



Acórdão 00283/2023-9 - Plenário

Processos: 02042/2020-9, 02591/2022-2, 02578/2022-7

Classificação: Tomada de Contas Especial Determinada

UG: PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR, RODRIGO MAGNAGO DE HOLLANDA CAVALCANTE

Responsável: EUCLERIO DE AZEVEDO SAMPAIO JUNIOR, JORGE EDUARDO DE ARAUJO SAADI

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DETERMINADA -
ACOLHER PARCIALMENTE – PRESCRIÇÃO DA
PRETENSÃO PUNITIVA E REPARADORA - TEMA 899
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRESCRIÇÃO DO
DANO AO ERÁRIO - PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE
– SEGURANÇA JURÍDICA – UNIFORMIZAÇÃO DE
JURISPRUDÊNCIA – EXTINGUIR COM ANÁLISE DE
MÉRITO**

Transcorrido o prazo igual ou superior a 05 (cinco) anos entre a citação válida do responsável e o julgamento dos autos, haverá incidência de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, nos termos do Tema 899 do STF.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pela determinação contida no **item 1.3**, do **Parecer Prévio 00089/2019-1** - Plenário,

sessão de 10.09.19, do processo TCEES 09141/2018-8, que trata de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do Parecer Prévio TC-64/2018, Plenário, exarado nos autos do processo TC-5111/2017-1, que recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO das contas da Prefeitura Municipal de Cariacica, sob a responsabilidade GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR, no exercício de 2016.

Através do OF/SEMGE - GAB - PMC - Nº 015/2019, de 09.03.20, o Secretário Municipal de Gestão de Cariacica, Sr. **Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante**, comunicou a esta Corte de Contas que foi instaurada a TCE – Tomada de Contas Especial, através da Portaria SEMGE nº 011/2020, de 06.03.20, juntando cópia da referida portaria¹.

Ainda, por meio do documento datado de 18.05.20, o Sr. **Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante**, solicitou prorrogação de 90 (noventa) dias para a entrega da conclusão dos trabalhos da Comissão de TCE². Em resposta ao solicitado, foi proferida **Decisão Monocrática nº 00407/2020-9**³, de 26.05.20, indeferindo a solicitação de prorrogação de prazo.

O Secretário Municipal de Gestão de Cariacica, Sr. **Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante**, enviou a esta Corte de Contas o ofício OF/SEMGE - GAB - PMC - Nº 032/2020, de 05.08.20, comunicando o encaminhamento do relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial⁴.

Foram então os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, momento em que foi elaborada a Manifestação Técnica 2929/2020 em que concluiu pelo envio de determinação ao atual prefeito do município de Cariacica.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, foi elaborado Parecer Ministerial 00718/2021-3, da lavra do Procurador Luciano Vieira, em que se opinou

¹ Evento eletrônico 01 - Termo de Autuação 02042 2020-3.

² Evento Eletrônico 08 - Petição Intercorrente 00306 2020-1.

³ Evento Eletrônico 13 - Decisão Monocrática 00407 2020-9.

⁴ Evento Eletrônico 15 - Comunicação Diversa 00172 2020-3.

por anuir com as proposições contidas na MT 2929/2020-2, bem como destacou a juntada de documento equivocado aos autos do TC 0911/2018-8.

Após, foi proferido acórdão 316/2021-3 no qual decidiu:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. Expedir DETERMINAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Cariacica, no sentido de que encaminhe a esta Corte de Contas, um processo de Tomada de Contas Especial em consonância com o **item 1.3, do Parecer Prévio 00089/2019-1 - Plenário**, do processo TCEES 09141/2018-8, nos termos da Instrução Técnica de Recurso ITR nº 113/2019, da IN 32/2014, e faça constar processo de TCE, os seguintes documentos e informações:

1.1- Ato de instauração da nova comissão de tomada de contas especial, contendo a descrição sucinta dos fatos (item 1.II, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.2 - Ato de designação de nova Comissão de TCE, composta por servidores titulares de cargo de provimento efetivo, para elaborar um processo de TCE com as informações e os documentos exigidos nesta Manifestação Técnica, em obediência à IN 32/2014 (art.º 4º e item 1.III, do Anexo Único, da IN 32/2014, ambos da IN TC 32/2014);

1.3 - Declaração firmada pelos servidores que compõe a comissão de TCE de que não se encontram impedidos de atuar no procedimento (art.º 4º e item 1.III, do Anexo Único, da IN 32/2014, ambos da IN TC 32/2014);

1.4 - Nota de conferência devidamente preenchida (item 1.I, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.5 - Relatório da comissão de TCE, com as seguintes informações (item 1.IV, do Anexo Único, da IN 32/2014):

- a) Número e assunto do processo de Tomada de Contas Especial na Prefeitura Municipal de Itapemirim (item 1.IV.a, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- b) Número e assunto dos processos administrativos objeto da Tomada de Contas Especial (item 1.IV.b, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- c) Identificação dos responsáveis contendo nome, CPF, endereço e, se servidor, cargo, matrícula e período de exercício (item 1.IV.c, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- d) Identificação do inventariante ou do administrador provisório do espólio e/ou dos herdeiros/sucessores, no caso de responsável falecido (item 1.IV.d, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- e) Quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis, contendo o valor original, o valor atualizado acompanhado da memória de cálculo e, se for o caso, o(s) valores da(s) parcela(s) recolhida(s) e a(s) data(s) do(s) recolhimento(s) com os respectivos acréscimos legais. (item 1.IV.e, do Anexo Único, da IN 32/2014);

- f) Documentos e informações contidos no item 3.2.1.3, desta Manifestação Técnica, e relato cronológico das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano, com a indicação das folhas nos autos dos documentos e instrumentos que respaldaram os atos da comissão (item 1.IV.f, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- g) Descrição de como o ato ilegal praticado por cada um dos responsáveis contribuíram para a ocorrência do dano (item 1.IV.g, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- h) Indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos por cada um dos responsáveis que deram origem ao dano (item 1.IV.h, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- i) Relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano e apuração da responsabilidade funcional do servidor; (item 1.IV.i, do Anexo Único, da IN 32/2014); e
- j) Informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da Tomada de Contas Especial (item 1.IV.j, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- k) Parecer conclusivo: manifestação sucinta quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis (item 1.IV.l, do Anexo Único, da IN 32/2014); e
- l) Outras informações consideradas necessárias (item 1.IV.k, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.6 - Relatório da unidade central de controle interno, com manifestação expressa sobre (item 1.V, do Anexo Único, da IN 32/2014):

- m) Adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano (item 1.V.a, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- n) Inscrição na conta contábil “Diversos Responsáveis” ou correspondente e no cadastro de inadimplência, das responsabilidades em apuração (item 1.V.b, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- o) Adequada apuração dos fatos, com a indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos (item 1.V.c, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- p) O cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial (item 1.V.d, do Anexo Único, da IN 32/2014); e
- q) Correta quantificação do dano e atribuição da responsabilidade de ressarcir (item 1.V.e, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.7 - Pronunciamento da autoridade administrativa competente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do

parecer da unidade central de controle interno (item 1.VI, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.8 - Cópia dos seguintes documentos (item 1.VII, do Anexo Único, da IN 32/2014):

- r) Comprovantes da despesa e/ou outros documentos necessários para demonstração da ocorrência de dano (item 1.VII.a, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- s) Notificações remetidas aos responsáveis, acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento ou qualquer outro documento (item 1.VII.b, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- t) Pareceres emitidos pelas áreas técnicas da unidade jurisdicionada, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; que assegure a ciência do (s) notificado (s) (item 1.VII.c, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- u) Depoimentos colhidos (item 1.VII.d, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- v) Manifestações do (s) notificado (s) (item 1.VII.e, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- w) Termo de abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar, quando for o caso (item 1.VII.f, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- x) Comunicação à autoridade policial, quando for o caso (item 1.VII.g, do Anexo Único, da IN 32/2014); e
- y) Outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (item 1.VII.h, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.9 - Comprovação da inscrição do nome dos responsáveis na conta contábil "Diversos Responsáveis (item 1.V.b, do Anexo Único, da IN 32/2014);

1.10 - Comprovação do registro nos cadastros de devedores e em seus sistemas de dados contábeis, das informações relativas ao valor do débito e à identificação dos responsáveis (art. 18, inc. I, da IN 32/2014);

2. Determinação ao atual Controlador Geral do Município de Cariacica, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 16 da IN 32/2014, que realize o acompanhamento do procedimento da Tomada de Contas Especial, objeto do presente processo, e cumpra a observância das determinações contidas na IN TC nº 32/2014, no item 1.3, do Parecer Prévio 00089/2019-1 - Plenário, do processo TCEES 09141/2018-8.

3. Declarar da nulidade do relatório da Comissão de TCE, nomeada pela Portaria SEMGE nº 011/2020, nos termos do voto.

4. Dar ciência aos interessados.

Após manifestação das partes, os autos foram encaminhados novamente a equipe técnica, que se por meio da Manifestação Técnica 00702/2022:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando o não atendimento do Art. 4º da IN 32/2014, sugere-se que esta Corte de Contas julgue pela **ilegitimidade** do Sr. Renan Poton de Jesus e do Sr. Fernando Santos Macarineli na condução da Tomada de Contas Especial, pelo descumprimento ao princípio da impessoalidade, e que declare a **nulidade** do relatório da referida comissão.

3.2 Sugere-se, também, em face do descumprimento da determinação contida no item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 - Plenário⁵ (Processo TC 02042/2020-9), seja expedida nova **DETERMINAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Cariacica para que instaure e encaminhe a este Tribunal, Tomada de Contas Especial, nos termos do **item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 – Plenário - (Processo TC 02042/2020-9)**.

Foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, por meio do Parecer do Ministério Público 01064/2022 que anuiu aos termos da Manifestação Técnica 00702/2022.

Apresentada novas justificativas pelas partes, os autos foram novamente encaminhados a equipe técnica que concluiu:

3.1 Considerando o não atendimento do Art. 4º da IN 32/2014, sugere-se que esta Corte de Contas julgue pela **ilegitimidade** do Sr. Renan Poton de Jesus e do Sr. Fernando Santos Macarineli na condução da Tomada de Contas Especial, pelo descumprimento ao princípio da impessoalidade, e que declare a **nulidade** do relatório da referida comissão.

3.2 Sugere-se, também, em face do descumprimento da determinação contida no item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 - Plenário⁶ (Processo TC 02042/2020-9), seja expedida nova **DETERMINAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Cariacica para que instaure e encaminhe a este Tribunal, Tomada de Contas Especial, nos termos do **item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 – Plenário - (Processo TC 02042/2020-9)**.

O feito seguiu para o Ministério Público de Contas, que por meio do parecer ministerial, anuiu aos termos a Manifestação Técnica. Ato contínuo, os autos foram remetidos a este gabinete, onde proferi o Voto do Relator 01683/2022-3 (Evento 63), que culminou na Decisão 1217/2022-5 (Evento 64), prolatada à unanimidade nos seguintes termos:

1. DECISÃO TC- 1217/2022-5:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Senhores Conselheiros deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

⁵ Peça Complementar 29 – Processo TC 02042/2020-9

⁶ Peça Complementar 29 – Processo TC 02042/2020-9

1.1. DECLARAR A ILEGITIMIDADE do Sr. Renan Poton de Jesus e do Sr. Fernando Santos Macarineli na condução da Tomada de Contas Especial, pelo descumprimento ao princípio da impessoalidade, e, portanto, **nulidade** do relatório da referida comissão;

1.2. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Cariacica para que instaure e encaminhe a este Tribunal, Tomada de Contas Especial, nos termos do **item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 – Plenário - (Processo TC 02042/2020-9)** Em face do descumprimento da determinação contida no item 1.1 do Acórdão TC - 316/2021 - Plenário⁷ (Processo TC 02042/2020-9).

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 07/04/2022 – 16ª Sessão Ordinária do Plenário.

Posteriormente, após o pedido de confirmação do prazo de resposta a ser cumprido pelo responsável, foi expedido o **Termo de Notificação 00945/2022-4** ao senhor Euclério de Azevedo Sampaio Junior (Evento 67), sendo este devidamente notificado (**AR/Contrafé 01771/2022-3-** Evento 68 e **Certidão 01967/2022-2-** Evento 69).

Os autos foram novamente remetidos a este gabinete, em função dos novos fatos e fundamentos relatados no Agravo em apenso (TC-2591/2022-2), interposto pelos senhores Euclério de Azevedo Sampaio Junior (prefeito) e Jorge Eduardo de Araújo (secretário municipal de Gestão), por meio do qual o **Plenário reconsiderou a Decisão 01217/2022-5 supracitada, ao dar total provimento ao recurso e torná-la sem efeito.** Dessa forma, através do **Despacho 45128/2022-1 (Evento 71)**, encaminhei os autos à Equipe Técnica para instrução.

Em análise do mérito processual, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 00048/2023-1 (Evento 73)** opinou pela seguinte proposta de encaminhamento:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. **ACOLHER** as razões e justificativas de defesa, quanto à ausência de dano ao erário em decorrência da execução dos preceitos contidos nas Leis ns. 5.224/2014, 5.388/2015, 5.270/2014 e 5.412/2015, e neste particular, entender como cumpridas as determinações dispostas nos itens 1.1.1 a 1.1.3 do Acórdão TC-316/2021 – Plenário, bem como, deixar de considerar como aplicáveis no caso concreto as determinações dispostas nos demais itens do mencionado Acórdão (1.1.4 a 1.1.6);

⁷ Peça Complementar 29 – Processo TC 02042/2020-9

4.2 **NÃO ACOLHER** as razões e justificativas de defesa, em razão da ilegalidade verificada na Lei Municipal n. 4.965/2013, contudo, diante da verificação de consumação do instituto da prescrição administrativa quinquenária que veio a fulminar a pretensão punitiva e ressarcitória dos fatos, impõe-se a este Tribunal a extinção do feito, com julgamento de mérito, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, subsidiariamente aproveitado por esta Corte de Contas, conforme disciplina disposta no art. 70, da Lei Complementar Estadual n. 621/2021.

Ato contínuo, o feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas para manifestação, onde foi elaborado o **Parecer 01305/2023-3 (Evento 77)**, suscitado em divergência ao posicionamento técnico, ante a tese de imprescritibilidade de dano ao erário, concluindo pelo *“prosseguimento do feito com a consequente instrução processual para citar os responsáveis.”*

Por fim, os autos retornaram a este gabinete.

É o que importa relatar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

II-1- DA INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS 4.965/2013, 5.224/2014, 5.388/2015, 5.270/2014 e 5.412/2015

A presente Tomada Especial de Contas foi instaurada em atendimento ao item 1.3 do Parecer Prévio 089/2019, proferido nos autos do Recurso de Reconsideração (Evento 24- Processo 9141/2018) com vistas a apuração de possíveis danos ao erário após questionamento do Ministério Público de Contas no aludido processo.

Os possíveis danos alegados, segundo o órgão ministerial, decorrem da sanção de legislações municipais que versam sobre majorações remuneratórias dos servidores públicos e dos agentes políticos municipais de Cariacica, no período de 2013 a 2016, em que a Prefeitura Municipal de Cariacica estava sob a responsabilidade do senhor Geraldo Luzia de Oliveira Júnior.

Ademais, questiona-se acerca dos índices concedidos nestas legislações, considerando a diferenciação do reajuste salarial entre os agentes políticos e administrativos, alegando ofensa ao preceito constitucional veiculado pelo art. 37, inciso X, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Isso posto, através da PORTARIA/SEMGE/N. 011/2020, instaurou-se a Comissão de TCE para apuração das supostas irregularidades (Processo Administrativo 7285/2020). No entanto, após a declaração de nulidade do relatório desta Comissão de TCE, foi publicada a PORTARIA/SEMGE/N.018/2021, objetivando a instauração de nova Tomada de Contas Especial (Processo Administrativo 16.088/2021).

Posteriormente, o representante municipal acostou aos autos a documentação referente a apuração dos fatos mencionados (Eventos 49, 50, 52 e 53), contendo nestas análise e deliberação da Comissão responsável no Processo Administrativo 16.088/2021.

Os dispositivos legais indicados neste processado, objeto de apreciação ditado por este Tribunal de Contas, foram as seguintes Leis Municipais:

- Lei n. 4.965/2013 - Fixa o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e cargos assemelhados;
- Lei n. 5.224/2014 - Concede reajuste salarial aos servidores do magistério público municipal;
- Lei n. 5.388/2015 - Concede reajuste salarial aos servidores do magistério público municipal;
- Lei n. 5.270/2014 - Concede reajuste salarial aos servidores municipais de Cariacica;

- Lei n. 5.412/2015 - Concede reajuste de vencimentos e salários aos servidores municipais de Cariacica;

No que tange às Leis 5.224/2014, 5.388/2015, 5.270/2014 e 5.412/2015, que se referem à concessão de reajuste salarial aos servidores municipais, foi aduzida a ilegalidade pelo índice de reajuste diferenciado em determinadas carreiras em detrimento de outras, com suposta inobservância ao princípio constitucional da isonomia e/ ou igualdade.

Em sua defesa, o responsável aduziu que as leis que concederam o reajuste objetiva a valorização do corpo funcional da municipalidade, sendo os índices diferenciados pelas condicionantes da carreira, bem como o histórico das categorias profissionais, alegando a impossibilidade de igualar as diferentes categorias de servidores públicos municipais:

Resta clara, assim, a impossibilidade de igualar todas as categorias de servidores públicos, pois cada uma, dentro do seu campo de atuação, possui as suas necessidades e diferentes graus de responsabilidade e de complexidade dos cargos.

Ademais, aplicar o mesmo reajuste para todos os servidores públicos da municipalidade é, no mínimo, ignorar, por parte do gestor público, os fatores históricos de determinadas categorias, notadamente no que tange ao magistério.

Dessa maneira, na nossa visão, no que se refere ao aumento de vencimento dos agentes públicos, não há como fazer uma análise puramente legalista para concessão de reajuste aos servidores públicos de forma geral. É preciso considerar outras condicionantes, sobretudo eventuais disfunções da carreira, aqui incluindo os profissionais da educação, por isso, no nosso entender, devido o reajuste maior ao magistério em relação aos demais servidores.

Diante disso, podemos concluir que não é o caso de ofensa ao princípio da igualdade e/ou isonomia, e, sim, na nossa análise, de considerar que cada agente público exerce as suas atividades sob diferentes graus de responsabilidade e diferenciadas condições de trabalho, o que, no entender desta comissão, justifica a concessão de reajustes distintos pela Administração Pública Municipal.

Ademais, acerca do reajuste dos servidores públicos, ressalta-se o entendimento pacificado do STF de que a lei concessiva não deve observar apenas o princípio da

isonomia, não devendo o legislador estabelecer vinculação ou equiparação de vencimentos, conforme destacado nos seguintes julgados da Suprema Corte:

(...) Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 1891, em seus arts. 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, ocorre mediante edição de lei. Atualmente, a Carta Magna de 1988, art. 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos. A propósito, na sessão plenária de 13-12-1963, foi aprovado o Enunciado 339 da Súmula desta Corte (...). Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, **resta claro que esta Corte pacificou o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia.** (...) Registre-se que, em sucessivos julgados, esta Corte tem reiteradamente aplicado o Enunciado 339 da Súmula do STF, denotando que sua inteligência permanece atual para a ordem constitucional vigente. [RE 592.317, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 28-8-2014, DJE 220 de 10-11-2014, Tema 315.] (g.n.)

Ressalto que, segundo entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia, conforme preceitua o Enunciado 339 da Súmula desta Corte, **nem ao próprio legislador é dado, segundo o art. 37, XIII, da CF/1988, estabelecer vinculação ou equiparação de vencimentos.** [ARE 762.806 AgR, voto do rel. min. Gilmar Mendes, 2ª T, j. 3-9-2013, DJE 183 de 18-9-2013.] (g.n.)

Dessa forma, acolhendo a tese da defesa, bem como considerando a jurisprudência do Superior Tribunal Federal, considero inexistente o indício de irregularidade, visto que não houve ofensa ao princípio da isonomia/igualdade nas leis que concederam reajuste aos servidores municipais.

No tocante a Lei 4.965/2013, alega o Ministério Público a desconformidade com os preceitos constitucionais ao fixar o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e cargos assemelhados, o que tornaria o pagamento destes subsídios irregulares.

O prefeito, Sr. Euclério de Azevedo Sampaio Junior, em sua defesa, contida nos Eventos 49 e 50, aduziu que a Lei Municipal 4.965/2013 trata-se de uma concessão de reajuste, não revisão geral, e, por este motivo, estaria de acordo com os preceitos constitucionais, conforme extrai-se do seguinte trecho da tese de defesa:

Com a devida vênia, no entender desta Comissão de TCE, não prospera o acima legado, tendo em vista que o instituto da revisão geral anual difere do reajuste.

(...)

Nota-se, portanto, que o que se propôs a Lei Municipal n. 4.965/2013 foi promover o aumento dos vencimentos do Prefeito e do Vice-Prefeito etc, e não revisão geral anual, considerando que houve modificação do subsídio dos agentes públicos segundo o devido pelo exercício dos referidos cargos.

(...)

Dessa maneira não sendo revisão geral anual, a qual, de fato, deve ser feita na mesma data e sem distinção de índices, conforme determina a Constituição da República, não se verifica, no nosso entender, qualquer ilegalidade quanto à Lei Municipal n. 4.965/2013. Assim, na mesma linha de raciocínio da relatoria no Parecer Prévio TC-64/2018 e das demais manifestações citadas, opinamos pela legalidade do aumento concedido.

Entretanto, conforme constatou a equipe técnica, a *“alteração prevista aos subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários e demais agentes políticos, não se coaduna com a natureza do instituto do reajuste, e sim da revisão, conforme entendimento vertido no parecer da área Técnica da TCE, no qual se reafirma o caráter de revisão que a Lei n. 4965/2013”*

Conforme extrai-se do texto da lei, na qual abaixo transcrevo, o valor dos subsídios não foi alvo de reajuste/ readequação salarial, e sim, teve um caráter de revisão, considerando o propósito de preservar o valor da moeda, visto que a concessão de reajuste para agentes políticos é inviável.

LEI N. 4965/201

Fixa o subsídio do Prefeito, Vice-prefeito, Secretários Municipais e cargos Assemelhados, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAREACICA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

Art.1º. Fica fixado o subsídio mensal do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e Assemelhados para a gestão que inicia em 1º de janeiro de 2013 e se encerra em 31 de dezembro de 2016, nos seguintes valores:

I - Prefeito, R\$12.385,00 (doze mil, trezentos e oitenta e cinco reais);

II - Vice-Prefeito, R\$8.113,00 (oito mil, cento e treze reais);

III - Secretários Municipais e Presidentes de Autarquias, R\$ 7.173,00 (sete mil, cento e setenta e três reais).

§ 1º Os subsídios tratados no caput deste artigo corresponde ao teto, sendo vedada a adição de verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória na forma do § 4º do artigo 34 da Constituição Federal.

§ 2º Os valores previstos nos incisos I, II e III do artigo 1º desta Lei poderão ser **reajustados anualmente, pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou outro índice que vier a sucedê-lo a nível nacional.**

Art. 2º. O Vice-Prefeito investido alternativamente no cargo de Secretário Municipal ou Assemelhado, poderá optar pelo subsídio do cargo ou função, com ônus para o Órgão que preste serviço.

Art. 30. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento pertinente.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 10 de janeiro de 2013.

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

Cariacica (ES), 23 de janeiro de 2013.

GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR

Prefeito Municipal

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador Geral

ELESANGELA LEITE MELO

Secretária de Administração

Além disso, destaca a área técnica a utilização indevida do índice de inflação - INPC, como índice de reajuste, visto que o índice é *“formalmente definido pelo Estado, para a apuração das variações do poder de compra dos salários e que é utilizado*

como forma de revisão do mesmo, para a manutenção do poder de compra do assalariado.”

Isto posto, considerando a impossibilidade de alteração do subsídio do prefeito, do vice-prefeito e demais agentes políticos na mesma legislatura, bem como observando os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da anterioridade, previstos no artigo 29, incisos V e VI⁸, art. 37, caput e X, e art. 39, § 4º⁹, ambos da Constituição Federal, **fica constatada a ilegalidade da Lei Municipal 4.965/2013.**

Ocorre que, para a constatação da irregularidade da Lei Municipal, que teve sua vigência e execução nos exercícios de 2013 a 2016, deveria ter sido instaurado o incidente de inconstitucionalidade, com a citação dos responsáveis para apresentação de sua defesa e apreciação dos argumentos das partes por este Tribunal, o que, no entanto, não ocorreu, tendo a lei sido executada durante toda sua vigência.

Tendo em vista o decurso de mais de cinco anos, suscita-se a prescrição administrativa da responsabilização e ressarcimento do dano causado ao erário, nos termos do art. 71 da LC 621/2012, abaixo transcrito:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

⁸ 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 - 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; VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos (...)

⁹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...)§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - O julgamento do processo pelo Colegiado competente; (Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019);

III - a interposição de recurso. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019).

Acerca do tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, há anos paira grande dúvida sobre a extensão da ressalva feita no artigo 37 § 5º da Constituição Federal¹⁰, segundo o qual: *"A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**"*.

A jurisprudência das Cortes de Contas tem apresentado entendimentos diversos, tornando plausível e contemporânea, portanto, a discussão acerca da matéria. No entanto, entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636.886/AL, com a fixação da tese: *"**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**"*. Portanto, tendo em vista o entendimento da Corte Suprema, no caso em análise, poderá ocorrer a prescrição.

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando que, no caso em tela, a irregularidade foi suscitada originalmente no processo de Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2016 – processo TC 5111/2017-1: “Remuneração de agentes políticos em desconformidade com a Constituição da República (item 10 do Relatório Técnico 009/2018 e item II.3.3 do PP 64/2018)”, e, somente em seguida convertido em TCE, em atendimento a determinação deste Tribunal, disposta no Acórdão TC 316/2021, considera-se a contagem inicial do prazo prescricional a data da autuação da PCA (Processo TC 5111/2017-1), que se deu em **21/07/2017** (peça 01 do processo TC 5111/2017-1 – Termo de Autuação 05111/2017-6), conforme prevê o inciso I do § 2º do art. 71 da LC 621/2012.

Dessa forma, ausentes as causas interruptivas ou suspensivas do prazo prescricional, considerando que o Recurso de Reconsideração interposto em face da PCA, no caso concreto, não é considerado causa interruptiva, pois fora interposto pelo Ministério Público de Contas, e, dispõe no art. 71, § 4º, inciso III, da LC 621/2012, que tal causa interruptiva se aplica somente aos casos de interposição de recurso por responsável prejudicado. Portanto, a prescrição da pretensão punitiva se consumou em **21 de julho de 2022**.

Verifica-se, que, quando do enfrentamento da tese da prescrição da pretensão ressarcitória, este Plenário, por maioria, por reiteradas vezes, tem reconhecido a referida prejudicial de mérito, extinguindo-se o processo, com fundamento no artigo 487, II do CPC, aplicado subsidiariamente neste tribunal, cujo a transcrição encontra-se abaixo, *in verbis*:

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

Considerando as razões apresentadas, em observância ao princípio da colegialidade, sem embargo de posição diversa manifesta em outros julgados, **reconheço a ocorrência da prescrição** da pretensão ressarcitória da ilegalidade encontrada na Lei Municipal 4.965/2013, e, considerando que o reconhecimento da prescrição prejudica a continuidade da instrução processual e análise do mérito, **devendo o processo ser extinto com resolução de mérito**.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, **divergindo do posicionamento ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-00283/2023-9

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. ACOLHER as razões e justificativas de defesa, quanto à ausência de dano ao erário em decorrência da execução dos preceitos contidos nas Leis ns. 5.224/2014, 5.388/2015, 5.270/2014 e 5.412/2015, **CONSIDERANDO** cumpridas as determinações dispostas nos itens 1.1.1 a 1.1.3 do Acórdão TC-316/2021 – Plenário, bem como, deixando de considerar como aplicáveis no caso concreto as determinações dispostas nos demais itens do mencionado Acórdão (1.1.4 a 1.1.6);

1.2 NÃO ACOLHER as razões e justificativas de defesa, em razão da ilegalidade verificada na Lei Municipal n. 4.965/2013, contudo, considerando a prescrição da pretensão punitiva, **DETERMINO** extinção do feito, com julgamento de mérito, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC;

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.4 Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando o parecer ministerial.

3. Data da Sessão: 13/04/2023 - 15ª Sessão Ordinária do Plenário.

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

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões