

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.](#)