



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

REPRESENTAÇÃO

em face de **Agmair Araújo Nascimento, Sidiclei Giles de Andrade, Valdeci Basto Pereira e Otniel Carlos de Oliveira**, respectivamente, Ex-Prefeito, Prefeito, Ex-Presidente e Presidente dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Pancas pelos fundamentos fáticos e jurídicos adiante aduzidos.

I – DOS FATOS

Depreende-se da Notícia de Fato autuada, sob o número TC-16157/2019-2, em anexo, que a Câmara Municipal de Pancas realizou no ano de 2015 e 2016 revisão geral anual dos vencimentos dos servidores do legislativo por iniciativa própria e sem abranger os demais servidores do município de pancas.

Em pesquisa ao site da Câmara Municipal de Pancas¹ verifica-se que o Poder Executivo também realizou revisão geral anual exclusivamente para os servidores do executivo nos anos de 2015, 2017 e 2019.

Oportuno transcrever o teor das legislações que concederam revisão geral anual aos servidores do legislativo de Pancas:

LEI Nº 1.510, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2015

(De autoria do Poder Legislativo Municipal)

Dispõe sobre a Correção Salarial dos Cargos Existentes da Câmara Municipal de Pancas-ES, Conforme Plano de Cargos e Salários, dos

¹ <http://www.campancas.es.gov.br/legislacao>



Servidores Efetivos, Comissionados e Inativos da Câmara Municipal de Panca-ES.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PANCAS, Estado do Espírito Santo, Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu Sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica concedido a todos os servidores do Poder Legislativo de Pancas a revisão geral dos vencimentos a que se refere a Lei Municipal 1.165, de 17 de junho de 2010 no percentual 9,12% (nove vírgula doze por cento).

§1º. A tabela dos cargos e salários passa a ser a tabela em anexo da presente lei.

Art. 2º. O disposto no artigo 1º, da presente lei, aplica-se a todas as categorias de servidores do Poder Legislativo Municipal.

Art. 3º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os efeitos do seu artigo 1º a data de 1º de janeiro de 2015.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Pancas, 20 de Fevereiro de 2015.

AGMAIR ARAÚJO NASCIMENTO

Prefeito Municipal de Pancas

LEI Nº 1.569 DE 03 DE MARÇO DE 2016

(De Autoria Do Poder Legislativo Municipal)

Dispõe sobre a Correção Salarial dos Cargos Existentes na Câmara Municipal de Pancas-ES.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PANCAS, Estado do Espírito Santo, Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu Sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica concedido a todos os servidores do Poder Legislativo de Pancas a revisão dos vencimentos no percentual de 10% (dez por cento).

Art. 2º. Fica concedido ainda, um aumento de 0,8% (zero virgula oito por cento) sobre a nova remuneração alcança da após a revisão concedida no artigo anterior, a todos os servidores efetivos lotados nos cargos de Auxiliar de Serviços Gerais, que estejam indicados na carreira e no nível I-A, nos termos da Resolução 181/2012.

Parágrafo Único - O aumento que trata o caput deste artigo visa impedir que os servidores citados percebam salários inferiores ao salário mínimo vigente.

Art. 3º. Nos termos da lei municipal 1.165 de 17 de junho de 2010, considera-se a data de 1º de Janeiro de 2016 para o início da fruição dos direitos concedidos nos artigos anteriores, devendo ser realizado os respectivos ressarcimentos aos servidores.

Art. 4º. A tabela de Cargos e salários passa a vigorar nos termos da tabela do anexo I desta lei.

Art. 5º. As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta da dotação própria do orçamento vigente do Legislativo Municipal, suplementada se necessário.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, retroagindo seus efeitos conforme determina o artigo 3º.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Pancas, 03 de Março de 2016.

AGMAIR ARAÚJO NASCIMENTO

Prefeito Municipal de Pancas

O Poder Executivo se utilizou das seguintes leis para conceder a revisão geral anual aos seus servidores:



LEI Nº 1.508, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2015.

Dispõe Sobre a Revisão Geral Anual dos Servidores do Quadro de Pessoal do Poder Executivo Municipal edá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PANCAS, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu Sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica concedido a todos os servidores do Poder Executivo Municipal de Pancas a revisão geral dos vencimentos a que se refere a Lei Municipal nº 1.165, de 17 de junho de 2010, no percentual de 9,12% (nove vírgula doze por cento) a partir do mês de janeiro de 2015.

Art. 2º O disposto no Art. 1º da presente lei, aplica-se a todas as categorias de servidores do Executivo Municipal, inclusive aos subsídios dos agentes políticos ocupantes de cargos no Poder Executivo Municipal de Pancas - ES, excluídos desta Lei os ocupantes do cargo de Prefeito Municipal e Vice-Prefeito Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotações próprias constantes do orçamento vigente.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2015.

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

Registre-se, Publique-se e Cumpra-se.

Gabinete do Prefeito Municipal de Pancas, aos 20 de Fevereiro de 2015.

AGMAIR ARAÚJO NASCIMENTO
Prefeito Municipal de Pancas

LEI Nº 1.663 DE 02 DE OUTUBRO DE 2017.

“DISPÕE SOBRE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS SERVIDORES DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

A CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE

LEI:

Art. 1º Fica concedido a todos os servidores do Poder Executivo Municipal de Pancas a **revisão geral dos vencimentos** a que se refere a Lei Municipal 1.165, de 17 de junho de 2010, no percentual de 6,66% (seis vírgula sessenta e seis por cento) a partir do mês de janeiro de 2017, conforme Índice Geral de Preços do Mercado – IGPM acumulado dos últimos doze meses.

Art. 2º O disposto no Art. 1º da presente lei, aplica-se a todas as categorias de servidores do Poder Executivo Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotações próprias constantes do orçamento vigente.

Art. 4º Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data de 01º de janeiro de 2017.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Pancas, 02 de Outubro de 2017.

SIDICLEI GILES DE ANDRADE
Prefeito Municipal de Pancas



LEI Nº 1.784, DE 05 DE FEVEREIRO DE 2019.

“DISPÕE SOBRE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE PANCAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

A CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE

LEI:

Art. 1º Fica autorizado ao Poder Executivo Municipal, no mês de Janeiro de 2019, conceder aos seus servidores públicos municipais a revisão geral anual de seus vencimentos no percentual de 3,43% (três vírgula quarenta e três por cento), conforme a variação acumulada do Índice Nacional de Preços de Mercado – INPC do exercício financeiro de 2018.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos retroativos à data de 01º de janeiro de 2019.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gabinete do Prefeito Municipal de Pancas, 05 de Fevereiro de 2019.

SIDICLEI GILES DE ANDRADE

Prefeito Municipal de Pancas

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

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

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

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 – DA PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE

Dispõe a Lei Complementar n. 621/2012:

CAPÍTULO III DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE



Art. 176. O Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do poder público.

Parágrafo único. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, na apreciação de qualquer feito, a matéria será apreciada pelo Plenário, em pronunciamento preliminar.

Art. 177. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas.

Importante destacar que o artigo 332 do RITCEES n. 261/2013 garante a prerrogativa de o Tribunal de Contas exercer o controle de constitucionalidade sobre leis.

Destarte, não apenas o Poder Judiciário, mas também os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de verificar se as leis e os atos normativos emanados pelo poder público encontram-se harmonizados com o ordenamento jurídico.

No caso *sub examine* o controle é o difuso – incidental –, exercido no curso do processo, cabendo a esse Tribunal de Contas exercê-lo, na forma do artigo 332 e seguintes do Regimento.

Verifica-se, portanto que a questão constitucional, no controle difuso, é prejudicial à causa principal. Ou seja, o objetivo não é atacar diretamente a norma eivada de vício, mas solucionar, preliminarmente, a questão constitucional como condição necessária para decidir acerca do caso concreto.

Deste modo, se o Tribunal de Contas, ao apreciar uma questão que lhe caiba decidir, deparar-se com uma incompatibilidade entre a norma ou ato normativo e a Constituição, deverá resolver a questão prejudicial, ou incidental, de inconstitucionalidade anterior ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando, assim, o controle difuso de constitucionalidade.

Na espécie, as Leis Municipais n. 1.510/2015 e 1.569/2016, que concederam revisão geral anual aos servidores do legislativo, estão eivadas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, visto que não observaram as normas do processo legislativo constitucional que concede, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis com conteúdo de revisão geral anual.

Denota-se, também, das revisões gerais anuais realizadas pelo Poder Executivo de Pancas, através da Lei n. 1.663/2017 e n. 1.784/2019, a existência de inconstitucionalidade material, eis que restringem a revisão para a categoria de servidores do poder executivo, excluindo-se os servidores do legislativo nos anos de 2017 e 2019.

A casa legislativa não respeitou a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo de revisão geral anual dos servidores do poder legislativo, assim como não houve observância pelo poder executivo do princípio da isonomia e da generalidade quando revisou os vencimentos dos respectivos servidores com exclusão dos servidores do poder legislativo, entendimento esse ratificado no Parecer Consulta n. 013/2017:

PARECER/CONSULTA TC-013/2017 – PLENÁRIO

PROCESSO - TC-4810/2016

JURISDICIONADO - CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BANANAL

ASSUNTO - CONSULTA

CONSULENTE - VAGNO ANTÔNIO PÍCOLI



EMENTA

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA PROPOR PROJETO DE LEI QUE PREVEJA A REVISÃO GERAL ANUAL PARA TODOS OS AGENTES PÚBLICOS, ESTEJAM ESTES ALOCADOS AOS QUADROS DO PODER EXECUTIVO, DO PODER JUDICIÁRIO OU DO PODER LEGISLATIVO, E, INCLUSIVE, DE SEUS AGENTES POLÍTICOS, PERTENCE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA UM DOS ENTES FEDERATIVOS, DEVENDO ESTA SER REALIZADA SEMPRE NA MESMA DATA E SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICES, AINDA QUE OS DEMAIS PODERES (LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO) TENHAM ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS – 2) NÃO É POSSÍVEL A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL AO FUNCIONALISMO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DE MANEIRA INDEPENDENTE DOS DEMAIS PODERES, AINDA QUE O PODER EXECUTIVO SEJA OMISSO E NÃO ENCAMINHE PROJETO DE LEI DISPONDO ACERCA DA REVISÃO GERAL ANUAL – 3) DO MESMO MODO, ENTENDE-SE NÃO SER POSSÍVEL A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL AOS VEREADORES, DE MANEIRA INDEPENDENTE, E EM DATA DIVERSA DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS, DEVENDO A INICIATIVA PRIVATIVA PARA TAL PROJETO DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA ENTE FEDERATIVO.

[...]

PARECER CONSULTA RESOLVEM os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia treze de junho de dois mil e dezessete, por maioria, conhecer da consulta e, no mérito, respondê-la nos termos do voto vencedor do conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto:

1. A competência privativa para propor projeto de lei que preveja a revisão geral anual para todos os agentes públicos estejam estes alocados aos quadros do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, e, inclusive, de seus agentes políticos, pertence ao chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos, devendo esta ser realizada sempre na mesma data e sem distinção de índices, ainda que os demais poderes (Legislativo e Judiciário) tenham estrutura organizacional e plano de cargos e salários;

2. Não é possível a concessão de revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, de maneira independente dos demais poderes, ainda que o Poder Executivo seja omissa e não encaminhe projeto de lei dispondo acerca da revisão geral anual;

3. Do mesmo modo, entende-se não ser possível a concessão de revisão geral anual aos vereadores, de maneira independente, e em data diversa dos demais agentes públicos, devendo a iniciativa privativa para tal projeto de lei do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo.

[...]

As normas laboraram, portanto, em flagrante vício de inconstitucionalidade por deturparem o conteúdo material inserto nos artigos 37, inciso X, e 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal.

Portanto, deve-se, com fulcro no enunciado sumular n. 347 do STF, arts. 176 e 177 da LC n. 621/12 e arts. 332 e 333 do RITCEES, negar exequibilidade às Leis Municipais n. 1.510/2015, n. 1.569/2016, n. 1.663/2017 e n. 1.784/2019.



III – DO MÉRITO

A observância de disposições da Constituição Federal relativas à remuneração dos servidores públicos, com repercussão no erário, é questão de ordem pública, sendo, portanto, matéria afeta à atividade de controle externo, exercida pelo Tribunal de Contas.

A Carta Republicana é expressa ao determinar no art. 37, inciso X², o direito de revisão da remuneração dos agentes públicos, devendo ser geral, anual, na mesma data e sem distinção de índices.

Representa, pois, um direito subjetivo dos servidores públicos e agente políticos atingindo a remuneração ou o subsídio desses agentes, com o objetivo de atualizar o valor nominal da remuneração/subsídio em decorrência da inflação; observa-se ainda que deve haver autorização na lei de diretrizes orçamentárias, previsão na lei orçamentária e respeito aos limites da lei de responsabilidade fiscal.

Para o desembargador Walter de Almeida Guilherme "a revisão geral anual serve como regra geral existente para preservar a remuneração de todos os servidores públicos de sorte a manter seu poder aquisitivo ante a natural corrosão da moeda" (ADI Nº 0281594-72.2011.8.26.0000 - TJSP).

Nas palavras do renomado administrativista José dos Santos Carvalho Filho³, a revisão remuneratória deve seguir alguns requisitos, quais sejam:

O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica para sua efetivação. **Depois, temos o requisito da generalidade, indicativo de que a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.** Pelo requisito da anualidade, a revisão deverá ter periodicidade de um ano. Em relação a este requisito, cabe a cada ente federativo fixar o momento dentro do ano em que se dará a revisão. **A anualidade é a periodicidade mínima, de onde se infere que nada obsta a que a periodicidade seja menor.** Finalmente, impõe-se a presença do requisito isonômico, pelo qual se exige que sejam idênticos os índices revisionais.

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

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

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

² 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;

³ Carvalho Filho, José dos santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2015, p. 776.



Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a revisão geral anual deve respeitar o princípio da isonomia sob pena de se admitir a fraude institucionalizada, *verbis*:

O art. 37, X, da Constituição, corolário do princípio fundamental da isonomia, não é, porém, um imperativo de estratificação da escala relativa de remuneração dos servidores públicos existentes no dia da promulgação da Lei Fundamental: não impede, por isso, a nova avaliação por lei, a qualquer tempo, dos vencimentos reais a atribuir a carreiras ou cargos específicos, com a ressalva única da irredutibilidade. (...) Constitui fraude aos mandamentos isonômicos dos arts. 37, X; e 39 e § 1º da Constituição a dissimulação, mediante reavaliações arbitrárias, de verdade do simples reajuste monetário dos vencimentos de partes do funcionalismo e exclusão de outras. (...) Plausibilidade da alegação de que, tanto a regra de igualdade de índices na revisão geral (CF, art. 37, X), quanto as de isonomia de vencimentos para cargos similares e sujeitos a regime único (CF, art. 39 e § 1º), não permitem discriminação entre os servidores da administração direta e os das entidades públicas da administração indireta da União (autarquias e fundações autárquicas). [ADI 525 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 12-6-1991, P, DJ de 2-4-2004.] grifos acrescidos.

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

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, e 264, inciso IV, do RITCEES;

2 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, incisos II e III, da LC 621/2012, citados para, querendo, deduzirem defesa.

3 – Mérito:

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

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

Vitória, 12 de dezembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS