



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Decisão recorrida: Acórdão 01803/2019-1
Processo referência: 4879/2011-8
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Assunto: Controle Externo – Fiscalização - Auditoria
Exercício: 2010
Responsáveis: Lastênio Luiz Cardoso

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos arts. 55, inciso IV¹, 152, inciso II², 157³, 159⁴ e 166⁵ da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES); arts. 38, inciso III,⁶ e 408, §5⁷, da Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES); e art. 3º, inciso III⁸, da Lei Complementar nº 451/2008⁹, exprimindo irresignação com os termos assentados no **Acórdão 01803/2019-1**, vem propor o presente

PEDIDO DE REEXAME

- 1 **Art. 55.** São etapas do processo:
IV – os eventuais recursos;
- 2 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
II – pedido de reexame.
- 3 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.
- 4 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.
- 5 **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta.
- 6 **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:
III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
- 7 **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta.
§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.
- 8 **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
- 9 **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;



em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013¹⁰.

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Preceitua o art. 166, da Lei Complementar nº. 621/12 que *“cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta”*, aplicando-lhe, no que couber *“as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar”*¹¹.

Por sua vez, prescreve o art. 408, §5º, do RITCEES que *“o prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal”*¹², especificamente em seu art. 67¹³.

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 estabelece que **“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”**, iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único¹⁴, LC 621/2012).

10 **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

11 **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

§ 1º (Revogado pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

§ 2º Nos processos de consulta, o pedido de reexame é cabível exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 3º Ao pedido de reexame aplicam-se, no que couber, as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar.

12 **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

[...]

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

13 **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

14 **Art. 62.** [...]

Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Depreende-se dos eventos 31 e 32 (**Processo 4879/2011-8**) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **07.02.2020**, sexta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Pedido de Reexame iniciou-se no dia seguinte, **10.02.2020**, segunda-feira, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento no dia **24.04.2020**, sexta-feira, nos termos do art. 67, parágrafo único¹⁵, LOTCEES.

Entretanto, há que se considerar, ainda, o período de suspensão dos prazos processuais entre os dias **17 de março de 2020 a 31 de março de 2020**, conforme enunciado pelo art. 2º, VII¹⁶ da Portaria Normativa Nº. 25/2020 c/c Decisão Plenária TC nº. 07/2020¹⁷, que reconheceu o **Nível 2** de prevenção e enfrentamento à propagação do “Coronavirus” (COVID-19) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Ademais, ante o posterior reconhecimento do **Nível 3** de prevenção e enfrentamento à propagação da doença pela **Portaria Normativa TC 27/2020¹⁸**, manteve-se a suspensão dos prazos processuais até posterior deliberação, finalmente alterada pela **Portaria Normativa TC 58/2020¹⁹**, que determinou a retomada da contagem dos prazos processuais a partir de **18 de maio de 2020**.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

15 **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

16 **Art. 2º** Determinar, na forma do artigo 4º, da Decisão Plenária TC 07/2020, a adoção das seguintes providências:
VI – Suspensão dos prazos processuais pelo prazo de 15 (quinze) dias prorrogáveis;

17 Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Portaria-N-25-2020-coronav%C3%ADrus-suspens%C3%A3o-de-prazos-15-dias.pdf>. Acesso em 17 mar. 2020;

Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Decisao-Plenaria-7-2020-8_coronavirus.pdf. Acesso em 17 mar. 2020.

18 **Art. 6º** Permanecem suspensos os prazos processuais enquanto vigorar esta Portaria.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Port-N-n%C2%BA-027-2020-Adota-medidas-preventivas-de-N%C3%ADvel-3-nfrentamento-ao-coronav%C3%ADrus-COVID-19.pdf>. Acesso em 19 maio 2020.

19 **Art. 6º** Os processos administrativos e de controle externo que tramitam em formato eletrônico terão o curso dos prazos processuais retomado a partir de 18 de maio de 2020, mantendo-se suspensos os prazos relativos aos processos que tramitam em meio físico. (NR).

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Port-N-n%C2%BA-058-2020-Altera-a-Portaria-Normativa-TC-27-de-22-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>. Acesso em 19 maio 2020.



Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste **Pedido de Reexame**, porquanto a decisão recorrida – **Acórdão 01803/2019-1** – **PLENÁRIO** – se apresentou desconforme ao Parecer Ministerial.

2 DOS FATOS

Versam os autos de origem sobre **Auditoria Ordinária** realizada no âmbito do Município de Baixo Guandu, exercício financeiro 2010, sob responsabilidade do Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**.

Ante a elaboração do **Relatório de Auditoria 00120/2011-7**, após assegurado o devido contraditório e ampla defesa, elaborou-se a **Instrução Técnica Conclusiva 01490/2013-9**, de lavra do **Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC**, no qual foi apontada irregularidade concernente ao **Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral (item 1.2 da ITI 795/2011)**, nos seguintes termos:

2 CONCLUSÃO / RESPONSABILIDADES

2.1 Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre o **Relatório de Auditoria Ordinária RAO 120/2011** na Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, relativo ao **exercício de 2010**, entende-se que devem ser mantidas as irregularidades analisadas nos seguintes itens desta Instrução Técnica Conclusiva:

2.2 Diante do **incidente de inconstitucionalidade** suscitado, pelos elementos constantes dos presentes autos, e diante do preceituado no art. 79, inciso III, da Res. TC 182/02²⁰, conclui-se opinando por:

2.2.1 Preliminarmente:

2.2.1.1 Negar a exequibilidade à Lei Municipal 2.478/2008, por ofensa ao art. 19, §2º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu, conforme item **1.1**, promovendo-se o **incidente de inconstitucionalidade**, conforme §2º²¹, do artigo 185, da Resolução

20 **Art. 79.** Todos os documentos e processos que tramitam no Tribunal serão devidamente instruídos e informados pelas unidades competentes, observando-se, entre outros, os seguintes critérios:

I – *Omissis*

II - *Omissis*

III - conclusão, opinando a respeito da matéria.

21 **Art. 185.** *Omissis.*

§ 2º Verificada, em fase de julgamento de processo, inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, essa será argüida em preliminar, decidindo-se, em seguida, o caso concreto, levando-se em consideração o que for deliberado quanto à inconstitucionalidade argüida.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

TC nº 182/2002 (Regimento Interno do TCEES), com fulcro na Súmula n. 347 do STF²², possibilitando, quanto ao **mérito**:

2.2.1.2 Converter os presentes autos em **tomada de contas especial** em face da existência de dano ao erário, presente no item 1.2, no valor de R\$ 64.382,40 (sessenta e quatro mil trezentos e oitenta e dois reais quarenta centavos), equivalente a 30.488,42 VRTE, na forma do artigo 57, inciso IV²³, da Lei Complementar 621/2012, ressaltando que os responsáveis já foram devidamente citados quanto à possibilidade de ressarcimento, nos moldes do artigo 162²⁴ da Resolução TCE182/2002 e Termo de Citação 1007/2011, fls. 27.

2.2.2 Rejeitar as razões de justificativas apresentadas, e **julgar irregulares as contas** do senhor **Lastênio Luiz Cardoso**, em razão da irregularidade disposta no item 1.2 desta Instrução Técnica Conclusiva condenando ao ressarcimento no valor de **R\$ 64.382,40** equivalentes a **30.488,42 VRTE**, com amparo no artigo 84²⁵, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012; 2.3.4 Aplicar multa ao responsável com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma do art. 96, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por ser tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados;

O entendimento técnico foi acompanhado pelo **Parecer do Ministério Público de Contas 02062/2013-8**, nos termos abaixo:

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012²⁶ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008²⁷, considerando o **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 120/2011** (fls. 02/06); considerando a **Instrução Técnica Inicial ITI795/2011** (fls. 15/20); considerando a

22 **STF Súmula nº 347 - 13/12/1963 - Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Tribunal de Contas - Apreciação da Constitucionalidade das Leis e dos Atos do Poder Público:** O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar aconstitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

23 **Artigo 57** Na fase de instrução, havendo indícios de irregularidade, cabe ao Tribunal de Contas ou ao Relator:
(...)

IV – converter, se for o caso, o processo em tomadas de contas especial, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

24 **Art. 162.** Concluída a Instrução Técnica Inicial, verificadas possíveis irregularidades e definida a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado, o Plenário citará o(s) responsável (eis), dando-lhe(s) o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, salvo disposição normativa em contrário, para a apresentação de justificativas. (Redação dada pela Resolução TCEES nº 224/2010)

25 **Art. 84.** As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

26 **Art. 55.** São etapas do processo:

[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

27 **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Justificativa apresentada pelo Responsável (fls. 36/40 e anexos) e, por fim, considerando a **Instrução Técnica Conclusiva ITC1490/2013** (fls. 323/333), pugna, neste momento processual, pela **IRREGULARIDADE** das contas do Sr. Lastênio Luiz Cardoso, exercício 2010, diante da manutenção dos indicativos expostos nos itens 1.1²⁸ e 1.2²⁹ da ITC-1490/2013, com amparo nas alíneas “c”, “d” e “e”, inciso III do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012³⁰, sendo devido o ressarcimento de **R\$ 64.382,40**, equivalente a **30.488,42 VRTE**, bem como a aplicação de **MULTA**, nos termos dos artigos 62 e 96, II, da LC 32/93³¹, legislação vigente à época dos fatos.

Finalizada a instrução processual, a **Segunda Câmara**, por meio do **Acórdão 000509/2016-2 (Processo TC 4879/2011-8)**, nos exatos termos preconizados pelo Voto do Relator, Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, acolheu as razões de justificativas do Responsável, e assim afastou a irregularidade e deliberou pelo **JULGAMENTO REGULAR** dos atos de gestão. Confira:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4879/2011, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de maio de dois mil e dezesseis, à unanimidade, **acolher as razões das justificativas** apresentadas pelo senhor Lastênio Luiz Cardoso, para considerar regulares os atos de gestão analisados, **arquivando** os autos após o trânsito em julgado, nos termos do voto do Relator, Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel.

Composição

Reuniram-se na Segunda Câmara para deliberação os Senhores Conselheiros Sérgio Manoel Nader Borges, Presidente, José Antônio Almeida Pimentel, Relator, e Domingos Augusto Taufner. Presente, ainda, o Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral.

Sala das Sessões, 11 de maio de 2016.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

28 1.1 Incidente de Inconstitucionalidade.

29 1.2 Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral.

30 **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

31 **Art. 62** Quando julgar as contas irregulares o Tribunal de Contas aplicará ao responsável a multa prevista nesta lei, além de condenar o responsável, havendo débito, ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos.

Parágrafo único - A correção e os juros de que trata o caput deste artigo terão por base a data em que ocorreu o prejuízo ao Erário.

Art. 96 O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da UPFEES aos responsáveis por:

[...]

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Presidente

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFER

Fui presente:

DR. LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário Adjunto das Sessões

Na oportunidade, o **Ministério Público de Contas**, interpôs **Pedido de Reexame (Processo 9527/2016-2)** com efeito suspensivo em face do **Acórdão 000509/2016-2 (Processo TC 4879/2011-8)**, com a finalidade de averiguar a regularidade e legalidade dos atos praticados durante o exercício 2010. Após detida análise promovida pelo **Plenário** da Corte de Contas, lavrou-se o **Acórdão 892/2018-8 (Processo 9527/2016-2)**, a fim de considerar **nulo** o **Acórdão 000509/2016-2 (Processo TC 4879/2011-8)**, dando provimento ao Recurso, nos termos seguintes:

1. ACÓRDÃO

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

1.1. Conhecer o presente **pedido de reexame**;

1.2. Por **DAR PROVIMENTO** ao Pedido de Reexame, a fim de considerar **NULO** o Acórdão TC TC 509/2016 – 2ª Câmara;

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.4. Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 24/07/2018 - 24ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiros em substituição: Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti.

Retornando o feito à Origem para novo julgamento, o relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, proferiu **Voto do Relator 5917/2019-8** apresentando dissensão



ao posicionamento técnico e ministerial, aduzindo proposta de deliberação no sentido de acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, considerando prejudicada a análise, tendo em vista a deficiente instrução processual, afastando, ainda, a possibilidade de sua reabertura ante o percurso de prazo de 10 anos entre a ocorrência dos fatos e o presente julgamento. Confira:

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Da análise do Relatório de Auditoria Ordinária 120/2011 fora observado somente uma irregularidade pela área técnica e Ministério Público de Contas que passo a expor:

2.1 - Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral (item 1.2 da ITC).

Base legal: Infringência ao artigo 19, §2º, inciso I da Lei Orgânica.

Agente responsável: Lastênio Luiz Cardoso – Prefeito Municipal

A equipe técnica, em decorrência da ilegalidade evidenciada da Lei Municipal nº 2478/08, considerada como inválida, entendeu que os valores de subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito do Município de Baixo Guandu deveriam ser os expressos na Lei Municipal nº 2189/2004, referente ao período de 2005 a 2008.

Apurou-se que o Prefeito recebeu valor pago a maior no total de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), referente ao exercício de 2010 e o Vice-Prefeito recebeu valor a maior de R\$ 10.382,40 (dez mil, trezentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos), conforme demonstra no quadro de fls. 19, totalizando o valor de R\$ 64.382,40 (sessenta e quatro mil, trezentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos), correspondente a 30.488,42 VRTE.

Em sede de justificativas, o responsável alegou, em síntese:

“... que a iniciativa da lei que fixa os subsídios é exclusiva do poder Legislativo, não podendo o Chefe do Poder Executivo “ser responsabilizado por um fato que não tenha dado causa, muito menos contribuído para tal”.

Além disso, assim dispõe: “(...) em relação aos fatos constantes do relatório de auditoria, ainda que tivesse por efetivamente comprovada a irregularidade quanto ao tempo da edição da Lei 2478/2008, o Prefeito Municipal que não tem nenhuma participação na sua elaboração não poderá, jamais, ser prejudicado por erro de outrem.”

Vale trazer à baila, que esta Corte de Contas já se manifestou em relação à irregularidade ora aventada nos autos do processo TC 6827/2010³², já havendo a apreciação de matéria idêntica, diferindo somente em relação ao exercício analisado:

“II.2.1 Fixação do subsídio do prefeito e do vice-prefeito em data posterior ao pleito eleitoral (item 2.1, ITC 2851/2013) Base legal: Infringência ao artigo 19, § 2º inciso I da Lei Orgânica Municipal.

32 Auditoria Ordinária na Prefeitura Municipal de Baixo Guandu – Denúncia – Exercício de 2009 – Lastênio Luiz Cardoso.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

O NEC noticiou a existência de uma errata à Lei Orgânica que teria suprimido o inciso I, do § 2º, do artigo 19, mas não obteve a comprovação de que tenha sido submetido a regular tramitação na casa legislativa e, por isso, desconsiderou o documento. Assim sendo, a Instrução Técnica Conclusiva 2851/2013 acompanhou o apontamento técnico inicial e pugnou pela manutenção da irregularidade, considerando que os subsídios válidos para o período eram aqueles constantes da Lei Municipal 2.189/2004, ou seja, R\$ 7.500,00 para o prefeito e de R\$ 2.850,00 para o vice, indicando-se a necessidade de serem ressarcidas as quantias excedentes, na ordem de R\$ 54.000,00 e R\$ 10.382,40, respectivamente, sendo imputável ao gestor o ressarcimento do montante total equivalente a 33.410,69 VRTE.

Acerca do tema da fixação de subsídios para prefeito e vice-prefeito aparentemente em desacordo com regras de anterioridade, já tive a oportunidade de me manifestar, como o fiz nos autos do Processo TC 4504/2011, em que votei pela exclusão da irregularidade, acompanhando posicionamento atualizado proferido pelo NEC, consignado na Manifestação Técnica de Defesa MTD 25/2014.

Em breve histórico, vejo que a fixação da remuneração dos agentes políticos foi originalmente regulada pelo inciso V do art. 29 da Constituição Federal de 1988 que tratou conjuntamente da remuneração de prefeitos, vice-prefeitos e de vereadores, estabelecendo, em todo o caso, que fosse observado o princípio da anterioridade. No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu cuidou do tema e, em seu art. 19 §2º inciso I, previu a fixação dos subsídios até trinta dias antes das eleições municipais para vigorar na legislatura seguinte.

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

Ocorre que a Emenda Constitucional 19/1998 alterou o regramento da matéria e passou a diferenciar o tratamento até então conferido aos agentes políticos, deixando de impor a regra da anterioridade à fixação dos subsídios de prefeito e vice-prefeito, mantendo-a tão somente à fixação dos subsídios de vereadores, conforme ficou explícito na redação dada aos incisos V4 e V15 do art. 29 da Constituição Federal.

Por outro lado, as mencionadas alterações não foram acompanhadas pela legislação local, em especial pela citada Lei Orgânica do Município a qual, segundo expressa disposição do caput do art. 29 da CF/88, deveria atender os princípios ali estabelecidos. Penso, portanto, que a legislação municipal, especificamente quanto à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, mostra-se incompatível com o texto constitucional, posterior e hierarquicamente superior, resultando inaplicável a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu quanto ao tema, dado que não fora recepcionada pela Constituição Federal, alterada pela Emenda 19/1998.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

Corroborando parcialmente com o entendimento esposado pelo nobre relator Rodrigo Flávio Freire Chamoun, que analisou irregularidade similar, em relação ao exercício anterior, conforme supracitado, apreendo da mesma forma exposta, que a Lei Municipal nº 2478/2008, embora não possa ser considerada inconstitucional, fere a Lei Orgânica do Município por afrontar a regra da anterioridade e aumentar os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito após os trinta dias anteriores às eleições municipais, todavia, divirjo em relação à motivação do afastamento da irregularidade.

Pois bem. A Instrução Técnica Conclusiva 1490/2013 acompanhou o apontamento técnico inicial e pugnou pela manutenção da presente irregularidade, considerando que os subsídios válidos para o período da legislatura de 2009/2012 eram aqueles constantes da Lei Municipal 2.189/2004, ou seja, R\$ 7.500,00 para o prefeito e de R\$ 2.850,00 para o vice, considerando, pois, inexistente a Lei 2748/2008, que aumentou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito para a referida legislatura.

Posto isto, verifica-se que a equipe técnica apreende que os valores dos subsídios da legislatura 2009/2012 deveriam ser considerados com base na Lei Municipal 2189/2004, anterior à Lei Municipal 2748/2008, sugerindo assim, o ressarcimento unicamente ao então Chefe do Poder Executivo, Sr. Lastênio Luiz Cardoso, na ordem de R\$ 54.000,00, referente ao pagamento a maior do seu subsídio e R\$ 10.382,40, referente ao pagamento do subsídio do Vice-Prefeito, sendo o montante total equivalente a 33.410,69 VRTE.

Apesar de o gestor ter acostado aos autos publicações de alterações na referida Lei Orgânica às fls. 318, consta a Lei Orgânica Municipal, revista e atualizada no ano de 2008, na qual também consta a regra da anterioridade. Já às fls. 319, consta a Lei Orgânica de Baixo Guandu, revista e atualizada no ano de 2011, com a supressão do dispositivo que previa a regra da anterioridade. Ou seja, pressupõe que a lei orgânica que apresenta o dispositivo da anterioridade é a que foi válida durante o exercício de 2008.

Pois bem. A despeito de corroborar com a equipe técnica no que tange a ilegalidade da Lei nº 2748/2008, por ter claramente violado dispositivo da Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 19, §2º, I³³, em vigor em 2009, saliento a deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados, da mesma forma que ocorrera com o então Prefeito Municipal, unicamente citado para responder pela irregularidade em questão e consequentemente pelo ressarcimento decorrente da mesma.

33 **Art. 19.** omissis

§ 1º - omissis

§ 2º - omissis

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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

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

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

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

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

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4879/11, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas, **VOTO**:

- 1- **ACOLHER** parcialmente as razões de justificativas, em relação as alegações apresentadas pelo Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, Prefeito Municipal do Município de Baixo Guandu, exercício 2010, em relação a irregularidade descrita (*Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral*) deste voto, a qual considero prejudicada à análise, pelas razões expostas;
- 2- **NÃO** reabrir a instrução processual, pelas razões expostas.
- 3- **DAR CIÊNCIA** aos interessados;
- 4- **ARQUIVAR**, pós o trânsito em julgado.

O Procurador Especial de Contas, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, em sede de pedido de vista apresentado na 40ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, pronunciou-se por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 6137/2019-9**,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

recomendando a manutenção da irregularidade para que a Casa Legislativa legitimada julgasse o ato de gestão do Prefeito de Baixo Guandu, devendo essa Corte emitir Parecer Prévio. Veja:

Divergindo dos posicionamentos da área técnica e do órgão ministerial, votou o eminente Conselheiro Relator, Rodrigo Coelho do Carmo, por acolher, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas pelo **Sr. Lastênio Luiz Cardoso**, considerando prejudicada à análise, pelas razões ali expostas, e não reabrindo a instrução.

Com as devidas vênias, divergimos do entendimento consignado no voto do Relator.

A divergência se dá no tocante ao julgamento por essa Corte de Contas dos atos de gestão do Prefeito de Baixo Guandu, ante o julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744 – ambos com repercussão geral reconhecida –, nos quais se discutiu qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de chefes do poder executivo municipal e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal.

Nessa premissa, o debate em nossa suprema corte envolveu decisão de tribunal de contas que julgou irregulares as contas de prefeito, levando-o à inelegibilidade, em razão do que estabelece a legislação eleitoral. Insurgiu-se o prefeito contra o ato, pondo em discussão os limites da competência e o alcance das decisões dos tribunais de contas quando se tratar das contas apresentadas por prefeitos.

Ora, os tribunais de contas, órgãos cuja importância é cada vez maior e mais notada em nosso Estado Democrático de Direito, têm suas atribuições previstas na Constituição Federal, sendo os grandes responsáveis pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública.

O artigo 71 da Constituição Federal, que se aplica por simetria aos demais entes da federação, ao descrever as funções que exercem como órgão que presta auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da administração pública, estabelece que lhes compete, entre outras funções: **a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio; e b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público.**

No que se refere à primeira delas, os tribunais de contas exercem atribuições que se inserem no âmbito de sua função consultiva, uma vez que se está diante do julgamento das chamadas “contas de governo”, ou seja, das contas anuais, que explicitam a atividade financeira do ente federado no exercício financeiro findo, e que tem no chefe do Poder Executivo o responsável por sua apresentação para julgamento perante o Poder Legislativo, titular do controle externo da administração pública.

Sendo assim, a função dos tribunais de contas limita-se a emitir um “parecer”, sugerindo/recomendando o resultado do julgamento — as contas



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou rejeitadas —, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo competente.

No tocante à segunda função — julgamento de contas dos administradores e responsáveis por recursos públicos —, os tribunais de contas “julgam” as contas, proferindo decisões definitivas, de natureza administrativa, podendo considerá-las regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. São as chamadas “contas de gestão”.

As contas de governo, em breve síntese, são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e têm por finalidade demonstrar as atividades financeiras da administração pública do ente federado pelo qual é responsável no exercício financeiro a que se referem. Tem como foco a avaliação da gestão de forma ampla, em seu aspecto macro, mitigando a relevância de minúcias e aspectos formais. O julgamento dessas contas é, portanto, suscetível de avaliação de cunho político, que leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade. Nesses casos, há o parecer prévio do tribunal de contas para subsidiar e dar elementos para que o Poder Legislativo tome a decisão. Parecer que não tem caráter vinculativo, mas, no caso dos municípios, exige dois terços dos votos da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa da que consta do parecer (Constituição Federal, artigo 31, parágrafo 2º).

Por conseguinte, as contas de gestão (ou contas dos ordenadores de despesas) não são necessariamente anuais, têm por finalidade demonstrar/comprovar a aplicação de recursos públicos praticados por aqueles que foram responsáveis por geri-los, e nelas serão observadas a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, regularidade e conformidade de procedimentos, identificando-se e apurando eventuais lesões ao erário. Tais contas são submetidas a julgamento técnico pelos tribunais de contas, que poderão, em caso de irregularidade constatada, aplicar sanções, como as multas, por exemplo.

Ocorre que, em muitos casos, especialmente nos municípios de menor porte, **os prefeitos atuam na condição de administradores e responsáveis por recursos públicos**, agindo como ordenadores de despesas e praticando atos de gestão financeira, o que levou os tribunais de contas a, no exercício de suas funções, julgar suas contas. É o que se verifica, *v. g.*, quando firmam convênios para receber recursos de outros entes da federação, especialmente da União, por meio das transferências voluntárias, devendo administrá-los e prestar contas junto ao ente que lhes transferiu, e que se submetem ao sistema de fiscalização próprio.

Nesses casos, os prefeitos acabam exercendo uma dupla função, pois, além de gerenciarem diretamente recursos públicos e, portanto, ficarem responsáveis pelos atos a eles relacionados, também continuam com o dever de apresentar as contas anuais da administração pública para julgamento perante o Poder Legislativo, mediante parecer prévio, de natureza opinativa, do tribunal de contas competente.

Assim, no que tange a Prestação de Contas Anual, não se observam dúvidas, até porque essa Corte de Contas emite Parecer Prévio recomendando a aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas, encaminhando os autos ao Legislativo competente para que, na forma desenhada pela Carta de Outubro, exerça o seu *múnus judicante*.

Todavia, o ponto que se suscita nesse parecer vista é o julgamento efetuado pelo eminente Relator, uma vez que, na forma dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, cabe, constitucionalmente, à



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Câmara de Vereadores o julgamento do ato de gestão praticado pelo Sr. Lastênio Luiz Cardoso.

Transcrevemos a notícia constante no site do STF que bem resume o *leading case* do presente processo objeto de vista, senão vejamos:

Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou na sessão plenária desta quarta-feira (10) o julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida, que discutiam qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal. Por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

O julgamento conjunto foi concluído nesta quarta-feira, mas as teses de repercussão geral somente serão definidas em outra sessão. No RE 848826, prevaleceu a divergência aberta pelo presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, que será o responsável pelo acórdão. Segundo ele, por força da Constituição, são os vereadores quem detêm o direito de julgar as contas do chefe do Executivo municipal, na medida em que representam os cidadãos. A divergência foi seguida pelos ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Ficaram vencidos o relator, ministro Luís Roberto Barroso, e mais quatro ministros que o acompanhavam: Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

No julgamento do RE 729744, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o Plenário decidiu, também por maioria de votos, vencidos os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990. Este dispositivo, que teve sua redação dada pela Lei da Ficha Limpa, aponta como inelegíveis aqueles que “tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal”.

De acordo com o relator do recurso, ministro Gilmar Mendes, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas. No âmbito municipal, o controle externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos Tribunais de Contas do estado ou do município, onde houver. “Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990”, afirmou o relator, ressaltando que este entendimento é adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Casos concretos

No RE 848826, José Rocha Neto, candidato eleito sub judice para o cargo de deputado estadual no Ceará nas Eleições de 2014, questionava acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que indeferiu seu registro da candidatura em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-CE), de contas relativas a sua atuação como ordenador de despesas quando era prefeito de Horizonte (CE). Ao final do julgamento, sua defesa pediu que o STF comunicasse a decisão que deu provimento ao recurso ao TRE-CE, já que haverá alteração na composição da Assembleia Legislativa do Ceará, e pedido que foi acolhido pelos ministros. Já no RE 729744, o Ministério Público Eleitoral questionava decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira para concorrer ao cargo de prefeito de Bugre (MG), sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001, não gera a inelegibilidade da alínea “g” em caso de omissão da Câmara de Vereadores em apreciar as contas. Por maioria de votos, foi negado provimento ao recurso do Ministério Público.

Destarte, na espécie, o julgamento do ato de gestão praticado pelo Sr. Lastênio Luiz Cardoso deve ser realizado pela Câmara Municipal de Baixo Guandu, devendo essa Corte emitir, assim, parecer prévio.

Isto posto, considerando o *error in iudicando* ante o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, consoante mencionado nesta peça, pugna o **Ministério Público de Contas** pela emissão de Parecer Prévio – recomendando a manutenção da irregularidade - para que a casa legislativa legitimada julgue o ato de gestão do Prefeito de Baixo Guandu.

Em Sessão Ordinária realizada em 11.12.2019, a Segunda Câmara deliberou nos termos do Voto do Relator, aprovando o **Acórdão 1803/2019-1**, nos termos a seguir:

1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4879/11, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas, **VOTO**:

1.1. ACOLHER parcialmente as razões de justificativas, em relação as alegações apresentadas pelo Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, Prefeito Municipal do Município de Baixo Guandu, exercício 2010, em relação a irregularidade descrita (*Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral*) deste voto, a qual considero prejudicada à análise, pelas razões expostas;

1.2. NÃO reabrir a instrução processual, pelas razões expostas.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

1.4. **ARQUIVAR**, pós o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/12/2019 – 43ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

MICHELA MORALE

Secretária-adjunta das sessões em substituição

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para ciência do **Acórdão 1803/2019-1 (Processo TC 4879/2011-1)**.

Data venia o entendimento outrora proferido, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer os elementos de convicção com o fito de subsidiar novo **Acórdão**, agora no sentido de **NÃO ACOLHER** as justificativas alegadas pelo Gestor e julgar **IRREGULAR** o ato de gestão praticado pelo senhor **Lastênio Luiz Cardoso**, Prefeito Municipal do Município de Baixo Guandu, exercício 2010, em relação a irregularidade descrita no **item 2.1 Pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral (item 1.2 da ITC)** do Acórdão ora recorrido, **mormente considerando sua inequívoca responsabilidade**.



3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 PAGAMENTO DE SUBSÍDIO AO PREFEITO E VICE-PREFEITO TENDO POR BASE LEI QUE FIXOU SUBSÍDIOS EM DATA POSTERIOR AO PLEITO ELEITORAL (Item 1.2 do Acórdão 1803/2019-1)

Base Legal: Infringência ao artigo 19, §2º, inciso I da Lei Orgânica Municipal.

Responsável: Lastênio Luiz Cardoso – Prefeito Municipal.

De acordo com a **Instrução Técnica Conclusiva 1490/2013-9** verificou-se que o chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. **Lastênio Luiz Cardoso** percebeu valores a maior de subsídio nos anos 2009 a 2012, decorrente da **Lei nº. 2.487/2008** em desconformidade com a Lei Orgânica Municipal (**LOM**) vigente à época.

Nesse aspecto, a **LOM**, ao versar sobre subsídio de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, remetia à Câmara Municipal de Baixo Guandu – nos termos do art. 18, da LOM³⁴ c/c art. 29, V³⁵, da CF/88 – a competência para sua propositura.

Conquanto a iniciativa da referida lei coubesse ao Parlamento Municipal, a responsabilidade do Prefeito reside na sua condição de ordenador de despesa, pois *“não poderia autorizar os pagamentos de lei flagrantemente contrária aos dispositivos da Lei Orgânica àquele ano em benefício próprio e do Vice-Prefeito”*.

Segundo o art. 2º, incisos I e II, da **Lei nº. 2.487/2008**, que *“Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para a legislatura de 2009/2012”*, o valor dos subsídios devidos ao Prefeito e Vice-Prefeito foram fixados em **R\$ 12.000,00** e **R\$ 3.715,20**, respectivamente. Confira:

34 **Art. 18.** Os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara, dos Vereadores, dos Secretários Municipais e dos diretores de autarquias e entidades da administração municipal direta e indireta serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal observado o que dispõe os artigos 29, V, VI e VII, 29-A, 37, XI e 39, §4º, da Constituição Federal.

35 **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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas



Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Rua Fritz Von Lutzow, 217 – Centro – Baixo Guandu – Espírito Santo
CEP 29.730-000 – Telefone – (27) 3732-3232
CNPJ 27.165.737/0001-10

LEI Nº. 2.478, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008

“Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para a legislatura 2009/2012”.

Autor: Mesa Diretora da Câmara

O PREFEITO MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições que lhe foram conferidas pela **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**, faz saber que a Câmara Municipal de Baixo Guandu/ES APROVOU e ele SANCIONA a seguinte lei:

Art. 1º. O subsídio mensal do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais do Município de Baixo Guandu é fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer verba de cunho remuneratório.

Parágrafo único. As verbas recebidas a título de diárias e reembolsos são consideradas verbas indenizatórias.

Art. 2º O valor dos subsídios previstos no artigo anterior será:

I – para o Prefeito Municipal – R\$ 12.000,00;

II – para o Vice-Prefeito Municipal – R\$ 3.715,20;

III – para os Secretários Municipais – R\$ 3.715,20.

Art. 3º A revisão geral anual será efetuada sempre no mês de fevereiro, data-base para os funcionários públicos municipais, corrigindo-se o valor dos subsídios pela variação do INPC-IBGE apurados nos meses imediatamente anteriores.

§ 1º A primeira revisão de que trata este artigo se dará em fevereiro/2010 e a apuração do índice levará em conta o período de 30/01/2009 até 30/01/2010.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

§ 2º Sobrevindo fixação por lei de índice diferente do estabelecido neste artigo para revisão geral anual dos servidores públicos, o mesmo deverá ser utilizado também para revisão dos subsídios dos vereadores.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação revogando-se as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO, aos dezenove dias do mês de dezembro do ano dois mil e oito.


LAÉRCIO LUIZ CARDOSO
Prefeito Municipal

Registrada e Publicada,
Em 19/12/2008


PYETRA DALMONE
Secretária Municipal de Administração e Finanças

A **Lei nº. 2.487/2008**, “registrada e publicada” em **19 de dezembro de 2008**, desrespeitou, assim o **art. 19, §2º, inciso I**, da **LOM**, vigente à época, que estabelecia o prazo máximo de **30 (trinta) dias anteriores ao pleito para fixação dos subsídios dos agentes políticos do município**, *in verbis*:

Art. 19. *omissis*

[...]

§2º. *omissis*

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

Ressalta-se que as eleições municipais ocorreram no **dia 05 de outubro de 2008**. Portanto, considerando o dispositivo supracitado, a fixação dos subsídios deveria ocorrer no máximo até **05 de setembro de 2008**.



No entanto, como visto, a fixação ocorreu em **19 de dezembro de 2008**, ocasião de registro e publicação da **Lei Municipal nº 2.478/2008**. Fácil, portanto, constatar a inobservância ao prazo de 30 dias anteriores ao pleito municipal, em afronta ao determinado pela **LOM**.

In casu, verifica-se que o **Plenário**, embora tenha reconhecido que a **Lei Municipal nº 2.478/2008** ferira a **LOM**, por afrontar a regra da anterioridade eleitoral trigesimal, ao elevar o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito decorridos tempo bastante superior aos 30 dias anteriores às eleições municipais, pretextou “*deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados*”. Segue abaixo o teor do *decisum*:

Pois bem. A despeito de corroborar com a equipe técnica no que tange a ilegalidade da Lei nº 2748/2008, por ter claramente violado dispositivo da Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 19, §2º, I³⁶, em vigor em 2009, saliento a deficiente instrução processual, notadamente em relação ao não chamamento do então Vice-Prefeito Municipal, que também tivera seus subsídios ilegalmente reajustados, da mesma forma que ocorrera com o então Prefeito Municipal, unicamente citado para responder pela irregularidade em questão e conseqüentemente pelo ressarcimento decorrente da mesma.

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

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

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

Desse pressuposto, me parece temerário que esta Corte de Contas, sem que tenha sido chamado para integrar o presente processo o então Vice-

36 **Art. 19.** omissis

§ 1º - omissis

§ 2º - omissis

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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Prefeito Municipal, imponha unicamente ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelo então pagamento a maior do subsídio de seu vice.

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

Pois bem.

Vê-se que a irregularidade se viu reconhecida e, no entanto, a suposta deficiência na matriz de responsabilidade foi aventada como justificativa ao prejuízo da análise da matéria, bem como considerou-se excessivo atribuir-se ao Prefeito a responsabilidade pelos fatos de outrem, acolhendo-se, assim, parcialmente, as razões de justificativas do Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**.

Deveras, reconhece-se a irregularidade, mas a sua responsabilidade é afastada, pois compreendida como medida desarrazoada e excessiva – ao se atribuir ao gestor máximo do Executivo Municipal a responsabilidade pelos atos supostamente praticados também por outrem –, impondo unicamente a ele a responsabilidade pelo então pagamento a maior de seu subsídio e do Vice-Prefeito.

Data venia, o entendimento esposado pela Segunda Câmara encontra-se em equívoco ao afastar-se a responsabilidade do Prefeito.

Por vezes, o comportamento evasivo na apreciação das contas públicas apenas se presta a sedimentar a irresponsabilidade fiscal que arruína, em múltiplos aspectos, os jurisdicionados do Estado do Espírito Santo.

Hesitar em reconhecer falhas, em sancionar os responsáveis pelos atos irregulares, ou, até mesmo, em expedir medidas corretivas (notadamente determinações), não apenas legitima a impunidade, mas também procrastina, *ad infinitum*, decisões importantes, socialmente esperadas por órgãos intitulados de controle externo.



3.1.1 DA AUSÊNCIA DE DEFICIÊNCIA NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL – RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO PREFEITO – ATO PERSONALÍSSIMO

O reconhecimento da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo adveio, em grande parte, da possibilidade (em tese) de responsabilização de agentes públicos que atuaram na sanção da **Lei Municipal nº 2.748/2008**, tendo em vista que o polo passivo estaria integrado “*somente*” pelo Prefeito Municipal.

Por certo, tal registro representa apenas algo hipotético – tornando frágil, *per se*, a fundamentação do **Acórdão TC 1803/2019-1** – pois unicamente após o contraditório, a rigor, se poderia precisar eventual remodelação do polo passivo previamente estabelecido.

Ademais, sobre o agente que atualmente compõe o polo passivo da relação processual não há qualquer óbice jurídico para que ali seja mantido e, assim, responda pelo dano ao erário apurado.

Importante, nesse sentido, considerar os meandros de desenvolvimento do devido processo legislativo.

Note-se que ainda que o impulso inicial do Projeto de Lei em comento – que teve por finalidade alterar o subsídio percebido pelos dirigentes municipais Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais – seja de competência privativa da Casa Legislativa, tem-se que após ampla discussão e votação pelo Parlamento, os Projetos de Lei são, necessariamente, submetidos à **Sanção** ou **Veto** pelo Chefe do Executivo Municipal, e que, em síntese, reflete mais um elemento a compor o sistema de freios e contrapesos presente no Estado Democrático de Direito. Confira o ensinamento de José Afonso da Silva:

Tanto a sanção como o veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, que traduz o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

A sanção é ato pelo qual o chefe do Executivo (que possui competência exclusiva), demonstra sua concordância com a matéria aprovada pelo



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Legislativo; transforma o projeto aprovado em lei; pode ser *expressa* (quando o Prefeito a declara formalmente) ou *tácita* (quando decorre o prazo sem oposição de veto pelo Prefeito à proposição enviada, sendo que, neste caso, se a lei não for promulgada pelo Prefeito em 48 horas, caberá ao Presidente da Câmara promulgá-la, e, se este assim não o fizer, caberá ao vice-presidente da Câmara fazê-lo, no mesmo prazo, conforme determina o art. 66, § 7º, da CF).

O veto é forma de discordância, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação; é forma de controle preventivo da constitucionalidade, podendo ser *total* (quando se refere a todo o texto) ou *parcial* (quando se refere a parte dele)³⁷.

Por conseguinte, cabe ao Poder Executivo Municipal, representado pelo Prefeito, promover o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade dos Projetos de Lei aprovados pelo Legislativo, podendo sancioná-los, caso concorde ou vetá-los, por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público.

Desse modo o **Veto** se traduz na “*demonstração expressa do Chefe do Executivo da sua discordância com o projeto de lei aprovado. Não se trata de discordância evasiva, sem qualquer fundamentação, é necessário que o Presidente da República, o Governador ou o Prefeito, deixem bem claro os motivos pelos quais rejeitaram o projeto*”³⁸. (Grifo nosso).

Assim, após o exame empreendido pelo Chefe do Poder Executivo, o Projeto de Lei retorna ao Poder Legislativo que, em caso de **Veto** (total ou parcial) do Poder Executivo, poderá rejeitá-lo. Ocorrida a análise do **Veto** – ou ainda, não o havendo – passa-se às fases de Promulgação e Publicação do instrumento normativo. Sobre tais aspectos, rememora-se os ensinamentos de José Afonso da Silva:

Essas duas fases são distintas e se complementam. A **promulgação** é considerada fase complementar do processo legislativo; é o ato que transforma o projeto em lei, declarada pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara competente, passando a ter número e data determinada, estando apta a produzir efeitos. Depois de promulgada, a lei não poderá ser retirada do ordenamento jurídico, a não ser através da revogação ou da declaração de inconstitucionalidade; exige manifestação expressa, de forma diversa da sanção, que pode ser tácita. Já a **publicação** é a forma pela qual se dá conhecimento da promulgação da lei a todos que se obrigam a ela; é condição de eficácia/vigência jurídica do ato normativo, prevista na LICC,

37 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. ver. e atual. até a EC n.53. de 19.12.96. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 524.

38 CAVALCANT, Juliano Luis; FURTADO, Omar José. **O processo legislativo municipal**. 2014



que somente após a publicação, é que poderá ser exigida. (Destaque do autor)³⁹.

Ocorre ainda que, mesmo na hipótese de rejeição pelo Parlamento do **Veto** promovido pelo Poder Executivo, o controle de constitucionalidade não fica impedido. Nesta hipótese, poderá o Prefeito valer-se do instrumento denominado de **Representação de Inconstitucionalidade de Lei Municipal** interposta junto ao Tribunal de Justiça estadual, com vistas a que, por meio do Poder Judiciário, promova-se o controle de constitucionalidade repressivo, expurgando a lei contrária aos dispositivos da **LOM**, da **Constituição Estadual** e da **Carta Federal**.

No caso em análise, constata-se que inexistiu **Veto**, nem tampouco o ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário para promover o controle de constitucionalidade por meio da referida **Representação de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.478/2008**. Ao contrário, o que se verifica é a ocorrência de **Sanção** por parte do Prefeito Municipal, Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, a evidenciar sua perfeita aderência e concordância aos exatos termos consignados pela referida espécie normativa.

Observa-se, primordialmente que o ato **Sanção** – assim como o **Veto** – consistem em atos de natureza personalíssimos, cuja competência encontra-se reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe – e somente a ele – a competência para sua realização.

Portanto, a atuação do Prefeito, na condição de ordenador de despesa, ao sancionar a **Lei Municipal nº 2.478/2008**, constitui o necessário nexo de causalidade entre a conduta do agente, a irregularidade e sua culpabilidade. Assim, ao sancionar Projeto de lei contrário à **LOM** e omitir-se em adotar as medidas judiciais cabíveis, o Prefeito contribuiu diretamente para a irregularidade.

Outrossim, é inegável que, na condição de Chefe do Executivo de Baixo Guandu, seria conhecedor da legislação municipal (Leis ordinárias, Leis complementares e a própria **LOM**), e por conseguinte, com plena ciência (elemento objetivo) e

39 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. ver. e atual. até a EC n.53. de 19.12.96. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 524.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

consciência (componente subjetivo) do disposto na **LOM** vigente à época, acerca do regramento para o estabelecimento do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, bem como do prazo de 30 (trinta) dias anteriores às eleições municipais para sua fixação.

Não obstante, vê-se que o principal beneficiado da **Lei Municipal nº 2.478/2008** fora o próprio Prefeito – à frente da gestão municipal de Baixo Guandu entre 2005/2008 e entre 2009/2012 – que teve seu subsídio aumentado em **60%**, ao passo que os demais gestores tiveram acréscimos em percentuais de **30,36%** e **23,84%** sobre seus subsídios. Confira as informações na tabela a seguir:

Cargo	Lei Municipal 2.189/2004	Lei Municipal 2.478/2008	Diferença em Valores	Percentual acrescido
Prefeito	R\$7.500,00	R\$12.000,00	R\$4.500,00	60%
Vice-Prefeito	R\$2.850,00	R\$3.715,20	R\$865,20	30,36%
Secretários Municipais	R\$3.000,00	R\$3.715,20	R\$715,20	23,84%

A discrepância nos referidos valores revela que o maior beneficiado com o Projeto de lei que, posteriormente, veio a se converter na **Lei Municipal nº 2.478/2008**, foi justamente o próprio Prefeito – que cumpriria segundo mandato à frente da gestão municipal de Baixo Guandu entre 2009/2012 –, de modo a revelar, manifestamente, seu particular interesse na sua promulgação, ainda que manifestamente ilegal, como patentemente demonstrado ao ser confrontado ao art. 19, §2º, I da **LOM**⁴⁰.

Assim, afasta-se qualquer eventual centelha de presunção de boa-fé do Chefe do Executivo Municipal, pois (i) conhecia a aludida norma da **LOM**, (ii) tendo o dever de

40 **Art. 19. omissis**

[...]

§2º. omissis

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



apontar a ilegalidade constante do Projeto de Lei que resultara na **Lei Municipal nº 2.478/2008** e vetá-la. Ao contrário, sancionou-o integralmente, tal qual proviera do Parlamento, *(iii)* em benefício próprio, pois à frente de novo mandato junto ao Executivo de Baixo Guandu justamente no período subsequente à vigência da lei – **entre 2009/2012** – beneficiando-se assim, diretamente, durante todo o curso do mandato.

Portanto, a conduta do Sr. **Lastênio Luiz Cardoso** na condição de Prefeito e ordenador de despesa ocasionou o pagamento irregular de indevidos subsídios fixados em lei contrária à **LOM**, motivo pelo qual deve ser mantida a irregularidade, bem como sua responsabilidade, inclusive no que tange ao ressarcimento no valor de **R\$ 64.382,40 (sessenta e quatro mil trezentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos)**.

Assim, não assiste razão à fundamentação contida no **Acórdão 01803/2019-1** no sentido de que o feito estaria eivado de deficiência na instrução processual em razão do não chamamento do então Vice-Prefeito, notadamente porque ele não praticou nenhum ato irregular ou ilegal, além de não estar em sua esfera de competência promover Sanção ou Veto ao Projeto de Lei que ensejara a **Lei Municipal nº 2.478/2008**.

Deveras, não se observa qualquer impedimento para a responsabilização do Prefeito, Chefe Máximo do Poder Executivo Municipal de Baixo Guandu à época dos fatos, principalmente se considerarmos que os autos foram suficientemente instruídos com elementos que possibilitaram o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como demais documentos relacionados.

Deveras, a busca pela verdade real perpassa por um processo bem instruído. Assim, negar o reconhecimento à perfeita instrução do feito ou frustrar o saneamento dessa importante etapa processual, totalmente viável no caso concreto, **equivale a relativizar a competência fiscalizatória dessa Corte de Contas, em flagrante redução do escopo do controle externo da administração pública.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Em verdade, prosseguir na tese de que há deficiência na instrução processual para o pronunciamento conclusivo desta Corte, mesmo diante da real possibilidade de ressarcimento ao erário de valores no importe de **R\$ 64.382,40 (sessenta e quatro mil trezentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos)**, acarreta uma irracional inversão de valores, pois gera, em verdade, a **supremacia do interesse privado sobre o público**, desconstituindo toda a concepção fundamental do regime jurídico administrativo, haja vista que **dispõe do interesse público, contrapondo-o a um eventual prejuízo, a um alegado interesse privado, sequer demonstrado empiricamente**, em afronta à lógica reitora da proteção às verbas públicas e com evidentes implicações ao próprio Estado de Direito.

Nesses termos, de antemão, **adverte-se para o fato de que, caso seja mantida a proposta aventada de análise prejudicada, 3 (três) prejuízos sobrevirão imediatamente: o primeiro**, decorrente do próprio dano diligentemente apontado; **o segundo**, derivado das horas de trabalho despendidas pelos profissionais desta Corte (homens/hora) ao longo de um processo que demanda pouco esforço do Tribunal para sua conclusão; e **o terceiro**, um prejuízo imaterial, revela-se no crescente sentimento, por parte da sociedade, da completa irrelevância institucional dos Tribunais de Contas, reverberando, assim, inúmeras vozes que apregoam, até mesmo, sua completa extinção, em virtude de sua instrumentalização política indevida e ao profundo insulamento, decorrente da crise de credibilidade a que se encontram mergulhados.

Aos Tribunais de Contas clama a órfã sociedade a obediência irrestrita aos rituais de imparcialidade, prudência e retidão institucional e coragem política. A ratificar o acima expandido, é de todo oportuno transcrever as lapidares explanações tecidas pelos juristas Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Aquele que causar dano a outrem tem o dever de repará-lo, dever que reside na necessidade de recompor o patrimônio do lesado, fazendo com que este, tanto quanto possível, retorne ao estado em que se encontrava por ocasião da prática do ato lesivo.

Essa concepção, hodiernamente, encontra-se amplamente difundida e erigida à categoria de princípio geral do direito, sendo integralmente aplicada em se tratando de danos causados ao patrimônio público. Nota-se,



no entanto, que o texto legal não tem o poder de alterar a essência ou a natureza dos institutos; *in casu*, observa-se que a reparação dos danos, em seus aspectos intrínsecos, não representa uma punição para o ímprobo, pois tão-somente visa repor o *status quo*.⁴¹

Nesse diapasão, a busca pela reparação integral, no âmbito de atuação desta Corte de Contas, possui a teleologia de repor determinado ente público ao estado anterior à configuração do injusto dano ao erário. Não se trata, portanto, de sanção, mas de restabelecimento de uma situação anterior ao evento lesivo.

Nessa quadra é que se revela a importância do ressarcimento, haja vista que possui função compensatória ao devolver à coletividade aquilo que lhe foi retirado indevidamente.

Portanto, configura-se ilógico e incorreto que esta colenda Corte, no bojo deste processo de fiscalização, afaste-se da busca pelo ressarcimento, principalmente considerando que o dano foi apurado com base em documentos e análise pela Equipe Técnica.

Deveras, não se mostra justo, nem tampouco coerente, que a sociedade vitimada, no caso em questão, toda a população do município de Baixo Guandu, receba um tratamento do Estado de pouca importância à reparação do prejuízo aos cofres públicos, no exercício do controle externo.

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento dos juristas Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Peixoto Braga Netto acerca da **importância do ressarcimento** no contexto da responsabilidade civil, com perfeita subsunção ao caso em tela, *ad litteram*:

A ideia da lesão está no centro da responsabilidade civil e a sua função, conseqüentemente, é o restabelecimento do equilíbrio econômico jurídico desfeito por ocasião do fato danoso. Volta-se para o passado, o fato já ocorrido, seja pela forma de reparação pecuniária ou pela reintegração em forma específica, ou seja, pela ripristinação da situação existente:

[...]

Especificamente quanto ao ressarcimento, este assume a finalidade de neutralizar as conseqüências do ilícito. Enquanto a responsabilidade

41 GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. p. 526 e 527.



permite imputar um fato danoso a um sujeito, o ressarcimento, por sua vez, permite estabelecer o montante e o modo (ressarcimento pelo equivalente ou pela forma específica) em que se compensará o ofendido.⁴²

Ante o exposto, vê-se que, **por conta da gravidade da irregularidade perpetrada**, faz-se necessária a emissão de **Acórdão** no sentido de **REJEIÇÃO** as razões de justificativa do senhor **Lastênio Luiz Cardoso**, referente ao exercício financeiro **2009 a 2012**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**, percebendo valores a maior de subsídio, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO**, e não recomendação, correspondente à irregularidade constatada, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁴³.

4 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas** requer:

4.1 seja **CONHECIDO e PROVIDO** o presente **Pedido de Reexame**, na forma dos arts. 152, II⁴⁴ e 166⁴⁵ da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 que o **Acórdão 01803/2019-1** seja **REFORMADO**, passando a constar o **juízo** **IRREGULAR** o ato de gestão praticado pela senhor **Lastênio Luiz Cardoso** (Prefeito Municipal), bem como a manutenção da seguinte irregularidade:

- ***Pagamento de subsídio ao Prefeito e Vice-Prefeito em data posterior ao pleito eleitoral (Item 1.2 do Acórdão 1803/2019-1).***

42 FARIAS, Cristiano Chaves; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil – vol. 3 – Responsabilidade Civil*. Salvador: Juspodivm, 2016. pgs. 63, 64 e 65.

43 **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.
[...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

44 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
II – pedido de reexame.

45 **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

4.3 ante o reconhecimento da irregularidade, seja devido o ressarcimento de **R\$ 64.382,40** equivalente a **30.488,42 VRTE**, bem como a aplicação de **MULTA**, nos termos dos artigos 62 e 96, II, da LC 32/93⁴⁶, legislação vigente à época dos fatos.

4.4 sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** correspondente à irregularidade constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁴⁷;

4.5 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012⁴⁸ seja o Responsável notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Vitória, 15 de junho de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

46 **Art. 62** Quando julgar as contas irregulares o Tribunal de Contas aplicará ao responsável a multa prevista nesta lei, além de condenar o responsável, havendo débito, ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos.

Parágrafo único - A correção e os juros de que trata o caput deste artigo terão por base a data em que ocorreu o prejuízo ao Erário.

Art. 96 O Tribunal Contas poderá aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da UPFEES aos responsáveis por:
[...]

II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

47 **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

48 **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.