



Decisão 02205/2024-1 - 1ª Câmara

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 00784/2020-8, 00412/2024-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Denunciante: Identidade preservada

Responsável: FABRICIO PETRI

**DENÚNCIA – INSTAURAR PREJULGADO –
NOTIFICAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Denúncia**, com pedido de **concessão de medida cautelar**, formulada por cidadão (identidade preservada), noticiando supostas irregularidades quanto ao pagamento de honorários sucumbenciais à Associação dos Procuradores do Município de Anchieta, em transação tributária firmada entre o Município e a Samarco Mineração S.A.

Acrescenta ainda, que o Prefeito Municipal e o Controlador Interno do Município teriam participado, de forma indireta, de um suposto rateio com os Procuradores Municipais, na divisão da verba honorária.

Por fim, aduz o denunciante que a administração municipal recebeu da mineradora, por meio do mencionado acordo, cerca de R\$ 85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões de reais), renunciando a uma receita no montante aproximado de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais).

Recebidos os autos e antes do juízo de admissibilidade e da análise dos pressupostos para concessão da medida cautelar, por meio da **Decisão Monocrática 90/2020-9** (doc. 05) foi determinada a notificação do Sr. Fabrício Petri, Prefeito Municipal de Anchieta, para que prestasse as informações necessárias ao pleno esclarecimento dos fatos.

O Chefe do Poder Executivo Municipal, por meio da **Defesa/Justificativa 03309/2020-1** (doc. 10) e Peça Complementar 05476/2020-9 (doc.11), apresentou suas informações.

Encaminhados os autos a este relator, verificou-se que o Sr. Fabrício Petri havia feito menção a documentos que não foram acostados aos autos e que seriam importantes à análise instrutória, chamando o feito à ordem a fim de determinar a expedição de **comunicação de diligência** ao Prefeito Municipal para que promovesse a juntada dos referidos documentos, necessários à instrução do feito.

Em atendimento à determinação deste relator, o gestor apresentou os documentos por meio do protocolo 4489/2020-4 (docs. 18 a 23).

Ato contínuo, consoante Despacho 12200/2020-6 (doc. 25), foi realizado o **juízo de admissibilidade** da denúncia, entendendo satisfeitas as exigências legais e regulamentares para o seu **conhecimento**, com remessa dos autos à área técnica para instrução.

Recebidos os autos, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) manifestou-se nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 02061/2020-6** (doc. 38), opinando por:

5.1 Indeferir os pedidos de adoção de medidas cautelares por este Tribunal, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público e ausência de previsão legal, nos termos da fundamentação, com base nos arts. 124 e 125 da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES);

5.2 Considerar improcedente a denúncia, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), por não restar constatada ilegalidade ou irregularidade nos atos analisados nestes autos;

5.3 Arquivar o feito na forma do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

5.4 Levantar o sigilo da identidade do denunciante, nos termos do art. 96 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal);

5.5 Dar ciência ao denunciante.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o órgão ministerial acostou ao processo o **Parecer Ministerial 05537/2022-8** (doc. 56) e Peça Complementar 61163/2022-8 (doc. 57), **com aditamento à denúncia**, nos seguintes termos:

3.2 Providências Preliminares

Preliminarmente, requer este Parquet de Contas:

a) O recebimento do presente Parecer Ministerial como aditamento à petição inicial da presente Denúncia, sem prejuízo da eventual necessidade de promoção de Representação complementar autônoma, destinada à apuração de indícios de irregularidade não abrangidos pelo presente feito fiscalizatório;

b) A reabertura da instrução processual, tendo em vista a necessidade de aprofundamento da fiscalização dos pontos trazidos por este Parecer Ministerial;

c) A inclusão no Rol de Responsáveis das seguintes pessoas físicas e jurídicas:

- Jéssica Martins de Freitas, Secretária de Meio Ambiente do Município de Anchieta, que subscreveu o Relatório Técnico Ambiental (peça técnica que subsidiou o Decreto Municipal 5.896/2019 e, por conseguinte, o Termo de Transação Tributária celebrado com a Samarco Mineração S.A.) no exercício da profissão de bióloga (CRbio 65148), ofício de natureza técnica privativo de cargos de provimento efetivo, motivo pelo qual não integra as atribuições legais do cargo público que ocupa como agente político no município;

- Luiz Carlos Mattos Souza Guimarães, Controlador-Geral do Município de Anchieta por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária com a Samarco Mineração S.A. e supostamente beneficiado com o recebimento de honorários advocatícios pagos pela empresa mineradora, no valor estimado de R\$ 4 milhões (item 2.3.3);

- Clei Fernandes de Almeida, Procurador-Geral do Município de Anchieta por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária celebrado com a Samarco Mineração S.A., responsável pela fiscalização, controle do rateio, subsequente repasse dos honorários advocatícios aos Procuradores Municipais e observância ao limite remuneratório constitucional aplicável, nos termos da Lei Municipal 1.109/2015 e do Decreto Municipal 5.242/2015;

- Vinicius Ludgero Ferreira, ocupante do cargo de Assistente Categoria A e, à época dos fatos, do cargo de Gerente Operacional Jurídico Contencioso na Prefeitura Municipal de Anchieta, além de Presidente da Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta (APMA), entidade privada criada para intermediar a percepção de honorários advocatícios e destinatária dos recursos que deveriam, de acordo com a legislação municipal, ingressar previamente nos cofres municipais como receita extraorçamentária para fins de posterior rateio e controle do teto remuneratório constitucional aplicável aos Procuradores

Municipais, atribuições de competência da Procuradoria do Município, mas que estão sendo exercidas indevidamente pela aludida associação, presidida, inclusive, por servidor público que não integra a carreira de Procurador Municipal, mas que fora beneficiado com a irregularidade decorrente do descumprimento da Constituição Federal e das normas municipais que disciplinam a matéria;

- Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta/ES – APMA (CNPJ 23.459.569/0001-15), instituição privada que, usurpando a competência do Município de Anchieta, intermedeia o rateio e o pagamento dos honorários advocatícios aos Procuradores Municipais – e possivelmente a outros servidores ocupantes de cargos desprovidos das prerrogativas reservadas aos advogados públicos –, sem a participação e o controle da Administração Pública sobre o teto remuneratório constitucional aplicável aos Procuradores Municipais, o qual deve ser realizado, de acordo com a legislação local, mediante procedimento de registro dos honorários advocatícios como receita extraorçamentária do município para subseqüente repasse aos advogados públicos;

- Samarco Mineração S.A. (CNPJ 16.628.281/0001-61), atualmente em regime de recuperação judicial, empresa beneficiada pela Transação Tributária e direta e objetivamente responsável por 4 décadas de poluição da Lagoa de Mãe-Bá, corpo d'água protegido por Área de Preservação Permanente (APP administrativa) criada de forma irregular pelo Município de Anchieta, cuja área foi incluída na isenção fiscal concedida com efeitos retroativos;

- Vale S.A. (CNPJ: 33.592.510/0001-54), controladora e operadora (operated) da joint venture Samarco Mineração S.A., com 50% de participação, igualmente responsável indireta e objetivamente pela poluição na Lagoa de Mãe-Bá, nos termos do art. 3º, inciso IV, e 14, inciso II e § 1º, da Lei Federal 6.938/1981;

- BHP Billiton Brasil Ltda. (CNPJ: 42.156.596/0001-63), controladora e não operadora (non-operated) da joint venture Samarco Mineração S.A., com iguais 50% de participação, da mesma forma responsável indireta e objetivamente pela poluição na Lagoa de Mãe-Bá, nos termos da legislação citada;

- Alaimar Ribeiro Rodrigues Fiuza, Diretor-Presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo – IEMA, entidade responsável pela fiscalização das Áreas de Proteção Permanente (APP), das condições ambientais da Lagoa de Mãe-Bá, incluindo a parte represada pela Samarco Mineração S.A., e das atividades poluidoras realizadas pelos grupos econômicos transnacionais Vale S.A. e BHP dentro dos limites territoriais do Estado do Espírito Santo, considerando que a matéria ambiental tratada nestes autos se insere nas competências legais previstas no art. 5º da Lei Complementar Estadual 248/2002. (solicitar documentação à CPI das Licenças da Ales)

d) Por fim, considerando a relevância social da matéria tratada neste feito, requer o Ministério Público de Contas:

- A remoção da chancela de sigilo atribuída ao presente feito, mantendo-se, no entanto, a preservação do sigilo sobre a identidade do denunciante nos documentos, se necessário com auxílio das ferramentas de tratamento de texto disponibilizadas pela Secretaria-Geral de Tecnologia da Informação – SGTI;

- Que todas as sessões de julgamento deste processo sejam realizadas de forma presencial ou telepresencial – e não por meio de sessões virtuais –, permitindo à sociedade acompanhar, por meio do canal do Tribunal de Contas no YouTube, as deliberações colegiadas em tempo real, em observância ao princípio da publicidade dos julgamentos previsto no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.

3.3 Dos Pedidos Cautelares

Tendo em vista o preenchimento dos requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar incidental, com fundamento nos art. 1º, inciso XV, art. 57, inciso II, 124 e 125 da Lei Complementar Estadual 621/2012, considerando que os fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas demonstram a existência de fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, pugna este Parquet de Contas:

- a) Considerando a gravidade dos fatos apurados por este Órgão Ministerial, determine ao Prefeito do Município de Anchieta que promova a suspensão imediata da eficácia do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A., o qual, subsidiado pelo Decreto Municipal 5.896/2019, pelo Relatório Técnico de Mapeamento de Uso do Solo da Samarco Mineração S.A., pelo Trabalho Técnico para Discussão de Proposta de Transação Tributária e pelo Relatório Técnico Ambiental assinado pela própria Secretária Municipal de Meio Ambiente de Anchieta, Sr.^a Jéssica Martins de Freitas, ocupante de cargo de natureza exclusivamente política, promoveu a redefinição da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao alterar a área geográfica de incidência do aludido tributo, mediante criação irregular de Área de Preservação Permanente (APP administrativa), com a conseqüente comunicação de sua decisão, por parte deste Tribunal, ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo para ciência e adoção das medidas administrativas e judiciais que entender pertinentes, considerando, para tanto, a competência desta Corte de Contas não apenas para determinar a suspensão, mas também a anulação do referido pacto, tendo em vista o fato de que a sentença proferida pela 1ª Vara da Comarca de Anchieta possui natureza meramente homologatória, não fazendo, portanto, coisa julgada material em relação ao controle externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas, circunstância processualmente relevante que pode ensejar a propositura de Ação Anulatória do acordo entabulado, seja por parte do Ministério Público ou de qualquer cidadão anchietense mediante Ação Popular, com fundamento, inclusive, na análise a ser realizada pelo corpo técnico especializado desta Corte de Contas, nos termos do art. 966, § 4º, do Código de Processo Civil, e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ;
- b) Determine ao Prefeito do Município de Anchieta que passe a realizar o imediato controle efetivo sobre os honorários de sucumbência percebidos pelos Procuradores Municipais em razão do exercício do cargo público, na forma preconizada pela Lei Municipal 1.109/2015 e do Decreto Municipal 5.242/2015, observando o teto remuneratório constitucional e divulgando os valores de forma discriminada no Portal da Transparência do município;
- c) Determine ao Prefeito do Município de Anchieta que adote as medidas necessárias para impedir que a Associação dos Procuradores Municipais de

Anchieta – APMA atue como intermediária no pagamento das verbas honorárias dos advogados públicos municipais, as quais constituem, segundo a legislação municipal vigente, receita extraorçamentária do Município de Anchieta que se submete a subseqüente rateio e repasse aos Procuradores Municipais com observância do teto remuneratório constitucional, providência que deve ser comunicada ao Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, em especial ao Juízo da Comarca de Anchieta.

3.4 Das requisições de documentos e informações e das notificações

3.4.1 Ao Município de Anchieta

Pela requisição ao Município de Anchieta, em prazo a ser estabelecido por este Tribunal de Contas, das seguintes informações e documentos:

a) Relação nominal de todas as pessoas que ocuparam o cargo de Procurador Municipal (ou equivalente) desde a entrada em vigor da Lei Municipal 1.109/2015 e do Decreto Municipal 5.242/2015, acompanhada de cópia das leis de criação dos cargos e dos atos de nomeação e de exoneração, conforme o caso, bem como dos valores mensais dos honorários de sucumbência percebidos por cada servidor em razão do exercício do cargo público privativo de advogado e os nomes das respectivas pessoas físicas ou jurídicas pagadoras, especificando, para cada Procurador, a forma de transferência dos honorários (se diretamente para a conta do servidor ou por meio de associações ou entidades congêneres), além dos respectivos valores mensais remuneratórios, pagos com recursos públicos pelo Município;

b) Relação completa de todos os servidores, ativos e inativos, que receberam honorários advocatícios decorrentes da celebração do Termo de Transação Tributária com a Samarco Mineração S.A., no valor total fixado com base na metodologia apresentada na sentença homologatória, especificando, para cada servidor, sua identificação funcional completa, incluindo a natureza do cargo ocupado (se de provimento efetivo ou em comissão), datas de nomeação e de exoneração e respectivos atos administrativos, vencimentos e vantagens pessoais de natureza remuneratória e indenizatória recebidos em conjunto com os honorários sucumbenciais pagos pela Samarco Mineração S.A., bem como o valor da(s) parcela(s) e as respectivas datas de recebimento dos referidos honorários sucumbenciais decorrentes do exercício de cargo público privativo de advogado;

c) Cópia integral de todos os processos administrativos que contemplam as análises técnicas e jurídicas relativas à cobrança judicial e administrativa da dívida ativa oriunda do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) devido pela Samarco Mineração S.A. que fora objeto do Termo de Transação Tributária, incluindo os recursos administrativos apreciados pela Junta de Impugnação Fiscal – JIF e pelo Conselho Municipal de Recursos Fiscais – CMRF, além do Processo 11763/18, no qual fora encartado o Relatório Técnico Ambiental, de modo a proporcionar a análise comparativa entre o tratamento dado ao caso pelas gestões administrativas municipais anteriores, incluindo eventuais propostas de acordo administrativo recusadas, considerando o fato de que os documentos que instruem os autos indicam a existência da referida proposta citada pelo

denunciante, conforme citação contida no Trabalho Técnico para Discussão da Proposta de Transação Tributária (vide evento 19, fl. 42);

d) Cópia integral do processo administrativo que contenha o parecer jurídico previsto no art. 1º, § 2º, da Lei Municipal 1.087/2015, que analisou a legalidade das cláusulas do Termo de Transação Tributária celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta;

e) Cópia integral de todos os Autos de Infração e Certidões de Dívida Ativa, tanto as certidões originais quanto as retificadas na forma da Cláusula Quinta do Termo de Transação celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta;

f) Cópia integral dos autos judiciais das ações de execução fiscal 0000477-56.2016.8.08.0004, 0002151-21.2006.8.08.0004 e 0000634-29.2016.8.08.0004, incluindo seus respectivos embargos à execução, de modo a permitir o conhecimento do estado em que se encontravam as execuções;

g) Cópia integral de toda a documentação digital georreferenciada, utilizada para elaboração do Relatório Técnico de Mapeamento de Uso do Solo da Samarco Mineração S.A. e do Relatório Técnico Ambiental, de modo a permitir que os auditores de controle externo do TCE-ES possam reproduzir e validar as premissas e as conclusões obtidas pelo profissional contratado pelo Município de Anchieta e pela Secretária Municipal de Meio Ambiente, Sr.^a Jéssica Martins de Freitas, servindo-se da mesma metodologia científica;

h) Informações acerca da existência de outros benefícios fiscais concedidos à Samarco Mineração S.A., bem como às demais empresas dos grupos econômicos transnacionais Vale e BHP pelo Município de Anchieta;

i) Comprovação da publicação do Termo de Transação Tributária no veículo de publicidade oficial dos atos do Município de Anchieta;

j) Apresentação do arquivo digital original, no formato editável em que foi gerado, do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A., contendo o histórico de alterações do documento;

k) Apresentação das imagens georreferenciadas da área da Samarco Mineração S.A. que foram utilizadas pela Secretária Municipal de Meio Ambiente de Anchieta, Sr.^a Jéssica Martins de Freitas, para, por meio do Relatório Técnico Ambiental datado de 05/06/2019, justificar o enquadramento retroativo como Área de Preservação Permanente – APP administrativa;

l) Apresentação de cópia dos arquivos originais das fotografias, bem como do relatório fotográfico das visitas in loco realizada à área da Samarco Mineração S.A. pela Secretária Municipal de Meio Ambiente de Anchieta, Sr.^a Jéssica Martins de Freitas no exercício da função de bióloga do Município;

m) Cópia do ato normativo de criação do cargo de Secretário de Meio Ambiente de Anchieta, contemplando todas as atribuições do cargo e alterações posteriores;

n) Comprovação da publicação, no veículo oficial de divulgação do município, do Decreto Municipal 5.896, de 05/06/2019, que declarou como “Área de

Preservação Permanente, nos termos do art. 6º, inciso V, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, parte da área da Samarco Mineração S.A.”;

o) Estudo realizado pelo fisco do Município de Anchieta de acordo com a legislação tributária, inclusive Planta Genérica de Valores, citado no Relatório Técnico Ambiental (fl. 352 do Processo Administrativo 11736/2018), que identificou aproximadamente 280 ha de área de expansão industrial.

3.4.2 Ao Instituto Estadual de Meio Ambiente – IEMA

Pela requisição ao Instituto Estadual de Meio Ambiente – IEMA, em prazo a ser estabelecido por este Tribunal de Contas, das seguintes informações e documentos:

a) Cópia de todas as licenças ambientais que autorizaram o funcionamento da Samarco Mineração S.A., inclusive quanto ao atendimento (ou não) de eventuais condicionantes ambientais, em especial quanto à utilização da parte da Lagoa de Mãe-Bá represada pela mineradora para depósito de substâncias oriundas da atividade de pelotização, denominada Barragem Norte, conforme demonstrado nas imagens colacionadas neste Parecer;

b) Demonstração das atuais condições ambientais da Lagoa de Mãe-Bá, diferenciando a parte represada pela Samarco Mineração S.A., conhecida como Barragem Norte, do restante da lagoa;

c) Apresentação do histórico de registro existente sobre as condições ambientais da Lagoa de Mãe-Bá desde a implantação da Samarco Mineração S.A.;

d) Informações detalhadas acerca da existência de comunicação da Lagoa de Mãe-Bá com o Oceano Atlântico, incluindo eventuais estudos técnicos sobre o estado original do corpo hídrico e as consequências de seu retorno ao estado original de comunicação com o mar;

e) Informações acerca da existência de autos de infração por infringência à legislação ambiental por parte da Samarco Mineração S.A., acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios, inclusive quanto aos valores e ao pagamento de eventuais multas ou eventuais reduções/exclusões do crédito tributário;

f) Cópia de todas as licenças ambientais que autorizaram o represamento de parte da Lagoa de Mãe-Bá para utilização exclusiva pela Samarco Mineração S.A. no processo industrial de pelotização do minério de ferro, permitindo o lançamento de efluentes nessa parte da lagoa e sua utilização como parte do sistema de tratamento de efluentes da referida usina, conforme afirmado pela empresa mineradora em sua resposta ao OFÍCIO/Nº 043/05/IEMA/DT/GCA/SAIA, expedido pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente – IEMA;

g) Cópia das licenças ambientais concedidas à Samarco Mineração S.A. após a tragédia de Mariana, ocorrida em 05/11/2015.

3.4.3 À Secretaria Estadual da Fazenda – SEFAZ

Pela requisição à Secretaria Estadual da Fazenda – SEFAZ, em prazo a ser estabelecido por este Tribunal de Contas, das seguintes informações e documentos:

a) Informações sobre a existência de benefícios fiscais estaduais concedidos à Vale S.A., à BHP Billiton Brasil Ltda. e à Samarco Mineração S.A., empresas integrantes do mesmo grupo econômico, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios;

b) Informações sobre a existência de dívidas mantidas junto ao Estado do Espírito Santo pela Vale S.A., pela BHP Billiton Brasil Ltda. e pela Samarco Mineração S.A., acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios.

3.4.4 À Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN

Pela requisição à Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN, em prazo a ser estabelecido por este Tribunal de Contas, das seguintes informações e documentos:

a) Motivos que levaram a CESAN a decidir por deixar de coletar água na Lagoa de Mãe-Bá para tratamento e fornecimento à população, acompanhados das respectivas justificativas e relatórios técnicos que embasaram a decisão, incluindo os resultados das análises bacteriológicas e físico-químicas realizadas, à luz do que prescrevem as normas regulamentares, a exemplo da atual Portaria de Consolidação nº 5, de 28/09/2017, que consolidou as normas sobre as ações e serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo Anexo XX dispõe sobre o controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

3.4.5 À Associação dos Procuradores do Município de Anchieta – APMA

Pela solicitação, à Associação dos Procuradores do Município de Anchieta – APMA, sem prejuízo da eventual necessidade de adoção das medidas judiciais cabíveis em caso de negativa de fornecimento, das seguintes informações e documentos de natureza pública:

a) Relação completa de todos os servidores públicos, ativos ou inativos, beneficiados com o recebimento dos honorários advocatícios originados da Transação Tributária celebrada entre a SAMARCO MINERAÇÃO S.A. e o Município de Anchieta, especificando, para cada servidor, sua identificação funcional completa, incluindo a natureza do cargo ocupado (se de provimento efetivo ou em comissão), bem como as parcelas dos referidos honorários sucumbenciais recebidas por cada servidor em decorrência do exercício de cargo público e as correspondentes datas de pagamento;

b) Relação completa de todos os valores pagos a título de honorários sucumbenciais decorrentes do exercício de cargo público aos servidores públicos associados, ativos e inativos, desde a sua constituição, especificando os números dos processos administrativos e judiciais, bem como os nomes das respectivas pessoas físicas ou jurídicas pagadoras.

3.4.6 Das Notificações

Por fim, requer sejam promovidas as seguintes Notificações:

a) Câmara Municipal de Anchieta, para que apresente informações acerca da existência de procedimentos fiscalizatórios desenvolvidos por suas comissões parlamentares sobre o Termo de Transação Tributária firmado entre a Samarco

Mineração S.A. e o Município de Anchieta, bem como de autorização legislativa concedida pelo Poder Legislativo municipal para a concessão do referido benefício fiscal;

b) Sr. André Luis Costa de Almeida, ex-funcionário da empresa Vale S.A., para que forneça informações sobre as denúncias envolvendo a suposta compra de licenças ambientais estaduais pela empresa mineradora Vale S.A. por meio da empresa Sereng Engenharia e Consultoria Ltda., conforme informações constantes da Apresentação em Power Point exibida à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal e disponibilizada no portal do Senado Federal, oportunizando-lhe, ainda, a juntada dos documentos e informações que julgar necessários ao esclarecimento dos fatos;

c) Ales, solicitar cópia dos processos relativos à CPI das Licenças Ambientais.

3.5 Do envio dos autos à Área Técnica do TCE-ES para análise dos documentos que subsidiaram a Transação Tributária

Recebida a documentação solicitada, pugna-se pela reabertura da instrução processual com remessa do feito de volta à Área Técnica para análise multidisciplinar por parte, inclusive, do Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana – NASM, unidade técnica especializada com competência para o exame de questões relacionadas à temática do meio ambiente, nos termos do art. 47-A, § 10, inciso III, do Regimento Interno do TCE-ES, submetendo-se ao corpo técnico de auditores a aferição dos seguintes pontos de auditoria:

a) Análise quanto ao preenchimento dos requisitos legais e de validade técnica:

- Do Decreto Municipal 5.896/2019, ato administrativo que declarou como Área de Preservação Permanente (APP administrativa) parte da área da Samarco Mineração S.A. com fundamento no art. 6º, inciso V, da Lei Federal 12.651/2012 – Código Florestal;
- Do Relatório de Uso de Solo da Samarco Mineração S.A. (evento 19, fls. 71-74), produzido pelo engenheiro agrimensor Wagner Athayde Pedra Ribeiro, CREA-ES 030396/D, em especial quanto à qualificação técnica e competência legal do subscritor, além das premissas e da metodologia adotada para redefinição da área tributável e da área isenta de tributação, considerando que o referido relatório foi utilizado pelo Município de Anchieta como um dos fundamentos técnicos para a elaboração do Decreto Municipal 5.896/2019 e para a celebração do Termo de Transação Tributária que redefiniu os limites das áreas de incidência e de isenção tributária (Área de Proteção Permanente – APP administrativa) do imóvel pertencente à Samarco Mineração S.A.;
- Do Relatório Técnico Ambiental (evento 23) assinado pela Secretária Municipal de Meio Ambiente do Município de Anchieta, Sr.^a Jéssica Martins de Freitas, qualificada no referido relatório como bióloga, CRBio 65148, em especial quanto à qualificação técnica e a competência legal da subscritora, validação das premissas e da metodologia adotada para redefinição da área tributável e da área isenta de tributação, considerando que o referido relatório foi utilizado pelo Município de Anchieta como um dos fundamentos técnicos para a elaboração do

Decreto Municipal 5.896/2019 e para a celebração do Termo de Transação Tributária que redefiniu os limites das áreas de incidência e de isenção tributária (Área de Proteção Permanente – APP administrativa) do imóvel pertencente à Samarco Mineração S.A., não tendo integrado o acervo documental apresentado em Juízo (fls. 117 a 198 do processo judicial 0002151-21.2006.8.08.0004), conquanto revista-se de fundamental importância para a caracterização das áreas de proteção permanente que passaram a ser consideradas isentas da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);

• E do Trabalho Técnico para Discussão de Proposta de Transação Tributária, desenvolvido por equipes técnicas do Município de Anchieta e da Samarco Mineração S.A. “para tratar administrativamente dos créditos inscritos em Dívida Ativa em desfavor da referida empresa”, cujo relatório conclusivo encontra-se como ANEXO III do Termo de Transação Tributária.

b) Análise de todas as cláusulas do Termo de Transação Tributária celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta, a ser realizada, se necessário, por equipe multidisciplinar de auditores de controle externo, em especial quanto aos critérios utilizados para redefinição das áreas tributáveis e não tributáveis, bem como quanto às premissas e metodologia de cálculo utilizadas para definição do valor venal, do valor total do acordo, incluindo o cálculo dos juros, multas e correção monetária, os quais resultaram numa redução de R\$ 55.068.382,39 (cinquenta e cinco milhões, sessenta e oito mil, trezentos e oitenta e dois reais e trinta e nove centavos) no valor total da dívida da Samarco Mineração S.A., viabilizada após “revisão de alguns conceitos inicialmente adotados pelo município, trazendo um entendimento consolidado quanto às interpretações da legislação tributária municipal por parte de toda a equipe envolvida, incluindo aqui a Área Técnica da Empresa”, conforme registrado no Trabalho Técnico para Discussão de Proposta de Transação Tributária (evento 19, fl. 49);

c) Análise dos autos judiciais das ações de execução fiscal, tendo por objetivo aferir o estágio em que se encontravam os referidos processos e identificar eventuais outros prejuízos ao erário decorrentes da desistência dos feitos para celebração de Transação Tributária Administrativa que beneficiou exclusivamente a Samarco Mineração S.A.;

d) Análise do parecer jurídico previsto no art. 1º, § 2º, da Lei Municipal 1.087/2015, que examinou a legalidade das cláusulas do Termo de Transação Tributária celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta, com o objetivo de verificar se a referida peça técnica constatou a existência de “interesse público” e o preenchimento dos requisitos contidos no art. 171 do Código Tributário Nacional e no art. 323 da Lei Municipal 123/2002, notadamente em relação ao requisito “concessões mútuas”, inclusive do que diz respeito à “equivalência das concessões” feitas pelas partes, bem como as razões que ampararam a decisão de desistir do prosseguimento dos processos judiciais de execução fiscal, os quais discutiam os limites das áreas tributáveis, para celebrar, no âmbito administrativo, uma Transação Tributária com o mesmo objeto, mas que beneficiou, de forma assimétrica, somente a Samarco Mineração S.A. com uma redução de mais R\$ 55 milhões;

- e) Cálculo do valor exato do dano ao erário decorrente do Termo de Transação Tributária celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta;
- f) Análise com o objetivo de verificar se a inexistência de concessões mútuas equivalentes na Transação Tributária celebrada entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta, aliada à ausência de lei municipal específica, pontos não examinados pela Instrução Técnica Conclusiva 2061/2020-6, configurou hipótese de renúncia de receita, vedada pelo art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- g) Considerando que os advogados públicos já são remunerados para o exercício de suas funções – cujos vencimentos podem ser comparados a honorários contratuais pagos pelo Poder Público, razão pela qual seus interesses privados não poderiam ser incluídos no acordo –, análise da documentação comprobatória dos motivos que levaram o Município de Anchieta, na qualidade de ente público, representado por nova equipe de Procuradores Municipais, a incluir no objeto da Transação Tributária, celebrada no âmbito administrativo mediante autocomposição, a percepção de honorários advocatícios convencionais diversos dos que haviam sido arbitrados anteriormente, verba de natureza privada que não deveria ser incluída como parte do acordo, tendo em vista que a celebração do pacto, que deve ser orientada única e exclusivamente pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, ao ser onerada pela inclusão de honorários advocatícios sucumbenciais, passa a depender do interesse privado dos advogados públicos, seja para aumentar ou para reduzir a verba honorária (ainda não se sabe o que ocorreu no caso em tela, pois não se tem conhecimento dos honorários inicialmente estabelecidos), mormente quando a transação impõe um ônus financeiro elevado à parte adversa;
- h) Análise dos documentos recebidos com o propósito de verificar a eventual percepção de honorários advocatícios por pessoas que não exercem ou se encontram impedidas de exercer o cargo de advogado público, considerando, ainda, a necessidade de observância do teto remuneratório aplicável aos advogados públicos;
- i) Análise da legalidade do procedimento de retificação dos autos de infração e das certidões de dívida ativa;
- j) Análise quanto à real natureza dos cargos que integravam o quadro de servidores da Procuradoria Geral do Município de Anchieta e suas respectivas atribuições legais à época da celebração do Termo de Transação Tributária;
- k) Análise quanto à eventual ocorrência de nomeação de servidores comissionados com a finalidade apenas de permitir-lhes a percepção dos honorários advocatícios milionários decorrentes da celebração da Transação Tributária, bem como se servidores ativos ou inativos que não exerciam cargo de Procurador, a exemplo do Controlador-Geral do Município, também receberam os aludidos honorários;
- l) Solicitação ao Cartório do 1º Ofício de Registro Geral de Imóveis de Anchieta das certidões de inteiro teor dos imóveis de matrículas nº 6010 e 9641, mencionados no Termo de Transação Tributária e objeto da cobrança de IPTU pelo Município de Anchieta, para análise quanto à existência de registro de áreas

de proteção ambiental que gravam o imóvel pertencente à Samarco Mineração S.A.;

m) Análise da metodologia de cálculo do valor venal do imóvel de propriedade da Samarco Mineração S.A., tendo por objetivo aferir a correção do valor adotado como base de cálculo do IPTU;

n) Solicitação de cópia integral do processo de contratação do engenheiro agrimensor Wagner Athayde Pedra Ribeiro, responsável pela elaboração do Relatório Técnico de Mapeamento de Uso do Solo da Samarco Mineração S.A.

o) Análise quanto à observância, entre outras normas aplicáveis, da Resolução nº 357/2005 e da Resolução nº 430/2011, publicadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que dispõem sobre a classificação dos corpos de água, diretrizes ambientais e condições e padrões de lançamento de efluentes, em relação à parte da Lagoa de Mãe-Bá represada pela Samarco Mineração S.A., denominada Barragem Norte, utilizada como parte do sistema de tratamento de efluentes da usina de pelotização Ponta Ubu, bem como em relação ao restante da lagoa;

p) Análise das características da Barragem Norte com o objetivo de verificar sua caracterização ou não como “corpo receptor”, definido pelo art. 2º inciso XV da Resolução CONAMA 357/2005 como corpo hídrico superficial que recebe o lançamento de um efluente, condição negada pela Samarco Mineração S.A. em sua resposta ao OFÍCIO/Nº043/05/IEMA/DT/GCA/SAIA, expedido pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente – IEMA;

q) Realização de inspeção ambiental in loco na área da Samarco Mineração S.A. para que os auditores de controle externo desta Corte de Contas conheçam suas reais características e dimensões, bem como as condições ambientais da parte da Lagoa de Mãe-Bá represada pela mineradora e da parte não represada, inclusive com a coleta de amostras da água e do terreno no fundo do leito para posterior análise.

3.6 Da necessidade de instauração de INCIDENTE DE PREJULGADO objetivando disciplinar o controle administrativo sobre o TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL e a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos

CONSIDERANDO que, conforme detalhado neste Parecer, a celebração de Termo de Transação Tributária entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A. resultou no pagamento de honorários advocatícios “sucumbenciais” milionários, os quais não se submeteram a qualquer forma de controle administrativo – ou judicial – em relação à observância do teto remuneratório constitucional aplicável aos advogados públicos;

CONSIDERANDO que a ausência de controle administrativo sobre a inclusão dos honorários de sucumbência no teto remuneratório constitucional aplicável aos advogados públicos não se restringe ao Município de Anchieta, alcançando outros jurisdicionados desta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a contabilização dos honorários de sucumbência como receita extraordinária para subsequente repasse aos advogados públicos, nos

termos da legislação do Município de Anchieta, conquanto não seja a forma mais adequada, propicia minimamente o controle administrativo sobre o teto remuneratório constitucional, na medida em que permite gerenciar o seu pagamento, incluir as referidas verbas no Portal da Transparência, bem como compartilhar as informações com a Receita Federal do Brasil;

CONSIDERANDO o entendimento perfilhado por este Órgão Ministerial, segundo o qual os honorários de sucumbência percebidos por advogados públicos devem ser contabilizados como receita orçamentária do ente público e classificados como despesa com pessoal, em consonância com o posicionamento regulamentado pela Consulta 769717/20470 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR. In verbis:

[...] omissis

CONSIDERANDO que o recebimento de honorários sucumbenciais por meio da intermediação de associações profissionais, realizado à margem do imprescindível controle administrativo (infelizmente, o Poder Judiciário ainda não participa de tal controle), pode ensejar não apenas a percepção de verbas remuneratórias acima do teto constitucional, além da eventual omissão de sua declaração à Receita Federal, mas também proporcionar a destinação indevida de valores a pessoas estranhas ao quadro de advogados públicos, hipóteses que caracterizariam desvio de finalidade da associação;

CONSIDERANDO que a observância do teto remuneratório deve ser aferida mensalmente, tendo por parâmetro a mesma periodicidade utilizada no pagamento dos vencimentos do servidor público (base temporal);

CONSIDERANDO que a percepção fracionada dos honorários sucumbenciais por advogado público, a depender da interpretação que se confira à finalidade do teto remuneratório constitucional, pode representar burla à Constituição Federal, na medida em que os valores excedentes ao teto podem ser recebidos pelo advogado público em momento posterior, privilégio que não alcança os demais servidores públicos que também se submetem ao denominado abate-teto;

CONSIDERANDO a inexistência de norma que discipline o pagamento da parte dos honorários sucumbenciais que, no mês de sua disponibilização financeira pelo Juízo ou pela parte adversa, exceda o teto remuneratório constitucional aplicável aos advogados públicos;

E CONSIDERANDO, por fim, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, com fundamento no art. 174 da Lei Complementar Estadual 621/2012, pugna este Órgão Ministerial pela instauração de INCIDENTE DE PREJULGADO tendo por objeto questionar a constitucionalidade e a legalidade dos seguintes pontos:

- Direito à percepção de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, prevista no art. 85, § 19, do Código de Processo Civil, especificamente nos casos de transação tributária extrajudicial – bem como no caso de quaisquer outras espécies de transação em que não haja parte vencida – realizada pela Administração Pública com fundamento na existência de concessões mútuas, nos moldes do art. 171 do Código Tributário Nacional ;

- Repasse parcelado da parte dos honorários advocatícios sucumbenciais que, quando somada aos vencimentos mensais do servidor, excede o teto remuneratório dos advogados públicos previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, procedimento que pode ser adotado para escapar à incidência do limite mensal preconizado pela Constituição Federal;
- Que seja regulamentado, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o procedimento que deve ser adotado pela Administração Pública estadual e municipal para concretizar o efetivo controle sobre a incidência do teto remuneratório constitucional aplicável aos advogados públicos sobre os honorários advocatícios sucumbenciais, incluindo a contabilização das referidas verbas como receita orçamentária ou extraorçamentária, e para promover a inclusão, nos Portais de Transparência, dos valores mensais percebidos por cada servidor a título de honorários sucumbenciais, bem como das respectivas fontes pagadoras, haja vista tratar-se de recursos decorrentes do exercício de cargo público, sobre os quais deve incidir máxima transparência e controle por parte da Administração Pública;
- Limites da participação das associações representativas dos advogados públicos, entidades constituídas com o propósito de tutelar os interesses privados de seus afiliados, no processo de controle, rateio e pagamento dos honorários sucumbenciais, considerando a indelegabilidade das atribuições de interesse público inerentes ao procedimento de controle sobre o teto remuneratório, de competência exclusiva da Administração Pública.

3.7 Dos Pedidos Finais

Por fim, confirmando-se as irregularidades cujos indícios foram apresentados nestes autos, pugna este *Parquet* de Contas:

- a) Pelo reconhecimento da nulidade absoluta do Termo de Transação Tributária celebrado entre a Samarco Mineração S.A. e o Município de Anchieta, amparado no Decreto Municipal 5.896/2019, no Trabalho Técnico para Discussão de Proposta de Transação Tributária, no Relatório de Uso de Solo da Samarco Mineração S.A. e no Relatório Técnico Ambiental;
- b) Pela expedição de determinação ao Município de Anchieta para que cumpra o que dispõe a Lei Municipal 1.109/2015 e o Decreto Municipal 5.242/2015, interpretadas de acordo com o Prejulgado a ser expedido por esta Corte de Contas, passando a realizar o controle efetivo sobre os honorários a que fazem jus os advogados públicos, recebendo e contabilizando os valores como receita orçamentária para fins de subsequente rateio e pagamento como despesa com pessoal, na forma prevista na legislação, adotando-se como parâmetro o processo de Consulta 769717/20, respondida por meio do Acórdão 168/22, prolatado em 03/02/2022 pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR;
- c) Determine à Prefeitura Municipal de Anchieta que disponibilize no Portal da Transparência, também em formato aberto e estruturado, informações detalhadas sobre os valores percebidos a título de honorários advocatícios sucumbenciais por cada advogado público que atue representando o município, incluindo as fontes pagadoras, de modo a permitir ao cidadão anchietense o exercício do controle

social sobre o teto remuneratório constitucional aplicável aos Procuradores Municipais, em observância ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6166-MA;

d) Confirmando-se as irregularidades noticiadas neste Parecer, determine ao Instituto Estadual do Meio Ambiente – IEMA que apresente a esta Corte de Contas Plano de Ação Ambiental para retorno da Lagoa de Mãe-Bá ao seu estado natural anterior ao represamento realizado pela Samarco Mineração S.A., inclusive com a eventual participação de outros órgãos públicos cuja atuação se revele necessária (CESAN, DER-ES etc.), divulgando na internet todas as informações para fins de controle social sobre a evolução do processo de recuperação da lagoa, no que se incluem os parâmetros técnicos e as metodologias empregadas;

e) Participe o Poder Judiciário Estadual acerca da necessidade de se assegurar, no exercício da atividade judicante, o controle administrativo por parte do ente público sobre o teto remuneratório constitucional incidente sobre os honorários sucumbenciais percebidos por advogados públicos;

f) No exercício de seu poder normativo, crie mecanismos de controle externo capazes de evitar o preenchimento de cargos públicos de livre nomeação e exoneração integrantes da estrutura dos órgãos ambientais (podendo-se ampliar para toda a administração) estadual e municipal por pessoas em situação de conflito de interesses durante o exercício do cargo, bem como o uso, em benefício próprio ou de terceiros, de informações privilegiadas obtidas junto à Administração Pública, estabelecendo critérios a serem observados pela autoridade nomeante e adotando como parâmetro, no que couber, as diretrizes contidas na Lei Federal 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, bem como na Lei Complementar Federal 179/2021 e na Resolução BC 4122/2012.

g) Por fim, considerando a necessidade desta Corte de Contas de fiscalizar a atuação dos órgãos de controle ambiental sob a perspectiva do controle externo, o Ministério Público de Contas requer:

- Que realize auditoria especializada nos órgãos responsáveis pela fiscalização e monitoramento da qualidade do ar na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), tendo por escopo não apenas os atos de gestão do meio ambiente, mas também a aferição do método científico empregado no controle da poluição atmosférica, objetivando identificar o ciclo dos agentes poluidores (compreendendo sua produção, emissão, dispersão, transporte e deposição), bem como os eventuais responsáveis, pugnando pela punição das empresas poluidoras, inclusive no que tange à possível suspensão ou cancelamento de benefícios fiscais e creditícios concedidos com recursos públicos:

- Que determine aos órgãos de fiscalização a disponibilização em tempo real, em formato aberto e estruturado, dos dados brutos – sem tratamento ou manipulação – produzidos pelas estações de monitoramento da qualidade do ar localizadas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), assim como da metodologia científica utilizada, de modo que se permita ao cidadão e às instituições de ensino e pesquisa interessadas uma avaliação independente sobre os resultados

divulgados pelo poder público, os quais contrastam com a situação vivenciada pelos moradores da RMGV;

Do Compartilhamento de Informações com outras Instituições

Considerando a relevância da matéria tratada nos autos, bem como os indícios de irregularidades que alcançam a esfera de competência de outras instituições públicas de controle, pugna este *Parquet* de Contas pelo encaminhamento de cópia dos autos às seguintes instituições:

a) Receita Federal do Brasil, considerando os indícios de que os valores percebidos a título de honorários advocatícios por advogados públicos do Município de Anchieta, intermediados pela Associação de Procuradores do Município de Anchieta, possam não estar sendo declarados como remuneração e, portanto, deixando de ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, mormente em razão da previsão contida no art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 1.109/2015, segundo a qual os honorários advocatícios não caracterizam remuneração de qualquer natureza, dispositivo que, em tese, autoriza o Poder Executivo municipal a não incluir no informe anual de rendimentos tributáveis os valores auferidos pelos advogados públicos a título de honorários advocatícios, impedindo, com isso, que a Receita Federal tenha conhecimento da renda tributável;

b) Câmara Municipal de Anchieta, órgão responsável pelo controle externo da Administração Pública municipal, para que adote as medidas necessárias à observância, por parte do Poder Executivo municipal, do teto remuneratório aplicável aos advogados públicos, bem como à inclusão das referidas verbas remuneratórias no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Anchieta, de modo a permitir o exercício do controle social;

c) Ministério Público Federal nos Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, unidade da federação onde se localiza a sede da Samarco Mineração S.A., para conhecimento dos fatos e adoção das providências que eventualmente reputarem pertinentes, considerando os indícios de que a Área de Preservação Permanente (APP) incluída no imóvel da empresa mineradora pelo Município de Anchieta possa estar sendo objeto de crime ambiental permanente, tipificado na Lei Federal 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do AgRg no REsp 1847097-PA, conforme se depreende das imagens extraídas do site do Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS) ao longo dos anos;

d) Ministério Público do Estado do Espírito Santo, para conhecimento e adoção das providências judiciais e administrativas que reputar pertinentes, considerando o fato de que a 1ª Vara da Comarca de Anchieta determinou o pagamento de honorários milionários diretamente à Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta, em desacordo com o que preceituam a Lei Municipal 1.109/2015 e o Decreto Municipal 5.242/2015, segundo os quais os valores a que têm direito os advogados públicos municipais devem ser transferidos e registrados como receita extraorçamentária pelo Município de Anchieta, para fins de controle sobre a

aplicação do teto remuneratório constitucional e a distribuição dos valores na forma da citada legislação;

e) 2ª Vara Empresarial da Comarca de Belo Horizonte, Juízo responsável pela recuperação judicial concedida à Samarco Mineração S.A., para conhecimento do Comitê de Credores acerca da existência do presente processo em trâmite perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e do passivo ambiental existente no imóvel situado no Município de Anchieta/ES, decorrente da obrigação da empresa mineradora de reparar integralmente os danos ambientais causados à Lagoa de Mãe-Bá desde, pelos menos, 1976;

f) Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação (ES em Ação), para conhecimento e adoção das providências que entender pertinentes acerca das condutas lesivas ao meio ambiente e às finanças públicas do Município de Anchieta por parte da Samarco Mineração S.A., empresa pertencente aos grupos econômicos transnacionais Vale S.A. e BHP, mantenedores do referido movimento empresarial.

Por meio do **Despacho 13810/2023-2** (doc. 59), considerando que o Parecer Ministerial apresentou extensa descrição de fatos que não constavam da peça inicial já examinada pela unidade técnica, bem como apresentou um rol de requerimentos e pedidos de providências que vão além do objeto submetido à análise e à instrução deste Tribunal, alargando o objeto de exame nos autos, foi determinado o retorno do feito à área técnica para análise acerca dos fatos e pedidos trazidos pelo órgão ministerial.

De posse dos autos, o NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência empreendeu nova análise do feito e fez acostar ao processo a **Manifestação Técnica 00982/2023-3** (doc. 61), com a seguinte proposta de encaminhamento:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em razão do exposto, considerando-se as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, sugere-se ao Exmo. Conselheiro Relator que acolha a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 Deferir os pedidos de providências preliminares formulados no item 3.2, alíneas “a” e “b”, do Parecer Ministerial, a fim de que o aludido Parecer seja recebido como aditamento à denúncia, por restarem atendidos os requisitos do art. 177, I a III, do Regimento Interno deste Tribunal, reabrindo-se a instrução

processual e, via de consequência, **tornando-se sem efeito** a Instrução Técnica Conclusiva 02061/2020-6;

3.2 Indeferir o pedido de providência preliminar formulado no item 3.2, alínea “c”, do Parecer Ministerial, considerando que, para inclusão de pessoas físicas ou jurídicas no “rol de responsáveis” deste processo é imprescindível a análise pela unidade técnica competente, que, se for o caso, elaborará a Instrução Técnica Inicial apontando os eventuais indícios de irregularidades e a responsabilidade, individual ou solidária, pelo ato inquinado, nos termos do art. 316 do Regimento Interno deste Tribunal;

3.3 Indeferir o pedido cautelar formulado no item 3.3, alínea “a”, do Parecer Ministerial, considerando que a Transação Tributária celebrada entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A., firmada em 20/6/2019 e homologada por sentença em 04/07/2019, previu em sua Cláusula Quarta o pagamento de 50% do valor total consolidado até 30/07/2019 e o saldo remanescente até 30/07/2020, restando inócua qualquer medida para suspensão de sua eficácia;

3.4 Indeferir os pedidos cautelares formulados no item 3.3, alíneas “b” e “c”, do Parecer Ministerial, por não restar demonstrado neste momento processual risco de ineficácia da decisão de mérito, nos termos do art. 124 da Lei Orgânica do TCEES, considerando, ainda, a necessidade desta Corte disciplinar o controle administrativo sobre o teto remuneratório constitucional e a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos;

3.5 Caso entenda o relator pelo prosseguimento da fiscalização, nos termos requeridos pelo Parecer Ministerial, **opina-se** pelo encaminhamento dos autos à Segex, nos termos do art. 19, incisos I e II, e §1º, da Resolução nº 349, de 8 de dezembro de 2020, para, em conjunto com as unidades técnicas envolvidas, considerando a materialidade, a relevância, o risco e a oportunidade da ação de controle demandada, manifestar-se sobre:

- (I) o esforço e o custo estimado para realização da ação proposta; e
- (II) o impacto da inclusão da ação no plano em curso, com a indicação de eventuais substituições de trabalhos previamente definidos, o correspondente aumento no estoque de processos de controle externo ou outros impactos identificados.

Acompanhando o entendimento do órgão de instrução, elaborei o **Voto 2596/2023** (doc. 63), e fui acompanhado pelo Colegiado da 1ª Câmara por meio da **Decisão 1812/2023** (doc. 64).

Em atendimento à retro mencionada decisão, foram elaboradas as **Manifestações Técnicas: 1786/2024 (NASM); 2048/2024 (NGF) e 2261/2024 (NPREV)** – docs. 71, 72 e 75, com as seguintes conclusões:

- Manifestação Técnica 1786/2024

CONCLUSÃO

Não foi possível identificar, de forma inequívoca, a área total do terreno do Complexo Industrial da Samarco. Foram identificadas, nas análises procedidas 3 áreas: 784,7 ha, 874,7 ha e 766 ha.

Quanto a APP Administrativa, foram incluídas áreas das lagoas Mãe-Bá e Ubu, o que confronta o art. 26, I da Constituição Federal e majora a área isenta do IPTU.

Dessa forma, das análises procedidas, identifica-se que resta prejudicada a identificação da área tributável do Complexo Industrial da Samarco, com as informações trazidas aos autos e àquelas obtidas por meio de pesquisas nos sites do lema.

- Manifestação Técnica 2048/2024

CONCLUSÃO

Diante dos fatos narrados e com base na interpretação realizada sobre os documentos analisados, afere-se pela ausência de irregularidade acometida pelos gestores do município de Anchieta na realização da transação tributária junto ao contribuinte Samarco Mineração S.A.

Reconhece-se, todavia, lacuna legislativa sobre a instituição da transação tributária nas Leis Municipais no que se refere ao limite a discricionariedade do agente político competente para formalização do acordo firmado para por fim a litígio após concessões mútuas.

Portanto, cabe, para fins de prosseguimento, tão somente sugerir ao município, na figura do Prefeito em exercício, recomendação para a regulamentação mediante lei dos critérios e dos limites concedidos ao agente político competente para firmar transação tributária, complementando a norma já existente de forma adequar a exigência legal em razão da indisponibilidade dos bens públicos.

- Manifestação Técnica 2261/2024

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em razão do exposto, considerando-se as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, sugere-se ao Exmo. Conselheiro relator que submeta ao colegiado competente a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 Acolher a proposta formulada pelo Ministério Público de Contas, nos termos do art. 348 e seguintes do RITCEES, para, **preliminarmente**, submeter o feito ao Plenário desta Egrégia Corte, a fim de que **reconheça a relevância da matéria de direito suscitada e sua aplicabilidade de forma geral**, instaurando **Incidente de Prejulgado** e se pronuncie sobre os honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que a Fazenda Pública seja vencedora, em especial, dispondo sobre: forma de recolhimento, contabilização e gestão desses recursos, submissão ao teto constitucional remuneratório e base de cálculo para incidência do Imposto de Renda, permitindo os controles administrativo, externo e social, além de constituir prejulgado vinculante aos demais casos submetidos ao Tribunal;

4.2 Notificar a Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta (APMA), inscrita no CNPJ-MF sob o nº 23.459.569/0001-15, situada na Rua Emilio dos Santos, 306, Anchieta, ES, por seu presidente, Sr. Bruno e Silva Teixeira, a fim de que, no prazo regimental, apresente a este Tribunal a **relação de beneficiados, valores desembolsados e respectivas datas de pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais recebidos pela associação decorrentes do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A.** nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, no valor total de R\$ 4.255.679,48 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil reais, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos), **acompanhados dos respectivos documentos comprobatórios**, sem prejuízo de outras informações que entender cabível, sob pena de aplicação da **multa diária** prevista no art. 135, §2º, da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 391, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES);

4.3 Compartilhar as informações relacionadas ao pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência recebidos pela Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e Samarco Mineração S.A. nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, com as seguintes instituições:

4.3.1 Receita Federal do Brasil, por meio da **Delegacia da Receita Federal em Vitória (ES)**, considerando os indícios de que valores percebidos a título de honorários advocatícios por advogados públicos do Município de Anchieta, intermediados pela Associação de Procuradores do Município de Anchieta, possam não ter sido declarados como remuneração, deixando de ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda, em razão da norma contida no **art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 1.109/2015**, segundo o qual os honorários advocatícios não caracterizam remuneração de qualquer natureza, dispositivo que, em tese, autorizaria o órgão municipal a não incluir no informe anual de rendimentos tributáveis os valores auferidos pelos advogados públicos a título de honorários advocatícios, impedindo, com isso, que a Receita Federal tenha conhecimento da renda tributável;

4.3.2 Câmara Municipal de Anchieta, titular do controle externo, para que adote as medidas necessárias à observância, por parte do Poder Executivo municipal, do **teto remuneratório** aplicável aos advogados públicos, bem

como à inclusão das referidas verbas remuneratórias no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Anchieta, de modo a permitir o exercício do controle social;

4.4 Considerando a inexistência de prejudicialidade entre o ato constante do item 4.1 e os atos constantes dos itens 4.2 e 4.3, acima, e ainda, tratando-se de processo que tramita em meio exclusivamente eletrônico, cujas peças podem ser disponibilizadas às diferentes unidades para a devida instrução, opina-se pelo **cumprimento imediato dos procedimentos** propostos, independente do trâmite do incidente de prejulgado suscitado pelo MPC, dada a urgência da matéria e o risco de prescrição envolvidos;

4.5 Por fim, considerando a inexistência de controle por parte deste Tribunal de Contas acerca das normas e procedimentos que tratam dos honorários advocatícios de sucumbência das causas envolvendo as Fazendas Públicas municipais e estadual, via de regra, manejadas livremente por associações de procuradores, sugere-se **dar ciência** dos fatos ora examinados à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para composição da **matriz de risco**, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos da Resolução nº 349, de 8 de dezembro de 2020.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Após analisar os autos, ratifico o posicionamento da área técnica para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Manifestação Técnica 2261/2024**, nos seguintes termos:

(...)

DA ANÁLISE TÉCNICA

Antes de adentrar especificamente no objeto de exame a cargo desta unidade, importa destacar, em linhas gerais, as razões apresentadas pelo órgão ministerial no seu aditamento à denúncia.

Conforme descrito pelo Eminent *Parquet* de Contas, o aditamento abordou três aspectos principais, quais sejam:

- 1) Aspecto PROCESSUAL: relativo aos efeitos da sentença meramente homologatória que extinguiu as execuções fiscais, utilizada, pelo Prefeito Municipal, Sr. Fabrício Petri, como fundamento para tentar impedir a fiscalização dos fatos por parte deste Tribunal de Contas.

2) Aspecto TRIBUTÁRIO: especificamente sobre a aplicação, ao caso em tela, do instituto da Transação Tributária celebrada em âmbito administrativo, utilizada como fundamento para a extinção das ações de execução fiscal; e

3) Aspecto AMBIENTAL: tendo por objeto a declaração de parte da área da Samarco Mineração S.A. como Área de Preservação Permanente (APP), utilizada como fundamento para a concessão retroativa de isenção ao pagamento de parte do débito do IPTU.

Ao investigar os fatos, constatou o órgão ministerial a suposta existência de uma “*relação de causa e efeito*” entre a declaração de parte da área da Samarco Mineração S.A. como Área de Preservação Permanente (APP) (**aspecto ambiental**), a celebração de Transação Tributária entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A. (**aspecto tributário**) e a prolação da sentença homologatória que extinguiu as ações de execução fiscal (**aspecto processual**).

Em outras palavras, segundo o ilustre *Parquet*, a criação de APP pelo Município de Anchieta no imóvel da Samarco Mineração S/A, reduzindo a área tributável, motivou a celebração de Transação Tributária, a qual, por sua vez, foi utilizada como fundamento para a extinção das ações de execução fiscal.

No tocante a essa linha de raciocínio, o NASM, quanto ao **aspecto ambiental**, e o NGF, quanto ao **aspecto tributário**, se pronunciaram por meio das Manifestações Técnicas 01786/2024-6 e 02048/2024-3 (eventos 71 e 72), respectivamente, não havendo outras considerações a tecer por parte deste NPPREV.

Quanto ao **aspecto processual**, este núcleo também já se posicionou, o fazendo por meio da Manifestação Técnica 00982/2023-3 (evento 61).

Para rememorar, sob esse prisma, aduziu o órgão ministerial que a r. sentença homologatória nada dispôs acerca do mérito da Transação Tributária, o que a qualifica como sentença meramente homologatória, não fazendo coisa julgada material, apenas formal.

Sob esse aspecto, entendeu este núcleo não haver controvérsia.

O fato de o referido acordo ter sido homologado por sentença pelo MM. Juízo da Comarca de Anchieta, não torna imutável a r. decisão, na medida em que não se emitiu qualquer juízo de valor acerca do conteúdo da avença.

Nesse sentido, a sentença homologatória da transação poderá ser desconstituída por meio de ação própria (**ação anulatória**), nos termos do parágrafo 4º do artigo 966 do Código de Processo Civil, *verbis*:

Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

[...]

§ 4º Os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo **e homologados pelo juízo**, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, **estão sujeitos à anulação**, nos termos da lei. (GNN)

Todavia, na visão desta análise, o fato de a r. sentença homologatória da transação ser anulável por meio de ação própria, proposta pelos legalmente legitimados, não induz a esta Corte adotar qualquer medida impondo a sua anulação, usurpando competência exclusiva do Poder Judiciário, ao contrário do entendimento defendido pelo órgão ministerial.

Veja-se que, mesmo no caso de contratos, a sustação caberia, por competência exclusiva, ao Poder Legislativo e não ao Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 71, §1º, da Constituição Federal.

Segundo precedente do STF, a participação dos Tribunais de Contas no processo de anulação, resolução ou resilição de contratos, havendo ou não elemento ilícito ou culposo como causa determinante para a sua extinção anormal, limitar-se-á a determinar essa providência à autoridade, pois esses poderes estão clara e inequivocamente delimitados nos dispositivos constitucionais referidos.

Reitera-se que o precedente menciona apenas a hipótese de contratos, a possibilidade de Tribunais de Contas anularem administrativamente uma sentença judicial, ainda que homologatória, sequer é mencionada.

Assim, não havendo novos fundamentos que infirmem as conclusões expressas na Manifestação Técnica 00982/2023-3 (evento 61), prossegue-se com a análise do objeto sob exame, especificamente, em relação aos honorários sucumbenciais pagos pela Samarco Mineração S/A aos advogados públicos municipais.

3.1 Dos honorários advocatícios de sucumbência pagos pela Samarco Mineração S/A aos advogados públicos municipais, por meio da Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta

De início, cumpre destacar que a matéria foi analisada nos presentes autos por este núcleo (Instrução Técnica Conclusiva 02061/2020-6), à luz das informações constantes na Petição Inicial 00142/2020-2, antes, portanto, do aditamento à inicial formulado pelo douto MPC, o fazendo nos seguintes termos:

“3.2.2 Dos honorários de sucumbência pagos pela Samarco Mineração S/A aos advogados públicos municipais

Em sua confusa narrativa, o denunciante afirma que “*honorários de sucumbência, são os honorários que o vencido tem que pagar ao vencedor para que este seja reembolsado dos gastos que teve com a contratação do Advogado que defendeu seus interesses no processo judicial*”.

De início, deve-se ressaltar que, com a vigência da Lei nº 13.105/2015 (NCPC), restou evidente a natureza privada dos honorários sucumbenciais, demandando especial atenção quanto à nova regulamentação, dado que o NCPC destinou uma Seção específica para tratar do tema.

O NCPC é taxativo ao afirmar que “***a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor***” (art. 85, *caput*), em contraponto à redação do CPC/73 que dispunha: “*a sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios*”.

Neste sentido, equivoca-se o denunciante ao afirmar que honorários de sucumbência seriam os honorários que o vencido tem que pagar ao vencedor para que este seja reembolsado dos gastos que teve com a contratação do advogado que defendeu seus interesses no processo judicial.

O TRF da 4ª Região, tratando de caso relativo à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ainda sob a vigência do CPC/73, estabeleceu que a titularidade dos honorários incluídos na condenação, por não se tratar de verba pública, pertenceria ao advogado:

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. EMBARGOS DO DEVEDOR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. DESCABIMENTO. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte. Exercendo os integrantes da Procuradoria da Fazenda Nacional atividade de advocacia, nos termos do art. 3º, parágrafo 1º, da Lei n. 8.906/94, compete a eles a cobrança judicial dos respectivos honorários, que não deverão ter sua exigibilidade condicionada ao pagamento das dívidas das pessoas jurídicas em cujo favor atuam. (Apelação Cível, Processo 97.04.57122-4, UF:RS, Data da Decisão: 19/11/1998, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relatora Tânia Terezinha Cardoso Escobar, Decisão Unânime.)

No âmbito desta Corte, a pesquisa jurisprudencial não revela grandes debates sobre o tema, identificando-se um acórdão¹ da Segunda Câmara tratando de honorários de sucumbência na advocacia pública, cuja hipótese, diferente do caso sob exame, tratava de honorários **recebidos pela administração pública** e, posteriormente, **repassados aos procuradores**, exigindo-se, naquele caso, lei em sentido estrito e observância ao teto constitucional remuneratório.

Deve-se reconhecer que, na vigência do CPC/73, a doutrina e a jurisprudência oscilavam quanto à titularidade dos honorários sucumbenciais, quando a parte vencedora era o Poder Público, todavia, a partir da edição do Novo Código de Processo Civil esse entendimento não mais se sustenta.

No tocante à atuação da advocacia pública, o NCPD estabelece expressamente que:

Art. 85. ...

§19. Os **advogados públicos** perceberão honorários de sucumbência, **nos termos da lei**. (GNN)

No âmbito da União, suas autarquias e fundações, a matéria se encontra regulamentada na Lei 13.327/2016, de onde se extrai o seguinte dispositivo:

Art. 29. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo.

Parágrafo único. Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.

O Município de Anchieta, seguindo os ditames do NCPD, editou a Lei Municipal nº 1.109/2015, regulamentando a matéria nos seguintes termos:

Art. 1º. ...

§1º. Considera-se honorário de sucumbência o valor arrecadado em qualquer feito em que o Município de Anchieta for vencedor, oriundo de fixação judicial ou decorrente do reconhecimento do direito pela parte adversa, incluindo acordos homologados em Juízo ou administrativamente, relativos a créditos tributários ou não tributários, recolhidos quando do requerimento do parcelamento e/ou pagamento do crédito.

§4º. Os honorários de sucumbência, **não implicam em despesa ou receita pública**, não sendo computado para nenhum efeito previdenciário ou legal de qualquer espécie, não sendo incorporável ou computável para nenhuma finalidade, seja 13º, férias ou inatividades pagas pelo Município, não caracterizando remuneração de qualquer espécie. (GNN)

Deste modo, os honorários sucumbenciais decorrentes da transação tributária analisada nos presentes autos foram pagos pela empresa Samarco Mineração S/A aos procuradores municipais por meio da Associação dos Procuradores do Município de Anchieta, nos exatos termos da sentença prolatada pelo MM. Juízo da 1ª Vara de Anchieta, de seguinte teor:


ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
ANCHIETA - 1ª VARA

Número do Processo: **0002151-21.2006.8.08.0004 (004.06.002151-8)**
Requerente: **MUNICIPIO DE ANCHIETA**
Requerido: **SAMARCO MINERACAO SA**

SENTENÇA

HOMOLOGO, por sentença, para produzir os efeitos jurídicos decorrentes, a transação firmada entre as partes manifestada nos autos através da petição e documentos de fls. 117/198.

Custas na forma acordada.

No que pertine aos honorários advocatícios, em que pese o fato de já terem sido fixados quando do despacho inicial da presente execução fiscal, as partes entabularam acordo para que sua fixação ocorra de forma diversa (conforme parâmetros estabelecidos pelo NCPC). Tratando-se de verba que admite autocomposição, possível é a convenção realizada entre as partes, consoante dispõe o artigo 190, do CPC.

17/02/2020

P/ES - Consulta Processos de 1º e 2º Grau

3/16

Além disso, os honorários arbitrados no despacho que recebe a petição inicial executiva são marcados pela provisoriedade e, por conseguinte, não serão acobertados pela preclusão.

Como já dito, de acordo com a transação firmada entre as partes (cláusula nona), os honorários serão fixados com os parâmetros estabelecidos pelo Código de Processo Civil (Arts. 85 e 90, da Lei nº.13.105/15).

Passo, assim, a arbitrar referida verba.

Antes, registro que, na fixação da verba honorária, estou considerando que foram opostos embargos à execução fiscal (Processo nº 0002621-52.2006.8.08.0004) vinculados a este executivo fiscal. Referidos embargos tramitam desde 2006, tendo sido realizada perícia judicial, com várias intervenções em busca de esclarecimentos acerca do laudo pericial. Com isso, justifica-se a fixação dos honorários acima dos percentuais mínimos previstos no artigo 85, § 3º, do CPC.

Registro, ainda, que os honorários serão únicos para esta execução e seus embargos.

Cabe ressaltar, por fim, que houve renúncia aos honorários advocatícios nos embargos à execução, mas isso não significa que os percentuais devam ser fixados no patamar mínimo previsto na legislação, devendo ser considerado o trabalho desenvolvido pelos advogados públicos em ambos os processos. Aliás, se assim o fosse (fixação obrigatória do percentual mínimo), as partes já teriam estabelecido um valor fixo dos honorários, o que não ocorreu.

Pois bem, o valor base é de R\$ 44.927.810,79 (quarenta e quatro milhões, novecentos e vinte e sete mil, oitocentos e dez reais e setenta e nove centavos), equivalente a 45.017,84 (salários mínimos) - valor acordado entre as partes.

Fixo, assim, honorários advocatícios:

- 1) 15% (quinze por cento) sobre 200 salários mínimos;
- 2) 9% (nove por cento) sobre 2.000 salários mínimos;
- 3) 7% (sete por cento) sobre 20.000 salários mínimos;
- 4) 4% (quatro por cento) sobre 22.817,84 salários mínimos.

→ Registro que os honorários deverão ser efetuados mediante depósito judicial, haja vista requerimento formulado pela Associação dos Procuradores do Município de Anchieta, às fls. 87/92.

Com isso, julgo extinta a presente execução fiscal, nos termos do artigo 487, III, do CPC.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

A partir da decisão acima reproduzida e **seguindo os ditames ali prescritos**, os honorários sucumbenciais foram pagos pela empresa executada **diretamente** para a Associação dos Procuradores do Município de Anchieta, **não havendo que se falar em receita ou despesa pública**, nem tampouco de teto constitucional, pois sequer houve ingresso ou saída de recursos dos cofres públicos municipais.

Corroborando o entendimento acerca da regularidade dos honorários sucumbenciais pagos à mencionada associação, a Promotoria de Justiça de Anchieta, tratando da **Notícia de Fato MPES nº 2019.0019.6987-10, cujo objeto era exatamente o recebimento de honorários sucumbenciais pela Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta**, assim deliberou:

“Diante dos esclarecimentos prestados pelo Procurador-Geral do Município de Anchieta/ES, em relação aos fatos noticiados na Representação de fls. 02/06, não vislumbro a ocorrência de irregularidade no recebimento de honorários sucumbenciais pela Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta/ES, eis que amparado pela Lei Municipal nº 1.109/2015 (fl. 10/10v).

Não obstante a contrariedade do representante quanto ao recebimento de honorários sucumbenciais pelos servidores que já auferem vencimentos para o desempenho das atividades de advocacia pública, vislumbro que há permissão legal para que haja este pagamento, nos termos da lei supra mencionada, razão pela qual não há que falar em proibição.

[...]

Ante o exposto, não se vislumbrando a configuração de lesão ou ameaça de lesão a interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como devido parte do objeto da representação (ausência de concurso público para o cargo de Procurador Municipal) ser objeto de ação judicial, em trâmite, nos termos do disposto no art. 2º, § 4º, li e no art. 3º, § 1º da Resolução nº 006/2014 do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Espírito Santo, **INDEFIRO** a instauração de Inquérito Civil ou Procedimento Preparatório.”

Por fim, cumpre-nos ressaltar a existência de ação direta de inconstitucionalidade² com pedido de medida cautelar ajuizada pela Procuradoria Geral da República, requerendo seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 85, §19 do Código de Processo Civil, e a declaração de inconstitucionalidade material e formal de dispositivos da Lei 13.327/2016.

Todavia, em despacho proferido em 20/12/2018, o Ministro Dias Tóffoli não observou a urgência necessária à excepcional apreciação pela presidência da medida cautelar requerida, submetendo o feito ao rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, não havendo, até a presente data, qualquer decisão negando vigência ao dispositivo impugnado.

Deste modo, seja na legislação federal, seja na municipal, resta patente haver previsão legal para o pagamento de honorários sucumbenciais aos Procuradores do Município de Anchieta, mesmo na hipótese de transação judicial, destacando a natureza privada do recurso, cujo ônus foi suportado integralmente pela mineradora, não se constituindo, no caso sob exame, em receita ou despesa pública.”

Após as considerações acima, o Excelso STF, em acórdão prolatado na ADI 6053/DF, publicado em 30/7/2020, pacificou o entendimento acerca da possibilidade do recebimento da verba honorária sucumbencial pelos advogados públicos, nos termos da lei, ressaltando que tal possibilidade não afasta a **incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.**

O r. *Decisum* ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE

DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, **a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório** estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(STF - ADI: 6053 DF, Relator: Min MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/07/2020) (**GNN**)

Na esteira do posicionamento adotado pela Corte Suprema, o douto MPC, após dois anos e seis meses de um profícuo trabalho investigativo, propôs o aditamento à denúncia, apresentando uma vasta fundamentação que conduziu à imperiosa reanálise dos fatos por este NPPREV.

Em suas razões, o órgão ministerial, examinando a decisão judicial que autorizou as transferências dos honorários advocatícios diretamente para a conta da Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta³, aduziu que, tal fato, possibilitaria, em tese, a interpretação de que outros agentes, que não fossem advogados públicos, também pudessem receber os honorários de sucumbência, na medida em que não houve qualquer controle sobre a destinação dos recursos, livremente manejado pela entidade associativa.

Além disso, ao deferir o pedido formulado pela associação para que os honorários fossem diretamente a ela transferidos, a r. decisão judicial, de igual modo, possibilitou que os recursos deixassem de passar pelo imprescindível controle do teto remuneratório e dos critérios de distribuição que deveriam ser realizados previamente pela Administração Pública, conforme disciplinado pelos art. 4º e 7º do Decreto Municipal 5.242/2015, os quais preveem a necessidade de que os honorários advocatícios transitem, de forma extraorçamentária, pelas contas do

município, possibilitando, assim, o controle preconizado pelo art. 37, XI, da Constituição Federal e pela legislação municipal.

Nesse sentido, assiste razão ao órgão ministerial.

A Lei Municipal 1.109, de 22 de outubro de 2015, que disciplina o pagamento de honorários de sucumbência à Procuradoria Geral do Município de Anchieta, assim dispõe:

LEI Nº. 1109, DE 22 DE OUTUBRO DE 2015.

DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANCHIETA/ES.

O Prefeito Municipal de Anchieta, Estado do Espírito Santo, faço saber que a Câmara Municipal aprova e eu sanciono a seguinte Lei;

Art. 1º Os honorários de sucumbência, fixados em sede judicial, constituem direito autônomo da Procuradoria Geral, passíveis de parcelamento, e seu pagamento não será realizado nos mesmos boletos de cobrança da dívida ativa, parcelada ou paga à vista e os critérios de distribuição serão regulamentados por Decreto.

§ 1º. Considera-se honorário de sucumbência o valor arrecadado em qualquer feito em que o Município de Anchieta for vencedor, oriundo de fixação judicial ou decorrente do reconhecimento do direito pela parte adversa, incluindo acordos homologados em juízo ou administrativamente, relativos a créditos tributários ou não tributários, recolhidos quando do requerimento do parcelamento e/ou pagamento do crédito.

§ 2º. Não será devido qualquer pagamento a título de honorários de sucumbência, quando efetuado acordo ou pagamento de débito pela via administrativa, desde que não tenha sido ajuizada a respectiva ação judicial.

§ 3º. O disposto no caput deste artigo tem validade inclusive para ações já ajuizadas e em andamento.

§ 4º. Os honorários de sucumbência, não implicam em despesa ou receita pública, não sendo computada para nenhum efeito previdenciário ou legal de qualquer espécie, não sendo incorporável ou computável para nenhuma finalidade, seja 13º, férias ou inatividades pagas pelo Município, não caracterizando remuneração de qualquer espécie.

Art. 2º É isento da cobrança judicial dos honorários de sucumbência devidos à Procuradoria Geral do Município de Anchieta a pessoa física que comprove o recebimento de renda mensal em até 02 (dois) salários mínimos.

§ 1º. A isenção prevista no caput deste artigo abrange somente as dívidas judiciais oriundas do imóvel em que reside o beneficiário da isenção.

§ 2º. Caberá ao beneficiário da isenção a que alude o caput deste artigo, comprovar no ato do pedido de pagamento ou parcelamento da dívida ajuizada os seguintes documentos:

I - Comprovante de residência;

II- Comprovante de rendimento:

- a) Profissionais em regime estatutário ou celetista: 03 (três) últimos Contracheques;
- b) Aposentados: Extrato de Aposentadoria (detalhamento de crédito emitido pela Instituição Previdenciária);
- c) Profissionais Liberais: Declaração comprobatória de percepção de rendimentos (DECORE), emitido por profissional de contabilidade devidamente habilitado para isso; ou
- d) Inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, por meio de indicação do Número de Identificação Social - NIS, atribuído pelo Cadastro Único.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor da data de sua publicação.

Anchieta/ES, 22 de Outubro de 2015.

MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD
PREFEITO MUNICIPAL DE ANCHIETA

Como se verifica, o art. 1º da norma estabelece que os honorários de sucumbência **“constituem direito autônomo da Procuradoria Geral”**, órgão da estrutura

administrativa municipal, remetendo à regulamentação por Decreto “os *critérios de distribuição*” daquele direito.

Assim, foi editado o Decreto 5.242, de 2 de dezembro de 2015, de seguinte teor:



DECRETO Nº 5242, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2015.

Regulamenta o art. 1º da Lei Municipal nº 1.109, de 22 de outubro de 2015, quanto aos critérios de distribuição dos honorários de sucumbência à Procuradoria Geral do Município de Anchieta/ES.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ANCHIETA, Estado do Espírito Santo, no uso das atribuições que lhes são conferidas pelo inciso VIII do artigo 71 da Lei Orgânica Municipal,

DECRETA

Art. 1º - Este decreto regulamenta a distribuição de honorários advocatícios decorrentes de verbas sucumbenciais, auferidas nas causas defendidas pela Procuradoria Geral do Município de Anchieta, previstos nas Lei nº 1.109, de 22 de Outubro de 2015.

Parágrafo Único - Considera-se honorário de sucumbência o valor arrecadado em qualquer feito em que o Município de Anchieta for vencedor, oriundo de fixação judicial ou decorrente do reconhecimento do direito pela parte adversa, incluindo acordos homologados em juízo ou administrativamente, relativos a créditos tributários ou não tributários, recolhidos quando do requerimento do parcelamento e/ou pagamento do crédito.

Art. 2º - A importância total dos honorários apurados a serem atribuídos à Procuradoria do Município, para fins de rateio será distribuída de forma equitativa entre os advogados em efetivo exercício na Procuradoria.



Parágrafo Único - Os honorários serão distribuídos aos advogados integrantes da Procuradoria Geral do Município que emitam pareceres em processos administrativos, respondam consultas formuladas por outros órgãos da Administração e que atuem administrativa ou judicialmente, nas causas em que o Município for parte, mediante designação de poderes do Procurador Geral.

Art. 3º - O Procurador Geral do Município poderá, mediante ato próprio, disciplinar a cobrança judicial ou administrativa dos honorários advocatícios de que trata este Decreto.

Art. 4º - O rateio será realizado através de transação bancária em conta pessoal dos advogados ou através de alvará judicial.

Art. 5º - Até o 5º(quinto) dia de cada mês será realizado o rateio de honorários, na forma prevista neste Decreto.

Art. 6º - Os casos omissos relacionados à aplicação deste Decreto serão dirimidos pelo Procurador Geral do Município de Anchieta/ES.

Art. 7º - Os honorários advocatícios serão pagos sem prejuízo dos vencimentos integrais dos cargos e funções e de seus benefícios, e serão contabilizados como receita extra orçamentaria.

Parágrafo Único - Os valores percebidos a título de honorários de sucumbência não implicam em despesa ou receita pública, não sendo computada para nenhum efeito previdenciário ou legal de qualquer espécie, não sendo incorporável, ou computável para nenhuma finalidade, seja 13º, férias, ou inatividades pagas pelo Município, não caracterizando remuneração de qualquer espécie.

Como se observa, o art. 2º da norma regulamentadora dispões que **a importância total dos honorários, para fins de rateio, será distribuída de forma equitativa entre os advogados EM EFETIVO EXERCÍCIO na Procuradoria.**

E mais, o Decreto estabelece que o Procurador-geral poderá, mediante ato próprio, disciplinar a cobrança judicial ou administrativa dos honorários advocatícios (art. 3º), e ainda, que os honorários advocatícios devem ser contabilizados como **receita extraorçamentária** do Município (art. 7º).

Sob esse prisma, em que pese ter autorizado o rateio da verba honorária entre os procuradores municipais em efetivo exercício, fica patente a intenção do legislador municipal e do Chefe do Poder Executivo exercer o **controle administrativo** dos honorários advocatícios sucumbenciais devidos à Procuradoria Geral.

Como bem mencionou o Eminente *Parquet* de Contas:

“[...] o controle administrativo dos honorários estabelecido pela legislação municipal, no qual se inclui a necessidade de registro extraorçamentário da receita pertencentes aos advogados públicos, tem por objetivo assegurar não apenas a **observância ao teto remuneratório**, mas também à **correta divisão entre os procuradores**, haja vista se tratar de recursos oriundos do exercício de cargo público, não podendo, portanto, serem transferidos diretamente para a Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta.

Conforme já assinalado, à luz do **princípio constitucional da liberdade de associação**, previsto no art. 5º, inciso XX, da Constituição Federal, não poderia o Município de Anchieta criar normas que condicionassem, de forma direta ou indireta, a percepção de honorários auferidos em razão do exercício de cargo público à filiação do servidor à sua associação profissional.

A percepção de honorários por meio de associações profissionais, à margem do imprescindível controle administrativo, pode ensejar não apenas a percepção de verbas remuneratórias acima do teto constitucional, além da eventual omissão de sua declaração à Receita Federal, mas também proporcionar a destinação indevida de valores a pessoas estranhas ao quadro de Procuradores Municipais, hipóteses que caracterizam **desvio de finalidade da associação**.”

E prossegue:

“Ademais, a não consideração dos honorários advocatícios como remuneração configura inquestionável **renúncia de receita para a União Federal**, porquanto os valores percebidos pelos advogados públicos a título de honorários advocatícios deixam de ser informados pelo Município à Receita Federal, permitindo, com isso, que sua eventual omissão na declaração anual do imposto de renda dos advogados públicos não seja identificada pelo Ministério da Fazenda mediante cruzamento de informações.

Para evitar que ocorram as irregularidades acima descritas, faz-se necessário que o Poder Judiciário colabore com o Poder Executivo no controle administrativo sobre os honorários advocatícios percebidos por advogados públicos, mediante compartilhamento de informações sobre os valores transferidos para as associações de procuradores, de modo a viabilizar o efetivo controle sobre teto remuneratório constitucional.

Outrossim, verifica-se a necessidade de que a Administração Pública realize o controle efetivo sobre os valores recebidos pelos advogados públicos para fins de controle do teto constitucional.”

Com efeito, ao deferir a transferência da verba honorária diretamente para a conta da Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta, a r. decisão judicial inviabilizou não apenas o controle acerca da **observância ao teto remuneratório**, mas também a **correta divisão entre os procuradores**, haja vista se tratar de recursos oriundos do exercício de cargo público, que deveriam ser contabilizados como receita extraorçamentária, nos termos da lei.

Em que pese o Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo já ter assentado a possibilidade de se efetuar o depósito dos honorários advocatícios sucumbenciais na conta de associação de procuradores, dando concretude, assim, no âmbito municipal, ao art. 85, § 19 do Código de Processo Civil, a Corte capixaba, como não poderia deixar de ser, acompanhou o entendimento firmado pelo Excelso Pretório no tocante à observância do teto constitucional, como se observa nos julgados a seguir ementados:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS EM FAVOR DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL. LEGISLAÇÃO LOCAL PREVENDO O REPASSE PARA A ASSOCIAÇÃO DE PROCURADORES DO MUNICÍPIO. NECESSIDADE DE DEPÓSITO NA CONTA DO ENTE PÚBLICO E POSTERIOR REPASSE PARA OS PROCURADORES ATRAVÉS DA REFERIDA ASSOCIAÇÃO, OBSERVANDO O TETO CONSTITUCIONAL PREVISTO NO ART. 37, XI DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO DESPROVIDO.

1. Ainda que o Município da Serra seja o destinatário dos honorários advocatícios sucumbenciais em questão, existe Lei local que autoriza o seu depósito na conta da mencionada Associação, dando concretude, assim, no âmbito daquela municipalidade, ao art. 85, § 19 do CPC, o qual dispõe que os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da Lei.

2. O Excelso STF, no julgamento das ADIs 6.053, 6.163, 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197, reconheceu a constitucionalidade da percepção de honorários advocatícios por procuradores nas causas em que a Fazenda Pública se sagrou vencedora, estabelecendo que a somatória dos subsídios e

honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição da República.

3. Considerando a obrigatoriedade de observância do teto constitucional quando da transferência dos honorários advocatícios para os Procuradores, tem-se que tal mister compete ao Ente Municipal, porquanto é o responsável pela folha de pagamento dos referidos advogados públicos, detendo maior controle dos repasses a serem efetuados e, conseqüentemente, maiores condições de observar o teto, nada impedindo que na eventualidade de ser extrapolado o teto em um determinado mês, seja o valor remanescente distribuído entre os Procuradores nos meses seguintes, de modo a respeitar a manutenção da aplicação do teto constitucional e conferir maior linearidade e equilíbrio nos repasses.

4. O próprio § 2º do art. 47-A da Lei Municipal n. 3.781/2011 autoriza que os honorários sucumbenciais devidos aos Procuradores sejam depositados na conta da Fazenda Pública Municipal, cujos valores deverá repassar, na sequência, para a respectiva Associação. Contudo, salienta-se, em que pese não esteja previsto na referida norma, a necessidade de observância pelo Município da Serra ao teto constitucional em debate no momento dos repasses.

5. Recurso conhecido e desprovido. (TJES; AC 0015971-38.2007.8.08.0048; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana; Julg. 09/05/2022; DJES 17/05/2022)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VERBA PERTENCENTE AO ENTE FEDERADO. DESTINAÇÃO E TRANSFERÊNCIA À ASSOCIAÇÃO DE PROCURADORES. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE INGRESSO DA VERBA NOS COFRES PÚBLICOS.

[...]

6. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento relativo às ADIs 6.053, 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197, por maioria de votos, decidiu que é constitucional a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos, estabelecendo que o somatório dos subsídios e dos honorários de sucumbência mensais dos mesmos não poderão exceder ao teto dos Ministros do Supremo.

7. O julgamento em referência reforça ainda mais o entendimento de que os honorários de sucumbência integram o patrimônio do ente público, já que, os valores que, somados ao subsídio do Procurador, excederem ao teto dos Ministros do Supremo, permanecerão no integrando o patrimônio do respectivo ente.

8. Recurso desprovido. (TJES; AC 0011535-69.2011.8.08.0024; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Samuel Meira Brasil Junior; Julg. 15/02/2022; DJES 11/03/2022).

Outro ponto a ser destacado, como bem pontuou o douto MPC, foi a mudança de posicionamento adotada pela Promotoria de Justiça Cível de Anchieta, que inicialmente havia indeferido a instauração de Inquérito Civil nos autos da Notícia de Fato MPES 2019.0019.6987-10, tendo alterado seu entendimento em 13/7/2022, nos autos do Processo GAMPES 2020.0002.5525-02, instaurando o competente Inquérito Civil, visando apurar possível irregularidade no pagamento de honorários de sucumbência aos advogados em exercício na Procuradoria do Município de Anchieta, no que tange ao depósito dos respectivos valores na conta da Associação dos Procuradores do Município de Anchieta e na necessidade de observância do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Assim, embora não se possa, com base nos fatos até aqui evidenciados, afirmar categoricamente o descumprimento do teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, nem tampouco a distribuição da verba honorária para outros agentes que não aqueles previstos na Lei Municipal 1.109/2015, é possível identificar indícios de que não houve qualquer controle administrativo ou judicial sobre a destinação dos recursos, livremente manejado pela entidade associativa, quando deveriam ser contabilizados no Município como receita extraorçamentária, nos termos da lei.

Em razão do exposto, opina-se pela **notificação** da Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta, a fim de que, no prazo regimental, apresente a esta Corte de Contas a documentação a seguir indicada, sem prejuízo de outras informações que entenderem cabíveis, sob pena de multa prevista no art. 135, inciso IV da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 389, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES):

- relação de beneficiados e respectivas datas e valores de pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais recebidos por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e Samarco Mineração S.A. nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004.

Do compartilhamento de informações com outras Instituições:

Conforme proposto pelo douto Ministério Público de Contas, considerando a relevância da matéria tratada nos autos, bem como os indícios de irregularidades que podem alcançar a esfera de competência de outras instituições públicas de controle, opina-se, ainda, pelo encaminhamento de cópia dos autos às seguintes instituições:

• Receita Federal do Brasil, por meio da **Delegacia da Receita Federal em Vitória (ES)**, situada na avenida Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1.333, Ilha de Santa Maria, considerando os indícios de que os valores percebidos a título de honorários advocatícios por advogados públicos do Município de Anchieta, intermediados pela Associação de Procuradores do Município de Anchieta, possam não estar sendo declarados como remuneração e, portanto, deixando de ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, mormente em razão da previsão contida no art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 1.109/2015, segundo a qual os honorários advocatícios não caracterizam remuneração de qualquer natureza, dispositivo que, em tese, autoriza o Poder Executivo municipal a não incluir no informe anual de rendimentos tributáveis os valores auferidos pelos advogados públicos a título de honorários advocatícios, impedindo, com isso, que a Receita Federal tenha conhecimento da renda tributável;

• **Câmara Municipal de Anchieta**, titular do controle externo da Administração Pública municipal, para que adote as medidas necessárias à observância, por parte do Poder Executivo municipal, do teto remuneratório aplicável aos advogados públicos, bem como à inclusão das referidas verbas remuneratórias no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Anchieta, de modo a permitir o exercício do controle social.

3.2 Do Incidente de Prejulgado - necessidade do TCEES se pronunciar acerca do controle administrativo sobre o teto remuneratório constitucional e a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos

Conforme destacado no tópico anterior, o Excelso STF, no julgamento das ADIs 6.053, 6.163, 6.165, 6.178, 6.181 e 6.197, reconheceu a constitucionalidade da percepção de honorários advocatícios por procuradores nas causas em que a Fazenda Pública se sagrou vencedora, **nos termos da lei**, estabelecendo que **a soma dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, conforme dispõe o art. 37, XI, da Constituição da República.

No âmbito desta Corte, a pesquisa jurisprudencial não revela grandes debates sobre o tema, identificando-se apenas um único acórdão da Segunda Câmara tratando de honorários de sucumbência na advocacia pública, cuja hipótese, diferente do caso sob exame, tratava de honorários **recebidos pela**

administração pública e, posteriormente, **repassados aos procuradores**, exigindo-se, naquele caso, lei em sentido estrito e observância ao teto constitucional remuneratório. Vejamos:

[Procuradoria jurídica. Advogado público. Honorários advocatícios. Sucumbência. Princípio da legalidade. Teto remuneratório]

ACÓRDÃO TC-464/2018 – SEGUNDA CÂMARA

Tratam os autos de representação instaurada perante este Tribunal a partir do Ofício 136/2013, oriundo do Poder Judiciário Estadual, expedido pela Exma. Juíza da Vara de Fazenda Pública Estadual, Municipal e Registros Públicos, Dra. Cláudia Cezana Sangali de Mello Miguel, em desfavor do então Prefeito Municipal de Marataízes, Sr. Jander Nunes Vidal, e do Procurador Municipal à época, Sr. Claudemir Carlos de Oliveira, em que aponta supostas ilegalidades no recebimento de verbas sucumbenciais pelos procuradores municipais, durante o exercício de 2011.

[...] Numa análise perfunctória dos autos, extrai-se que a discussão nodal aqui focada cinge-se ao pagamento de **honorários de sucumbência** recebidos pela Administração Pública e posteriormente repassados aos procuradores, o que nos termos processuais deveria cumprir dois pontos: exigência de lei em sentido estrito e observância ao teto constitucional remuneratório.

Neste sentido, verifico que a área técnica deste Tribunal foi taxativa ao asseverar que a representação em tela deve ser julgada improcedente quanto ao mérito, sobretudo porque a questão já se encontra decidida no âmbito judicial em favor dos procuradores municipais de Marataízes, conforme fundamentação expendida em sua Manifestação Técnica 118/2018-7 (observado o teto constitucional do artigo 37, XI, da CRFB/1988). Segundo a SecexPrevidência, apesar da primeira instância judicial ter decidido o caso em desfavor dos representados, com a parcial procedência dos pedidos formulados na ação popular ajuizada pelo cidadão Leandro Bastos Pinheiro, verifica-se que, em segunda instância, a Primeira Câmara Cível do TJES reformou a decisão supracitada, dando provimento ao recurso de apelação 000.3473- 02.2011.8.08.0069, em conformidade com o v. acórdão da lavra do Relator, Desembargador Lyrio Regis de Souza Lyrio, cuja ementa segue nestes termos:

[...] Assevera a área técnica deste Tribunal que a “propalada ilegalidade não subsiste, apesar da atecnia da norma local, ressalvada por ambas as instâncias julgadoras no âmbito judicial.” Esclarece que uma vez “atendida a exigência supracitada, a previsão em lei é possível que a Fazenda Pública destine a verba aos seus procuradores. No entanto, ausente lei será ilegal o pagamento, porque a titularidade é do ente público. É o que se deduz do julgamento de caso análogo em que figurava a Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo.”

Ressalte-se que a matéria foi analisada à luz das disposições contidas no novo Código de Processo Civil, pois segundo o corpo técnico a interpretação

conferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo encontra ressonância nas demais instâncias superiores, tendo o Superior Tribunal de Justiça se pronunciado pela natureza pública e respectiva titularidade do ente público, mesmo após edição do novo CPC, inclusive com relação aos advogados contratados por autarquias, em conformidade com os julgados abaixo:

[...] Completando a instrução processual, a Manifestação Técnica 118/2018-7 lembra que no caso de recebimento dos **honorários de sucumbência** pelos procuradores deve ser ressaltado que para fins de aferição do teto constitucional o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu que a remuneração nesses casos não pode ultrapassar o teto, conforme exposto no bojo do Processo 0032334- 29.2016.8.19.0000.

Em outras palavras, a remuneração dos procuradores municipais deve observar o teto acima indicado, para fins de observância ao disposto no art. 37, XI, da CRFB/88.

[...] De resto, como consequência da ausência de irregularidade em relação a questão posta no item I.3.1 da MT 0118/2018-7, a equipe técnica conclui pela improcedência da representação em análise.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00464/2018-5. Processo TC 05285/2013-5. Relator: João Luiz Cotta Lovatti. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 25/04/2018, Data da Publicação no DO-TCES: 25/06/2018).

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), em percuciente Consulta relatada pelo Conselheiro Isaias Lopes da Cunha, disciplinou a matéria de forma mais detalhada, destacando, inclusive, a natureza remuneratória da verba honorária, sujeita à incidência do Imposto de Renda, não devendo compor a base de cálculo para a contribuição previdenciária. Vejamos:

08071433 - PESSOAL. ADVOGADOS PÚBLICOS. PERCEPÇÃO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. LEI REGULAMENTADORA. CRITÉRIOS E CONDIÇÕES PARA DISTRIBUIÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. TETO REMUNERATÓRIO. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

1) Os honorários advocatícios de sucumbência, das causas em que o Poder Público for parte, pertencem aos advogados públicos, sendo sua percepção dependente de regulamentação legal em sentido estrito de cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios).

2) A lei que regulamentar a percepção dos honorários sucumbenciais deve dispor sobre a sua forma de recolhimento, os critérios de rateio dos valores arrecadados, a gestão desses recursos e a conta bancária para depósito dessas verbas, sendo legítimo estabelecer critérios que permitam a

estabilidade e a previsibilidade dos valores rateados aos integrantes da carreira da advocacia pública.

3) Os honorários de sucumbência, por constituírem vantagem conferida indiscriminadamente a todos os integrantes da carreira, têm natureza remuneratória, submetendo-se ao teto remuneratório constitucional aplicado ao procurador municipal.

4) Após o rateio dos honorários de sucumbência, os valores remanescentes podem ser utilizados para pagamentos de honorários nos meses seguintes, observados o teto remuneratório constitucional e as demais disposições previstas na lei regulamentadora.

5) Os honorários de sucumbência estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda, mas não devem compor a base de cálculo para a contribuição previdenciária.

(TCEMT; Cons18/2018; Proc. 160644/2018; Tribunal Pleno; Rel. Cons. Isaias Lopes da Cunha; Julg. 13/11/2018)

No Estado do Espírito Santo, as legislações locais que disciplinam a matéria, em regra, foram aprovadas **antes** das decisões da Suprema Corte que pacificaram o tema e, de forma peremptória, estabeleceram a necessidade de se observar o **teto constitucional** remuneratório.

Dessa forma, à luz do que se observa nesses autos, **vultosas quantias estão sendo pagas a advogados públicos a título de honorários sucumbenciais sem o devido controle administrativo do teto remuneratório constitucional** e, o que é ainda mais grave, **à margem de qualquer fiscalização a cargo desta Corte de Contas**, haja vista que os recursos, via de regra, não estão sendo contabilizados como receita, seja orçamentária ou extraorçamentária, nem tampouco integram a folha de pagamento encaminhada mensalmente a este Tribunal via plataforma CidadES.

Portanto, como se verifica no exame jurisprudencial sobre o tema por parte desta Corte, em que pese a relevância da matéria e sua aplicabilidade de forma geral, esta ainda não se pronunciou de forma exauriente, no âmbito de sua **função orientadora**, acerca dos honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que o Poder Público seja parte, ficando a cargo de cada ente federativo a regulamentação legal em sentido estrito, o que tem dado azo a todo tipo de interpretação, especialmente em relação à natureza jurídica da verba, sua contabilização, limitação ao teto constitucional e base de cálculo para incidência do imposto de renda.

Nesse sentido, necessário que esta Corte se pronuncie, de forma a orientar a regulamentação por parte dos entes jurisdicionados acerca da percepção dos honorários sucumbenciais, dispondo sobre a forma de recolhimento, contabilização e gestão desses recursos, estabelecendo critérios que permitam o controle administrativo daqueles recursos, especialmente no que diz respeito à submissão ao teto remuneratório e à incidência do Imposto de Renda.

Feitas tais considerações, fácil inferir a relevância da matéria e sua aplicabilidade de forma geral no âmbito dos entes sob a jurisdição deste Tribunal, cabendo ao Plenário desta Corte se pronunciar sobre a interpretação acerca das normas municipais e estadual que tratam dos honorários advocatícios de sucumbência das causas em que a Fazenda Pública seja parte vencedora, na forma do art. 348 e seguintes do Regimento Interno.

3.3 Do processo 412/2024-8 (apenso)

Durante esta instrução foi apensado aos presentes autos o processo 412/2024-8, que trata de Representação proposta pela Veradora Ângela Márcia Cypriano Assad em face do ex-Controlador-geral do Município de Anchieta, Sr. Luiz Carlos de Mattos Souza Guimarães, aduzindo, em síntese, que o representado teria participado do rateio da verba honorária sucumbencial decorrente da Transação Tributária avençada entre o Município e a Samarco Mineração S/A, objeto de exame nos presentes autos.

Alega a representante que, por ocasião da celebração do referido termo de transação, o Sr. Luiz Carlos de Mattos Souza Guimarães, então Controlador Interno do Município de Anchieta, teria sido beneficiado à época com parte do pagamento dos honorários sucumbenciais no valor total de R\$ 4.255.679,48 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil reais, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos), rateados entre os advogados associados da Associação dos Procuradores do Município de Anchieta (APMA), sendo que, apesar de ser advogado devidamente inscrito na OAB, o representado não fazia parte do corpo jurídico da procuradoria municipal e de nenhum outro quadro jurídico da prefeitura, não podendo, de forma alguma, ter participado do rateio dos honorários.

Considerando que a matéria versada na representação é conexa com o objeto de controle sob exame neste processo, o Conselheiro substituto Donato Volkens Moutinho, em substituição ao relator originário daqueles autos, encaminhou o feito ao Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, nos termos do §1º do art. 55 do CPC e do parágrafo único do art. 251 do RITCEES, que o remeteu à Presidência desta Corte para redistribuição ao relator prevento, e posterior apensamento aos presentes para decisão conjunta.

Dito isso, considerando que a matéria versada na representação sob enfoque já é objeto de análise nos presentes autos, tendo a representante apresentado como indício de prova o “print” de uma suposta lista dos associados da Associação dos Procuradores do Município de Anchieta, onde consta o nome do ex-controlador, ora representado, entende-se que a proposta de encaminhamento a seguir, por ora, é suficiente para colher eventuais evidências necessárias para o prosseguimento da instrução processual.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em razão do exposto, considerando-se as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, sugere-se ao Exmo. Conselheiro relator que submeta ao colegiado competente a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 Acolher a proposta formulada pelo Ministério Público de Contas, nos termos do art. 348 e seguintes do RITCEES, para, **preliminarmente**, submeter o feito ao Plenário desta Egrégia Corte, a fim de que **reconheça a relevância da matéria de direito suscitada e sua aplicabilidade de forma geral**, instaurando **Incidente de Prejulgado** e se pronuncie sobre os honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que a Fazenda Pública seja vencedora, em especial, dispondo sobre: forma de recolhimento, contabilização e gestão desses recursos, submissão ao teto constitucional remuneratório e base de cálculo para incidência do Imposto de Renda, permitindo os controles administrativo, externo e social, além de constituir prejulgado vinculante aos demais casos submetidos ao Tribunal;

4.2 Notificar a Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta (APMA), inscrita no CNPJ-MF sob o nº 23.459.569/0001-15, situada na Rua Emilio dos Santos, 306, Anchieta, ES, por seu presidente, Sr. Bruno e Silva

Teixeira, a fim de que, no prazo regimental, apresente a este Tribunal a **relação de beneficiados, valores desembolsados e respectivas datas de pagamento** dos honorários advocatícios sucumbenciais recebidos pela associação decorrentes do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A. nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, no valor total de R\$ 4.255.679,48 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil reais, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos), **acompanhados dos respectivos documentos comprobatórios**, sem prejuízo de outras informações que entender cabível, sob pena de aplicação da multa diária prevista no art. 135, §2º da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 391, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES);

4.3 Compartilhar as informações relacionadas ao pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência recebidos pela Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e Samarco Mineração S.A. nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, com as seguintes instituições:

4.3.1 Receita Federal do Brasil, por meio da **Delegacia da Receita Federal em Vitória (ES)**, considerando os indícios de que valores percebidos a título de honorários advocatícios por advogados públicos do Município de Anchieta, intermediados pela Associação de Procuradores do Município de Anchieta, possam não ter sido declarados como remuneração, deixando de ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda, em razão da norma contida no art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 1.109/2015, segundo o qual os honorários advocatícios não caracterizam remuneração de qualquer natureza, dispositivo que, em tese, autorizaria o órgão municipal a não incluir no informe anual de rendimentos tributáveis os valores auferidos pelos advogados públicos a título de honorários advocatícios, impedindo, com isso, que a Receita Federal tenha conhecimento da renda tributável;

4.4 Considerando a inexistência de prejudicialidade entre o ato constante do item 4.1 e os atos constantes dos itens 4.2 e 4.3, acima, e ainda, tratando-se de processo que tramita em meio exclusivamente eletrônico, cujas peças podem ser disponibilizadas às diferentes unidades para a devida instrução,

opina-se pelo **cumprimento imediato dos procedimentos** propostos, independente do trâmite do incidente de prejulgado suscitado pelo MPC, dada a urgência da matéria e o risco de prescrição envolvidos;

4.5 Por fim, considerando a inexistência de controle por parte deste Tribunal de Contas acerca das normas e procedimentos que tratam dos honorários advocatícios de sucumbência das causas envolvendo as Fazendas Públicas municipais e estadual, via de regra, manejadas livremente por associações de procuradores, sugere-se **dar ciência** dos fatos ora examinados à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para composição da **matriz de risco**, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos da Resolução nº 349, de 8 de dezembro de 2020.

(...)

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais e levando em conta os fundamentos fáticos e jurídicos aqui trazidos, **acolho o encaminhamento proposto pela unidade de instrução deste TCEES**, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que ora submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. DECISÃO TC-2205/2024-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, para:

1.1. PRELIMINARMENTE, INSTAURAR INCIDENTE DE PREJULGADO, nos termos da proposta formulada pelo Ministério Público de Contas (art. 348 e seguintes do RITCEES), submetendo o feito ao Plenário desta Egrégia Corte, a fim de que **reconheça a relevância da matéria de direito suscitada e sua aplicabilidade de forma geral**, e se pronuncie sobre os honorários advocatícios sucumbenciais das causas em que a Fazenda Pública seja vencedora, em especial, dispondo sobre: forma de recolhimento, contabilização e gestão desses recursos, submissão ao teto constitucional remuneratório e base de cálculo para incidência do Imposto de Renda,

permitindo os controles administrativo, externo e social, além de constituir prejudgado vinculante aos demais casos submetidos ao Tribunal;

1.2. NOTIFICAR a Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta (APMA), inscrita no CNPJ-MF sob o nº 23.459.569/0001-15, situada na Rua Emilio dos Santos, 306, Anchieta, ES, por seu presidente, Sr. Bruno e Silva Teixeira, a fim de que, no prazo regimental, apresente a este Tribunal a **relação de beneficiados, valores desembolsados e respectivas datas de pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais recebidos pela associação decorrentes do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e a Samarco Mineração S.A.** nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, no valor total de R\$ 4.255.679,48 (quatro milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil reais, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos), **acompanhados dos respectivos documentos comprobatórios**, sem prejuízo de outras informações que entender cabível, sob pena de aplicação da **multa diária** prevista no art. 135, §2º da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 391, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES);

1.3. COMPARTILHAR as informações relacionadas ao pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência recebidos pela Associação dos Procuradores Municipais de Anchieta por ocasião da celebração do Termo de Transação Tributária celebrado entre o Município de Anchieta e Samarco Mineração S.A. nos autos do processo 0002151-21.2006.8.08.0004, com:

1.3.1 Receita Federal do Brasil, por meio da **Delegacia da Receita Federal em Vitória (ES)**, considerando os indícios de que valores percebidos a título de honorários advocatícios por advogados públicos do Município de Anchieta, intermediados pela Associação de Procuradores do Município de Anchieta, possam não ter sido declarados como remuneração, deixando de ser incluídos na base de cálculo do imposto de renda, em razão da norma contida no **art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 1.109/2015**, segundo o qual os honorários advocatícios não caracterizam remuneração de qualquer natureza, dispositivo que, em tese, autorizaria o órgão municipal a não incluir no informe anual de rendimentos tributáveis os valores auferidos pelos advogados públicos a título de honorários

advocatícios, impedindo, com isso, que a Receita Federal tenha conhecimento da renda tributável;

1.4. Considerando a inexistência de prejudicialidade entre o ato constante do item 3.1 e os atos constantes dos itens 3.2 e 3.3, acima, e ainda, tratando-se de processo que tramita em meio exclusivamente eletrônico, cujas peças podem ser disponibilizadas às diferentes unidades para a devida instrução, **DÊ-SE CUMPRIMENTO IMEDIATO DOS PROCEDIMENTOS PROPOSTOS, independente do trâmite do incidente de prejulgado suscitado pelo MPC, dada a urgência da matéria e o risco de prescrição envolvidos;**

1.5. Por fim, considerando a inexistência de controle por parte deste Tribunal de Contas acerca das normas e procedimentos que tratam dos honorários advocatícios de sucumbência das causas envolvendo as Fazendas Públicas municipais e estadual, via de regra, manejadas livremente por associações de procuradores;

1.6. DAR CIÊNCIA dos fatos ora examinados à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para composição da **matriz de risco**, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos da Resolução nº 349, de 8 de dezembro de 2020.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 26/07/2024 – 30ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

5. Membro do Ministério Público de Contas: procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral.

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente