



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-02862/2023-2

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2022, da Câmara Municipal de Santa Teresa, sob a responsabilidade de **Evanildo Jose Sancio**.

A Instrução Técnica Conclusiva 04610/2023-8 (evento 82) ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 00247/2023-5 (evento 42):

5.2.1.1 Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010

Assim, propugnou o NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade pela irregularidade das contas, nos termos do art. 84, inciso III, da LC n. 621/2012.

Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

Pois bem.

1 – Da Prestação de Contas Anual de Ordenador 2022 (Processo TC-02862/2023-2)

Dispõe o art. 71, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.



Nos termos dos arts. 81 e 82 da Lei Complementar n. 621/2012, os administradores públicos, os ordenadores de despesas e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores têm o dever de prestar contas da gestão dos recursos públicos estaduais e municipais ao Tribunal de Contas, observado o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, determina o art. 135, § 2º, do RITCEES que as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos previstos nos incisos I, III, IV, V, VI e XI do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal “demonstrarão os atos e fatos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos agentes responsáveis, referentes ao exercício ou período de sua gestão e à guarda de bens e valores públicos sob sua responsabilidade, segundo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual”.

Prescreve também o art. 138, *caput*, do RITCEES que “Além dos elementos previstos no artigo anterior, os processos de tomadas e prestações de contas conterão as demonstrações financeiras exigidas em lei e outros demonstrativos definidos em ato normativo específico, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e observarão os princípios fundamentais de 149 contabilidade e outros dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à Administração Pública”.

No caso vertente, denota-se da Instrução Técnica Conclusiva 04610/2023-8 que o NCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Contabilidade afastou a irregularidade apontada no item **4.2.4 Ausência de restituição da integralidade do saldo financeiro ao caixa**, do RT 00247/2023-2, em razão da defesa ter colacionado nos autos, à fl. 11, evento 78, o comprovante bancário de transferência de R\$ 31.455,80 da Câmara Municipal para o município de Santa Teresa, referente à devolução de saldo financeiro, datado de 28/09/2023.

Todavia, não deve prosperar as razões utilizadas pela Unidade Técnica para o afastamento da irregularidade pois a devolução do saldo financeiro ocorreu tão somente após a sua fiscalização e identificação por esta Corte de Contas.

Trata-se de infração *ipso facto*, que ocorre pela própria ausência de devolução dos valores no prazo constitucionalmente estabelecido.

Trata-se, portanto, de grave violação à norma constitucional expressa no art. 168, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 109/2021, que impôs obrigatoriedade de



restituição, ou dedução, do saldo financeiro de recursos oriundos do repasse de duodécimos aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Tal norma, consoante item 21 da Nota Técnica SEI n. 34054/2021/ME¹, visa “evitar que os recursos dos duodécimos, não utilizados pelos órgãos na execução das despesas do exercício, sejam guardados para utilização em outros exercícios”.

De igual modo, a IN TC n. 00074/2021-8, dessa Corte de Contas, estabeleceu que, “para fins do disposto no art. 168, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, o saldo financeiro de recursos oriundos do repasse de duodécimos a Órgãos e Poderes do Estado e dos municípios do Estado do Espírito Santo, deverá ser restituído ao caixa único do Tesouro do respectivo ente federativo ou deduzido das parcelas duodecimais do exercício seguinte”.

Conforme entendimento já exarado em casos análogos, por este *Parquet* de Contas, a adoção de medidas saneadoras após a provocação do órgão de controle externo não exime o responsável das infrações cometidas no exercício em análise, merecendo transcrição dos lúcidos e irreparáveis argumentos adotados pelo egrégio Tribunal de Contas da União no Acórdão 10382/2011 – Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes:

“De fato, deve o gestor público, por meio de eficiente planejamento administrativo, organização e treinamento dos recursos humanos disponíveis, otimizar a utilização dos recursos públicos, de forma a garantir a boa e regular aplicação das verbas geridas, de forma rigorosamente consentânea com as normas pertinentes e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

Nos termos do lícido pronunciamento do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3.499/2010 – 1ª Câmara, ‘a sociedade espera que o gestor público, e mediano discernimento, aja prontamente, utilizando-se do que dispõe a lei para superar os obstáculos’. Todavia, no caso concreto, não se verifica, no curso do exercício de 2006, a pronta atuação do responsável no sentido de dar fiel cumprimento às leis. Nesse sentir, cumpre aplicar ao caso o pertinente entendimento jurisprudencial desta Corte, no sentido de que ‘a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis’ (Acórdão 3.137/2006 – 2ª Câmara), bem assim que ‘a multiplicidade de falhas e irregularidades enseja o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, ainda que se reconheça a possibilidade de ocorrências semelhantes relevadas, se analisadas de forma isolada’ (v.g., Acórdãos 447/2010, 1.590/2010, 1.741/2010 e 7.371/2010, todos da 1ª Câmara).

Ademais, as medidas saneadoras porventura adotadas a posteriori pelo ex-gestor não lhe eximem da responsabilidade pelos ilícitos cometidos no exercício de 2006. Ou seja, de

¹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13849. Acessado em 31/03/2023.



acordo com a sistemática de anualidade das contas adotada no âmbito deste Tribunal (artigo 7º da Lei 8.443/1992), a gestão é una e deve ser examinada a partir dos atos praticados no curso do exercício ao qual ela se refere, ou seja, à luz do princípio da anualidade das contas, analisam-se, em cada exercício financeiro, os fatos que neste tiverem repercussão. Por esta razão, os motivos determinantes da proposta de irregularidade das contas do responsável baseiam-se apenas nos atos praticados no curso do exercício de 2006, de que tratam estas contas anuais.

Assim, frise-se, conforme a orientação predominante nos julgados do TCU, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, 3.137/2006 - 2ª Câmara).

Deste modo, a constatação de sobra dos recursos entregues sob a forma de duodécimos sem a devida restituição ou dedução em parcelas no exercício seguinte, por si só, consubstancia grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, pois prejudica o gerenciamento do orçamento municipal.

E mais, o valor pago a destempo, que não tem o condão de suprimir a infração, deve apenas ser sopesado na dosimetria da multa a ser aplicada nos termos do art. 135, inciso I, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, inciso I, do RITCEES, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 113/2023 – Plenário, Rel. Augusto Nardes

A dosimetria da multa aplicada pelo TCU – respeitados os limites fixados na sua Lei Orgânica e no seu Regimento Interno e observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – deve ser orientada, a cada caso, por critérios como: o nível de gravidade dos ilícitos apurados; a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas; a materialidade envolvida; o grau de culpabilidade dos responsáveis; a isonomia de tratamento com casos análogos.

Configurada, portanto, a prática de grave violação à norma constitucional acima destacada (art. 168, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 109/2021), que impôs obrigatoriedade de restituição, ou dedução, do saldo financeiro de recursos oriundos do repasse de duodécimos aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

E, no caso vertente, não é possível admitir que a regularização tardia, por si só, sem uma justificativa plausível para o atraso tem o condão de evidenciar a boa-fé do gestor.

Observa-se dos autos, ainda, que o NCONTAS manteve a irregularidade descrita no item **5.2.1.1** **Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com**



a **IN TCEES 26/2010**² do RT 00247/2023-2, por entender tratar-se da aplicação indevida de revisão geral anual aos subsídios dos vereadores em 2022, tendo em vista não ter sido concedida tal revisão a todos os servidores públicos municipais, em mesma data base e sem distinção de índice, descumprindo a regra imposta pela Constituição da República (art. 37, inciso X).

Assiste razão à Unidade Técnica, pois há necessidade de negar-se a exequibilidade ao art. 2º da Lei Municipal n. 2.832/2022, bem como persiste a flagrante irregularidade no pagamento indevido aos vereadores da Câmara de Santa Teresa.

Cumpra asseverar que revisão geral anual é um benefício assegurado exclusivamente aos servidores públicos, havendo para os Vereadores regramento próprio que impediria a recomposição inflacionária do subsídio durante a legislatura.

Aliás, a revisão deve observar o princípio da legalidade remuneratória e o regime jurídico de remuneração peculiar, uma vez que o direito à revisão geral anual é exclusivo dos servidores públicos, de modo que não só os Vereadores, mas também os demais agentes políticos, como Prefeitos e Vice-Prefeitos, e até mesmo Secretários Municipais, não fazem jus à revisão geral, visto que a eles igualmente é aplicável a regra da legislatura.

Vale ressaltar, a Suprema Corte, por unanimidade, reconheceu a repercussão geral sobre o tema no Leading Case RE n. 1.344.400, formalizado sob o tema n. 1.192, onde se questiona, não por acaso, lei de um município paulista, propondo-se o seguinte enunciado: “É inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal.”

No caso, observou-se a Lei n. 2.832/2022, não abrangeu todos os servidores do município (excluiu os profissionais do magistério), não foi aplicada mesma data base e o mesmo percentual aos beneficiados, contrariando o art. 37, X da Constituição Federal, assim, os subsídios dos vereadores do município de Santa Teresa, para o exercício 2022, deveriam observar o disposto na Lei 2.316/2012, permanecendo no valor de R\$ 4.500,00 para o Presidente da Câmara e de R\$ 4.000,00 para os demais edis, o que não ocorreu no caso, conforme bem analisado pela Unidade Técnica.

² Subdividida pela ITC em 9.2 Incidente de inconstitucionalidade – reajuste de subsídios de vereadores em desacordo com a constituição da república e 9.3 Pagamento de subsídios em desacordo com a lei fixadora (passível de ressarcimento)



Portanto, ocorreu a aplicação indevida de revisão geral aos subsídios dos edis, tendo em vista que a revisão pretendida na Lei n. 2.832/2022 não cumpriu as regras impostas na Constituição (art. 37, inciso X), quais sejam, revisão geral anual, na mesma data e sem distinção de índice.

Todavia, em que pese não restar dúvida sobre o reconhecimento da irregularidade e a inconstitucionalidade da norma, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é preciso ponderar a responsabilidade dos gestores (Presidente da Câmara e demais Vereadores da legislatura) em razão do fato de existir, no âmbito desta Corte de Contas, não só diversos precedentes que permitiam a realização de tal reajuste, mas também ato normativo publicado (art. 2º da IN 26 n. 026/2010) que ressaltava, expressamente, a hipótese de a revisão geral anual, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, abranger os parlamentares municipais, com o índice de reajustamento dos servidores municipais, da proibição de alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura.

Dito isso, sob o prisma da segurança jurídica e da boa-fé, embora reconhecida a ilegalidade do ato, é imperioso afastar a responsabilidade dos gestores (Presidente da Câmara e demais Vereadores da legislatura) para que sejam isentados os responsáveis, eximindo-os, inclusive, da aplicação de multa pecuniária e de ressarcimento ao erário.

2 – Do reconhecimento de litispendência e da necessidade de arrastamento do julgamento (Processo TC-06169/2023-2)

Nos autos do Processo TC-06169/2023-2, autuou-se denúncia apresentada em face de inconstitucionalidades atinentes à edição da Lei Municipal n. 2.832/2022 e da Lei Municipal n. 2.880/2023, as quais possuem finalidades equivalentes, a saber, a concessão de revisão geral anual aos servidores do município, abrangendo, sobretudo, o subsídio dos Vereadores da Câmara Municipal de Santa Teresa.

A Lei Municipal n. 2.832/2022 já foi objeto de análise nesta prestação de contas (Processo TC-02862/2023-2), pela qual a Unidade Técnica e este *Parquet* de Contas firmaram posicionamento pela necessidade de se negar exequibilidade à lei, em razão de sua manifesta inconstitucionalidade por violação ao princípio da anterioridade de legislatura, nos termos da supramencionada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE n. 1.344.400, Tema RG n. 1.192).



Por sua vez, a Lei Municipal n. 2.880/2023, também impugnada, não foi objeto de exame nesta prestação de contas, mas reproduz a mesma inconstitucionalidade, qual seja, a concessão de revisão geral anual que alcança o subsídio dos vereadores do município. Posteriormente, houve sua revogação pela Lei Municipal n. 2.918/2023, que, embora tenha reduzido o percentual do reajuste de 7,5% para 5,5%, perpetuou a inconstitucionalidade aqui já tratada, uma vez mantido o alcance do reajuste anual ao subsídio de agentes políticos municipais.

Contudo, nos autos daquela denúncia (Processo TC-06169/2023-2), conforme pugnado por este *Parquet*, foi reconhecida a configuração de litispendência, uma vez que a mesma inconstitucionalidade contida na Lei Municipal n. 2.880/2023 (revogada pela Lei Municipal n. 2.918/2023) fora replicada da Lei Municipal n. 2.832/2022 que, por sua vez, já era objeto de análise neste processo de prestação de contas, anterior à autuação daquela denúncia, contando, inclusive, com robusta análise da Unidade Técnico, contraditório do gestor e manifestações do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual o Processo TC-06169/2023-2 fora extinto e arquivado para que a referida irregularidade fosse analisada, conjuntamente, nesta prestação de contas (TC-06169/2023-2).

Dito isso, considerando que a Lei Municipal n. 2.880/2023 e a Lei Municipal n. 2.918/2023 são eivadas da mesma inconstitucionalidade contida na Lei Municipal n. n. 2.832/2022, aqui já examinada, valendo-se dos mesmos fundamentos fáticos e jurídicos já exaustivamente explanados pela Unidade Técnica e por este *Parquet*, é imperioso que seja também negada exequibilidade aos artigos destas legislações³ que concedam reajuste geral anual aos subsídios dos agentes públicos municipais, em especial aos Vereadores da Câmara Municipal de Santa Teresa, por ofensa ao princípio da anterioridade de legislatura previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

a) nos termos do art. 176 da LC n. 621/2012, seja negada exequibilidade às normas das Leis Municipais n. 2.880/2023 e n. 2.918/2023;

³ **LEI Nº 2.880, DE 02 DE MAIO DE 2023.** [...] **Art. 2º** A revisão geral anual de 7,5% (sete vírgula cinco por cento) é concedida também aos servidores do quadro do Poder Legislativo, Prefeito, Vice-Prefeito Municipal e Vereadores.

LEI Nº 2.918, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2023. [...] **Art. 2º** A Revisão Geral Anual de 5,5% (cinco vírgula cinco por cento) é concedida também aos servidores do quadro do Poder Legislativo, Prefeito, Vice-Prefeito Municipal e Vereadores.



b) seja julgada irregular a prestação de contas anual do Câmara Municipal de Santa Teresa, sob a responsabilidade de Evanildo Jose Sancio, referente ao exercício de 2022, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012, aplicando-lhe multa pecuniária, conforme art. 135, inciso I, do indigitado estatuto legal, em razão da prática da infração descrita no item 4.2.4 - Ausência de restituição da integralidade do saldo financeiro ao caixa - do RT 00247/2023-2;

c) nos termos do art. 71, inciso IX, da CF c/c art. 1º, inciso XV, da LC n. 621/2012, seja determinado ao Presidente da Câmara que suspenda, imediatamente, os reajustes promovidos aos subsídios dos vereadores pelas Leis Municipais n. 2.832/2022, 2.880/2023 e 2.918/2023, devendo-se observar o disposto na Lei n. 2.316/2012, quais seja, o valor de R\$ 4.500,00 para o Presidente da Câmara e de R\$ 4.000,00 para os demais edis;

d) sejam tomadas providências internas neste egrégio Tribunal de Contas para a revogação e/ou alteração do art. 2º da Instrução Normativa TC n. 026, de 20 de maio de 2010, uma vez que sua disposição resta conflitante e superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixada em regime de repercussão geral (RE n. 1.344.400, Tema RG n. 1.192).

Vitória, 1º de julho de 2024.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS