

Este Informativo, desenvolvido a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, contém resumos elaborados pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência deste Tribunal.

# Informativo de Jurisprudência

Vitória, 23 de novembro a 4 de dezembro de 2015

n. 25



◆ NÚCLEO DE  
JURISPRUDÊNCIA ◆  
SÚMULA

## SUMÁRIO

### PLENÁRIO

1. Parecer Consulta TC-11/2015 sobre legislação para concessão de aposentadoria especial em regime próprio.
2. Parecer Consulta TC-12/2015 sobre criação de unidades gestoras nas comarcas do Poder Judiciário.
3. Prejulgado nº 004 – Revisão Geral Anual aos vereadores em índices acima da inflação.
4. Prejulgado nº 005 – Repasse financeiro ao Sindicato dos Servidores Municipais de Ecoporanga.
5. Exercício de atividades inerentes ao controle externo.
6. Legitimidade de Secretário de Estado.
7. Responsabilidade do parecerista.

### 1ª CÂMARA

8. Competência para análise de recursos federais.

### OUTROS TRIBUNAIS

9. STF – Balanço de contas públicas e sequestro de depósitos judiciais.
10. STF – Coisa julgada e TCU – 2.

## PLENÁRIO

### 1. Parecer Consulta TC-11/2015 sobre legislação para concessão de aposentadoria especial em regime próprio.

O Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha formulou consulta a esta Corte de Contas com a seguinte indagação: *“Um Município que tem Regime Próprio de Previdência, pode o prefeito mandar Projeto de Lei para a Câmara Municipal, regulamentando a concessão de aposentadoria especial para pessoa com deficiência no âmbito de RPPS, com proventos integrais, ou seja, o último vencimento do servidor na ativa, sem que o calculo dos proventos estejam vinculados as regras do regime geral de previdência?”*. O Plenário, à unanimidade, respondeu ao questionamento nos seguintes termos:

- Impossibilidade de o Chefe do Poder Executivo Municipal apresentar à Câmara Municipal projeto de lei complementar regulador da concessão de aposentadoria especial para servidores públicos deficientes segurados de RPPS, sem que seja editada, previamente, lei complementar federal ou estadual sobre a matéria, por força da disciplina constante no art. 24, XII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º da CF, que trata da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, excluída, por conseguinte, a dos Municípios;
- Possibilidade de o Município suplementar as normas gerais editadas pela União e Estado por força do art. 30, II da CF;
- Impossibilidade de a norma suplementar conceder benefícios distintos daqueles previstos na LC nº 142/2013, por força do art. 5º da Lei nº 9717/1998.

[Parecer Consulta TC-11/2015-Plenário](#), TC 3064/2015, relator

Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 30/11/2015.

## **2. Parecer Consulta TC-12/2015 sobre criação de unidades gestoras nas comarcas do Poder Judiciário.**

O Presidente do Tribunal de Justiça formulou consulta a esta Corte de Contas com os seguintes questionamentos: *“1) Necessidade de orientação acerca da existência de posicionamento diverso deste Tribunal de Contas Estadual, que considere, por exemplo, cada Comarca como Unidade Gestora, restringindo-se, conseqüentemente, o âmbito espacial de observância do limite descrito no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93; 2) Em caso de entendimento compartilhado entre este Tribunal de Contas Estadual e o TCU, seja apontada eventual existência de prática hábil a respeitar o referido limite, no âmbito de todo o Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo”*. O Plenário de forma unânime respondeu os questionamentos elaborados nos termos da orientação técnica nº 07/2015, com os acréscimos do voto do relator no seguinte sentido:

- Apenas as unidades administrativas ou financeiras que possam gerir créditos orçamentários serão consideradas unidades gestoras, para os fins dos limites previstos para a dispensa de licitação e para o suprimento de fundos, sem o risco de fracionamento de despesas;
- O Presidente do Tribunal de Justiça levando em conta critérios de conveniência e oportunidade poderá desconcentrar a atividade administrativa de gestão de recursos orçamentários às comarcas judiciárias, passando estas a Unidades Gestoras com autonomia gerencial de recursos orçamentários. Para isso faz-se necessário o encaminhamento de projeto de lei à Assembleia Legislativa. Ressalta-se, que a desconcentração não precisa

abranger todas as comarcas, podendo ser contempladas apenas algumas, de acordo com a conveniência da Administração Pública;

- Caso venha ocorrer a desconcentração por lei, será admissível a redução territorial para fins do cômputo dos limites máximos dos valores a serem gastos a título de suprimento de fundos e também dos previstos para as dispensas de licitações, nos termos do artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Ressalte-se que se comarcas forem transformadas em unidades gestoras, estas deverão estar preparadas para a prestação de contas perante esta Corte de Contas e Tribunal de Justiça, devendo ser providenciada a preparação de servidores habilitados a gerenciar recursos orçamentários, além de um ordenador de despesas, que se responsabilizará pela realização dos gastos públicos;
- Enfatiza-se que os ordenadores de despesas de cada comarca serão responsáveis perante este Tribunal de Contas, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Estadual, o que não exclui a responsabilidade dos ordenadores de despesas do Tribunal de Justiça;
- Por fim, caso o Tribunal de Justiça permaneça como única Unidade Gestora, não realizando a desconcentração, não será admissível a redução territorial para fins do cômputo dos limites máximos dos valores a serem gastos a título de suprimento de fundos e também dos previstos para as dispensas de licitações, nos termos do artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93;
- O mero ultrapassar dos limites previstos no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/1993, no curso de um exercício financeiro e por subelemento de despesa, pode não configurar fracionamento de despesas. Há necessidade de análise ao

caso concreto, sendo que a regra é licitar, e a exceção é utilizar-se de procedimentos contrário a esse preceito legal, isso, somente em casos onde as despesas não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Por fim, é necessário, sobretudo que a excepcionalidade não se transforme em regra.

[Parecer Consulta TC-12/2015-Plenário](#), TC 7350/2014, relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 23/11/2015.

### **3. Prejulgado nº 004 – Revisão Geral Anual aos vereadores em índices acima da inflação.**

Negar eficácia aos termos da Lei Municipal nº 2.212/2011, do Município de Muniz Freire, em face da ocorrência de afronta à norma contida do artigo 37, inciso X da Constituição Federal. [Prejulgado nº 004](#), [Acórdão TC-575/2015-Plenário](#), TC 2816/2013, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 02/12/2015.

### **4. Prejulgado nº 005 – Repasse financeiro ao Sindicato dos Servidores Municipais de Ecoporanga.**

Negar eficácia aos termos da Lei Municipal nº 1.343/2008, do Município de Ecoporanga, em face da ocorrência de afronta à norma contida nos artigos 5º e 37, caput da Constituição Federal. [Prejulgado nº 005](#), [Acórdão TC-659/2015-Plenário](#), TC 3483/2009, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 02/12/2015.

### **5. Exercício de atividades inerentes ao controle externo.**

Tratam os autos de Auditoria Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, referente aos exercícios de 2009 e 2010, cujo objetivo era apurar as supostas

irregularidades apresentadas em Denúncia. Os responsáveis apresentam como tese preliminar de defesa a nulidade de auditoria por exercício irregular da profissão em virtude da ausência do profissional de engenharia agrônoma. O relator entendeu que *“não há qualquer irregularidade relacionada ao exercício ilegal da profissão por parte dos auditores, uma vez que o exercício das atividades inerentes ao controle externo da Administração Pública, por parte dos servidores dos Tribunais de Contas, forma das competências conferidas pelas disposições dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal”*. E ainda asseverou esta questão já objeto de deliberação no Tribunal de Contas da União e que *“não cabe ao CREA determinar quem pode, ou não, fazer trabalhos de auditoria para uso exclusivo dos controles interno e externo”*. O Plenário acordou de forma unânime *“por rejeitar a alegação de exercício ilegal da profissão pelos auditores do Tribunal de Contas”*. [Acórdão TC-1556/2015-Plenário](#), TC 5492/2011, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 30/11/2015.

### **6. Legitimidade de Secretário de Estado.**

Trata-se de Prestação de Contas Anual da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, referente ao exercício financeiro de 2011. O relator acompanhou o entendimento do Ministério Público de Contas no seguinte sentido: *“verifica-se a ilegitimidade do Secretário de Estado da Fazenda para figurar como parte na presente relação processual, haja vista (a) cuidar de prestação de contas anual da Procuradoria Geral do Estado; (b) não há solidariedade entre os dois ordenadores de despesas, pois os atos que lhes são imputados consubstanciam ato administrativo simples, que decorre da declaração de vontade de um único órgão; e, (c) não existe poder hierárquico entre os dois agentes responsabilizados. É dizer, as condutas que são atribuídas,*

*solidariamente, aos ordenadores de despesas são autônomas, não havendo a necessidade de concorrência de vontades dos dois órgãos para a emissão de DUA referente a débitos junto ao Estado do Espírito Santo, nem o dever de um órgão de revisar e/ou ratificar o ato do outro”. O Ministério Público de Contas ainda asseverou: “Cabe analisar, portanto, a responsabilidade do Procurador Geral do Estado (...) quanto à indicada omissão em não adotar providências para impedir que a SEFAZ emitisse DUA de dívida ativa já ajuizada bem como fazer cessar a emissão incorreta de DUA (sem a inclusão de todos os valores devidos) de débitos já em fase de execução fiscal por parte da SEFAZ. Não obstante haver sido demonstrada a falha do sistema de informática da SEFAZ que, possivelmente, pode ter ocasionado emissões de DUA em desacordo com a legislação, não há, neste caderno processual, a relação das CDA’s em que tal fato tenha ocorrido. Destarte, não demonstrada a irregularidade imputada ao Secretário de Estado da Fazenda, não há como permanecer a relacionada omissão do Procurador Geral do Estado”. O Plenário, à unanimidade, decidiu pela extinção sem resolução de mérito, por ilegitimidade de parte, em relação ao Secretário de Estado da Fazenda. [Acórdão TC-1351/2015-Plenário](#), TC 1853/2012, relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 23/11/2015.*

### **7. Responsabilidade do parecerista.**

Trata-se de auditoria extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy com o objetivo de apurar denúncia referente aos exercícios financeiros de 2009 e 2010. Sobre responsabilidade do parecerista, o relator asseverou que “A Constituição Federal incumbe à Advocacia Pública duas funções precípuas: a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados. Destaca-se que o advogado público, quando atua na função consultiva, deve ser imparcial, porque defende apenas a

*correta aplicação da lei. Via de regra, o parecer jurídico não vincula o administrador público, pois trata de mera opinião que pode ou não ser adotada”. Ainda salientou sobre a classificação feita pelo STF dos pareceres jurídicos conforme sua obrigatoriedade em relação à sua observância pelo administrador e pela necessidade de constar no procedimento administrativo, sendo eles: parecer facultativo, parecer obrigatório e parecer vinculante. O responsável alegou em sede de defesa que “sua atividade restringe a emissão de opinião fundamentada não possuindo poder decisório vinculante ao gestor, não podendo, portanto, ser atribuída responsabilização a sua pessoa por eventuais irregularidades ocorridas”. Concluiu o relator que “o argumento do Responsável não lhe exime da responsabilização caso configurado erro crasso, culpa grave ou dolo de modo a ensejar possível dano ao erário. Nessa linha de inteligência, a preliminar arguida depende da análise meritória, momento que será devidamente apreciada”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por rejeitar as preliminares arguidas e as justificativas apresentadas pelos responsáveis. [Acórdão TC-1215/2015-Plenário](#), TC 6055/2010, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 30/11/2015.*

## 1ª CÂMARA

### 8. Competência para análise de recursos federais.

Tratam os autos de Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, que apurou irregularidades ocorridas no Convênio celebrado com o Ministério da Integração Nacional, que teve por finalidade a reconstrução de 59 casas de famílias de baixa renda. O relator acompanhou o entendimento exarado pela Área Técnica no seguinte sentido: *“Como se extrai do RA-E 23/2009, nos fatos objeto da auditoria, não foram envolvidos recursos públicos estaduais ou municipais. Sendo assim, não pode haver manifestação de mérito nos autos, visto que este Tribunal é incompetente para se manifestar a respeito da regularidade ou irregularidade na utilização de recursos públicos de outros entes federativos, como a União, conforme art. 70, da CE-ES. Tal incompetência deste TCE-ES para se pronunciar quanto à aplicação de recursos federais é absoluta. Como ensina a doutrina, a competência absoluta (ou seja, aquela que se refere a matéria, pessoa e critério funcional) é pressuposto processual de validade, cuja ausência enseja extinção do processo sem julgamento do mérito na forma do art. 267, IV, do CPC. (...) Diante de incompetência absoluta, o órgão a quem encaminhado o feito deve reconhecer este impedimento, de acordo com o que dispõe o CPC e a Resolução TC 261/2013”*. A Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu pela extinção do processo sem resolução do mérito, e o conseqüente arquivamento, em razão da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, na forma do art. 330, inciso III, c/c art. 427, § 4º da Resolução nº 261/13. [Acórdão TC-1186/2015-Primeira Câmara](#), TC 6496/2008, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 23/11/2015.

## OUTROS TRIBUNAIS

### 9. STF – Balanço de contas públicas e sequestro de depósitos judiciais.

O Plenário, por maioria, referendou, com eficácia, “ex tunc”, a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, para suspender os processos que versem sobre a aplicação e/ou a constitucionalidade da LC 42/2015 e do Decreto 9.197/2004, ambos do Estado da Bahia, bem como os efeitos das decisões judiciais já proferidas, até o julgamento definitivo da demanda. Os diplomas impugnados tratam da possibilidade de transferência de montantes oriundos de depósitos judiciais da justiça estadual para o Executivo local. O Colegiado reputou haver duas razões para a concessão da medida acauteladora. A primeira delas, em face de jurisprudência do STF tanto no sentido de competir à União dispor sobre a destinação financeira dos depósitos judiciais e extrajudiciais quanto da incorreta destinação desses recursos violar a separação de Poderes. A segunda, em virtude da ocorrência de discrepâncias entre os tratamentos da legislação estadual e federal conferidos ao tema. A LC 151/2015, por exemplo, apenas autoriza o levantamento de valores que sejam objeto de depósitos vinculados a processos em que os entes federados sejam parte; ao passo que, de acordo com a norma local, cabe o levantamento de quaisquer depósitos e respectivos acessórios. Além disso, o Tribunal apontou a existência de “periculum in mora”, considerado o risco de o jurisdicionado do Estado-Membro não ter acesso ao montante a que tem direito, haja vista sua destinação ao pagamento de despesas vinculadas ao Executivo. Ressaltou a corrente realidade do País, em que o crescente aumento dos gastos públicos sem a correspondente ampliação da receita tem obrigado os entes federados a se socorrerem dos recursos dos

depósitos judiciais, inclusive de particulares. Essa solução, entretanto, não pareceria viável. Por fim, a Corte entendeu que retirar os efeitos prospectivos da concessão da medida cautelar tornaria praticamente inócua a jurisdição constitucional na espécie. Não caberia invocar a perfectibilidade dos atos jurídicos já praticados no sentido da aplicação das leis impugnadas, ou seja, viabilizando o sequestro das verbas judiciais, pois os contratos firmados com base nessas normas seriam igualmente suspensos na presente decisão. Ademais, no caso, ocorreria o estorno das quantias já transferidas quando da concessão da medida de urgência, o que tornaria possível sua concessão com efeitos “ex tunc”. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a concessão da liminar nos termos em que formalizada, implementando a medida para suspender, a partir da apreciação do pedido, a eficácia da LC 42/2015, da Lei 9.276/2004 e do Decreto 9.197/2004, todos do Estado da Bahia. ADI 5409 MC-Referendo/BA, rel. Min. Edson Fachin, 25.11.2015. (ADI-5409). [Informativo STF nº 809, 23 a 27 de novembro de 2015.](#)

#### **10. STF – Coisa julgada e TCU – 2.**

O Plenário, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado contra ato do TCU que determinara a suspensão do pagamento da incorporação do reajuste de 26,05% e 26,06% — referentes aos vencimentos de fevereiro de 1989 e julho de 1987, respectivamente — aos proventos de servidora pública aposentada — v. Informativo 454. Na espécie, a impetrante teria requerido o pagamento do índice de 26,05% fixado para URP relativa ao mês de fevereiro de 1989 e conseqüente incorporação deste percentual a partir de março de 1989. O Tribunal reconheceu que a controvérsia em exame não se referiria ao alcance da coisa julgada, mas à eficácia temporal da sentença. Por essa razão, limitada a discussão à eficácia temporal da sentença,

não haveria falar-se em imutabilidade da própria decisão. Ademais, sequer seria o caso de se cogitar em uma ação revisional, pois as modificações das razões de fato ou de direito, que serviriam de suporte para a sentença, operariam efeitos imediata e automaticamente, dispensando-se novo pronunciamento judicial. Frisou que, na situação dos autos, com a modificação da estrutura remuneratória da impetrante, a decisão que lhe favorecera deveria ter produzido efeitos somente durante a vigência do regime jurídico anterior. Com a mudança de regime, não seria possível manter o pagamento de vantagem econômica sem qualquer limitação temporal. Destacou que a alteração do regime jurídico garantiria à impetrante o direito à irredutibilidade dos vencimentos, mas não à manutenção no regime anterior. Assim, tendo a impetração suscitado ofensa à coisa julgada, não se poderia reconhecer direito líquido e certo, porque o ato atacado apenas interpretara o alcance da eficácia temporal da coisa julgada. Vencido o Ministro Eros Grau, que concedia a ordem. Em seguida, o Plenário, por maioria, assentou que as verbas recebidas até o momento do julgamento, ante o princípio da boa fé e da segurança jurídica, não teriam que ser devolvidas. Vencido, em parte, o Ministro Teori Zavascki, que resguardava os valores recebidos até a concessão da liminar proferida pelo relator em 2005. MS 25430/DF, rel. orig. Eros Grau, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 26.11.2015. (MS-25430). [Informativo STF nº 809, 23 a 27 de novembro de 2015.](#)