



## Acórdão 01314/2020-8 - 2ª Câmara

**Processo:** 12791/2019-9

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

**Exercício:** 2017

**UG:** PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** LASTENIO LUIZ CARDOSO

**FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA – AUTOS APARTADOS  
– SUBSÍDIO PREFEITO E VICE-PREFEITO – NÃO  
ACOLHER PRELIMINARES DE REPETIÇÃO E  
RECURSO E PRESCRIÇÃO – ACOLHER PRELIMINAR  
DE COISA JULGADA - NÃO CABIMENTO DO  
PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - EMENDA  
CONSTITUCIONAL 19/1998 – EMENDA  
CONSTITUCIONAL 25/2000 – ACOLHER  
JUSTIFICATIVAS – DAR CIENCIA – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **I- RELATÓRIO**

Trata o presente processo de autos apartados para dar cumprimento à Decisão do Plenário desta Corte de Contas (item 2.1 do Parecer Prévio 0014/2019 prolatado no Processo 07684/2017-8 – Recurso de Reconsideração - Prefeitura Municipal de Baixo

Guandu), objetivando análise do apontamento que diz respeito ao pagamento irregular de subsídio fundado na Lei Municipal nº 2.478/2008.

Ao fundamentar a determinação para formação dos presentes autos apartados, com o fito de apuração da irregularidade **Pagamento irregular de subsídio ao Prefeito** (Item 6.1 do RTC 37/2013, III.II.I da ITR 44/2018-7 e 3.1 do Recurso de Reconsideração), o voto condutor do Acórdão 0014/2019 considerou que o deslinde da análise quanto à irregularidade retro citada precede à apreciação de constitucionalidade por parte desta Corte cabendo para tanto instauração de incidente a ser promovido quanto ao exame de (i)legalidade sob a mesma Lei, cujo resultado constituiria prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal, na forma do art. 335 do RITCEES.

Conforme Instrução Técnica Inicial 0477/2019-1 e Decisão Segex 0450/2019-1, foi promovida a citação e a notificação do responsável, que encaminhou justificativas (Defesa/Justificativa 01142/2019-1) acompanhada da peça complementar 23078/2019-1, que foram analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), conforme Manifestação Técnica 00434/2020-6.

Ato subsequente foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência-NPREV que manifestou-se por intermédio da Instrução Técnica Conclusiva ITC 02862/2020-2, propondo o não acolhimento do incidente de inconstitucionalidade, a manutenção da irregularidade e a condenação do Sr. Laustenio Luiz Cardoso ao ressarcimento no montante de 25.571,8142 VRTE, imputando-lhe multa om amparo nos arts. 1º, XXXII, 131, 134 e 135, II da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012.

Indo os autos ao Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 02206/2020-2 anuiu integralmente aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na ITC 02862/2020-2.

## **II- FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 DAS PRELIMINARES:**

Em sua peça de defesa/justificativa 01142/2019-1 o gestor responsável alega que a questão discutida no presente recurso de reconsideração já foi objeto de decisão desse E. Tribunal de Contas, proferida em abril de 2017, do qual houve recurso de

reconsideração através do Processo TC 07684/2017, tendo sido julgado em julho de 2019, cuja decisão foi pela improcedência do recurso.

Aduz que os presentes autos além de infringir a legislação processual vigente, quando se apresenta mais de um recurso de reconsideração sobre a mesma decisão, repete os argumentos sobre os quais já foi emitida decisão de mérito.

Defende tratar-se de “coisa julgada da qual não cabe mais recurso, sob pena de eternizar a discussão.”

Alega também prescrição, aduzindo que ato irregular teria ocorrido no ano de 2009, a citação para responder ao processo deu-se apenas em agosto de 2019, conforme se observa nos autos.

A instrução técnica conclusiva pronunciou-se sobre essa preliminar singelamente como segue:

No que se refere às preliminares de “impossibilidade de repetição de Recurso de Reconsideração” e “coisa julgada” em razão do julgamento no processo TC-2283/2012, importa reiterar o relatório desta peça, de onde se denota que síntese histórica demonstra que o prosseguimento deste feito não importará em rejuízo de questão, especialmente no tocante ao subsídio de Prefeito no exercício de 2011 ora discutido.

É que na apreciação do recurso de reconsideração – que formou os autos do processo no 7684/2018 – reconheceu-se de inexistência de coisa julgada e justamente por isso, determinou a formação em apartado dos presentes autos.

[...]

Sobre a prescrição o corpo técnico manifesta-se como segue:

[...]

No que concerne à prescrição, não assiste razão ao defendente ao afirmar que “o ato irregular teria ocorrido em 2009 e a citação ocorreu em agosto de 2019”. Como se depreende da Instrução Técnica Inicial 477/2019, os pagamentos irregulares de subsídio de Prefeito são referentes ao ano de 2011.

[...]

Pois bem.

Primeiramente esclareço que os presentes autos não tratam de recurso de reconsideração (art. 405 do RITCEES) e sim de autos apartados, com finalidade de apuração de irregularidade. Estes instrumentos são distintos entre si e tem finalidades bastantes distintas, haja vista que o primeiro instrumento (Recurso de Reconsideração) será manejado se após a decisão colegiada deste E. Tribunal de Contas enquanto

nestes autos (Auditoria) ainda está manejando a fiscalização e ouvindo as partes para buscar uma Decisão. Assim, **não há que se falar em repetição de recurso**.

Quando a alegação de rediscussão da matéria julgada nos os autos do Processo TC 07684/2017, compulsando os anunciados autos verifica-se tratar-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do Parecer Prévio 0021/2017-8, prolatado nos autos do Processo de Prestação de Contas Anual do Município de Baixo Guandu TC 2283/2012. Para aclarar os fatos, trago à lume, excerto do voto condutor<sup>1</sup> do Parecer Prévio 014/2019-4<sup>2</sup>, quando tratou da irregularidade “pagamento irregular de subsídio do prefeito”:

[...]

**2.1 Pagamento irregular de subsídio ao Prefeito** (Item 6.1 do RTC 37/2013, III.II.I da ITR 44/2018-7 e 3.1 do Recurso de Reconsideração)

Apontou o RTC 37/2013 ter ocorrido suposto pagamento irregular de subsídio ao Prefeito Municipal de Baixo Guandu, uma vez que a Lei Municipal 2478/2008 foi promulgada após as eleições municipais, c3ontrariando a Lei Orgânica do Município que determinava que a fixação dos subsídios dos agentes políticos, inclusive do Prefeito, deveria ocorrer até 30 dias antes das eleições.

Segundo o Recorrente, a Segunda Câmara quando da apreciação da matéria constante do Acórdão Recorrido, para afastar a apuração de dano ao erário em autos apartados, teria utilizado como fundamento a Decisão Plenária TC 2135/2015 (proferida no processo TC 4879/2011) em que restou afastada dita irregularidade, contudo, ainda não considerada “coisa julgada administrativa”, por ser a decisão objeto de Pedido de Reexame (TC 9527/2016<sup>3</sup>) pendente de apreciação, não apresentando, portanto, aspecto de definitividade.

Na referida Decisão Plenária 2135/2015, o objeto da análise era relativo à auditoria ordinária realizada no Município de Baixo Guandu, relativo ao exercício de 2010, em que foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 2478/2008 (lei que fixou aumento nos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito em data posterior ao pleito eleitoral, em ofensa à Lei Orgânica do Município), com base nos mesmos fundamentos lançados pela área técnica no presente caso.

Entende o Recorrente que a mencionada Decisão Plenária não se trata de precedente consolidado desta Corte, bem como a decisão por estar

<sup>1</sup> Proferido pelo Conselheiro Domingos Augusto Taufner, no processo TC 07684/2017

<sup>2</sup> Já transitado em Julgado – Certidão 01127/2019-6

<sup>3</sup> Recebido neste gabinete (GAC – Domingos Taufner) em 10/01/2018.

pendente de modificação por força de Recurso a ser apreciado ainda não pode ser usado como precedente ante a inexistência de trânsito em julgado (definitividade). A fim de colacionar posicionamento diverso, cita o Acórdão TC 1028/2017 (Processo TC 4449/2013) do Plenário deste Tribunal de Contas, em que se manteve a irregularidade *“Fixação dos subsídios dos agentes políticos do poder executivo em desacordo com o disposto no art.112<sup>4</sup>, da lei orgânica municipal”*.

Por fim, considera ser perfeitamente possível a análise em autos apartados para apuração de dano ao erário decorrente do *Pagamento de subsídios ao Prefeito e ao Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou os referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral*.

Após compulsar os autos, a área técnica em manifestação constante da ITR 044/2018, opinou pelo provimento do presente Recurso de Reconsideração, no que se refere à análise do indicativo desta irregularidade em autos apartados.

Asseverou o Corpo Técnico desta Corte ser possível extrair da redação constante da Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu, que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser fixados até 30 dias antes das eleições municipais e considerando que as eleições seriam realizadas em 05 de outubro de 2008, o limite máximo de fixação do subsídio deveria ter ocorrido até o dia 05 de setembro de 2018. Assim, tendo a Lei Municipal 2478/08 sido promulgada em 19 de dezembro de 2008 seria inconstitucional, contrariando posicionamento do STF<sup>5</sup> e a expressa redação prevista na própria Lei Orgânica Municipal.

Nesse contexto, precede ao exame da irregularidade à conclusão adotada no incidente de inconstitucionalidade, pois se o Plenário ao apreciar a Lei 2478/2008 entender por negar aplicabilidade a norma caberá o exame da irregularidade aqui imputada.

Do contrário, entendendo pela constitucionalidade da norma, a irregularidade não persistirá, pois, os pagamentos realizados por força dessa lei serão respaldados por autorização legislativa isenta de qualquer vício de legalidade. Portanto, o deslinde da análise quanto à irregularidade aqui tratada precede à apreciação de constitucionalidade por parte desta Corte.

---

<sup>4</sup> “Art. 112 –A remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixada pela Câmara Municipal, no último ano de cada legislatura, antes das eleições, para vigorar na legislatura subsequente.”

<sup>5</sup> STF: “Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da CF, é autoaplicável. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente. Recurso extraordinário desprovido.” (RE 204.889, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 26-2-2008, Primeira Turma, DJE de 16-5-2008.) No mesmo sentido: AI 843.758-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 28-2-2012, Segunda Turma, DJE de 13-3-2012; AI 776.230-AgR-segundo, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 9-11-2010, Primeira Turma, DJE de 26-11-2010.

No que toca à apreciação do incidente, cumpre notar que por ocasião do julgamento do Pedido de Reexame, interposto pelo Ministério Público de Contas, processo TC 9527/2016, fora objeto de questionamento a constitucionalidade da mesma Lei 2478/2008 aqui ventilada, oportunidade em que manifestei meu entendimento no sentido de que a verificação da legalidade de uma norma deve, necessariamente, se dar pelo incidente de inconstitucionalidade, e como o exame naqueles autos havia ocorrido por força de julgamento proferido pelo Colegiado da 2ª Câmara, sendo o exame do incidente matéria de competência exclusiva do Plenário deste Tribunal de Contas<sup>6</sup>, o Acórdão recorrido restou anulado para que o incidente fosse instaurado pelo Plenário, antecedendo ao exame da irregularidade imputada.

Nesse sentir, considerando a instauração de incidente a ser promovido quanto ao exame de (i)legalidade sob a mesma Lei, cujo resultado constituirá prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao tribunal, na forma do art. 335 do RITCEES, acompanho o posicionamento técnico, em observância aos princípios da celeridade e eficiência, no sentido de apuração da irregularidade em autos apartados, que deverá ocorrer após a apreciação do incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal 2478/08 a ser instaurado por força do Acórdão constante do processo TC 9527/2016

Portanto, perfilhando o opinamento técnico, dou provimento ao Recurso quanto ao presente indicativo de irregularidade, no sentido de que sejam abertos autos apartados para análise da questão na forma do art. 281 do RITCEES<sup>7</sup>.

Deste arrazoado resultou o a Decisão contida no item 1.2 do Parecer Prévio 0014/2019-4, a saber:

**1.2** No mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, quanto ao item 2.1 – Pagamento Irregular de Subsídio ao Prefeito (Item 6.1 do RTC 37/2013, III.II.I da ITR 44/2018-7 e 3.1 do Recurso de Reconsideração), **formando-se autos apartados**, sob os fundamentos constantes deste voto;

Sem muitas delongas, observa-se que a **Decisão contida no Processo TC**

<sup>6</sup> Conforme preceituam o artigo 9º, inciso IX6 da Resolução TC nº 261/2013, e do artigo 176, parágrafo único6 da Lei Complementar nº 621/2012.

<sup>7</sup> Art. 281. Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, **para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência**, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original. (negritos nossos)

**07684/2017, não serve aos fins desejados pelo defendente, posto que a matéria discutida nestes autos** e que versa sobre Pagamento de subsídios a Prefeito em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, **não foi decidida naqueles autos**. Na verdade, os presentes autos foram formados por determinação contida no TC 07684/2017 para que a matéria fosse discutida.

Não obstante, **forçoso reconhecer que a análise da conformidade legal e constitucional dos pagamentos de subsídios aos agentes públicos do município de Baixo Guandu, especialmente ao prefeito e vice-prefeito, tendo como fundamento a Lei Municipal de Baixo Guandu 2.478/2008, já foi objeto de análise por esta Corte de Contas** em outros processos, além do Processo 07684/2017, como se observa nos julgados a seguir:

**Decisão em processo de fiscalização TC 6827/2010.**

ACÓRDÃO TC-1010/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

Trata-se de auditoria ordinária realizada na Prefeitura do Município de Baixo Guandu, relativa ao exercício de 2009, cuja gestão foi de responsabilidade do **Prefeito** (...).

(...) II.2.1 Fixação do **subsídio** do **prefeito** e do **vice-prefeito** em data posterior ao pleito eleitoral (item 2.1, ITC 2851/2013)

Em função da ilegalidade da Lei Municipal 2.478/2008, narrada no item anterior, a área técnica apontou esta irregularidade, consubstanciada no pagamento de **subsídios** ao **prefeito** e ao **vice-prefeito** em desacordo com a Lei Orgânica do Município, por afrontar a regra da anterioridade e aumentar os **subsídios** após os trinta dias anteriores às eleições municipais (05/09/2008). (...) entendo que, desde o advento da EC 19/1998, não há óbice a que os **subsídios** fixados para **prefeito** e **vice-prefeito** sejam alterados no decorrer de uma legislatura ou mandato, ainda que não confirmada a hipótese de revisão geral anual e desde que sejam respeitados os limites do inciso V, do artigo 29, da Constituição da República, razão pela qual dirijo do posicionamento técnico voto por que seja afastado este indício de irregularidade e o consequente ressarcimento.

*Processo:* 6827/2010 *Data da sessão:* 15/07/2015 *Relator:* Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun *Natureza:* Controle Externo > Fiscalização > Auditoria > Controle Externo - Fiscalização – Auditoria

Em face do Acórdão 1010/2015 – Primeira Câmara, foi interposto Recurso de Reconsideração (TC 13342/2015-3) cuja decisão já transitou em julgado<sup>8</sup>. Todavia, o **item II.2.1- Fixação do subsídio do prefeito e do vice-prefeito** em data posterior ao pleito eleitoral - **não foi objeto do recurso. Portanto, considera-se esse precedente válido.**

No mesmo sentido foi o **Parecer Prévio 0046/2016**, constante dos autos do Processo de Prestação de Contas do Município de Baixo Guandu, exercício 2012, TC 2967/2013. Neste caso o opínamento técnico foi acolhido integralmente e, **embora o parecer prévio tenha sido alvo de Recursos (TC 6670/2016) e embargos (TC 4612/2018 e 9649/2018) o item que trata da fixação e pagamento do subsídio do prefeito com base na Lei Municipal 2.478/2008, não foi recorrido**, tampouco a decisão foi embargada e **o último embargo já transitou em julgado**, conforme se verifica na certidão

PARECER PRÉVIO TC- 046/2016 – PRIMEIRA CÂMARA

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Baixo Guandu, relativa ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Lastênio Luiz Cardoso, prefeito no período em questão.

(...).

Em relação ao indício de irregularidade tratado no item 6.1 do Relatório Técnico Contábil RTC 384/2014, referente ao pagamento de subsídios ao Prefeito acima dos valores fixados em lei, já me manifestei em conformidade com o entendimento técnico, nos termos expostos no item II.3.

*Processo:* 2967/2013 *Data da sessão:* 25/05/2016 *Relator:* Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun *Natureza:* Prestação de Contas > Prestação de Contas Anual de Prefeito

Com o fito de clarear qual foi o entendimento acolhido, reproduzo o opínamento técnico constante da Instrução Técnica Conclusiva 5648/2015-6:

[...]

### **3.1. Pagamento Irregular de verba indenizatória ao Presidente da Câmara**

**Base Legal:** art. 29, inciso V da CRFB/88; arts. 18 e 19 da Lei Orgânica Municipal e Lei Municipal 2.189/2004.

**Responsável:** Lastênio Luiz Cardoso

Em síntese, o Relatório de Auditoria nº 384/2014 aponta que a Lei 2.748, de 19 de dezembro de 2008 descumpriu o princípio da anterioridade, ao fixar a remuneração dos agentes políticos municipais em data posterior à estabelecida

<sup>8</sup> Acórdão00752/2018-5 – Certidão de Transito em Julgado 01465/2018-1



na Lei Orgânica vigente à época, que estabelecia a anterioridade de 30 (trinta) dias eleições municipais para fixação dos subsídios dos agentes políticos (art. 19, § 2º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu).

Assim, ante a inexistência de uma lei válida para a Legislatura 2009/2012, sustentaram ser aplicável a Lei Municipal nº 2.189/2004, apurando-se a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), equivalentes a 23.905,44 VRTE, valores recebidos pelo agente responsabilizado.

Em sua defesa, o justificante alegou a preliminar de litispendência, a qual já foi tratada nesta ITC. Porém, trouxe em seus documentos a cópia da defesa apresentada nos autos do processo TC 4879/2011 (fls. 582/584), a qual será analisada.

Basicamente, o Sr. Lastênio Luiz Cardoso alega que o referido dispositivo legal que impôs a regra da anterioridade para fixação dos subsídios não foi aprovado pelo Plenário da Câmara, sendo o diploma normativo objeto de publicação de uma Errata no ano de 2008.

Porém, não há como comprovação a regular tramitação da Errata na Câmara Municipal, o que pressupõe que a observação da anterioridade estabelecida no inciso I do § 2º do art. 19 a Lei Orgânica seja obrigatória por parte do legislativo naquele ano.

A Errata foi aprovada em 20 de junho de 2008 e assinada pela Mesa Diretora da Câmara em 18 de novembro daquele ano. Novamente não consta nos autos a comprovação da regular tramitação dessa alteração na casa legislativa, bem como não consta a sua publicação, que é condição de eficácia de qualquer lei.

A despeito dos escassos argumentos da defesa, a presente irregularidade não deve prosperar.

A solução da controvérsia requer uma hermenêutica mais aprofundada, baseada sobretudo na análise histórica do tratamento constitucional conferido à matéria e nos princípios do Direito.

Quando da promulgação da Constituição da República, o inciso V do art. 29 tratou conjuntamente da remuneração dos prefeitos, vice-prefeitos e dos vereadores, estabelecendo que a remuneração dos referidos agentes políticos seria fixada pelo Poder Legislativo para a legislatura subsequente, ou seja, observando-se o princípio da anterioridade. Vejamos a redação original do dispositivo:

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:

[...]

V — remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;

A Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu também tratou do tema e, em seu art. 19, assim previu:

Art. 19. *omissis*

§ 1º - *omissis*

§ 2º - *omissis*

I – os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara, dos Vereadores, dos Secretários Municipais, Diretores de Autarquias e entidades da administração municipal direta e indireta, serão Fixados pela Câmara Municipal em parcela única mensal, no último ano da legislatura, até 30 (trinta) dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, devendo atender as disposições dos artigos, 29-V, VI e VII, 29-A, 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição Federal.

Note-se que, no contexto originariamente desenhado, aplicava-se à fixação de subsídios dos agentes políticos, tanto do Poder Executivo como do Legislativo, o princípio da anterioridade, uma vez que se requeria a definição dos valores em uma legislatura para vigorar na seguinte.

Assim, a única hipótese constitucionalmente aceita de alteração dos subsídios no decorrer da legislatura ou mandato seria a autorizada pela parte final do inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, ou seja, por meio de concessão da chamada “revisão geral anual”, aquela concedida a todos os agentes e servidores públicos, em relação à mesma data-base e sem distinção de índices.

A não ser por esta hipótese, estava vedada a alteração dos valores definidos a título de subsídios para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Quanto a este aspecto, vale destacar, inclusive, uma possível inconstitucionalidade do inciso I do § 2º do art. 19, da Lei Orgânica de Baixo Guandu em face da Constituição da República, por não guardar, à época, a devida e necessária simetria.

Seguindo na análise, viu-se que, com o passar dos anos, o texto da Constituição da República passou por alterações que não foram acompanhadas pela legislação local, em especial pela citada Lei Orgânica do Município a qual, segundo expressa disposição do *caput* do art. 29, da CF/88, deveria atender os princípios ali estabelecidos.

Especificamente quanto ao tema aqui abordado, a Emenda Constitucional 19/1998 ganhou relevância ao diferenciar o tratamento até então conferido aos agentes políticos dos Poderes Legislativo e Executivo ao destacar a palavra “vereadores” do inciso V, passando a disciplinar o subsídio dos *edís* separadamente no inciso VI, tendo posto fim à obrigatoriedade de observância ao princípio da anterioridade para a fixação dos subsídios dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, *in verbis*:

Art. 29. [...]

[...]

V — subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

No entanto, a Lei Orgânica de Baixo Guandu não acompanhou a evolução e, ainda que inobservando o princípio da simetria, deixou de ser adequada às mudanças constitucionais.

Tal fato, contudo, não é óbice a que se interprete que o advento da EC 19/1998, por se tratar de norma hierarquicamente superior, posterior e específica ao tema tenha revogado, ainda que tacitamente, o dispositivo da legislação municipal, dada a notória incompatibilidade desta.

Por assim pensar, resta inequívoca a não obrigatoriedade da observância do princípio da anterioridade no caso específico de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo em razão do disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República, que deixou de trazer tal imposição desde o advento da EC 19/1998.

Insta reforçar que a anterioridade normalmente se justifica para evitar que o agente “legisle em causa própria”, em patente afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e finalidade pública. Todavia, quando se trata de prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, a fixação de seus subsídios decorre de lei cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não havendo, assim, que se falar em “legislar em causa própria”, pelo que se mostra desnecessária a observância do mencionado princípio.

Logo, a interpretação que parece melhor se encaixar à matéria é a que considera que a Constituição da República, por sua EC 19/98, revogou tácita e parcialmente a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu que previa a aplicação do princípio da anterioridade à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo.

Assim, tem-se que, após as alterações introduzidas no texto constitucional pela EC nº 19/98, apenas a regulamentação da remuneração dos vereadores passou a estar adstrita à observância do princípio da anterioridade e, por tal razão,

estritamente no que concerne à alteração dos subsídios dos *edís* requer-se a ocorrência de revisão geral anual, não se devendo exigir a mesma condição no caso sob exame.

Conclui-se, portanto, que, em relação aos agentes políticos do Poder Executivo Municipal (prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais), a fixação e a regulamentação da forma de pagamento do subsídio dependem de lei de iniciativa do Poder Legislativo, não condicionada à observância do princípio da anterioridade, motivo pelo qual não há óbice a que os valores fixados sejam alterados no decorrer de uma legislatura ou mandato, ainda que não confirmada a hipótese de revisão geral anual, respeitando-se os limites delineados pelo inciso V, do artigo 29, da Constituição da República.

É importante frisar que a fixação de subsídio do prefeito e do vice-prefeito em data posterior foi apontada como irregularidade em mais três processos desta Corte de Contas, mas referentes à exercícios distintos: TC 4879/2011, exercício de 2010; TC 2283/2012, exercício de 2011; TC 6827/2010, exercício de 2009. Percebe-se que, somado ao presente processo, os quatro representam os pagamentos efetuados ao Prefeito e Vice-Prefeito nos exercícios de 2009 a 2012, com fundamento na Lei Municipal nº 2.478/2008.

Somente no bojo do processo TC 6827/2010 já foi proferido acórdão sobre matéria pela Primeira Câmara desta Corte de Contas. O Acórdão 1010/2015, de 19 de outubro de 2015, assim decidiu quanto à fixação dos subsídios do prefeito em descumprimento ao princípio da anterioridade no exercício de 2009:

“Em função da ilegalidade da Lei Municipal 2.478/2008, narrada no item anterior, a área técnica apontou esta irregularidade, consubstanciada no pagamento de subsídios ao prefeito e ao vice-prefeito em desacordo com a Lei Orgânica do Município, por afrontar a regra da anterioridade e aumentar os subsídios após os trinta dias anteriores às eleições municipais (05/09/2008).

O NEC noticiou a existência de uma errata à Lei Orgânica que teria suprimido o inciso I, do § 2º, do artigo 19, mas não obteve a comprovação de que tenha sido submetido a regular tramitação na casa legislativa e, por isso, desconsiderou o documento.

Assim sendo, a Instrução Técnica Conclusiva 2851/2013 acompanhou o apontamento técnico inicial e pugnou pela manutenção da irregularidade, considerando que os subsídios válidos para o período eram aqueles constantes da Lei Municipal 2.189/2004, ou seja, R\$ 7.500,00 para o prefeito e de R\$ 2.850,00 para o vice, indicando-se a necessidade de serem ressarcidas as quantias excedentes, na ordem de R\$ 54.000,00 e R\$ 10.382,40,

respectivamente, sendo imputável ao gestor o ressarcimento do montante total equivalente a 33.410,69 VRTE.

Acerca do tema da fixação de subsídios para prefeito e vice-prefeito aparentemente em desacordo com regras de anterioridade, já tive a oportunidade de me manifestar, como o fiz nos autos do Processo TC 4504/20111, em que votei pela exclusão da irregularidade, acompanhando posicionamento atualizado proferido pelo NEC, consignado na Manifestação Técnica de Defesa MTD 25/2014.

Em breve histórico, vejo que a fixação da remuneração dos agentes políticos foi originalmente regulada pelo inciso V do art. 29 da Constituição Federal de 1988 que tratou conjuntamente da remuneração de prefeitos, vice-prefeitos e de vereadores, estabelecendo, em todo o caso, que fosse observado o princípio da anterioridade.

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu cuidou do tema e, em seu art. 19 §2º inciso I, previu a fixação dos subsídios até trinta dias antes das eleições municipais para vigorar na legislatura seguinte.

Nesse cenário, a única hipótese constitucionalmente aceita de alteração dos subsídios no decorrer da legislatura ou do mandato seria a autorizada pela parte final do inciso X, do artigo 37 da Constituição Federal, isto é, por meio de revisão geral anual concedida a todos os agentes e servidores públicos, em relação à mesma data-base e sem distinção de índices.

Ocorre que a Emenda Constitucional 19/1998 alterou o regramento da matéria e passou a diferenciar o tratamento até então conferido aos agentes políticos, deixando de impor a regra da anterioridade à fixação dos subsídios de prefeito e vice-prefeito, mantendo-a tão somente à fixação dos subsídios de vereadores, conforme ficou explícito na redação dada aos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal.

Por outro lado, as mencionadas alterações não foram acompanhadas pela legislação local, em especial pela citada Lei Orgânica do Município a qual, segundo expressa disposição do *caput* do art. 29 da CF/88, deveria atender os princípios ali estabelecidos.

**Penso, portanto, que a legislação municipal, especificamente quanto à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, mostra-se incompatível com o texto constitucional, posterior e hierarquicamente superior, resultando inaplicável a**

**Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu quanto ao tema, dado que não fora recepcionada pela Constituição Federal, alterada pela Emenda 19/1998.**

Assim, entendo que, desde o advento da EC 19/1998, não há óbice a que os subsídios fixados para prefeito e vice-prefeito sejam alterados no decorrer de uma legislatura ou mandato, ainda que não confirmada a hipótese de revisão geral anual e desde que sejam respeitados os limites do inciso V, do artigo 29, da Constituição da República, razão pela qual divirjo do posicionamento técnico voto por que seja afastado este indício de irregularidade e o conseqüente ressarcimento.”.(g.n)

Essa decisão está em consonância aos mais recentes entendimentos exarados pelo NEC, qual seja, pela constitucionalidade da Lei Municipal 2.478/2008. Frisa-se, ainda, que o referido acórdão, até a presente data, não transitou em julgado. Diante do exposto, opina-se **pelo afastamento da irregularidade, bem como do dever de ressarcimento, por reputar devidos os pagamentos dos subsídios fixados pela Lei Municipal 2.478/2008.**

[...]

Assim, tendo em vista que já transitaram em julgado as Decisões que ora me reporto, não há dúvidas que a matéria acerca do incidente de inconstitucionalidade suscitado nestes autos, já foi apreciada pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, **havendo Decisão nos dois casos pela constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.478/2008 e, conseqüentemente, pelo afastamento da irregularidade.**

Neste mesmo sentido foi o Acórdão TC 1054/2019-1-Plenário, **quando foi submetido o exame do incidente de inconstitucionalidade proposto no bojo do Processo TC 4879/2011-1**, citado pelo corpo Técnico na Instrução Técnica Conclusiva análise técnica 02862/2020-2.

O principal fundamento para as decisões ora citadas é **o entendimento de que a Emenda Constitucional 19/1998 alterou o regramento e passou a diferenciar o tratamento até então conferido aos agentes políticos, deixando de impor a regra da anterioridade à fixação dos subsídios de prefeito e vice-prefeito**, mantendo-a tão somente à fixação dos subsídios de vereadores, conforme ficou explícito na redação dada aos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal.

Necessário esclarecer que o texto constitucional do art. 29, inciso VI, emendado pela Emenda Constitucional 19/1998, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 25/2000 passando a ter a seguinte redação:

**VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura** para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Abraçando a nova redação do inciso VI, do art. 29 da Constituição Federal, recentemente houve a aprovação do Parecer em Consulta 007/2020<sup>9</sup>, por meio do qual o Plenário, divergindo parcialmente da área técnica revogou integralmente o Parecer Consulta nº 27/2000, **tendo como base o entendimento de que o princípio da anterioridade aplica-se somente aos subsidio dos vereadores**, senão vejamos:

#### **PARECER CONSULTA TC-007/2020**

**CONSULTA - DECISÃO PLENÁRIA TC 03/2020 - PORTARIA NORMATIVA Nº 48/2019 - REVISÃO DOS PARECERES EM CONSULTA EMITIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO A PARTIR DO ANO 2000 – DIVERGÊNCIA PARCIAL – PARECERES CONSULTA TC-39/2000, TC-27/2000 E TC-43/2000 - ESTUDO TÉCNICO DE JURISPRUDÊNCIA - INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA - PARECER MINISTERIAL - CONHECER – RATIFICAR PARCIALMENTE POSICIONAMENTO COMISSÃO TÉCNICA - ARQUIVAR.**

[...]

#### **1. PARECER EM CONSULTA TC 00007/2020**

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

**1.1. Conhecer** da presente consulta, em razão do preenchimento dos requisitos

---

<sup>9</sup> referente a estudo realizado por Comissão Técnica instituída pela Portaria Normativa nº 48/2019, com o objetivo de revisar os Pareceres em Consulta emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a partir do ano 2000.

de admissibilidade;

**1.2.** Quanto ao mérito, **ratificar parcialmente as deliberações apontadas no estudo produzido** pela comissão constituída para revisão dos pareceres em consulta, ressalvando mínimas divergências apenas em relação aos **Pareceres em Consulta TC- 39/2000, TC-27/2000 e TC-43/2000**, na forma apresentada no voto do relator.

**1.3. Arquivar** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 07/05/2020 – 4ª Sessão Extraordinária do Plenário.

<b>Parecer</b>	27/2000
<b>Interessado</b>	Câmara Municipal de Vila Valério
<b>Ementa</b>	<p>1. Subsídios dos Vereadores, Prefeitos e Vice-prefeitos. O prazo máximo para sua fixação será o dia que antecede ao das eleições, salvo data anterior fixada na Lei Orgânica Municipal;</p> <p>2. Possibilidade de majoração dos subsídios dos Vereadores desde que não ultrapasse os limites constitucionais e ocorra quando da fixação da atual legislatura para a vindoura. Inadmissível a majoração no curso da legislatura.</p> <p>3. A lei fixadora dos subsídios dos Vereadores poderá conter dispositivo vinculando a revisão de subsídios dos agentes políticos ao dos servidores públicos.</p> <p>4. A iniciativa do projeto de lei de fixação dos subsídios é de competência conjunta do Chefe do Executivo local e da Mesa da Câmara.</p>
<b>Legislação citada na resposta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constituição Federal (arts. 29, VI; 37, X; e 39, § 4º);</li><li>• Constituição Estadual (art. 26).</li></ul>



<b>Situação</b>	<p><b>REVOGAR</b></p> <p>A consulta foi respondida com base no art. 26 da Constituição Estadual que foi alterado pela Emenda Constitucional 48/04.</p> <p><b><u>Com o advento da Emenda Constitucional nº 25/2000, o Princípio da Anterioridade passou a ser aplicado somente aos Vereadores,</u></b> ou seja, o texto constitucional estabeleceu que a fixação da remuneração dos edis deve observar o princípio da anterioridade, conforme estabelece o inciso VI do art. 29, que previu, sem especificar data limite, que os subsídios dos vereadores deverão ser fixados pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para vigorem na subsequente. [g.n.]</p> <p>Em relação aos itens 3 e 4, este Tribunal de Contas, por meio do Parecer em Consulta TC - 13/2017, considerou ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a propositura de lei visando a concessão de Revisão Geral Anual, de acordo com a previsão do inciso X do art. 37 da CF de 1988, somado ao fato de que o próprio Poder Legislativo pode disciplinar sobre os subsídios de seus membros, por instrumento normativo de sua competência, ou de acordo com a previsão da Lei Orgânica Municipal.</p> <p>Já a fixação de subsídios dos agentes públicos que compõem o Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais) serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, respeitando as normas constitucionais, em observância ao inciso V do art. 29 da CF de 1988.</p>
-----------------	---

Não é demais relembrar que, nos termos do art. 233, § 3º do RITCEES, o Parecer em Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese.

Diante do exposto e consoante com a ITC 02862/2020-2, o incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal de Baixo Guandu nº 2.478/2008 é tema já deliberado pelo Plenário no ACÓRDÃO 01054/2019-1, razão pela qual voto acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas e em consonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas para entender **que também nestes autos não cabe a instauração de incidente de inconstitucionalidade** para

negar exequibilidade à Lei Municipal 2.478/2008 que fixou a remuneração do Prefeito e Vice prefeito em data posterior à estabelecida na Lei Orgânica vigente à época.

No que tange ao mérito da **irregularidade** suscitada pela área técnica - **Pagamento de subsídios a Prefeito em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município** - a Instrução Conclusiva Técnica 02862/2020-2, assim dispõe:

**2.2. Pagamento de subsídios a Prefeito em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município**

A ITI 477/2019 assim descreveu o item:

**Base legal:** artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual; artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 18 e 19, da Lei Orgânica Municipal.

Conforme exposto, os subsídios do prefeito de Baixo Guandu, no exercício de 2011, foram pagos com base em lei datada de 19/12/2008 (lei 2.478), ou seja, em data posterior às eleições municipais, que ocorreram em 05/10/2008.

Tal pagamento não encontra assento no artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual, artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988; e artigos 18 e 19, da Lei Orgânica Municipal.

Assim, ante a inexistência de uma lei válida para a legislatura 2009/2012, têm-se que os valores dos subsídios do Prefeito do Município de Baixo Guandu devem retroagir à lei fixadora anterior considerada válida para o caso, ou seja, aqueles expressos na Lei Municipal nº 2.189/2004 (Processo TC nº 4.879/2011), sendo passível de ressarcimento os valores pagos em desacordo com a legislação municipal, conforme demonstrado a seguir:

EXERCÍCIO 2011	Subsídio do Prefeito		
	Devido	Pago	Diferença
Janeiro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Fevereiro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Março	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Abril	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Maior	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Junho	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Julho	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Agosto	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Setembro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Outubro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Novembro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
Dezembro	7.500,00	12.000,00	4.500,00
<b>Total</b>	<b>90.000,00</b>	<b>144.000,00</b>	<b>54.000,00</b>

Obs.: considerado como valor devido aquele fixado na Lei Municipal 2.189/2004

Sendo assim, sugere-se:

**Citação** pelo pagamento em 2011 de subsídios indevidos, passíveis de **ressarcimento ao erário**, ao seguinte responsável:

Responsável: Lastenio Luiz Cardoso (Prefeito e ordenador de despesas de Baixo Guandu em 2011)

Conduta: Autorizar e receber pagamento indevido de subsídios em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Valor do débito: R\$ 54.000,00 (25.571,8142 VRTE<sup>10</sup>)

Passamos a enfrentar a defesa.

No que se refere às preliminares de “impossibilidade de repetição de Recurso de Reconsideração” e “coisa julgada” em razão do julgamento no processo TC-2283/2012, importa reiterar o relatório desta peça, de onde se denota que síntese histórica demonstra que o prosseguimento deste feito não importará em rejuízo de questão, especialmente no tocante ao subsídio de Prefeito no exercício de 2011 ora discutido.

É que na apreciação do recurso de reconsideração – que formou os autos do processo no 7684/2018 – reconheceu-se de inexistência de coisa julgada e justamente por isso, determinou a formação em apartado dos presentes autos.

No que concerne à prescrição, não assiste razão ao defendente ao afirmar que “o ato irregular teria ocorrido em 2009 e a citação ocorreu em agosto de 2019”. Como se depreende da Instrução Técnica Inicial 477/2019, os pagamentos irregulares de subsídio de Prefeito são referentes ao ano de 2011.

Ademais, no caso dos autos, o Responsável foi citado dos termos da Instrução Técnica Inicial 00180/2013-5 no ano de 2013, no bojo do processo 2283/2012, que trata da Prestação de Contas do exercício de 2011, tendo, desde então oportunidade de exercer a ampla defesa.

Avançando nas razões de mérito, defende o responsável que a Errata à Lei Orgânica exclui o teor da norma que ampliava a anterioridade para fixação do subsídio de Prefeito. Pugna, também, seja considerada a ausência de má-fé.

Ocorre que *errata* não é meio capaz de modificar Lei Orgânica. Por isso, tal como já apontado no RAO nº 120/2011 (Processo TCEES nº 4.879/2011), tem-se que a Lei Orgânica Municipal sofreu alterações no exercício de 2008, sem, contudo, a identificação de modificação no que concerne à data de fixação dos subsídios, senão vejamos, *in verbis*:

Compulsando os autos do já mencionado processo TC 6827/2010, subtrai-se que a Lei Orgânica Municipal sofrera alterações em vários de seus artigos no exercício de 2008, constatando-se,

apenas, uma “errata” (Anexo) que suprime o inciso I do § 2º do artigo 19, em que consta a redação aprovada em 20 de junho de 2008 e datada de 18 de novembro de 2008, não havendo, contudo, a comprovação de sua regular tramitação na Casa Legislativa. Portanto, para todos os efeitos, restou mantido, sem qualquer alteração, o princípio exposto naquela Lei Orgânica Municipal quanto à anterioridade de até 30 (trinta) dias das eleições municipais para fixação dos subsídios, o qual, ressalta-se, não foi observado.

Na mesma linha está a fundamentação do ACÓRDÃO 01054/2019-1 – PLENÁRIO sobre o mesmo tema (acima transcrito). Portanto, a alegação da defesa de que se trata de simples equívoco na transcrição do texto, não tem o condão de afastar a irregularidade, visto que houve o pagamento de sem amparo legal.

No que toca à inexistência de má-fé no ato, temos que ficou caracterizada a conduta antijurídica ao efetuar pagamento com amparo em lei que deveria observar a anterioridade. Assim, a ausência de má-fé não afasta a irregularidade do ato.

Avançando, sobre a conduta descrita “autorizar e receber pagamento indevido de subsídios em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal”, válido analisar a decisão no processo TC 04879/2011-8. É que no pronunciamento emanado do Acórdão 01803/2019-3, proferido em dezembro de 2019 a Câmara competente entendeu por acolher parcialmente as razões de justificativas do Sr. Lastênio Luiz Cardoso, Prefeito Municipal do Município de Baixo Guandu, exercício 2010, em relação a irregularidade descrita (*Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral*) considerando prejudicada a análise meritória e ineficiente a reabertura da instrução processual. Na fundamentação, consta, em síntese:

Pois bem. A despeito de corroborar com a equipe técnica no que tange a ilegalidade da Lei nº 2748/2008, por ter claramente violado dispositivo da Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 19, §2º, I<sup>11</sup>, em vigor em 2009, saliento a deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados, da mesma forma que ocorrera com o então Prefeito Municipal,

---

<sup>11</sup> Art. 19, omissis - § 1º - omissis - § 2º - omissis

I – os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara, dos Vereadores, dos Secretários Municipais, Diretores de Autarquias e entidades da administração municipal direta e indireta, serão fixados pela Câmara Municipal em parcela única mensal, no último ano da legislatura, até 30 (trinta) dias antes das eleições municipais, vigorando para a legislatura seguinte, devendo atender as disposições dos artigos, 29-V, VI e VII, 29-A, 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição Federal.

unicamente citado para responder pela irregularidade em questão e conseqüentemente pelo ressarcimento decorrente da mesma.

Ressalto que tem sido objeto de repetidas discussões nesta Corte de Contas a questão da necessidade de uma adequada instrução processual, com o apontamento individualizado das condutas imputadas aos responsáveis, de modo a conferir a devida observância ao contraditório e à ampla defesa aos jurisdicionados.

Nesse contexto, considerando que os limites da responsabilidade do gestor são os atos por ele praticados no âmbito de sua competência, sendo excessivo lhe atribuir também a responsabilidade pelos atos de outrem, conforme se constata nos presentes autos.

Aqui, cumpre reafirmar que a ausência de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado danoso é imprescindível para a imputação de condenação ao gestor, em linha com o reiterado posicionamento desta Casa, e é o que se vê nestes autos.

Desse pressuposto, me parece temerário que esta Corte de Contas, sem que tenha sido chamado para integrar o presente processo o então Vice-Prefeito Municipal, imponha unicamente ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelo então pagamento a maior do subsídio de seu vice.

Nesse contexto, em divergência com o posicionamento técnico e ministerial, considerando que **embora os subsídios fixados para prefeitos e vice-prefeitos possam ser alterados no decorrer do mandado conforme constitucionalmente admitido, constato a ilegalidade da forma realizada ao desrespeitar a Lei Orgânica Municipal, todavia avalio prejudicada a análise irregularidade posta, por verificar que após 10 anos da ocorrência dos fatos, a possibilidade de reabertura da instrução processual não deve prosperar diante da inviabilidade da formação de um contraditório justo, em respeito ao Devido Processo Legal.**

Neste sentido, verifica-se que o Voto do Relator (acolhido por unanimidade) foi no sentido de constatar a irregularidade. A razão do não prosseguimento do julgamento se deu porque se entendeu que seria necessária nova citação e, 10 anos depois da ocorrência dos fatos, tal implicaria em violação ao princípio da

ampla defesa.

No caso destes autos, todavia, não se faz necessária a reabertura da instrução; inclusive, o contraditório já foi implementado não tendo a parte arguido prejuízo à sua ampla defesa.

Quanto à ausência de responsabilização do Vice-prefeito, é válido frisar o que consta na ITC do processo 2283/2012, que trata da Prestação de Contas do exercício de 2011 e de que estes autos são oriundos:

Ausência de comprovação do pagamento do subsídio do VicePrefeito, comprometendo a análise de sua legalidade (Item 6.2, do RTC nº. 37/2013) Inobservância ao disposto no artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual; artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 18 e 19, da Lei Orgânica Municipal; artigo 127, inciso XIII, da Resolução TCEES nº. 182/2002.

Na análise inicial, foi verificada a ausência da ficha financeira do VicePrefeito, o que prejudicou a análise da legalidade dos pagamentos realizados no exercício de 2011. Dessa forma, o responsável foi citado e apresentou a seguinte justificativa: “[...] o vice-prefeito renunciou ao cargo, conforme se observa de documentos anexo, razão pela qual há que se falar em pagamento de subsídio”. Consta à folha 1.700, documento endereçado ao Juiz Eleitoral da 7ª zona – Baixo Guandu – onde o Senhor Hélio Loss Milagres renuncia ao cargo de vice-prefeito, datado de 15 de março de 2011. Ressalta-se que esse documento sequer foi assinado, tampouco, protocolizada. Processo: 2.283/2012 Rubrica: Fls. 1711 Ademais, não foi apresentado nenhum esclarecimento acerca dos meses de 2011, anteriores a suposta renúncia. Assim, considerando que cabe ao ordenador de despesa prestar contas; Considerando a ausência da ficha financeira do Vice-Prefeito, referente aos meses de janeiro à março de 2011, documento integrante da prestação de contas anual, segundo Resolução TCEES vigente à época; Considerando que as explicações e documentos apresentados não foram suficientes para solucionar o assunto em tela; Sugerimos que a presente irregularidade seja mantida. Por oportuno, insta ressaltar que a ausência da ficha financeira e de documentação hábil impede a verificação da regularidade ou não dos pagamentos realizados ao Vice-Prefeito, conforme ocorrido com o Prefeito (Item 6.1, do RTC nº. 37/2013), que inclusive é passível de devolução ao erário.

Em complemento, cita-se excerto do Parecer Prévio 14/2019, nos autos do Processo 7684/2017, que manteve o Parecer Prévio TC 021/2017-8–Segunda Câmara, que afastou a irregularidade em exame no ano de 2011:

Cabe notar que a Sra. Eneide acostou aos autos listagem referente a pagamentos de subsídio ao Vice-Prefeito relativa aos exercícios de 2010 e 2011, demonstrando não ter havido pagamento ao mesmo neste último exercício financeiro. A Área Técnica, quando da ITR 44/2018-7, em análise às contrarrazões apresentadas pela Sra. Eneide, asseverou que:

“Destarte, considerando que a documentação encaminhada nesta fase de Recurso aponta para o não pagamento de subsídio ao Vice-Prefeito do município de Baixo Guandu no exercício financeiro de 2011, tem-se que o presente indicativo de irregularidade não mais persiste.”

Assim sendo, tendo comprovado por meio de documentação juntada aos autos que a ausência de apresentação de ficha financeira se deu porque, de fato, não existiu o referido pagamento, entendo não restar a irregularidade.

Assim, dada a ocorrência da conduta descrita “autorizar e receber pagamento indevido de subsídios em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal”, e diante da ausência de negativa da defesa da ocorrência da autorização e recebimento dos valores apontados na ITI 477/2019, opina-se pela rejeição da defesa, mantendo-se a irregularidade da peça técnica.

Pois bem.

Sou de opinião divergente à esboçada pela área técnica e acolhida pelo *Parquet* de Contas.

De se observar que a própria área técnica opinou pelo não acolhimento do incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal questionada. Assim, se não há negativa de exequibilidade à Lei que permitiu o pagamento dos subsídios, **não há que se falar em autorização e recebimento de pagamento indevido de subsídios em desacordo com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal em pagamento em desacordo com a Constituição.**

Para não restar dúvida e pro concordar com o entendimento, repito trecho da Instrução Técnica Conclusiva 5648/2015-6, opinião acolhida no voto condutor foi **o Parecer Prévio 0046/2016**, constante dos autos do Processo de Prestação de Contas do Município de Baixo Guandu, exercício 2012, TC 2967/2013:

[...]

**Penso, portanto, que a legislação municipal, especificamente quanto à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, mostra-se incompatível com o texto constitucional, posterior e hierarquicamente superior, resultando inaplicável a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu quanto ao tema, dado que não fora recepcionada pela Constituição Federal, alterada pela Emenda 19/1998.**

Diante do exposto, divergindo do entendimento manifesto pelo corpo técnico e acompanhado pelo Ministério Público de Contas e à par de que não houve reconhecimento de vício na Lei Municipal 2.478/2008, que fixou a remuneração para ao Prefeito no exercício de 2011, tendo em vista que a edição Emenda Constitucional 25/2000<sup>12</sup>, voto pelo **afastamento da irregularidade e do ressarcimento proposto**.

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas<sup>13</sup>, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

### **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

#### **1. ACÓRDÃO TC-1314/2020:**

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

- 1.1. NÃO ACOLHER** as preliminares da impossibilidade de repetição de Recurso de Reconsideração e da prescrição, nos termos deste voto;
- 1.2. ACOLHER** a preliminar de coisa julgada tendo em vista que o incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal de Baixo Guandu nº 2.478/2008 é tema deliberado pelo Plenário no ACÓRDÃO 01054/2019-, bem como no

<sup>12</sup> Que alterou a redção do art. 29, inciso VI Emenda Constitucional 19/1998

<sup>13</sup> Acompanha o não acolhimento do incidente e diverge quanto a manutenção da irregularidade, votando pelo afastamento da mesma.



Acórdão 1010/2015 e Parecer Prévio 0046/2016, ambos da primeira Câmara e todos com trânsito em julgado;

- 1.3. **ACOLHER** as razões das justificativas apresentadas pelo senhor **Lastênio Luiz Cardoso, Prefeito Municipal de Baixo Guando, exercício de 2011 e AFASTAR a irregularidade Fixação do subsídio do prefeito e do vice-prefeito em data posterior ao pleito eleitoral e o ressarcimento proposto**, nos termos deste voto.
- 1.4. **Dar ciência** aos interessados;
- 1.5. **Arquivar** após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/11/2020 – 42ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**