



Acórdão 00750/2022-1 - Conselho Superior de Administração

Processos: 06895/2021-8, 05412/2020-4

Classificação: Recursos Humanos Recurso Inominado

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Interessado: LUIZ GUILHERME VIEIRA, SINDICATO DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradores: LUIS GUSTAVO NARCISO GUIMARAES (OAB: 10997-ES)

RECURSO INOMINADO – NÃO CONHECER – NÃO CABIMENTO – INTEMPESTIVIDADE – DAR CIÊNCIA AO INTERESSADO – ARQUIVAR.

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

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Inominado interposto pelo Sindicato dos Auditores de Controle Externo do Estado do Espírito Santo – SINDACE, em face da Decisão da Presidência nº 74/2021-8, relativamente ao processo nº 5412/2020-4, que indeferiu o pedido formulado pela entidade recorrente “(...) sem prejuízo de que seja renovado após o deslinde dos procedimentos tratados nos Processos 3343/2019-1 e 804/2021-1 e caso haja alteração do entendimento vertido no Parecer em Consulta 00028/2021-8, que ainda pende do trânsito em julgado, haja vista a possibilidade, ao menos em tese, de sua mutabilidade”.

Em síntese, o recorrente requer seja este recurso “[...] conhecido e provido para reformar a decisão recorrida e determinar o recálculo das diferenças remuneratórias

decorrentes dos 11,98% (onze inteiros, nove décimos e oito centésimos por cento) aplicados a remuneração dos servidores ora representados, em razão da conversão dos salários de Unidade Real de Valor em Reais, mediante a incidência do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), a partir de junho de 2009, além da aplicação dos juros de mora, em consonância com os termos do Recurso Especial nº 870.947 (Tema nº 810)”.

Alternativamente, requer “[...] seja autorizado o pagamento da diferença com base na VRTE, com suporte no Parecer Consulta 00028/2021-8, emitido nos autos do Processo TC 504/2020-3, deste TCE/ES”.

Por meio do Despacho 47734/2021-9 foram os autos encaminhados ao Gabinete da Presidência para a apresentação de contrarrazões, conforme determina o regimento interno deste Tribunal, tendo sido apresentada a Decisão da Presidência 85/2021-6, na qual a presidência reafirma o conteúdo da decisão impugnada e alega, ainda, a intempestividade do recurso interposto.

Após, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, faz-se necessária a averiguação do atendimento dos requisitos de admissibilidade referente ao recurso inominado, notadamente em razão do apontamento presente na manifestação da Presidência desta Corte de Contas quanto à questões atinentes aos pressupostos recursais para que, assim, se possa passar, caso necessário, à próxima etapa decisória, qual seja à análise meritória.

Via de regra, a teoria geral dos recursos aponta a existência de pressupostos recursais intrínsecos e extrínsecos. Os primeiros relacionam-se ao próprio direito de recorrer, bem como ao próprio exercício deste direito. Por outro lado, os segundos dizem respeito ao modo de exercício do direito de recorrer.

Muito embora os Tribunais de Contas disponham de uma processualística própria, a aplicação da teoria geral dos recursos aos meios de impugnação previstos às suas decisões é perfeitamente compatível com o ordenamento jurídico, vez que em diversas passagens tanto da Lei Complementar nº. 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), quanto da Resolução TCEES nº. 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), observa-se a similitude dos pressupostos recursais, seus conceitos e finalidades, com o direito processual civil aplicável aos julgamentos realizados pelo Poder Judiciário.

Neste particular, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os requisitos de admissibilidade recursal dizem respeito ao cabimento, à legitimidade para recorrer, ao interesse em recorrer, à tempestividade, à regularidade formal e à inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer.

À uma primeira análise, verifica-se que o recurso interposto é fundamentado no art. 152, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 46/1994, havendo a necessidade de se aferir a previsão legal de recursos cabíveis para a impugnação da decisão proferida. É o que se denomina de princípio da recorribilidade.

Na dicção de Cheim Jorge¹, *“este requisito está ligado intrinsecamente a duas circunstâncias: a primeira, concernente à necessidade de o pronunciamento judicial ser recorrível e segunda deriva do fato de o recurso utilizado ser o correto para o reexame da decisão”*.

No tocante, portanto, à recorribilidade, constato que a decisão que se pretende impugnar, qual seja, a Decisão da Presidência nº 74/2021-8, proferida nos autos do processo nº 5412/2020-4, é passível de ser atacada por recurso, razão pela qual se pode afirmar preenchido o primeiro dos pontos necessários a ser ultrapassado para o atendimento do referido princípio.

Todavia, no que diz respeito à adequação do recurso manejado e interposto pelo recorrente, apesar de intitulado como recurso inominado, tenho que o recurso adequado e próprio para a impugnação da decisão acima mencionada não é aquele

¹ CHEIM JORGE, Flávio. Teoria Geral dos recursos cíveis. 7 ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 112.

previsto no art. 152-154² da LC nº 46/1994, mas sim aquele constante no art. 479³, da Resolução TC 261/2013, visto não estarem, nos presentes autos, materializadas as hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 152 da LC nº 46/1994.

Tenho que a questão subjacente, e para o qual se pretende solução, encontra-se relacionada com a prática de atos de administração financeira dos recursos desta Corte de Contas, cuja competência é acometida ao Presidente desta Casa, por meio dos arts. 13⁴, VIII, da Lei Complementar nº. 621/2012 e 20⁵, X, da Resolução TCEES nº. 261/2013.

Assim, a previsão expressa de recurso cabível para a impugnação de decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo em matéria de sua competência, impõe a necessidade de sua observância, afastando-se a aplicação da Lei Complementar nº. 46/94.

Esta constatação é reforçada a partir da leitura do art. 479, §2^{o6}, da Resolução TC 261/2013 c/c art. 4^o, parágrafo único⁷, da Resolução TC 340/2020, que informam ser

² **Art. 152** - Caberá recurso:

I – do indeferimento do pedido de reconsideração;

II – das decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos.

Parágrafo único - O recurso será dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão e, sucessivamente, em escala ascendente, às demais autoridades.

Art. 153 - A autoridade recorrida poderá, alternativamente, reconsiderar a decisão ou submeter o feito, devidamente instruído, à apreciação da autoridade superior.

Art. 154 - O prazo para interposição de pedido de reconsideração ou de recurso é de trinta dias, a contar da publicação ou da ciência, pelo interessado, da decisão recorrida.

³ **Art. 479**. Das decisões do Presidente caberá recurso inominado ao Plenário, no prazo de quinze dias, a contar da publicação ou da ciência pelo interessado, sendo facultado àquele apresentar contrarrazões, em igual prazo.

⁴ **Art. 13**. Compete ao Presidente, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

[...] **VIII** - movimentar, diretamente ou por delegação, os recursos consignados em orçamento próprio e praticar todos os atos de administração financeira, orçamentária e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal;

⁵ **Art. 20**. Compete ao Presidente, sem prejuízo de outras atribuições legais e regulamentares:

[...] **X** - movimentar os recursos consignados em orçamento próprio e praticar todos os atos de administração financeira, orçamentária e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal;

⁶ **Art. 479**. [...]. **§2º**. O recurso de que trata este artigo tem cabimento residual e não se aplica a situações reguladas pela Lei Complementar Estadual 46, de 31 de janeiro de 1994, pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e a outros casos com recursos próprios previstos em legislação específica.

o recurso inominado, previsto no *caput* do art. 479 da Resolução TC 261/2013, o recurso cabível na situação ora em análise.

É importante salientar que a não adequação do recurso manejado pela parte Recorrente poderia ser superada a partir da aplicação do denominado princípio da fungibilidade, previsto no 399⁸, *caput*, da Resolução TCEES nº. 261/2013. Todavia, a fim de que assim se procedesse exige a norma citada que o recurso equivocadamente interposto tenha respeitado o prazo do meio de impugnação adequado, ponto a ser abordado a seguir.

Com efeito, ausente a adequação ou, em outros termos, a correspondência recursal devida, cuja ideia remete à correção da modalidade recursal escolhida frente à decisão que se quer impugnar, imperiosa é a inadmissibilidade do recurso.

Ademais, estabelecida a premissa no caso *sub examine* de que o recurso adequado para os fins pretendidos pelo recorrente é o recurso previsto no *caput* do art. 479 da Resolução TC 261/2013, exsurge a questão acerca da (in) tempestividade do recurso interposto, conforme assinalado pela Presidência deste TCEES em sua manifestação apresentada nos presentes autos por meio da Decisão da Presidência 85/2021-6.

De acordo com esta manifestação, à luz do prazo fixado no *caput* do art. 479 da Resolução TC 261/2013, o presente recurso seria intempestivo, uma vez que fora protocolizado em 10/11/2021 sob o nº 25085/2021-7 e, em seguida autuado sob o nº 6895/2021-7, extrapolando, portanto, o prazo recursal de 15 (quinze) dias após a ciência da decisão recorrida pela entidade, ocorrida em 13/10/2021, conforme atesta a Peça Complementar 48419/2021-8.

Fato é que, considerando o entendimento firmado neste voto de que o recurso adequado e cabível no caso em questão seria o recurso inominado, cogente também seria o cumprimento do prazo peremptório de quinze dias, a contar da

⁷ **Art. 4º.** [...]. **Parágrafo único.** O recurso de que trata o inciso II tem cabimento residual e não se aplica a situações reguladas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e a outros casos com recursos próprios previstos em legislação específica.

⁸ **Art. 399.** O recorrente não será prejudicado pela interposição de um recurso por outro, desde que respeitado o prazo de interposição do recurso cabível, ressalvados os casos de má-fé ou erro grosseiro.

publicação ou da ciência pelo interessado, previsto regimentalmente para a sua interposição, o que, observo, não restou concretizado, posto que, conforme se pode verificar nos autos, o recurso fora protocolizado somente em 10/11/2021.

Ao se chegar a esta conclusão, portanto, resta inaplicável a regra do art. 399, *caput*, da Resolução TCEES nº. 261/2013, eis que o recurso inadequadamente utilizado não observou, quando de sua interposição, o prazo daquele meio de impugnação previsto em lei.

Acerca desta intempestividade é importante contraditar alguns argumentos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, quando da realização de sustentação oral por parte do causídico que representa os Recorrentes.

Inicialmente, deve-se esclarecer que a existência do despacho nº. 46963/2021, em que pese seu conteúdo informativo, não vincula o Relator a seu teor, eis que a análise dos pressupostos recursais é matéria inerente ao ofício de julgar, acometido aos Conselheiros desta Corte de Contas. Tanto assim, que o art. 397, *caput*, prevê a possibilidade de rejeição liminar, *ad referendum* da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, de recursos intempestivos.

A bem da verdade, esta atribuição – verificação da tempestividade recursal – sequer se encontra no rol de competências da Secretaria Geral das Sessões, previsto no art. 53, da Resolução TCEES nº. 261/2013, valendo o desempenho desta atividade como mero apoio aos gabinetes nos quais, efetivamente, deverão ser avaliadas a tempestividade recursal.

Logo, por não se revestir de caráter vinculante, eventual equívoco poderá, e deverá ser corrigido pelos julgadores no momento da apreciação da presença dos pressupostos recursais.

De outro turno, aventou-se a possibilidade de usurpação e conflito aparente de normas, por parte da Resolução TCEES nº. 261/2013, no trato de matéria já disposta na Lei Complementar nº. 46/94.

Neste ponto específico, alegou-se em sede de sustentação oral que a referida lei complementar é responsável pela regência das relações existentes entre a Administração Pública com seu pessoal, tendo firmado o prazo de 30 (trinta) dias

para a interposição do presente recurso. Para além disso, também afirmou a existência de suposta hierarquia de leis, sendo inviável que uma resolução viesse a contrariar texto de lei.

Com relação a estes dois pontos em específico, tenho que melhor razão não assiste ao Recorrente, pois, de fato, a Lei Complementar nº. 46/94 tem por objeto instituir o regime jurídico dos servidores públicos do Estado do Espírito Santo regulando as condições de provimento dos cargos, os direitos e as vantagens, os deveres e a responsabilidade dos servidores públicos civis a ela subordinados.

Trata-se, a meu ver, de legislação voltada para o trato de questões de direito material alusivos aos servidores públicos civis, não estabelecendo, via de regra, regras processuais e procedimentais, ainda que existam previsões esparsas de possibilidade de interposição de recursos ou pedidos de reconsideração de atos praticados por autoridade no exercício de sua competência decisória.

De acordo com a exposição contida na parte inicial da fundamentação deste voto, já se assentou a distinção entre os recursos previstos na Lei Complementar nº. 46/94, e aquele previsto no Regimento Interno desta Corte de Contas, restando demonstrada a adequação da interposição do meio de impugnação contido na Resolução TCEES nº. 261/2013.

Por fim, quanto à alegada hierarquia de normas, é essencial destacar que há muito o Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento no sentido de que os regimentos internos dos Tribunais tem natureza jurídica de lei em sentido material, na dicção contida no acórdão da medida cautelar deferida na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº. 1105, relator Ministro Paulo Brossard.

Também apontou a Corte Suprema que a exigência em Constituição Estadual de lei complementar para tratar de matérias que versem sobre servidor público viola o princípio da simetria com a Constituição Federal, na medida em que esta somente exige a edição de lei ordinária para tal tema, conforme decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2872, relator Ministro Eros Grau.

Associadas estas afirmativas, tanto a Resolução TCEES nº. 261/2013, quanto a Lei “Complementar” nº. 46/94, estariam no mesmo patamar hierárquico, não havendo

supremacia de uma em relação à outra, razão pela qual a solução de eventual conflito deve se dar por outros mecanismos.

No caso concreto, é imperioso o reconhecimento de que aos Tribunais de Contas foi conferido, através do art. 96, I, "a", da Constituição Federal de 1988, a competência privativa para elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.

Logo, não há qualquer óbice a que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito, por meio de seu regimento interno veiculado através da Resolução TCEES nº. 261/2013, veicule regras de processos inerentes ao exercício de sua jurisdição, aí incluídos os recursos e prazos correspondentes aos mesmos.

Por conseguinte, apresentado o recurso extemporaneamente, devido é o reconhecimento da intempestividade do recurso interposto, fator este que também leva à inadmissibilidade recursal, haja vista a consumação da preclusão temporal para o exercício desta faculdade processual pelo recorrente.

Ante todo o exposto, pelos motivos acima explicitados, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-750/2022:

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

1.1. NÃO CONHECER o presente recurso, com a consequente manutenção da Decisão da Presidência nº 74/2021-8, proferida nos autos do processo nº 5412/2020-4, "(...) sem prejuízo de que seja renovado após o deslinde dos procedimentos tratados nos Processos 3343/2019-1 e 804/2021-1 e caso haja alteração do entendimento vertido no Parecer em Consulta 00028/2021-8, que ainda pende do trânsito em julgado, haja vista a possibilidade, ao menos em tese, de sua

mutabilidade”;

1.2. DAR CIÊNCIA ao interessado;

1.3. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 14/06/2022 – 6ª Sessão Administrativa do Conselho Superior de Administração.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (vice-presidente no exercício da presidência), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Vice-presidente no exercício da presidência

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões