

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, in. III, da Lei Complementar n. 451/2008 e arts. 152, inc. II, e 166 da Lei Complementar n. 621/2012, inconformado com o **Acórdão TC-01175/2025-1 – 1ª Câmara**, propor o presente

PEDIDO DE REEXAME

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inc. XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 2 de março de 2026.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE PEDIDO DE REEXAME

Processo: TC-05325/2024-1

Acórdão: TC-01175/2025-1 – 1ª Câmara

**EGRÉGIO PLENÁRIO,
EMINENTES CONSELHEIROS,**

I – BREVE RELATO

O **Acórdão TC-01175/2025-1 – 1ª Câmara**, proferido no **Processo TC-05325/2024-1**, julgou improcedente a representação protocolada por PAULO CESAR ALVES DE OLIVEIRA, com pedido de medida cautelar, em face da Câmara de Conceição da Barra, na qual se apontam supostas irregularidades no pagamento de gratificações a servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, com fundamento no art. 17 da Lei Municipal n. 3.026/2024.

A representação foi formulada pela Controladoria da própria Câmara Municipal em face da Mesa Diretora, questionando especificamente os Atos da Mesa n. 2/2024 e n. 3/2024, que instituíram as comissões CEUL (Comissão de Estudos e Uniformização Legislativa) e COMPROCE (Comissão de Monitoramento, Providências e Respostas aos Órgãos de Controle Externo), compostas majoritariamente por servidores comissionados.

O ponto central controvertido foi a concessão de gratificação de serviço especial a servidores comissionados, com base nas expressões “e comissionados” e “ou comissionado”, constantes dos §§ 1º e 4º do art. 17 da Lei Municipal n. 3.026/2024.

Sustentou-se que tais dispositivos violariam o art. 37, incs. II e V, da Constituição Federal, bem como normas da Constituição Estadual, ao permitir que ocupantes de cargos em comissão, que não se submetem a concurso público para funções técnicas permanentes, recebessem gratificação por atividades típicas da Administração.

A Unidade Técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal - NPESSEAL, elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 01389/2025-7 (evento 80), propugnando por “...**MANTER O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 3.026/2024**, disposta no item 2.1 da ITI 146/2024-3 (peça 55), tendo em vista a ausência de defesa pelos agentes responsáveis, conforme fundamentação contida naquela peça, negando-se aplicação, no caso concreto, às expressões “e comissionados” e “ou comissionado”, constantes dos §§1º e 4º, do art. 17 da referida Lei Municipal, respectivamente, por violação aos arts. 32, inciso V, da CE/ES e 37, inciso V, da CRFB”.

Ademais, o NPESSEAL, em sua manifestação, entendeu pelo “**ENCAMINHAMENTO AO PLENÁRIO para julgamento e ratificação do referido incidente, nos termos previstos no art. 332 da Resolução TC 261/2013, tendo em vista a manifestação contida nesta peça, cujo teor reconheceu a existência de patente inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.026/2024**” e “**NO MÉRITO, pela manutenção da irregularidade apontada no item 2.2 da ITI 146/2024-3 (peça 55), de responsabilidade dos senhores Isaque Maia Eloi, Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo e Amauri Gomes Januário, tendo em vista a ausência de defesa e o reconhecimento tácito da respectiva irregularidade, conforme fundamentação contida naquela peça inicial, aplicando-lhe multa pecuniária, na forma do art. 135, inciso II e, nos termos do art. 56, inciso III, solidariamente o ressarcimento no valor de R\$74.434,06, equivalente a 16.529,15 VRTE's, ambos da Lei 261/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal)**”.

Este *Parquet*, consoante Parecer do Ministério Público de Contas 01235/2025-8 (evento 81), manifestou-se no sentido de: (i) converter os presentes autos em tomada de contas especial, nos termos dos arts. 57, inc. IV, e 115 da LC n. 612/2012; (ii) instaurar incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade às expressões “e comissionados” e “ou comissionado” contidas nos §§1º e 4º, do art. 17, da Lei Municipal n. 3.026/2024, nos termos do art. 176 da LC n. 621/2012, observada a reserva de plenário; (iii) julgar a tomada de contas irregular, com fulcro no art. 84, inciso III, alíneas, “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, e por consectário; (iii.1) imputar, solidariamente, a Isaque Maia Eloi, Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo e Amauri Gomes Januário o débito no valor de R\$74.434,06, correspondente a 16.529,15 VRTE's, nos termos do art. 87, inciso V, da LC n. 621/2012, em decorrência do prejuízo descrito no item 2.2.2 da ITI 00146/2024-3 (evento 55); (iii.2) aplicar a Isaque Maia Eloi, Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo e Amauri Gomes Januário multa proporcional ao dano, nos termos do art. 134 da LC n. 621/2012 e (iii.3) cominar multa

pecuniária a Isaque Maia Eloi, com fulcro nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos II e III, da LC n. 621/2012.

O egrégio Plenário, através do Acórdão 00869/2025-1 (evento 104), reconheceu que as expressões “e comissionados” e “ou comissionado”, constantes dos §§ 1º e 4º do art. 17 da Lei Municipal n. 3.026/2024, violam diretamente o art. 37, inc. II, c/c com o art. 132 da Constituição Federal da Constituição do Estado do Espírito Santo, por permitirem o pagamento de gratificação a ocupantes de cargos em comissão em hipóteses incompatíveis com o regime constitucional desses cargos e decidiu negar aplicabilidade às referidas expressões legais, afastando sua incidência no processo em exame.

O Conselheiro Relator, através do Voto do Relator 06336/2025-4 (evento 110), julgou parcialmente procedente a representação, mantendo as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, fundamentadas nos itens 2.2.1 (Pagar gratificação especial a ocupante de cargo de provimento em comissão) e 2.2.2 (Criar comissão e nomear membros para o desempenho de atividades rotineiras da Administração Pública, possibilitando o pagamento de gratificação com dano injustificado ao erário), ambos contidos na Instrução Técnica Inicial 00146/2024 (evento 55), deixando, porém, de aplicar multa e imputar débito aos responsáveis.

A 1ª Câmara, consoante Acórdão 01175/2025-1 (evento 111), de forma unânime, ratificou o posicionamento do Relator.

Configurado, no entanto, *error in iudicando*, que será demonstrado nesta peça recursal, insurge este órgão do Ministério Público de Contas contra o v. acórdão na forma do art. 3º, inc. III, da LC n. 451/2008.

II – CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 166 da LC n. 621/2012 que “*cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta*”, aplicando-lhe, no que couber “*as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar*”.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão da Primeira Câmara divergir completamente do Parecer e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o pedido de reexame, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

Relativo à tempestividade, o art. 408, § 5º, do RITCEES estabelece que “o prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal”.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que “o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) a disponibilização do acórdão e da íntegra do processo pela Secretaria Geral das Sessões, na sessão “Deliberações de Colegiado com prazo avaliado recentemente” no dia **18/12/2025 (quinta-feira)**.

Dessa forma, o termo inicial para a contagem do prazo destinado à interposição do pedido de reexame ocorreu em **19/12/2025 (sexta-feira)**, fixando-se o termo final em **19/03/2026 (quinta-feira)**, em estrita observância ao disposto nos arts. 62, parágrafo único, 66, inc. V, e 67, *caput*, da Lei Complementar n. 621/2012, que disciplinam a contagem e os prazos recursais no âmbito deste Tribunal de Contas.¹

Perfaz-se adequado e tempestivo, portanto, o presente apelo.

III.1 – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Acórdão TC-01175/2025-1, objeto deste pleito recursal, a despeito de reconhecer a admissibilidade e a procedência parcial da representação afastou a cominação de multa e a imposição de ressarcimento ao erário pelos dos gestores responsáveis, em relação aos pagamentos realizados a diversos servidores públicos por participação em comissões criadas com o advento da inconstitucional Lei Municipal 3.026/2024, analisada em sede de incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário deste Tribunal de Contas.

¹ Art. 62. [...] Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

[...] Art. 66. Os prazos processuais referidos nesta Lei Complementar são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: [...] V - da entrega dos autos, com vista pessoal ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

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

O Acórdão recorrido parte da premissa de que, embora tenha sido reconhecida a irregularidade consistente no pagamento de gratificação a servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, deve ser afastada a aplicação de multa e de ressarcimento com base, essencialmente, na ausência de dolo ou erro grosseiro por parte dos gestores, à luz dos arts. 20, 22 e 28 da LINDB.

Parte-se da premissa de que a responsabilização sancionatória no âmbito do controle externo não pode decorrer automaticamente da mera constatação objetiva da ilegalidade. A aplicação de sanções exigiria a demonstração de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, devendo-se observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. No caso concreto, embora tenha sido declarada a inconstitucionalidade das expressões legais que permitiam o pagamento das gratificações a comissionados, aduz-se que os membros da Mesa Diretora não agiram com intenção de lesar o erário ou de obter vantagem indevida.

Destaca-se também que, nas justificativas previamente apresentadas, os gestores demonstraram acreditar estar agindo sob o manto da legalidade. A conduta, embora juridicamente equivocada, foi compreendida como praticada de boa-fé, em contexto no qual havia previsão legal formalmente vigente. Ademais, considerou as discussões travadas em processo conexo (TC-01495/2024), no qual se reconheceu a complexidade da matéria e a existência de interpretações jurídicas divergentes, reforçando a ausência de má-fé ou desvio intencional.

Enfatiza-se que, até o julgamento do incidente de inconstitucionalidade, a lei municipal gozava de presunção de constitucionalidade. Nesse período, os atos praticados estariam amparados por legalidade aparente. Com fundamento na segurança jurídica e na proteção da confiança, sustentou que os efeitos da decisão de inconstitucionalidade deveriam produzir efeitos prospectivos no caso concreto. Invocou, inclusive, a orientação do STJ no Tema 531, segundo a qual pagamentos realizados com base em interpretação administrativa posteriormente reputada equivocada não devem ser automaticamente descontados quando houver boa-fé do beneficiário.

Em conclusão, embora tenha mantido formalmente as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, notadamente o pagamento de gratificação a comissionados e a criação de comissões para atividades rotineiras, concluiu-se que não estavam presentes os elementos subjetivos necessários à imposição de sanções pessoais. Nesse sentido, julgou parcialmente

procedente a representação, mas afastou a aplicação de multa e a imputação de ressarcimento aos gestores responsáveis.

III.2 DA FINALIDADE DO CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A finalidade do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas encontra fundamento direto na Constituição da República, especialmente nos arts. 70 e 71, que lhe atribuem a competência para fiscalizar a Administração Pública sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se de função constitucional própria, indispensável à preservação do Estado de Direito e à proteção do interesse público.

O controle externo não se confunde com a jurisdição exercida pelo Poder Judiciário, nem se subordina a ela. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles², os Tribunais de Contas exercem controle técnico e administrativo, de natureza especializada, destinado a assegurar a regularidade da gestão pública, sem substituir o administrador, mas impondo limites jurídicos ao exercício da função administrativa.

A doutrina administrativa reconhece que a finalidade primordial do controle externo é a defesa do patrimônio público. Para Celso Antônio Bandeira de Mello³, a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas atua como instrumento de contenção do poder administrativo, impedindo que recursos públicos sejam utilizados de forma ilegal ou divorciada do interesse coletivo.

Além da proteção do erário, o controle externo possui finalidade preventiva. Marçal Justen Filho⁴ destaca que a atuação das Cortes de Contas não se limita à repressão de ilícitos já consumados, mas se projeta sobre atos em curso, com o objetivo de evitar a consolidação de ilegalidades e de orientar a Administração para escolhas juridicamente adequadas.

Essa função preventiva diferencia o controle externo de outras formas de controle estatal. O Tribunal de Contas atua antes, durante e após a prática dos atos administrativos, corrigindo

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 713–724. (Finalidade do controle administrativo e financeiro; distinção entre controle preventivo, concomitante e posterior).

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 939–946. (Finalidade do controle administrativo e externo; controle como limite jurídico ao poder administrativo; tutela do interesse público).

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 1.073–1.087. (Função preventiva do controle externo; controle de legalidade, legitimidade e eficiência; papel institucional dos Tribunais de Contas).

desvios e aperfeiçoando procedimentos, o que reforça a racionalidade e a eficiência da gestão pública.

Outra finalidade essencial do controle externo é a tutela dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência constituem parâmetros objetivos de fiscalização, cabendo ao Tribunal de Contas verificar sua observância concreta na atuação administrativa.

O controle externo também exerce função pedagógica e orientadora. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵, as decisões dos Tribunais de Contas possuem relevante efeito didático, pois estabelecem padrões de conduta administrativa e orientam os gestores públicos quanto à correta interpretação e aplicação das normas jurídicas.

A finalidade pedagógica do controle externo se manifesta, ainda, na fixação de entendimentos que transcendem o caso concreto. As deliberações das Cortes de Contas contribuem para a uniformização de práticas administrativas e para o fortalecimento da segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.

O Tribunal de Contas também exerce controle sobre a motivação dos atos administrativos, exigindo que decisões relevantes sejam devidamente fundamentadas em dados técnicos, estudos consistentes e análise das consequências práticas. Essa exigência se harmoniza com os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que reforçam a racionalidade decisória na Administração.

No campo das políticas públicas, a finalidade do controle externo é assegurar que escolhas administrativas estratégicas observem os limites legais e os mecanismos de participação social previstos no ordenamento jurídico. O Tribunal de Contas não substitui o gestor em suas opções discricionárias, mas verifica se essas escolhas foram realizadas de forma legítima, transparente e motivada.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 889–898. (Finalidade do controle da Administração Pública; controle externo; efeitos pedagógicos e orientadores das decisões dos Tribunais de Contas).

A doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁶ ressalta que o controle externo atua como elemento essencial de governança pública, promovendo a integração entre legalidade, eficiência e responsabilidade na condução da coisa pública.

Outra finalidade relevante do controle externo é o controle da economicidade e da vantajosidade das contratações públicas. O Tribunal de Contas analisa se os recursos públicos estão sendo aplicados de maneira racional, proporcional e adequada aos fins pretendidos, sem que isso represente ingerência indevida na discricionariedade administrativa.

O controle externo também se presta à correção de desvios de finalidade. Ao confrontar os motivos declarados dos atos administrativos com a realidade fática demonstrada nos autos, o Tribunal de Contas atua para impedir o uso do poder administrativo para fins diversos daqueles legalmente previstos.

A finalidade do controle externo inclui, ainda, o fortalecimento da accountability pública. Ao exigir prestação de contas, transparência e motivação adequada, o Tribunal de Contas contribui para a responsabilização dos gestores e para o controle democrático da Administração Pública.

O controle externo também exerce função estruturante, na medida em que suas decisões podem determinar correções sistêmicas e induzir melhorias duradouras na Administração Pública, indo além da simples análise pontual de atos isolados.

Cumprе destacar que a finalidade do controle externo não se limita à aplicação de sanções. Conforme ressalta Marçal Justen Filho⁷, o foco principal da atuação das Cortes de Contas é o aperfeiçoamento da gestão pública, sendo a responsabilização um instrumento, e não um fim em si mesmo.

O Tribunal de Contas também atua como instância de racionalização do processo decisório administrativo, ao exigir planejamento prévio, estudos técnicos e avaliação de riscos, o que contribui para decisões mais consistentes e alinhadas ao interesse público.

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 601–612. (Controle como instrumento de governança pública; função estrutural e prospectiva do controle externo).

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

Por fim, a finalidade do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas é assegurar que a Administração Pública atue em conformidade com a Constituição, submetida a controles efetivos e independentes. Ao cumprir essa missão, o Tribunal de Contas fortalece a democracia, protege o erário e garante que o exercício do poder administrativo permaneça fiel aos valores constitucionais que estruturam o Estado brasileiro.

III.3 DA NECESSÁRIA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES NO CASO CONCRETO

A responsabilização dos agentes públicos envolvidos no pagamento de gratificações a servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão no caso concreto impõe-se como consequência jurídica necessária do próprio reconhecimento da inconstitucionalidade das expressões constantes dos §§ 1º e 4º do art. 17 da Lei Municipal n. 3.026/2024, conforme assentado no processo. Não é juridicamente coerente reconhecer que houve violação direta à Constituição e, ao mesmo tempo, afastar qualquer consequência pessoal aos gestores que autorizaram, mantiveram e executaram os pagamentos.

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos estruturantes da atuação administrativa. A concessão de gratificação a comissionados para o desempenho de atividades rotineiras da Administração afronta não apenas a legalidade estrita, mas também a moralidade administrativa, pois amplia indevidamente vantagens remuneratórias fora das balizas constitucionais. A atuação dos gestores, nesse contexto, não pode ser tratada como simples equívoco interpretativo neutro.

O art. 37, inc. II, da Constituição consagra o concurso público como regra para investidura em cargos e funções públicas, ao passo que o inc. V delimita os cargos em comissão às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Ao permitir o pagamento de gratificação por atividades que não possuem natureza excepcional, mas integram a rotina administrativa, houve clara deturpação do regime constitucional dos cargos comissionados. A irregularidade, portanto, não é meramente formal, mas estrutural.

No julgamento objurgado reconhece-se expressamente que as expressões legais impugnadas violavam frontalmente o art. 37, inc. II, da Constituição Federal e o art. 132 da Constituição Estadual. Assim, quando se admite que há violação patente à Constituição, não se pode sustentar, de modo coerente, que os responsáveis não incorreram ao menos em erro grosseiro. A inconstitucionalidade manifesta afasta a ideia de dúvida razoável.

A invocação da boa-fé subjetiva dos gestores não é suficiente para afastar a responsabilização. A boa-fé administrativa exige conduta diligente, cautelosa e juridicamente fundamentada. Membros da Mesa Diretora de uma Câmara Municipal não são agentes inexperientes: exercem funções de direção institucional e dispõem de assessoria jurídica. O dever de conformação constitucional é qualificado, sobretudo quando envolve criação ou ampliação de despesa pública.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018, não transformou a responsabilização de agentes públicos em exceção raríssima. O art. 28 exige dolo ou erro grosseiro para fins de responsabilização pessoal, mas erro grosseiro caracteriza-se por violação evidente de dever objetivo de cuidado. Não se exige intenção maliciosa, mas desatenção grave ao ordenamento.

A vedação à acumulação de vantagens remuneratórias para ocupantes de cargos em comissão em hipóteses que extrapolem suas atribuições típicas é matéria amplamente debatida na jurisprudência dos Tribunais de Contas e do próprio Supremo Tribunal Federal. A tese não era nova nem inovadora. Logo, a concessão de gratificação com base em interpretação ampliativa da lei municipal revela, no mínimo, imprudência grave.

O argumento de que a lei municipal gozava de presunção de constitucionalidade não exonera o gestor do dever de controle de legalidade e constitucionalidade no âmbito administrativo. A Administração Pública está vinculada à Constituição diretamente, e não apenas por intermédio da lei ordinária. A aplicação automática de norma infraconstitucional manifestamente incompatível com o texto constitucional não é juridicamente neutra.

Marçal Justen Filho, ao tratar do princípio da supremacia da Constituição, destaca que a Administração Pública está vinculada diretamente ao texto constitucional e que o agente público deve exercer controle de juridicidade de seus próprios atos, inclusive quanto à compatibilidade com a Constituição (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022). Assim, a presunção de constitucionalidade da lei não exime o gestor de avaliar sua compatibilidade material com normas constitucionais claras. A concessão de gratificação que amplia vantagens a comissionados fora das hipóteses de direção, chefia e assessoramento revela falha grave nesse dever de autocontrole.

A responsabilização também se impõe porque houve impacto financeiro concreto. O pagamento de gratificações indevidas gerou dispêndio de recursos públicos sem amparo

constitucional. Ainda que os servidores tenham desempenhado atividades, tais atividades já eram inerentes aos cargos ou funções exercidas, sendo remuneradas pela remuneração base. O acréscimo representou despesa adicional injustificada.

Não procede o argumento de que a devolução dos valores configuraria enriquecimento sem causa da Administração. O enriquecimento sem causa pressupõe vantagem indevida da Administração em detrimento do particular, o que não ocorre quando se busca recompor valores pagos em desconformidade com a Constituição. A restituição tem natureza de recomposição do erário, não de penalização arbitrária.

A segurança jurídica e a proteção da confiança legítima não podem ser invocadas para perpetuar situações inconstitucionais. A confiança protegida é aquela fundada em atuação estatal legítima. Quando a vantagem é concedida com base em norma que afronta diretamente a Constituição, a expectativa de definitividade não pode prevalecer sobre o interesse público primário.

O precedente do Superior Tribunal de Justiça mencionado no voto, relativo a pagamentos indevidos decorrentes de interpretação administrativa equivocada, não se aplica integralmente ao caso. Aqui não se trata de mera divergência interpretativa sobre dispositivo infraconstitucional, mas de afronta direta ao regime constitucional de cargos públicos. A gravidade normativa é distinta.

A responsabilidade dos gestores decorre também do dever de zelar pelo equilíbrio orçamentário e pela estrita observância da legalidade financeira. A criação ou manutenção de despesa incompatível com a Constituição implica violação ao princípio da responsabilidade fiscal, ainda que não haja enriquecimento pessoal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que a moralidade administrativa não se limita à boa-fé subjetiva, mas exige conformidade com padrões jurídicos e éticos objetivos, de modo que atos formalmente legais podem ser inválidos se atentarem contra o ordenamento constitucional (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023). No caso de concessão de gratificação a comissionados para atividades ordinárias, há evidente desvio do regime constitucional desses cargos. A autorização de despesa pública em desacordo com a Constituição representa ofensa à moralidade e à legalidade estrita, sendo insuficiente a alegação de crença na validade da norma.

O fato de a prática ser recorrente em municípios do interior também não a legitima. A repetição de conduta irregular não a transforma em lícita. Ao contrário, a atuação firme dos órgãos de controle é essencial para romper padrões administrativos desconformes. O controle externo perderia sua função pedagógica e preventiva se, diante do reconhecimento de inconstitucionalidade e de dano financeiro, limitasse-se a registrar a irregularidade sem qualquer consequência aos responsáveis. A ausência de sanção transmite mensagem de tolerância institucional.

O argumento de que houve debate jurídico em processo conexo não exclui a responsabilidade. A existência de controvérsia não autoriza adoção de interpretação que amplie vantagens remuneratórias em desconformidade com a Constituição, especialmente quando envolve gasto público. **Os membros da Mesa Diretora, por sua vez, ao autorizarem e manterem os pagamentos mesmo após alertas do controle interno, assumiram risco jurídico relevante. A persistência na conduta reforça a caracterização de culpa grave.**

A responsabilidade administrativa não exige prova de enriquecimento pessoal dos gestores, bastando a prática de ato ilegal que cause prejuízo ao erário ou viole dever funcional relevante. Nesse sentido, a teoria da confiança legítima não pode servir como escudo para afastar consequências de atos administrativos inconstitucionais praticados por autoridades investidas de alta responsabilidade institucional.

A proporcionalidade, por sua vez, invocada para afastar a cominação de multa, deve ser aplicada também sob a perspectiva da proteção do erário. A ausência total de sanção desproporcionaliza o sistema em favor do gestor infrator. Nesse contexto, a moralidade administrativa exige mais do que ausência de dolo; exige conduta alinhada ao espírito da Constituição. A ampliação de vantagens remuneratórias para comissionados em contexto de atividades ordinárias afronta esse núcleo axiológico.

A responsabilização dos gestores citados, ainda que com dosimetria moderada, é medida necessária para reafirmar a supremacia da Constituição e a centralidade do princípio da legalidade. A decisão de afastar integralmente multa e ressarcimento fragiliza o efeito dissuasório do controle externo e compromete a coerência interna do julgamento, que reconheceu a irregularidade.

No campo da responsabilidade dos agentes públicos, Hely Lopes Meirelles afirma que o administrador responde pelos atos que pratica com culpa, entendida como negligência,

imprudência ou imperícia, sendo desnecessária a demonstração de dolo específico (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2022). A noção de culpa grave ou erro grosseiro, especialmente após a reforma da LINDB, não exige intenção deliberada de lesar o erário, mas conduta incompatível com o padrão médio de diligência exigido do gestor público. A concessão de vantagem remuneratória em afronta direta ao regime constitucional dos cargos comissionados enquadra-se nessa hipótese.

A recomposição do erário não tem natureza punitiva, mas restauradora. Se houve pagamento indevido, a restituição é consequência jurídica lógica e deve ser imposta por esta Corte de Contas, sob pena de fragilização de sua própria missão constitucional fiscalizadora. O dever de cautela dos gestores públicos é reforçado quando a matéria envolve estrutura remuneratória. A criação ou concessão de gratificações exige especial rigor constitucional.

Não se pode reduzir a gravidade do caso ao argumento de ausência de má-fé. A Constituição exige mais do que boa intenção; exige conformidade objetiva com seus comandos. A aplicação de multa pecuniária e proporcional e a imputação de débito solidário, nos termos propostos pela Unidade Técnica e por este *Parquet*, são compatíveis com os princípios da razoabilidade e da efetividade do controle.

A decisão de afastar as sanções, embora fundada em leitura benevolente da conduta, termina por esvaziar a força normativa da Constituição no âmbito da Administração Municipal. Assim, à luz dos princípios constitucionais, da responsabilidade objetiva pela gestão de recursos públicos e da necessidade de preservação da integridade do sistema de controle externo, impõe-se a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, com aplicação das sanções cabíveis e recomposição do erário, em coerência com o reconhecimento da inconstitucionalidade e da irregularidade dos atos praticados.

IV – DOS PEDIDOS

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

a) que seja o presente pedido de reexame recebido, conhecido e provido para que seja **reformado** o v. Acórdão TC-01175/2025-1 – 1ª Câmara, nos termos delineados neste recurso;

a.1) pela conversão do feito em Tomada de Contas Especial, conforme art. 57, inc. IV, da LC n. 621/2012;

a.2) seja a tomada de contas especial julgada irregular, com fulcro no art. 84, inc. III, als. “c”, “d” e “e”, da LC n. 621/2012, para:

a.2.1) imputar, solidariamente, a Isaque Maia Eloi, Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo e Amauri Gomes Januário o débito no valor de R\$ 74.434,06, correspondente a 16.529,15 VRTE's, nos termos do art. 87, inc. V, da LC n. 621/2012, em decorrência do prejuízo descrito no item 2.2.2 da ITI 00146/2024-3 (evento 55);

a.2.2) aplicar a Isaque Maia Eloi, Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo e Amauri Gomes Januário multa proporcional ao dano, nos termos do art. 134 da LC n. 621/2012;

a.2.3) cominar multa pecuniária a Isaque Maia Eloi, com fulcro nos arts. 87, inc. IV, e 135, incs. II e III, da LC n. 621/2012.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Vitória, 2 de março de 2026.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS