



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tce.es.gov.br
Identificador: 6ACAE-1E582-3B4E3



Decisão Monocrática 00371/2020-4

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 20558/2019-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: CMP - Câmara Municipal de Pancas, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Processo TC: 20558/2019
Jurisdicionado: Câmara Municipal de Pancas
Prefeitura Municipal de Pancas
Assunto: Representação
Representante: Ministério Público Especial de Contas
Representados: Agmair Araújo Nascimento
Sidiclei Giles de Andrade
Valdeci Basto Pereira
Otniel Carlos de Oliveira

DECM

1 RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada por Procurador de Contas, com atribuição junto a este Tribunal de Contas do Estado – TCE, em 16 de dezembro de 2019, em face

TC 20558/2019

dos senhores **Agmair Araújo Nascimento, Sidiclei Giles de Andrade, Valdeci Basto Pereira e Otniel Carlos de Oliveira**, respectivamente, **Ex-Prefeito, Prefeito, Ex-Presidente e Presidente do Poder Legislativo do Município de Pancas**, nos **exercícios de 2015 a 2019**, em que relatadas supostas irregularidades, relativamente à revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos municipais, em afronta ao princípio da isonomia, através das seguintes leis:

Em síntese, o quadro resumido a seguir demonstra a forma como ocorreram as revisões gerais anuais concedidas de 2015 a 2019 no município de pancas:

PODER EXECUTIVO	ÍNDICES	PODER LEGISLATIVO	ÍNDICES	INICIATIVA
Lei n. 1.508/2015	9,12%	Lei n. 1.510/2015	9,12%	Legislativo
-	-	Lei n. 1.569/2016	10%	Legislativo
Lei n. 1.663/2017	6,66%	-	-	-
Lei n. 1.784/2019	3,43%	-	-	-

Dos fatos narrados constatou-se, consoante demonstrado no tópico a seguir, ofensa ao princípio da isonomia e ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

A denúncia veio acompanhada dos seguintes documentos: Denúncia anônima apresentada ao Ministério Público de Contas; Leis Municipais n. 1.508/2015, 1.510/2015, 1.569/2016, 1.663/2017, 1.784/2019; e Parecer-Consulta TCEES n. 010/2007 e 013/2017.

Proferi **Despacho 64553/2019** (doc. 04) encaminhando os autos para área técnica para análise dos requisitos de admissibilidade, na forma do parágrafo único do art. 182 e art. 177 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, e exame prévio da matéria, inclusive quanto à existência neste Tribunal de outro processo que trate do tema.

Por meio da **Manifestação Técnica 1631/2020** (doc. 06), a área técnica opina pelo conhecimento da presente Representação, em razão do atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da LC 621/2012, bem como opina pela abertura de prazo para o representante emendar a inicial para adequação dos

pedidos a causa de pedir e ainda opina pela notificação dos representados para prestar esclarecimentos e documentos, sob pena de multa.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Manifestação Técnica 1631/2020, pelo conhecimento da Representação, nos seguintes termos:

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1 BUSCA INTERNA E-TCEES

De plano, verifica-se que, em busca ao E-TCEES, **não** fora localizado processo cadastrado em nome do denunciado relativamente ao fato em apreço.

Não obstante, há no âmbito deste TCEES Parecer-Consulta n. 010/2007, 013/2017, e 014/2019-4, que tratam de matéria similar a ventilada na presente representação.

Assim, não encontrado processo tratando de matéria similar ao objeto da denúncia.

2.2 PRELIMINAR: ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

A regra disposta no art. 93 da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (LOTCEES), preceitua que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização desta Corte.

Para ser admitida, a denúncia deve atender às exigências insertas no art. 94 da lei em comento, que impõe cinco requisitos elencados cumulativamente, em especial, se pessoa física. Caso contrário, a denúncia não será conhecida, segundo previsão estampada no §1º do artigo em referência.

No caso, a representação formulada pelo órgão do MPEC se fez acompanhada dos mínimos elementos exigidos na espécie, como documentação consistente nas leis reputadas inconstitucionais, que revelam existir elementos de convicção e indício de prova, além de ser redigida com clareza.

E, embora o juízo de admissibilidade seja da competência exclusiva do Relator, cumpre verificar se atendidas as exigências legais¹ para prosseguimento da análise da representação no âmbito deste Tribunal de Contas².

¹ Art. 93. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

TC 20558/2019

Ressalva-se que, à luz do disposto, expressamente, no art. 94 e 99, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES, a admissibilidade da representação está condicionada ao preenchimento de determinados requisitos exigidos, no que couber, para a denúncia.

Em relação à denúncia, a legislação de regência estabelece regras indispensáveis para o regular processamento, que estão elencadas nos artigos 50, II, “c”, 93, 94, I a V, §§1º a 3º, da LOTCEES³, regulamentado na forma dos artigos 1º, XI e XXIV, 9º, XXXVIII, 101, §§ 4 e 5º, 173, I e III, 176, caput, e 177, V, I, da Subseção III, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013⁴.

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário. (grifo nosso)

² Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

...

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

³ Art. 50. No exercício do controle externo, os processos no Tribunal de Contas possuem a seguinte natureza:

I - processos de contas:

...

d) tomada de contas especial;

II - processos de fiscalização:

...

b) denúncia;

c) representação;

Art. 98. Comprovada, pelo Tribunal, a má-fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

⁴ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: XI - fiscalizar o cumprimento das normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal; XXIV - decidir sobre representação que lhe seja encaminhada;

Art. 9º Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete: XXXVIII - decidir sobre representação; XXXIX - decidir sobre denúncia;

Art. 173. A fiscalização a cargo do Tribunal, a qualquer tempo, incidirá sobre os atos dos representantes legais dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta, fundacional, inclusive dos fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, além do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como de seus administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, com a finalidade de:

I - subsidiar a instrução e o julgamento de processos de tomadas e de prestação de contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos;

III - apurar denúncias de irregularidades ou ilegalidades;

TC 20558/2019

Compulsando os autos, constata-se que o representante juntou diversas leis municipais que versam sobre remuneração de servidores de várias categorias profissionais dos poderes executivo e legislativo que segundo ele não respeitaram a exigência da revisão geral anual no mesmo índice e na mesma data.

E, parafraseando o Conselheiro Domingos Augusto Taufner (Acórdão TC 509/2017 – Plenário):

Mesmo que os documentos apresentados não sejam provas definitivas, eles guardam relação com o assunto debatido nestes autos. Na realidade as representações e denúncias não exigem para serem admitidas uma “prova cabal”, mas sim indícios de provas, pois uma prova mesmo somente é obtida após a instrução probatória. E nesse caso aqui temos uma discussão mais jurídica do que fática, sendo que a leitura documentos, que em sua maioria são leis publicadas, possibilitou uma análise, mesmo que inicial pela Área Técnica e que a levou a concluir que as normas anexadas não se tratam de revisão geral anual, mas sim de reajustes diferenciados dados a categorias diferentes, o que não é proibido. Diante disso, é possível que a representação seja conhecida, já que é possível um debate sobre o mérito.

Assim, a representação pode ser admitida, por atendidos os requisitos exigidos.

2.3 DA NECESSIDADE DE EMENDA DA PETIÇÃO INICIAL

De acordo com o teor da petição inicial, o representante pretende a suspensão geral dos efeitos da mencionada norma, o que se daria em caráter abstrato:

- seja concedida medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Complementar 2127/2019, suspendendo qualquer ato que importe em nomeação para quaisquer dos aludidos 62 (sessenta e dois) cargos em comissão criados até ulterior deliberação desta Egrégia Corte de Contas e, se nomeação houver, seja tornada sem efeito, de forma a salvaguardar o interesse público dada a realização de impacto financeiro orçamentário por autoridade incompetente, o que invalida a lei em seu nascedouro, bem como pelo exame as atribuições dos referidos cargos;

Art. 176. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal.

§ 1º A denúncia será encaminhada à Presidência, que determinará a sua autuação e distribuição ao Relator para manifestação quanto ao seu conhecimento.

§ 2º ...

§ 3º Mediante decisão do Tribunal, a denúncia somente poderá ser arquivada:

I – quando não observados os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 177 deste Regimento;

II – quando não comprovada a sua procedência, depois de efetuadas as diligências pertinentes.

Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I – ser redigida com clareza;

II – conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV – se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V – se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

§ 4º Comprovada, pelo Tribunal, a má fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

TC 20558/2019

Conquanto o representante alegue haver violação da isonomia, não fica claro o que objetiva com a representação, pois se infere numa primeira duas soluções possíveis, mas contraditórias, em razão da fundamentação e respectivos pedidos formulados, respectivamente, nestes termos:

Na espécie, os Poderes Legislativo e o Executivo municipal não cumpriram o mandamento constitucional supracitado, uma vez que instituíram revisão não isonômica, ou seja, não albergaram nas leis todos os servidores como manda o texto constitucional.

As leis do legislativo abrangeram apenas os respectivos servidores, sem qualquer extensão aos Edis e aos servidores do poder executivo e as leis deste só concederam revisão aos próprios servidores, deixando de fora todas as demais categorias.

Ressalta-se, ainda, que os servidores do executivo municipal não tiveram no ano de 2016 revisão dos vencimentos igual à dos servidores do legislativo, assim como os servidores do legislativo não tiveram revisão nos exercícios de 2017 e 2019 do mesmo modo que os servidores do executivo municipal.

...

Está clarividente que o caso em tela é de revisão geral anual não isonômica, o que não pode ser tolerado. Não pode esse egrégio Tribunal de Contas ser condescendente com tal prática, sobretudo porque ela tem se mostrado a principal causa do descontrole da folha de pagamentos dos entes públicos, permitindo-se o privilégio de categorias profissionais em detrimento do erário e do interesse público.

3 – Mérito:

3.1 – na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c arts. 332 e 333 do RITCEES, seja instaurado **incidente de inconstitucionalidade** para negar exequibilidade às Leis Municipais n. 1.510/2015, n. 1.569/2016, n. 1.663/2017 e n. 1.784/2019, observada a reserva de plenário, exigida pelo art. 97 da Constituição Federal;

3.2 – seja julgada procedente a representação para fins de expedição de determinação ao atual gestor para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei, na forma do art. 71, inciso X, da Constituição Estadual, sem prejuízo da cominação das penalidades previstas em lei aos agentes responsáveis, caso se mostrem cabíveis, nos exatos termos da LC n. 621/2012.

Ainda que admitido se tratar de inconstitucionalidade incidental, não fica claro o que pretende o MPEC com o pedido formulado no item 3.2, ao tecer remissão ao art. 71, inciso X, da Constituição Estadual de 1989, pois, de duas uma:

- i) se as leis supracitadas forem reputadas inconstitucionais todos pagamentos realizados com base nas mesmas será indevido, ensejando a tomada de contas especial e ressarcimento ao erário, inclusive pelos servidores públicos municipais, salvo verificação da ocorrência de recebimento de boa-fé. Por isso, não seria caso de assinar prazo na forma do art. 71, inciso X, da Constituição Estadual⁵, para cumprimento da lei, mas de decretar a não exequibilidade das normas municipais, que de todo modo restaria inviável em sede de controle difuso, por resultar o controle do ato no próprio mérito da representação;
- ii) e, se os atos normativos retrocitados são inconstitucionais apenas por não se estenderem a todo e qualquer servidor, o sentido possível para o item 3.2 seria que esta Corte determinasse prazo para cumprimento da lei, isto é, para extensão dos efeitos à todos servidores públicos municipais, indistintamente. Porém, não cabe nem a este Tribunal, enquanto órgão de

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

TC 20558/2019

controle externo nem ao Poder Judiciário conceder aumento ou revisão salarial à servidor público, em face do teor da Súmula Vinculante 37 do STF⁶.

Aqui vale trazer a luz a reflexão formulada no bojo do Acórdão TC 509/2017-Plenário, quando em caso similar o Relator daquele feito ponderou que:

Não seria lógico exigir que o município fizesse recomposições salariais com prazo determinado em época de grave crise fiscal, sendo melhor a recomendação para que sejam realizados estudos, que também podem ser úteis para uma necessária redução de gastos.

Portanto, o recebimento da representação só tem cabimento se se tratar da primeira opção, posto que a segunda esbarraria na necessidade de adequação do pedido, para que seja determinada a prévia elaboração de estudo técnico quanto à viabilidade da edição de nova lei municipal dispondo acerca de revisão geral anual e que contemple todos os servidores, sejam do Executivo sejam do Legislativo, bem como do atendimento ao limite total de gasto com pessoal previsto no art. 20 da LRF.

Caso se repute indispensável adequar o pedido contido no item 3.2 aos limites da competência desta Corte de Contas, é oportuno conferir prazo ao MPEC para, querendo, apresentar emenda da petição inicial, a fim de que o pedido principal seja reformulado, por exemplo, no sentido de recomendar ao Município de Pancas que sejam feitos estudos para as devidas readequações nas diversas carreiras do Município, no sentido de cumprimento da Revisão Geral Anual prevista no art. 37, X, da CF), mas sempre em consonância com o art. 169, caput, da CF e, no caso de reajustes reais, com a parte final do caput do art. 40 da CF, na esteira do decidido no Acórdão TC 509/2017-Plenário.

2.4 MÉRITO: BREVES NOTAS ACERCA DA REVISÃO GERAL ANUAL

Em síntese, no tocante ao mérito, o representante aponta como irregular a concessão de revisão geral anual em diferentes datas e índices para servidores do Legislativo e do Executivo, em descumprimento ao disposto no art. 37, X, da CF/88, o qual prevê que a remuneração e o subsídio dos servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

É certo que, não é possível ao Poder Legislativo editar projeto de lei ou resolução para promover a reposição das perdas remuneratórias de seus servidores, de modo exclusivo.

Para tanto, a Câmara deverá em iniciativa conjunta com o Chefe do Executivo deflagrar projeto de lei para promover a revisão geral na mesma data e nos mesmos índices, respeitado o limite total de despesas com pessoal previstos na LRF, segundo se extrai da inteligência do Parecer-Consulta TC-013/2017.

Bem ainda, o TCEES decidiu não ser possível conceder a Revisão Geral dos Servidores quando implicar em deflagrar o limite máximo de despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a teor do Parecer-Consulta 014/2019-4.

Conforme já consignado em situação similar pelo ilustre representante do MPEC em manifestação oral por ocasião do julgamento do recurso de reconsideração nos autos do processo TC 2262/2016, é necessário distinguir a simples revisão de reajuste diferenciado, conforme Ata da 22ª Sessão Ordinária do ano de 2018:

⁶ Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

TC 20558/2019

“Ele alega que seria uma mera e simples revisão, mas as provas dos autos indicam o contrário. Não foi uma revisão, foi um reajuste diferenciado também”.

É seguro afirmar a partir deste ponto que, apesar de eventual atecnia do texto de lei, não deve o intérprete ficar adstrito a mera literalidade, apegando-se ao vocábulo utilizado indevidamente pelo legislador.

Por isso, para melhor compreensão da matéria os atuais ordenadores de despesa, Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal, deverão ser notificados previamente à instauração do incidente de inconstitucionalidade, para apresentar esclarecimentos e documentos pertinentes, em especial cópia do processo legislativo na íntegra, para cada uma das referidas leis municipais, que concederam reajuste e revisão no período compreendido entre 2015 e 2019.

Além disso, deverão ser justificados os respectivos índices adotados para revisão geral anual ou reajuste de carreira.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre Fiscalização (representação) no âmbito da Prefeitura Municipal de Pancas, em conformidade com o art. 307, §§3º e 6º, do RITCEES⁷, sugere-se a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 **CONHECER** da representação, por atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da LC 621/2012, conforme fundamentação contida nos itens 2.2 e 2.3;

3.1.1 **DETERMINAR ABERTURA DE PRAZO PARA EMENDA DA INICIAL**, a fim de que o representante promova a adequação dos pedidos à causa de pedir;

3.2 **NOTIFICAR** os representados abaixo, para prestar esclarecimentos e documentos, inclusive justificativa quanto aos índices adotados para revisão geral anual ou reajuste de carreira, no prazo regimental, sob pena de multa: i) **Sidiclei Giles de Andrade – Prefeito Municipal de Pancas**, em especial apresentar cópia integral do processo legislativo de criação das Leis Municipais n. 1.508/2015, 1.663/2017, 1.784/2019, ii) e, **Otniel Carlos de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal de Pancas**, em especial trazer aos autos cópia integral do processo legislativo de criação das Leis Municipais n. 1.510/2015 e 1.569/2016;

3.3 Seja **DADA** ciência ao representante.

3.4 Após apresentação de esclarecimentos e juntada de documentos acima solicitados, o **RETORNO** dos autos à unidade técnica, para prosseguimento da análise em face ao estatuído no artigo 177-A do RITCEES⁸.

⁷ §3º A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.

§ 6º Haverá perda superveniente do objeto impugnado quando, determinada a prestação de informações e antes da concessão da medida cautelar, o responsável sanar as supostas irregularidades apontadas pelo representante, extinguindo-se o feito sem resolução de mérito.

⁸ Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, 160 como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. (Artigo, parágrafos e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

TC 20558/2019

Ante o exposto, corroborando integralmente o posicionamento da área técnica e satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitida a presente representação, **DECIDO**:

1 CONHECER da representação, por atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da LC 621/2012;

2 DETERMINAR ABERTURA DE PRAZO PARA EMENDA DA INICIAL, a fim de que o representante promova a adequação dos pedidos à causa de pedir;

3 NOTIFICAR os representados abaixo, para prestar esclarecimentos e documentos, inclusive justificativa quanto aos índices adotados para revisão geral anual ou reajuste de carreira, no prazo regimental, sob pena de multa: i) **Sidiclei Giles de Andrade – Prefeito Municipal de Pancas**, em especial apresentar cópia integral do processo legislativo de criação das Leis Municipais n. 1.508/2015, 1.663/2017, 1.784/2019, ii) e, **Otniel Carlos de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal de Pancas**, em especial trazer aos autos cópia integral do processo legislativo de criação das Leis Municipais n. 1.510/2015 e 1.569/2016;

4 DAR ciência ao representante.

Após apresentação de esclarecimentos e juntada de documentos acima solicitados, o **RETORNO** dos autos à unidade técnica, para prosseguimento da análise em face do previsto no art. 177-A do RITCEES⁹.

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Conselheiro Relator

⁹ Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, 160 como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. (Artigo, parágrafos e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).