



## Acórdão 00264/2021-1 - Conselho Superior de Administração

**Processo:** 04339/2020-9

**Classificação:** Corregedoria - Sindicância

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

### PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SINDICÂNCIA – AUSÊNCIA DE INDICIAÇÃO – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – ARQUIVAMENTO

**O RELATOR EXMO. SR. CONSULHEIRO CORREGEDOR RODRIGO COELHO DO  
CARMO:**

#### **I RELATÓRIO**

Tratam os autos de Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria Normativa N 93/2020, de **25 de agosto de 2020**, que determinou a apuração dos fatos narrados no protocolo 8517/2020.

A **Decisão da Presidência 40/2020** identificou que, ao longo do período de **16/12/1998 a 30/6/2016**, a servidora Luciana Oliveira Buaiz Santos teve suas contribuições previdenciárias recolhidas ao regime geral de previdência social (INSS), quando deveriam ter sido ao regime próprio (IPAJM). Conforme se extrai da Decisão:

Nesse ínterim, tendo a servidora apresentado certidão de tempo de contribuição expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a CJU solicitou, em 2019, à Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) para informar os recolhimentos previdenciários feitos em nome da servidora durante todo o período da cessão, discriminando as datas e o regime previdenciário em favor do qual foram feitos (fls. 34/35, do Volume Digitalizado 04632/2020-1 - peça 04).

Atendendo à solicitação, a SGP acostou as fichas financeiras do período e discriminou os recolhimentos previdenciários efetuados, como segue (fls. 36/118, do Volume Digitalizado 04632/2020-1 - peça 04):

[...]

Considerando as Fichas Financeiras, constantes às fls. 382/463, informamos as datas dos recolhimentos efetuados e para qual Regime Previdenciário foram efetivados, conforme abaixo discriminado:

- No Período de 1º/1/1994 a 15/12/1998 – IPAJM;
  - **No período de 16/12/1998 a 30/06/2016 – INSS;**
  - No período de 1º/7/2016 a 31/12/2019 – IPAJM
  - Informamos que no período de 18/7/1990 a 31/12/1993, à Folha de Pagamento era feita pela SEGER e dessa forma não termos acesso a Ficha Financeira neste período.
- [...] (g.n)

Acerca dessas informações, o Parecer da Consultoria Jurídica nº 245/2020, considera que:

Por fim, tendo em vista o disposto nos autos, há de ser apurada a responsabilidade pela inação de agentes desta Corte, em não transferir as contribuições previdenciárias até então recolhidas ao INSS/Receita Federal, mesmo depois que a servidora em 2011, alertou sobre sua filiação ao Regime Próprio de Previdência, por meio do qual se possa identificar e responsabilizar os agentes públicos responsáveis pela assunção irregular da despesa, tudo mediante ampla defesa e contraditório.

Assim, é passível de ressarcimento os valores apurados decorrentes dos encargos de multas e juros desembolsados pelo ente público, por deixar de recolher a contribuição patronal tempestivamente.

Destaca-se, assim, que os recolhimentos indevidos continuaram mesmo depois de a referida servidora ter alertado a esta Corte, em **29 de novembro 2011**, sobre sua filiação ao regime próprio de previdência.

A Presidência, na decisão retromencionada, estabeleceu que:

### III DECISÃO

Por todo o exposto, nos termos pronunciados pela Consultoria Jurídica e considerando o que mais consta do item II desta Decisão, partindo das premissas de que a aposentadoria da servidora Luciana Oliveira Buaiz Santos, oriunda dos quadros do IJSN e cedida a este Tribunal desde 30/10/1991, quando ocorrer, deve se dar pelo Regime Próprio de Previdência Estadual (IPAJM) e, ainda, de que as contribuições previdenciárias devidas pela empregadora ao IPAJM estão prescritas, nos termos do entendimento vertido no Parecer em Consulta TC 001/2019, DETERMINO, com a urgência que o caso requer:

III.1 À Segafi e suas unidades subordinadas (SGP e SFC) que adotem as medidas necessárias à imediata compensação financeira dos valores recolhidos a título de contribuição de seguridade social indevidamente ao INSS com os valores relativos às contribuições previdenciárias devidas por esta Corte em relação aos servidores exclusivamente comissionados, nos termos do item III.1, do Parecer CJU 00245/2020-9 (peça 13);

III.2 À CJU que elabore a petição e forneça as orientações necessárias à formalização pela Presidência do requerimento administrativo a ser dirigido à Receita Federal/INSS, solicitando a repetição dos valores indevidamente recolhidos entre 1999 e 2016, na forma dos itens II e III.2, do Parecer CJU 00245/2020-9 (peça 13);

III.3 À Segafi e suas unidades subordinadas (SGP e SFC) que providenciem o recolhimento Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) das importâncias devidas a título de contribuição patronal referente à servidora Luciana Oliveira Buaiz Santos (Parecer em Consulta TC 0001/2019), no período compreendido entre a vigência da Lei

Complementar 282, de 22 de abril de 2004, que estabeleceu remissão dos débitos desta natureza e o período não recolhido, que remonta a 2016, como consta do item III.3, do Parecer CJU 00245/2020-9 (peça 13);

**III.4 Ao Gabinete da Presidência que dê CIÊNCIA desta Decisão:**

- a) À servidora interessada, por correio eletrônico institucional;
- b) Ao IJSN, por ofício;
- c) Ao IPAJM, por ofício, fazendo expressa remissão ao Processo SEP 75019264 e ao Protocolo TC 00213/2017-9; e
- d) À Corregedoria, por protocolo interno, nos termos do item III.5, do Parecer CJU 00245/2020-9 (peça 13).**

Em seguida, encaminhe-se o feito à Segafi, alertando-se sobre o término da cessão da servidora em 30/09/2020 (fl. 5, da peça 1, do Protocolo 00213/2017-9, em anexo). (grifo nosso)

Ato seguinte, este Conselheiro Corregedor decidiu, por meio da Decisão em Protocolo 288/2020, após verificar a presença de indícios de irregularidade, solicitar à Presidência a instauração de sindicância, como se vê:

**III CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, satisfeitos os requisitos de admissibilidade impostos pela legislação de regência para conhecimento da matéria, **decido:**

Encaminhar ao presidente deste Tribunal o pedido de instauração de **SINDICÂNCIA**, nos moldes do art. 5º, III, da Resolução 303/2017.

Com base na proposição acima citada, o Exmo. Conselheiro Presidente determinou a instauração desta sindicância, que foi devidamente instruída pela Comissão Permanente de Sindicância – CSAD – deste Tribunal.

Após o término da instrução processual, a CSAD elaborou o **Relatório Técnico Conclusivo 002/2020-5**, onde deliberou pelo arquivamento desta Sindicância, ante a consumação da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, vejamos:

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

Os trabalhos desta comissão devem se ater, tão somente, a aspectos disciplinares, em detrimento das questões burocráticas, procedimentais e de responsabilidade financeira abordados.

De qualquer forma, o longo período descrito nos autos nos leva a uma inevitável reflexão sobre o instituto da prescrição. De acordo com a informação de que o recolhimento ao regime errado ocorreu **até 30/06/2016**, cabe verificar os prazos prescricionais previstos na Lei Complementar nº 46/94, a seguir:

**Art. 156** - O direito de pleitear na esfera administrativa e o **evento punível prescreverão:**

**I – em cinco anos:**

**a) quanto aos atos de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade;**

b) quanto aos atos que impliquem pagamento de vantagens pecuniárias devidas pela Fazenda Pública estadual, inclusive diferenças e restituições;

II – em dois anos, quanto às faltas sujeitas à pena de suspensão; e

III – em cento e oitenta dias, nos demais casos, salvo quando outro prazo for fixado em lei.

Considerando que a presente sindicância foi instaurada em **25 de agosto de 2020**, ocasião em que houve a interrupção da prescrição, mostram-se passíveis de punição disciplinar eventuais infrações funcionais cometidas por servidores desta Corte entre **25/08/2015 a 25/08/2020**.

Ocorre que, conforme dito, o recolhimento indevido de contribuição previdenciária ao INSS perdurou somente até **30/06/2016**, data do último evento irregular alcançável por medida disciplinar funcional desta Corte.

Portanto, o presente parecer deve considerar como puníveis as possíveis infrações ocorridas entre **25/08/2015 a 30/06/2016**, identificando eventuais responsáveis pelas irregularidades, caso fique demonstrado nexo de responsabilidade entre a conduta e o resultado lesivo, bem como conduta, ao menos, culposa por parte dos servidores envolvidos.

Nesse contexto, é imprescindível que fique demonstrada a cadeia de atos que culminaram na ocorrência da irregularidade e, principalmente sua perpetuação durante o período de quase 18 anos.

Verifica-se que a irregularidade se originou de conduta praticada na longínqua competência de **dezembro de 1998**, não se mostrando frutífera qualquer tentativa de responsabilização funcional de servidores em relação a à origem da irregularidade por motivos diversos, mas sobretudo pelo longo transcurso do tempo e, por conseguinte, pela ocorrência inequívoca da prescrição quinquenal.

Daí em diante, a irregularidade foi continuada por diversos anos e, tão somente em **2011**, ocorreu um fato novo com potencial de cessar e corrigir os pagamentos indevidos a partir de então, os quais merecem análise mais aprofundada.

Conforme consta do processo admissional da servidora Luciana Oliveira Buaiz Santos (TC 1233/1995), página 175 do volume digitalizado 4631/2020, essa servidora protocolou requerimento no dia 29 de novembro de 2011 para **retificação de sua situação previdenciária**, observando que sua contribuição deveria ser realizada em favor do regime próprio de previdência (IPAJM).

Consta do referido documento despacho do então chefe da antiga 3º CA, denominação do setor responsável pela gestão de pessoas àquela época, **Durval Senna da Silva**, remetendo o protocolo à Diretoria Geral de Secretaria (DGS), responsável pela gerência administrativa do TCEES.

Consta, ainda, do mesmo documento, despacho do então Diretor-Geral de Secretaria, **José Teixeira Leite**, remetendo a solicitação de volta para a 3º CA.

Não consta no processo de admissão da servidora outra informação sobre o andamento do referido protocolo, sendo certo, contudo, que não houve correção da situação previdenciária, **mesmo diante de solicitação expressa nesse sentido**, o que demonstra de forma cristalina conduta desidiosa e omissiva por parte de servidores então responsáveis pela alteração do registro cadastral, certamente passível de responsabilização funcional.

Inobstante tal conclusão, repita-se, tais fatos foram **alcançados pelo fenômeno da prescrição** quinquenal para fins de sanção disciplinar, devendo a apuração da presente sindicância se concentrar nos atos praticados entre 25/08/2015 a 30/06/2016.

Dando seguimento, é imperativo que tracemos uma linha do tempo com todos os responsáveis pelas chefias e coordenações do setor de gestão de pessoas no período investigado, mormente a partir da data em que houve o alerta por parte da servidora.

Com esse intuito, diante de solicitação desta Comissão de Sindicância, o atual chefe da Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP, Giuliano Medina Silva, forneceu a relação dos servidores que ocuparam os referidos cargos no período de **janeiro de 2011 a julho de 2016**, senão vejamos:

Em resposta aos questionamentos levantados seguem abaixo as informações ponto a ponto:

- 1) Relação dos servidores que ocuparam cargos de chefia ou coordenação na Secretaria de Gestão de Pessoas no período de janeiro de 2011 a julho de 2016, informando o respectivo período de lotação nos cargos e a descrição das atribuições.

DURVAL SENA DA SILVA:

- 1) Portaria P nº 51, publicada no D.O. de 11/1/2008, revoga a Portaria P nº 161/2005, publicada no D.O. de 1/9/2005 que o designou para atividades de Coordenação Técnica, nomeando-o para exercer o cargo em comissão de Chefe da 3ª Controladoria Administrativa.
- 2) Portaria P nº 139, publicada no D.O. de 13/2/2012, exonera o servidor do cargo em comissão de Chefe da 3ª Controladoria Administrativa, a partir de 10/2/2012.

BIANCA TRISTÃO SANDRI

- 1) Portaria nº 140-P, publicada no D.O. de 13/2/2012, nomeia a servidora para exercer em comissão o cargo de Chefe da 3ª Controladoria Administrativa, a contar de 10/2/2012.
- 2) Portaria 240-P, publicada no Diário Oficial de Contas de 2/1/2020, exonera a servidora do cargo em comissão de Secretária Administrativa da SGP, a contar de 1/1/2020.

ELISETE MARIA DUARTE ALVES:

- 1) Portaria P nº 45, publicada no D.O. de 5/3/2009, designa a servidora para exercer a atividade de Coordenação Técnica da 3ª Controladoria Administrativa.
- 2) Portaria P nº 362, publicada no Diário Oficial de 12/7/2012, revoga a pedido, a contar de 9/7/2012, a Portaria P nº 45, publicada no D.O. de 5/3/2009 que a designou para exercer a atividade de Coordenação Técnica.

JUNIA GAVA CALIL:

- 1) Conforme Portaria P nº 481, publicada no D.O. de 21/11/2012, a servidora foi designada para exercer a atividade de Coordenação Técnica na 3ª Controladoria Administrativa, a partir de 21/11/2012.

Verifica-se que o servidor **Durval Sena da Silva**, a quem poderia ser, em tese, atribuída responsabilidade pela omissão que culminou na permanência da situação irregular, foi **responsável pela chefia do setor no período de 11/01/2008 a 13/02/2012**, estando no cargo no período que houve o alerta do equívoco por parte da servidora, tendo sido auxiliado em parte desse período pela coordenadora **Elisete Maria Duarte da Silva**, que permaneceu no cargo entre **05/03/2009 a 09/07/2012**, embora não haja nenhum elemento probatório que indique sua responsabilidade.

Denota-se que, na sequência, a servidora **Bianca Tristão Sandri** ocupou o cargo de chefia do setor responsável pela gestão de pessoas entre **10/02/2012 a 01/01/2020**, com o auxílio da coordenadora **Junia Gava**

**Calil** na maior parte desse período, tendo sido esta nomeada em **21/11/2012**, estando ainda ocupando o cargo de coordenação nos dias atuais (dezembro de 2020).

Vislumbra-se, assim, que as referidas servidoras estavam no exercício dos cargos de chefia e coordenação do setor entre os dias **25/08/2015 a 30/06/2016**, período no qual deve ser concentrada a presente apuração, considerando a permanência da irregularidade até 30/06/2016 e a ocorrência da prescrição em relação a atos anteriores ao dia 25/08/2015.

Assim, é de se perquirir se é possível imputar **culpa** à conduta das referidas servidoras, tendo por base a teoria da **responsabilidade subjetiva**, há muito adotada por esta Corte no processo de responsabilização de agentes públicos submetidos ao seu crivo.

Nesse sentido, considerando todo o contexto fático e a permanência da irregularidade por tantos anos, concluímos que se trata de **erro escusável**, uma vez que decorreu da perpetuação de equívoco cometido por terceiros que ocuparam os referidos cargos anteriormente, em um primeiro momento por possível erro interpretação da legislação (1998) e, em segundo momento, por conduta desidiosa na correção do equívoco após ciência de sua ocorrência (2011).

Dessa forma, a inobservância da inconsistência nos lançamentos previdenciários, realizados de forma incorreta há tanto tempo, não pode ser considerada como falha grave.

Pontuamos que embora essa ação seja recomendável de tempos em tempos, principalmente a partir da constatação da falha ora investigada, sua ausência naquela época, por si só, não pode ser considerada suficiente para sanção das servidoras.

Nesse sentido, o atual chefe da Secretaria de Gestão de Pessoas respondeu a esta Comissão o seguinte questionamento sobre rotinas de revisão de dados de servidores lançados no sistema de pagamento e recolhimento de contribuições previdenciárias do TCEES:

3- Informação quanto à existência de rotina de revisão de dados de servidores lançados no sistema de pagamento e recolhimento de contribuições previdenciárias do TCEES.

Sobre este questionamento **não existe um rotina constante de revisão de dados mensal quanto a recolhimento de contribuições previdenciárias, visto que quando do cadastramento do servidor o mesmo é classificado como efetivo ou comissionado, dessa forma o sistema já efetua de forma automática a rotina com os respectivos lançamentos mês a mês seja para INSS ou IPAJM**. Não há possibilidade de alteração do sistema de recolhimento no sistema salvo se houver alteração no cadastro original do servidor que modifique seu status de efetivo para comissionado ou vice versa. (g.n)

Inclusive há precedente na jurisprudência desta Tribunal de Contas, em situação bastante similar, no sentido de não sancionar servidores responsáveis pela continuidade de recolhimento irregular de contribuição previdenciária causado por servidores que o antecederam na função, por considerar o **erro como escusável**. É o que se verifica no **Acórdão TC 1597/2019-Plenário**, conforme excerto a seguir:

ACÓRDÃO TC 1597/2019 – PLENÁRIO

Tratam os presentes autos de Auditoria de Conformidade no Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES e no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – TJES, no período compreendido entre janeiro e agosto de 2017, para avaliar as conformidades dos pagamentos de aposentadorias e pensões dos membros e servidores que estão sendo geridos nestes órgãos.



(...)RECOLHIMENTO AUSENTE OU A MENOR DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE PAGAMENTO DE PAE E SOBRE DIFERENÇAS DE SUBSÍDIOS RESTITUÍDAS

(...) Observo que houve a ausência de recolhimento e o recolhimento a menor de contribuições previdenciárias em relação às verbas citadas, até mesmo porque os defendentes reconheceram a situação irregular.

Através das justificativas apresentadas pelos responsáveis, é possível perceber que **os responsáveis ingressaram nos seus cargos após o início do pagamento das parcelas referentes ao PAE e à diferença de subsídios e que deram apenas continuidade aos pagamentos que já vinham sendo realizados pelos gestores anteriores.**

(...)Mesmo diante da configuração da irregularidade que ocasionou prejuízo ao IPAJM, não foi comprovado o dolo ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, já que no presente caso, não se verifica a má fé no recolhimento a menor das contribuições, até mesmo porque as diferenças somente foram pagas quando os magistrados já se encontravam na inatividade.

(...)Desta forma, **estamos diante do erro escusável, não seria factível se esperar, de imediato, que os novos gestores efetuassem um diagnóstico completo da folha de pagamento do tribunal de forma a verificar possíveis irregularidades.**

Entendo que estamos diante de uma má interpretação das normas legais à época do início dos pagamentos, ou seja, estamos diante de um erro escusável, motivo pelo qual acompanho o entendimento técnico e mantenho a irregularidade, com a responsabilização dos Srs. (...), deixando de aplicar multa em razão dos motivos já expostos.

(...) Assim, resta configurado o desequilíbrio financeiro e atuarial ao regime de previdência, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 1º, inciso II da Lei 9.717/98 e ainda a utilização de recursos públicos de forma indevida, devendo haver a recomposição do dano ao erário.

(...) Com isso, acompanho o entendimento técnico e entendo que deve ser determinado ao TJES para que no prazo de 180 dias instaure e finalize procedimento administrativo para apuração, com base na folha completa de magistrados inativos, dos valores correspondentes a aplicação de alíquota previdenciária integral (11%) incidente sobre as verbas recebidas a título de PAE e/ou diferenças de subsídios que não tenham sido devidamente recolhidas, ou mesmo que tenham sido recolhidos a menor, no período compreendido entre agosto de 2010 até os dias atuais, além do consequente recolhimento aos cofres do IPAJM dos valores não repassados nesse período, visando a recuperação do possível dano ao erário, a fim de possibilitar o monitoramento pela área técnica desse Tribunal.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 01597/2019-2. Processo TC 07068/2017-2. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 26/11/2019, Data da Publicação no DO-TCES: 02/12/2019).

Denota-se, portanto, que a conclusão pela não responsabilização das servidoras que deram continuidade ao recolhimento irregular encontra-se alinhada com a jurisprudência desta Corte, em sintonia com o princípio da segurança jurídica.

### 3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando que a admissibilidade foi analisada pelo senhor conselheiro corregedor, opinamos no sentido que as condutas de servidores que **deram origem** à irregularidade ora investigada e

permitiram sua perpetuação mesmo diante da ciência desta, todas **anteriores ao dia 25/08/2015**, foram alcançadas pelo fenômeno da **PRESCRIÇÃO**, ao passo que não é possível atribuir culpa às condutas praticadas entre essa data e o dia **30/06/2016** (última competência em que houve recolhimento indevido), por se tratar de mera continuidade da conduta irregular provocada por terceiros, cuidando-se, pois, de erro escusável não sancionável.

Assim, opinamos pelo **ARQUIVAMENTO** desta sindicância, nos termos do artigo 249, § 2º, inciso I<sup>1</sup>, da Lei Complementar nº 46/1994.

Vitória, 07 dezembro de 2020.

**Murilo Costa Moreira**

Presidente da Comissão Permanente de Sindicância

**Lucas Pinheiro Sathler**

Membro

**Sergio João Ferreira Lievore**

Membro

Após, foram os autos encaminhados à Corregedoria para elaboração de Voto e Julgamento pelo Conselho Superior de Administração deste Tribunal de Contas.

## **II FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 COMPETÊNCIA DA CORREGEDORIA**

Inicialmente, cabe analisarmos a competência do Corregedor desta Corte para decidir o presente caso.

---

<sup>1</sup> **Art. 249** - A sindicância se constituirá de averiguação sumária promovida no intuito de obter informações ou esclarecimentos necessários à determinação do verdadeiro significado dos fatos denunciados.

**§ 2º** Da sindicância poderá resultar:

**I** - arquivamento do processo;



A Lei Complementar 621, de 08 de março de 2012, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, estabelece em seu artigo 15, inciso II, a competência do corregedor para “examinar e relatar os processos administrativos referentes a deveres dos servidores, auditores e membros”.

No mesmo sentido predispõe o Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Resolução 261, de 04 de junho de 2013, em seu artigo 22, inciso II.

Da mesma forma, na Resolução 302, de 18 de abril de 2017, Regimento Interno da Corregedoria, em seu artigo 2º, XIII, é ressaltada a competência do corregedor para “examinar e relatar os processos disciplinares, incluindo os de natureza ética, referentes a deveres de servidores, após parecer final das respectivas comissões, encaminhando-os ao presidente do Tribunal”.

Assim, verifico que compete ao Conselheiro Corregedor a análise e consequente voto acerca dos fatos apontados neste processo de sindicância, pois trata-se de processo disciplinar referente a deveres de servidores desta Corte de Contas, sendo, ao final, levado a julgamento pelo Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas.

## **II.2 MÉRITO**

Analisando-se os autos, corroboro a conclusão prolatada pela CSAD em seu relatório técnico conclusivo, acrescentando-se os argumentos abaixo explicitados.

O Relatório Técnico Conclusivo apresentado pela comissão de sindicância, conforme exposto acima, conclui pelo arquivamento em decorrência da prescrição por conta de:

que as condutas de servidores que deram origem à irregularidade ora investigada e permitiram sua perpetuação mesmo diante da ciência desta, todas anteriores ao dia 25/08/2015, foram alcançadas pelo fenômeno da PRESCRIÇÃO, ao passo que não é possível atribuir culpa às condutas praticadas entre essa data e o dia 30/06/2016 (última competência em que houve recolhimento indevido), por se tratar de mera continuidade da conduta irregular provocada por terceiros, cuidando-se, pois, de erro escusável não sancionável.

Para estabelecermos o marco inicial do prazo prescricional e analisarmos se houve sua consumação, cabe fazermos alguns esclarecimentos.

De início, temos que ressaltar a mudança de entendimento havida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto a data em que se inicia o prazo prescricional de procedimentos disciplinares.

Na doutrina e na jurisprudência, há muito se discute se a data em que se iniciaria o curso do prazo prescricional se daria na data do evento ou na data da ciência do evento. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça – STJ –, até 2019, indicava que o início do prazo se dava com a ciência dos fatos por qualquer autoridade do serviço público, isto é, a ciência de suposto ilícito funcional por qualquer autoridade do órgão público iniciaria o curso do prazo prescricional, não sendo necessário que tal autoridade fosse a competente para a abertura do processo disciplinar, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DE AÇÃO DISCIPLINAR. No âmbito de ação disciplinar de servidor público federal, o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal começa a fluir na data em que a irregularidade praticada pelo servidor tornou-se conhecida por alguma autoridade do serviço público, e não, necessariamente, pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar. Isso porque, de acordo com o art. 142, § 1º, da Lei 8.112/1990, o prazo prescricional da pretensão punitiva começa a correr da data em que a Administração toma conhecimento do fato imputado ao servidor. Ressalte-se que não se desconhece a existência de precedentes desta Corte no sentido de que o termo inicial da prescrição seria a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD. No entanto, não seria essa a melhor exegese, uma vez que geraria insegurança jurídica para o servidor público, considerando, ademais, que o § 1º, supra, não é peremptório a respeito. Pressupõe, tão só, a data em que o fato se tornou conhecido. Assim, é patente que o conhecimento pela chefia imediata do servidor é suficiente para determinar o termo inicial da prescrição, levando-se em conta, ainda, o art. 143 da mesma lei, que dispõe que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”. Precedentes citados do STJ: MS 7.885-DF, Terceira Seção, DJ 17/10/2005; e MS 11.974-DF, Terceira Seção, DJe 6/8/2007. Precedente citado do STF: RMS 24.737-DF, Primeira Turma, DJ 1º/6/2004. MS 20.162-DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 12/2/2014.

Portanto, assim que qualquer autoridade, até mesmo o chefe imediato de um servidor, tomasse ciência de qualquer indício de irregularidade o prazo prescricional começaria a fluir. Com efeito, restou claro no processo de sindicância que os fatos

investigados eram de ciência dos chefes da unidade Secretaria de Gestão de Pessoas desta Corte, tendo sido notificados em 2011 pela servidora Luciana Oliveira Buaiz Santos de que era filiada ao regime estatutário, estendendo-se o recolhimento indevido até junho de 2016.

Desta forma, a mudança de entendimento do STJ, onde restou consignado que apenas a ciência por parte da autoridade competente para abertura do processo disciplinar autorizaria o início do prazo prescricional, consolidado na súmula 635 de 2019<sup>2</sup>, não pode ser aplicada ao presente caso.

Em primeiro lugar, a prescrição já estava consolidada à época da publicação da súmula, o que será fundamentado abaixo.

Em segundo lugar, por conta da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB<sup>3</sup>, conforme seu art. 23, onde preceitua que a mudança de interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado que imponha condicionamento de direito, no caso a possibilidade de punição dos servidores listados nesta sindicância, deve prever regime de transição, o que nesse caso não se mostra possível, por se tratar de prescrição relacionada a direito indisponível dos servidores supracitados e em razão do fenômeno da prescrição já estar consumado.

Assim, a prescrição já estava consolidada, a pretensão punitiva desta Corte já tinha sido fulminada, não havendo a possibilidade de se iniciar aquilo que já se encerrou, caso se adotasse o entendimento da súmula, também por conta da impossibilidade de retroação do entendimento alterado em 2019 pelo STJ, que seria prejudicial aos servidores interessados.

---

<sup>2</sup> **Súmula 635-STJ:** Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei nº 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

<sup>3</sup> DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.  
**Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Ainda, em consonância com este entendimento, o regime estatutário dos servidores civis do Estado do Espírito Santo, em seu art. 157, §2º, determina que o curso prescricional iniciar-se-á da data do fato punível e será interrompido pela abertura da sindicância, abaixo:

**Art. 157 – (...)**

§ 2º - Em se tratando de evento punível, o curso da prescrição começa a fluir da data do referido evento e interrompe-se pela abertura da sindicância ou do processo administrativo-disciplinar.

Também a Resolução 303, de 18 de abril de 2017, deste Tribunal de Contas, em seu art. 70, *caput*, dispõe:

**Art. 70.** O prazo da prescrição contar-se-á do evento punível ou de seu conhecimento pelo Tribunal.

Nesse sentido, por se tratar de infração permanente que perdurou até 30/06/2016 com a ciência dos chefes da unidade SGP desde 2011, e com base no entendimento acima sustentado, corroborado pela legislação estadual pertinente à matéria, juntamente com a Resolução que regulamenta o assunto nesta Corte, resta consignado que o curso prescricional iniciou-se em 30/06/2016.

Tendo tais argumentos como pressuposto, e o início do prazo prescricional na data suso mencionada, entendo que a prescrição da pretensão punitiva desta Corte já se consumou.

Cabe ressaltar, entretanto, que discordamos da comissão de sindicância, neste ponto específico, onde concluem que os atos praticados se subsumiriam à penalidade de demissão, haja vista o destaque, em seu relatório técnico conclusivo, do art. 156, I, a, da LCE 46/94, que predispõe sobre o prazo prescricional de 5 anos. Com efeito, ao verificarmos as condutas passíveis de punição neste processo, em tese, verificamos a subsunção das condutas na penalidade de advertência, cujo prazo prescricional é de 180 dias.

Por esse ângulo, cabe agora demonstrarmos a inadequação da penalidade de demissão das condutas presentes neste processo disciplinar e apontarmos qual seria, em tese, o ilícito administrativo e sua penalidade a que estariam sujeitos os

responsáveis, identificando, ao fim, o prazo prescricional que se aplica ao caso concreto.

Verifica-se das condutas apontadas que não houve comprovação de ato doloso por parte dos chefes da unidade citada, afastando-se possível alegação de improbidade administrativa, ademais por a mesma não se configurar apenas como “mera irregularidade, mas como ilegalidade qualificada pela imoralidade, má-fé”<sup>4</sup>, o que não se demonstrou no caso em espécie, não sendo razoável imputar tal gravame aos servidores investigados, quando o que verificou-se foram recolhimentos ao fundo previdenciário de forma equivocada.

Outrossim, não houve ausência de recolhimento previdenciário, tendo havido apenas erro quando ao regime correto a que deveriam ter sido recolhidas as contribuições, afastando-se o enquadramento do ato no inciso XXIII, do art. 221, da LCE 46/94<sup>5</sup>, que poderia ensejar a aplicação de demissão<sup>6</sup>.

Com efeito, o não recolhimento de contribuição equipara-se ao crime de apropriação indébita, enquanto que o recolhimento a fundo errado trata-se de erro administrativo, não podendo ser os dois atos enquadrados na mesma figura jurídica, tampouco serem ambos passíveis de demissão, sob pena de afrontar-se o princípio da proporcionalidade, o que se corrobora analisando-se o regramento jurídico dado pelo regime estatutário dos servidores civis do Estado quanto à situação fática analisada.

Cabe ressaltar, também, que os fatos delineados não se adequam à capitulação de conduta desidiosa, pois tal infração disciplinar demanda reiteração da conduta, já punida de forma mais branda pela administração, de forma a demonstrar ao servidor a inadmissão dos atos praticados, na forma da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça:

“4. **A desídia**, passível da aplicação de pena disciplinar máxima de demissão, conforme os arts. 117, XV, e 132, XIII, da Lei 8.112/90,

---

<sup>4</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Atlas, 2007, p. 19.

<sup>5</sup> **Art. 221** - Ao servidor público é proibido: (...) **XXIII** – dar causa, mediante ação ou omissão, ao não recolhimento, no todo ou em parte, de tributos, ou contribuições devidas ao Estado;

<sup>6</sup> **Art. 234** - A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...) **XIV** – transgressões previstas no art. 221, XIX a XXVI.

**pressupõe não um ato único ou isolado, mas uma forma de proceder desatenta, negligente, desinteressada e reiterada do servidor público.** 5. **Havendo indícios de conduta desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique ao acusado uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional.** Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão. 6. A aplicação da pena de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a servidor público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular.” (MS 12317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/04/2008, DJe 16/06/2008) (grifo nosso)

Afastando-se os ilícitos acima referenciados, resta para subsunção ao caso concreto o art. 220, VI, que predispõe:

**Art. 220** - São deveres do servidor público:

(...)

**VI** – observar as normas legais e regulamentares;

O descumprimento do dever funcional acima mencionado pode ocasionar, conforme o regime jurídico dos servidores estaduais, a pena de advertência, que prescreve em cento e oitenta dias, *ipsis literis*:

**Art. 232** - A advertência será aplicada verbalmente ou por escrito nos casos de violação de proibição constante do art. 221, I a III, **e de inobservância de dever funcional previsto nesta Lei**, que não justifique imposição de penalidade mais grave. (grifo nosso).

(...)

**Art. 156** - O direito de pleitear na esfera administrativa e o evento punível prescreverão:

(...)

**III** – em cento e oitenta dias, nos demais casos, salvo quando outro prazo for fixado em lei.

Desta forma, como o último ato de recolhimento indevido ocorreu em 30/06/2016 e o prazo prescricional aplicado ao caso é de cento e oitenta dias, nota-se que a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, quanto ao regime disciplinar, iniciou-se em 30 de junho de 2016 e consumou-se em 27 de dezembro de 2016.

Por fim, cabe ressaltar que possível demanda acerca de devolução de valores, por meio de eventual responsabilidade civil de servidores gerada por dano ao erário, não



está abarcada na análise procedida, que apenas versa sobre os ilícitos funcionais dos servidores desta Corte, competência desta Corregedoria.

Ante o exposto, tendo por base os fatos e o entendimento jurídico acima apontados, **voto pelo arquivamento** da presente sindicância, **ante a consumação da prescrição** da pretensão punitiva deste Tribunal.

### III CONCLUSÃO

Pelo exposto e com base na competência outorgada pelo art. 15, inciso II da Lei Complementar Estadual 621/2012 e pelo art. 22, inciso II da Resolução TC 261/2013 (RITCES), acompanho parcialmente o entendimento vertido pela comissão processante em seu relatório conclusivo, divergindo quanto à fundamentação, tendo em vista que não vislumbro atos passíveis de demissão no presente processo, o que ensejaria o prazo prescricional de 5 anos, mas, apenas, atos em tese passíveis de enquadramento na penalidade de advertência, cujo prazo prescricional é de 180 dias, a se iniciar em 30/06/2016, consumando-se em 27 de dezembro de 2016.

Nesse sentido, **VOTO pelo arquivamento** deste processo em decorrência da **consumação da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.**

**Rodrigo Coelho do Carmo**

Conselheiro Corregedor

### 1. ACÓRDÃO TC-264/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em **Sessão Administrativa do Conselho Superior de Administração**, ante as razões expostas pelo Relator:

**1.1. Arquivar** o processo em decorrência da consumação da prescrição da pretensão punitiva.

**2. Unânime**

3. Data da Sessão: 09/03/2021 - 2ª Sessão Administrativa do Conselho Superior de Administração.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**