



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 7FFE2-472B4-0C403



Voto do Relator 01437/2025-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 10227/2024-1, 08010/2021-8

Classificação: Pedido de Reexame

Setor: GAC - Carlos Ranna - Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Criação: 25/03/2025 16:16

UGs: CMBSF - Câmara Municipal de Barra de São Francisco, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: ADEMAR ANTONIO VIEIRA, ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS, ELVECIO ANDRADE, Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

Recorrente: Ministério Público de Contas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Processo TC: 10227/2024-1
Aposos TC: 08010/2021-8 (Processo de Fiscalização)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Assunto: Pedido de Reexame
Interessados: Ademar Antônio Vieira,
Enivaldo Euzébio Dos Anjo – Prefeito Municipal
Elvecio Andrade
Peticionante: Ministério Público Especial de Contas

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO – PEDIDO DE REEXAME – PAGAMENTO DE VENCIMENTOS A SERVIDORES PÚBLICOS EM PERÍODO VEDADO PELA LC 173/2020 – ACÓRDÃO QUE DEIXOU DE DETERMINAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – INEXISTÊNCIA DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – ERRO GROSSEIRO DO GESTOR – RECURSO PROVIDO.

1. A decisão que determina a apuração de danos ao Erário e o ressarcimento dos cofres públicos constitui coisa julgada material, sendo vedada sua revisão por meio de decisão administrativa posterior.
2. A declaração de inconstitucionalidade de norma que ensejou pagamentos irregulares a servidores públicos gera efeitos *ex tunc*, salvo modulação expressa de seus efeitos pelo órgão julgador.
3. A criação de cargos públicos sem observância das restrições legais e sem análise técnica configura erro grosseiro do gestor, ensejando sua responsabilização.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

4. A ausência de medidas efetivas para garantir o ressarcimento ao Erário impõe a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial e aplicação de sanções cabíveis ao responsável.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Pedido de Reexame**, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do **Acórdão TC 01055/2024-1 – 2ª Câmara**, exarado nos autos do **Processo TC 08010/2021-8**, que **não determinou a instauração de tomada de contas especial e aplicou multa ao Prefeito do Município**, nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO TC- 1055/2024:

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

1.1. NÃO DETERMINAR a instauração de tomada de contas especial, uma vez que todo ato administrativo que ensejou o dispêndio (pagamentos a servidores públicos) encontrava-se, à época, amparado por normas que gozavam de presunção de legalidade e constitucionalidade.

1.2. APLICAR multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, em razão do incompleto cumprimento do determinado na Decisão Monocrática 00030/2024-1 (peça 98), de acordo com art. 389, IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal) e do art. 135, IV, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte);

1.3. Dar CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

1.4. ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado.

[...]"

O douto Órgão Ministerial pugna por:

"[...]"

4 PEDIDOS

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas requer:

4.1 O conhecimento e processamento do Pedido de Reexame;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

4.2 O provimento do Pedido de Reexame para reformar o Acórdão 01055/2024-1 (evento 112), com vistas a **(4.2.1) declarar o não cumprimento do Acórdão 00327/2023-1 (evento 75), (4.2.2) determinar a instauração de Tomada de Contas Especial**, mormente considerando que o dano ao Erário, ao que tudo indica, é de, no mínimo, R\$ 220.792,73 (duzentos e vinte mil setecentos e noventa e dois reais e setenta e três centavos), nos termos da Manifestação Técnica 00565/2024-7 (evento 107), e **(4.2.3) majorar a multa por descumprimento para R\$10.000,00 (dez mil reais)**, ex vi do art. 16, IN TC 32/2014.

[...]"

Conforme **Despacho 35612/2024-1** (doc. 04), a Secretaria Geral das Sessões informa sobre o prazo recursal.

Em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, nos termos dos artigos 156 da Lei Complementar nº 621/2012, conforme o prazo estabelecido no artigo 402 do Regimento Interno, foi dada oportunidade ao responsável, senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, para apresentação de contrarrazões, **Decisão Monocrática 00978/2024-5** (doc. 5).

Ato contínuo, por meio do **Despacho 03002/2025-1** (doc. 8), entendi pelo processamento do recurso, mediante juízo prévio de processabilidade previsto no art. 288, XVI da Resolução TC 261/2013, sem prejuízo do exame dos pressupostos recursais na fase de julgamento.

Por efeito, os autos foram então encaminhados, por meio do **Despacho 03087/2025-3** (doc. 9), ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas e, na ocasião, foi proferida a **Instrução Técnica de Recurso 00042/2025-1** (doc. 10), opinando pelo conhecimento do pedido de reexame e seu provimento.

Tal opinamento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Parecer do Ministério Público de Contas 00637/2025-6**).

É o relatório.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e parcialmente o entendimento do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recurso 00042/2025-1**, abaixo transcrita:

“[...]”

2- DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS.

Em análise dos pressupostos de admissibilidade do presente Pedido de Reexame constata-se que o pleito atende às hipóteses de **cabimento**, uma vez que interposto em face de decisão definitiva (acórdão) proferida em processo de fiscalização; **tempestividade**, já que observado o prazo de 60 dias aplicável ao MPC (o Acórdão 1055/2024 foi publicado no DOE-TCEES em 24/09/2024 e o recurso interposto em 24/11/2024); e **legitimidade**, pois interposto pelo MPC, por intermédio de procurador de contas.

Ademais, a petição inicial contém o nome e a qualificação do recorrente, os fundamentos de fato e de direito e uma conclusão compatível com a narrativa dos fatos, além de estar suficientemente instruída, cumprindo, dessa maneira, os pressupostos recursais, devendo ser conhecido.

A [Decisão Monocrática 00978/2024-5](#) determinou a notificação do prefeito municipal de Barra de São Francisco, Enivaldo Euzébio dos Anjos, para, querendo, apresentar as contrarrazões; regularmente notificado ([Termo de Notificação 01548/2024-5](#)) o agente optou por não se manifestar.

3- DO PEDIDO DE REEXAME.

O MPC alega, em síntese, no presente Pedido de Reexame ([Petição Recurso 00441/2024-9](#)):

(...)

2 RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação em face da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco e da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, apontando irregularidades na Lei Municipal n. 1.017/21, que criou uma Superintendência Geral Administrativa e de Controle, na estrutura comissionada, com a alegada



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

finalidade de assessoramento do Chefe do Poder Executivo Municipal, com vistas a agilizar a tomada de decisões e maior fluidez na máquina pública, almejando uma prestação mais ágil e eficiente à população, na vigência das restrições impostas pela Lei Complementar Federal n. 173/2020. Consoante a Lei Municipal n. 1.017/2021, a Superintendência Geral Administrativa e de Controle possui a seguinte composição:

CARGO	ESCOLARIDADE	CARGA HORÁRIA	REMUNERAÇÃO
Superintendente Geral Administrativo	Nível superior	30h semanais	R\$ 6.200,00
Superintendente Adjunto	Nível superior ou médio	30h semanais	R\$ 3.000,00
Chefe de Gabinete da Superintendência	Nível médio ou superior	30h semanais	R\$ 1.700,00

Segundo a [Petição Inicial 01752/2021-2 \(evento 02\)](#), notícia de fato que embasou a Representação: **(1)** os cargos criados estavam sendo ocupados pelo Sr. João Manuel de Sousa Saraiva, no cargo de Superintendente Geral Administrativo, desde 01.03.2021, pela Sra. Márcia Aparecida Gomes, no cargo de Superintendente Adjunto, desde 08.03.2021, e pelo Sr. Marco Dinis de Assis, no cargo de Chefe de Gabinete da Superintendência, desde 25.08.2021, sendo que, formalmente, os dois primeiros estão lotados no Gabinete do Prefeito e o último, na Secretaria de Agricultura, conforme informações do Portal da Transparência da Prefeitura; **(2)** O Sr. João Manuel de Sousa Saraiva, no ano, exerceu cumulativamente os cargos de Superintendente Geral Administrativo e o de Secretário Municipal da Fazenda, o que fere os Princípios da Legalidade, Moralidade e Segregação de Funções; **(3)** Não se sabe de onde a Sra. Maria Aparecida Gomes exerceu suas funções; **(4)** o fato de o Sr. Marco Dinis de Assis estar lotado na Secretaria Municipal de Agricultura caracteriza desvio de função, desnatura a necessidade de sua nomeação e, sobretudo, revela a desnecessidade da própria existência da Superintendência Geral Administrativa, criada casuisticamente para o apadrinhamento de aliados políticos, mas nunca para os fins do art. 2º, Lei Municipal n. 1.017/2021.

Consta, ainda, da [Petição Inicial 01752/2021-2 \(evento 02\)](#), que a Lei Municipal n. 1.017/2021 teria sido criada em afronta à Lei Complementar Federal n. 173/2021, a qual apenas admitiu a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa **para medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração**.

O então Relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner proferiu a [Decisão Monocrática 01085/2021-8 \(evento 12\)](#), por meio da qual conheceu da Representação, pois a seu ver foram atendidos os pressupostos dos arts. 181 e 182, RITCEES, e determinou a remessa dos autos à **Secretaria Geral de Controle Externo — Segex**, para distribuição à Unidade Técnica competente para a instrução processual.

O **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência — NPPREV**, proferiu a [Manifestação Técnica 00327/2022-1 \(evento 14\)](#), que, resumidamente, estimou atendidos os pressupostos do art. 177-A, § 3º, I, RITCEES, vigente à época, e propôs o prosseguimento da instrução com a consequente notificação do Sr. Ademar Antonio Vieira, Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, para fornecer cópia integral do processo legislativo que resultou na aprovação da Lei Municipal n. 1.017/2021, inclusive iniciativa, mensagens e estimativas de impacto, bem como a notificação do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal do Município de Barra de São Francisco, para se manifestar sobre a Representação. As propostas foram acolhidas pela [Decisão Monocrática 00058/2022-7 \(evento 16\)](#), que assinou o



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

prazo de 15 dias para apresentação da documentação indicada, sob pena de multa (art. 135, LOTCEES), e de manifestação.

Apresentadas tempestivamente as respostas ([Resposta de Comunicação 000157/2022-5](#), evento 25, e [Resposta de Comunicação 000194/2022-8](#), evento 30), os autos foram novamente remetidos ao **NPPREV**, que proferiu a [Instrução Técnica Inicial 00060/2022-4](#) (evento 34), com a seguinte proposta de encaminhamento:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Levando-se em consideração a análise aqui procedida, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, **opina-se pela:**

5.1 Expedição, de ofício, da medida cautelar a fim de que sejam sustados os atos praticados com potencial risco de lesão ao erário;

5.2 Instauração do incidente de inconstitucionalidade previsto no art. 176 da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), em face do **art. 2º da Lei Municipal nº 1.017/2021**, do Município de Barra de São Francisco, pelos fundamentos de fato e de direito tratados no item 2 da presente Instrução Técnica Inicial (ITI).

5.3 Em consequência, a **notificação** do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, e ainda, o Sr. Elvecio Andrade, Procurador-Geral do Município, para querendo, apresentarem manifestação em face do pronunciamento sobre a inconstitucionalidade apontada.

5.4 Citação do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, em face da irregularidade narrada no itens 3.1 da presente ITI, nos termos do artigo 56, II, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, III, do RITCEES, para que, no prazo de trinta dias, apresentem razões de justificativa.

Ato contínuo, o Plenário proferiu a [Decisão 016334/2022-1](#) (evento 38), na qual conheceu da Representação, determinou a instauração de Incidente de Inconstitucionalidade e determinou a notificação do Sr Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, e do Sr. Envecio Andrade, Procurador-Geral do Município para, querendo, apresentarem, no prazo de trinta dias, manifestação acerca da inconstitucionalidade do art. 2º, Lei Municipal n. 1.017/2021. Veja:

1. DECISÃO TC-1634/2022-1

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. CONHECER a presente **REPRESENTAÇÃO**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade descritos nos artigos 184 e 177 c/c 186, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.2. INSTAURAR INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE em

face do artigo 2º da Lei Municipal nº. 1.017/2021 do Município de Barra de São Francisco, na forma do artigo, na forma do artigo 333, §2º do Regimento Interno;

1.3. DETERMINAR a **NOTIFICAÇÃO** do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, e ainda, o Sr. Elvecio Andrade, Procurador-Geral do Município, para querendo, apresentarem manifestação em face do pronunciamento sobre a inconstitucionalidade apontada, **no prazo de 30 (trinta) dias**, conforme determina os artigos 334 c/c 358, III, ambos do Regimento Interno deste Tribunal;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

1.4. ENCAMINHAR cópia da Petição Inicial e da Instrução Técnica Inicial – ITI 60/2022-4 juntamente com os Termos de Notificação;

1.5. REMETER os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Na sequência, a 2ª Câmara proferiu a [Decisão 01794/2022-4](#) (evento 40), na qual, fundamentalmente, determinou a citação do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, e expediu medida cautelar, de ofício, para determinar a suspensão imediata dos atos praticados com potencial risco de lesão ao erário, derivados da Lei Municipal n. 1.017/2021. Observe:

1. DECISÃO TC-1794/2022-4

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas:

1.1. CITAR o Agente **Euzébio dos Anjos**, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, em face da irregularidade narrada no item 3.1 da ITI 60/2022, nos termos do artigo 56, II, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 157, III, do RITCEES, para que, no prazo de trinta dias, apresentem razões de justificativa.

1.2. EXPEDIR MEDIDA CAUTELAR, de ofício, para **DETERMINAR** a suspensão imediata dos atos praticados com potencial risco de lesão ao erário derivados da Lei Municipal nº. 1017/2021.

1.3. DETERMINAR o prosseguimento do feito no rito sumário.

1.4. DETERMINAR a OITIVA DAS PARTES, preferencialmente por meio eletrônico, das Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, e ainda, o Sr. Elvecio Andrade, Procurador-Geral do Município, para que no prazo de 10 (dez) dias, se manifestem sobre o teor da Representação, observando o disposto no art. 307, §3º, do RITCEES.

1.5. ENCAMINHAR cópia da Petição Inicial juntamente com o Termo de Notificação.

1.6. ENCAMINHAR cópia integral da Instrução Técnica Inicial – ITI nº. 60/2022-4, juntamente com os Termos de Citação.

O Agente Euzébio dos Anjos apresentou justificativa, por meio da Resposta de Comunicação [01145/2022-4](#) (evento 47) e, na sequência, o **NPPREV** exarou a [Instrução Técnica Conclusiva 03095/2022-3](#) (evento 54), cuja proposta de encaminhamento sugere, **(1)** em caráter preliminar, o acolhimento do incidente de constitucionalidade e, **(2)** no mérito, a procedência da Representação para reconhecer a irregularidade e sancionar o responsável, Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco. Note:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, submeto a presente proposta de encaminhamento à consideração do conselheiro relator:

4.1 PRELIMINARMENTE:

4.1.1 ACOLHER o incidente de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal n. 1.017/2021, 22 de fevereiro de 2021, proposto no item 2 desta Instrução Técnica Conclusiva e, respeitando o princípio da colegialidade (art. 97 da CRF/88), no exercício de sua competência legal e constitucional, que este Tribunal afaste a aplicação da citada Lei Municipal no caso concreto, em razão de sua comprovada inconstitucionalidade, se abstendo de fazê-lo com



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

eficácia erga omnes e efeito vinculante (art. 176 da Lei Orgânica deste Tribunal);

4.2. NO MÉRITO:

4.2.1 Com base no inciso II, do artigo 95 c/c artigo 99, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 621/2012, sugere-se a **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, tendo em vista o reconhecimento da seguinte irregularidade apontadas nesta peça e na Instrução Técnica Inicial n. 0060/2022-4, com a consequente aplicação de sanção ao responsável: **3.1 PAGAR VENCIMENTOS A SERVIDORES PÚBLICOS EM PERÍODO VEDADO PELA LC 173/2020**

Base Legal: art. 8º, incisos II, III e IV, da Lei Complementar n. 173/2020;

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do município de Barra de São Francisco;

Na sequência, o **MPC**, por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 03861/2022-6](#) (evento 58), anuiu aos termos da [Instrução Técnica Conclusiva 03095/2022-3](#) (evento 54), reforçando a necessidade de aplicar multa ao gestor, Euzébio dos Anjos:

O Ministério Público de Contas, por meio da 3.ª Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na 54 - Instrução Técnica Conclusiva 03095/2022-3, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, submeto a presente proposta de encaminhamento à consideração do conselheiro relator:

4.1 PRELIMINARMENTE:

4.1.1 ACOLHER o incidente de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal n. 1.017/2021, 22 de fevereiro de 2021, proposto no item 2 desta Instrução Técnica Conclusiva e, respeitando o princípio da colegialidade (art. 97 da CRF/88), no exercício de sua competência legal e constitucional, que este Tribunal afaste a aplicação da citada Lei Municipal no caso concreto, em razão de sua comprovada inconstitucionalidade, se abstendo de fazê-lo com eficácia erga omnes e efeito vinculante (art. 176 da Lei Orgânica deste Tribunal);

4.2. NO MÉRITO:

4.2.1 Com base no inciso II, do artigo 95 c/c artigo 99, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 621/2012, sugere-se a **PROCEDÊNCIA** da presente Representação, tendo em vista o reconhecimento da seguinte irregularidade apontadas nesta peça e na Instrução Técnica Inicial n. 0060/2022-4, com a consequente aplicação de sanção ao responsável:

3.1 PAGAR VENCIMENTOS A SERVIDORES PÚBLICOS EM PERÍODO VEDADO PELA LC 173/2020

Base Legal: art. 8º, incisos II, III e IV, da Lei Complementar n. 173/2020;

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do município de Barra de São Francisco

Ademais, reforça-se a necessidade de aplicação de **MULTA** ao gestor, senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, com fundamento nos arts. 37, III, e 135 da Lei Complementar 621/2012 e arts. 388 e 389 do Regimento Interno desta Corte, considerando o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade.

Remetidos os autos ao **Plenário** para apreciação do Incidente de Inconstitucionalidade, sobreveio o [Acórdão 01345/2022-1](#) (evento 64), por meio do qual foi pronunciada a inconstitucionalidade e, por conseguinte, a inexequibilidade do art. 2º, Lei Municipal n. 1.017/2021, relativamente à redação



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

conferida ao art. 3º, § 2º, Lei Municipal n. 1.000/2020, que estabeleceu atribuições idênticas a cargos com nível de escolaridade e remunerações diferentes, seguida da determinação de adoção das medidas administrativas para apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, tendo em vista o pagamento de vencimentos a servidores em período vedado pela Lei Complementar Federal n. 173/2020. Segue:

1. ACÓRDÃO TC-1345/2022-1

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. ACOLHER o incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade ao art. 2º. da Lei 1017 de 22 de fevereiro de 2021, relativamente à redação dada ao art 3º. parágrafo segundo da Lei Municipal 1000 de 21 de dezembro de 2020, que estabeleceu atribuições idênticas a cargos com nível de escolaridade e remunerações diferentes;

1.2. RECONHECER que a Lei Municipal n. 1.017/2021, 22 de fevereiro de 2021 padece de vício de ilegalidade por afrontar o art. 8º, incisos II e VII, da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, nos termos do artigo 339 do RITCEES;

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencido o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que votou pela não exequibilidade da norma e pela apreciação *in totum* da matéria contida nos autos pelo Plenário, devolvendo os autos ao relator, e o conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges que o acompanhou.

Retornando os autos à **2ª Câmara**, foi proferido o **Acórdão 00327/2023-8** (evento 75), por meio do qual foi julgada **PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO** e determinada a **INSTAURAÇÃO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS** do art. 2º da IN TC 32/2014. Observe:

1. ACÓRDÃO TC- 327/2023-8

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

1.1 Considerar **PROCEDENTE** a representação, nos termos dos artigos 186 e 178, inciso II do Regimento Interno, considerando o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar n. 173/2020 (item 2.1 do voto), deixando, contudo, de sancionar o responsável, devido à ausência de dolo e/ou erro grosseiro, nos termos do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

1.2 DETERMINAR, nos moldes do art. 2º da instrução normativa n. 32/2014, a adoção de medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar n. 173/2020 (item 2.1 do voto). Encaminhar o resultado ao TCEES no prazo de 30 dias;

1.3 DAR CIÊNCIA aos interessados.

1.4 DAR CIÊNCIA ao Sr. Procurador-Geral de Justiça acerca desse decisor, para eventuais providências quanto à inconstitucionalidade da norma.

1.5 Após os tramites regimentais, arquivar os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto vista do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, parcialmente vencido o relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, que



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

votou pela procedência da representação com aplicação de multa ao responsável.

Consoante a [Certidão de Trânsito em Julgado 00773/2023-9](#) (evento 81), o [Acórdão 00327/2023-8](#) (evento 75) transitou em julgado em 31.07.2023.

O Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, Sr. Anderson Melgaço Macedo, por meio do Ofício UCCI/PMBSF/n. 062/2023, juntado aos autos como [Resposta de Comunicação 02358/2023-7](#) (evento 91), comunicou ao TCEES a publicação da Portaria n. 574/2023, que nomeou a Comissão de Procedimento Administrativo para cumprir o item 1.2 do [Acórdão 00327/2023-8](#) (evento 75).

Remetidos os autos ao **NPPREV**, foi proferida a [Manifestação Técnica 03940/2023-5](#) (evento 96), que propôs a notificação do Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, Agente Euzébio dos Anjos, para comprovar a apuração dos fatos ou a instauração de Tomada de Contas Especial, nestes termos:

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Notificação do Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, para que:

3.1.1 Comprove perante esta Corte de Contas, através dos documentos oriundos do processo administrativo de que trata a Portaria nº 574/2320, a **apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento**, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/2020; ou

3.1.2 Comprove a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, caso não tenha ocorrido o ressarcimento do dano aos cofres públicos municipais através do processo administrativo de que trata a Portaria nº 574/23

A proposta foi acolhida pela [Decisão Monocrática 00030/2024-1](#) (evento 98), que possui o seguinte dispositivo:

2. DO DISPOSITIVO:

Por todo o exposto, e com base no cenário apresentado na presente representação, **DETERMINO A NOTIFICAÇÃO** do Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Agente **Euzébio dos Anjos**, para que apresente, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, os documentos oriundos do processo administrativo referente à Portaria nº 574/2023, demonstrando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento ou, então, demonstre a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela Lei Complementar nº 173/2020.

Frise-se que o não atendimento desta decisão poderá ensejar a aplicação do disposto no art. 16 da IN 32/2014, do art. 389, IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal) e do art. 135, IV, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte). Com o envio do **Ofício PMBSF/N. 004/2024** ([Resposta de Comunicação 00071/2024-9](#) — evento 102), instruído com a cópia do **Processo Administrativo 00010943/2024** ([Peça Complementar 02477/2024-1](#) — evento 103), os autos retornaram ao **NPPREV**, que lançou [Manifestação Técnica 00565/2024-7](#) (evento 107). Sobre o **Processo Administrativo 00010943/2024**, o **NPPREV** observou, percurientemente, que:

1. o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, Agente Euzébio dos Anjos, **não nomeou nenhum servidor efetivo do Poder Executivo Municipal para compor a Comissão** responsável para apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

2. O **Relatório da Comissão de Procedimento Administrativo** registra a realização das seguintes diligências realizadas, direito, mérito e conclusão: **(a) das diligências realizadas:** “*não se obteve a resposta aos questionamentos, em relação ao presidente da câmara dos vereadores e à Coordenadoria Geral Administrativa*”; **(b) do direito:** ressaltou que suas competências administrativas foram delimitadas pela portaria que a constituiu, não podendo determinar a execução de suas deliberações nem legitimidade ativa para buscar o seu cumprimento, seja na esfera administrativa ou judicial; pontuou que o direito brasileiro, em regra, repele a teoria da imputação objetiva, máxime em relação ao Estado e seus agentes, sendo imprescindível, tanto na esfera penal quanto administrativa, a demonstração do elemento subjetivo, muito particularmente no campo do ilícito administrativo, considerando que a Lei Federal n. 14.320/2021 excluiu de nosso ordenamento jurídico o ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, só cabendo a responsabilização do agente público quando comprovado o dolo ou o erro grosseiro, consoante o art. 28, LINDB; **(c) do mérito:** a Comissão explicitou que não buscou elucidar elementos subjetivos que tenham norteado as condutas dos agentes públicos na criação dos cargos pela Lei Municipal n. 1.017/2021, pois, a seu ver, o [Acórdão 00327/2023-8](#) (evento 75), teria apurado tal circunstância e concluído que nenhum dos agentes públicos envolvidos na gênese do Diploma Normativo atuou com dolo ou erro grosseiro; salientou a inexistência de notícia de que os servidores nomeados receberam sem trabalhar, nem que tenham agido de má-fé; o direito veda o enriquecimento ilícito do Estado, e o particular só pode trabalhar para a Administração Pública gratuitamente de forma voluntária, o que não é o caso; o Superior Tribunal de Justiça (STJ) definiu, no Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB, que, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei resultado em pagamento indevido a servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores são legais, dos quais não há possibilidade de descontos — no mesmo sentido, o Enunciado n. 34/2008, da Advocacia Geral da União (AGU); o valor despendido pelo Município para remunerar os servidores nomeados para compor a estrutura da Superintendência Geral Administrativa e de Controle foi de R\$ 220.792,73; **(d) da conclusão da Comissão:** o Município deve suportar os valores pagos aos servidores, pois, em última análise, forem os Vereadores da Câmara Municipal de Barra de São Francisco que criaram a despesa ao aprovarem a Lei Municipal n. 1.017/2021, ressaltando que inexistente atribuição de dolo ou culpa a qualquer deles;
3. Demonstrou, corretamente, que o **Processo Administrativo 00010943/2024** ([Peça Complementar 02477/2024-1](#) — evento 103) não cumpriu o [Acórdão 00327/2023-8](#) (evento 75), pois: **(a)** o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, Agente Euzébio dos Anjos, de quem partiu a iniciativa para aprovação da Lei Municipal n. 1.017/2021, nomeou para compor a Comissão de Processo Administrativo apenas servidores comissionados, todos de livre nomeação e exoneração (art. 37, III, CF), demonstrando indício de ofensa ao Princípio da Impessoalidade; **(b)** a Comissão não atendeu à determinação constante da [Decisão Monocrática 00030/2024-1](#) (evento 98), “*pois não apurou os fatos não identificou os responsáveis, não quantificou corretamente o montante do dano, não obteve o respectivo ressarcimento, assim como também não demonstrou a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, haja vista o pagamento de*”



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/2020", tendo simplesmente concluído que os valores pagos devem ser suportados pelo Município, e inexistente dolo ou culpa a ser atribuída aos vereadores e ao Prefeito Municipal, a quem cabe solucionar o processo; **(c)** o processo completou dois anos e dois meses, desde a autuação em 10.12.2021, e não consta nos autos a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação correta do dano, e a obtenção do respectivo ressarcimento.

4. Por todo o exposto, **formulou como proposta de encaminhamento**, a determinação para que o Agente Euzébio dos Anjos, Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, instaure Tomada de Contas Especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos no período vedado pela Lei Complementar Federal n. 173/2020, indicando didática e pacientemente os documentos que deveria apresentar para cumprir o art. 13, IN TC 32/2014.

Remetidos os autos ao **MPC** por ordem do atual Relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun ([Despacho 08103/2024-1](#) — evento 108), foi apresentado o [Parecer do Ministério Público de Contas 03168/2024-5](#) (evento 110), por meio do qual o *Parquet* de Contas **(1)** anuiu aos termos da [Manifestação Técnica 00565/2024-7](#) (evento 107) e, **(2)** considerando que houve **descumprimento das duas determinações** da [Decisão Monocrática 00030/2024-1](#) (evento 98), incidiu o art. 389, IV, RITCEES, que pune o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do TCEES, com multa entre 0,5 e 25%, bem como do art. 16, IN 32/2014, que ordena a aplicação de multa entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e pugnou **(3)** pelo *"prosseguimento do feito, com notificação do responsável, até que a obrigação de fazer seja cumprida, sob pena de multa"*. Ato contínuo, o Relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun proferiu o [Voto do Relator 03932/2024-9](#) (evento 111), por meio do qual **divergiu parcialmente** do **NPPREV** e do **MPC**, *"no que tange à determinação de abertura de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar os fatos, de identificar os responsáveis, de quantificar o dano e de obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos"*. Revisitando os autos, o Relator consignou que foi somente a partir da [Decisão Monocrática 00030/2024-1](#) (evento 98) surgiu a determinação de instauração da Tomada de Contas Especial. Prosseguiu afirmando que, em interpretação literal do art. 2º, IN 32/2014, *"antes de qualquer determinação ou discussão a respeito de implementação de Tomada de Contas, deve-se oferecer a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas"*. Após distinguir entre as funções típicas e atípicas do Poder Executivo e delimitar o campo de fiscalização, análise e resposta do TCEES às funções típicas, delimitou as três questões fulcrais do seu voto, a saber: *"1. Os pressupostos de constitucionalidade e de legalidade quando do dispêndio remuneratório e o consequente lapso temporal; 2. A aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no presente caso; e 3. As medidas administrativas inauguradas (Comissão de Procedimento Administrativo)"*.

Sobre o ponto **1. Os pressupostos de constitucionalidade e de legalidade quando do dispêndio remuneratório e o consequente lapso temporal**, argumenta que até a declaração de inconstitucionalidade, que pelo TCEES em caráter incidental deve ter, preferencialmente, efeitos *ex nunc* (prospectivos), incide a presunção de constitucionalidade da lei e, assim, *"À época de vigência da lei, o gestor promoveu o pagamento salarial dos servidores, acreditando estar*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

protegido pelos ditames da legalidade e da veracidade". Portanto, "determinar ao gestor a abertura de uma tomada de contas especial, com objetivo de atingir os atos praticados, quando do lapso temporal de uma norma, até então presumidamente constitucional, abriria azo a burlas legislativas e a invasões de competências, uma vez que estaria o controle externo excedendo o seu campo".

Sobre o ponto **2. A aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no presente caso**, define como premissas do raciocínio os arts. 2º¹, 3º² e 6º³, LINDB, para concluir que *"o gestor, de acordo com os artigos acima, não possuía alternativa, senão a de seguir o ordenado pela lei"*, de modo que a atuação do gestor estar amparada pelos Princípios da Presunção de Constitucionalidade e da Legalidade.

Sobre o ponto **3. As medidas administrativas inauguradas (Comissão de Procedimento Administrativo)**, reconhece que, idealmente, a Comissão de Procedimento Administrativo deveria ter sido composta por servidores efetivos ou, no mínimo, ter uma composição mista, com servidores efetivos e comissionados, aplicando, por analogia, a tese firmada no [Parecer em Consulta 00043/2021-2](#) (Processo TC 1668/2021-6). Todavia, anota que o fato de ter sido composta exclusivamente por servidores comissionados, por si só, não é suficiente para invalidar os trabalhos. Tanto mais porque, malgrado as pretensas insuficiências apontadas pela **NPPREV**, considerou que as formalidades foram, sim, cumpridas, dado que *"os servidores não se furtaram em demonstrar os responsáveis, bem como apresentaram os valores remuneratórios totais e individuais (páginas 15/22 da peça n° 02477/2024). Conclui-se que, a despeito de ocuparem cargos de provimento atrelados à discricionariedade do gestor, nesse ponto, não há fundamento que ossifique uma inaptidão total das informações averiguadas no relatório"*. No entanto, entendeu devida a aplicação de multa em razão do cumprimento apenas parcial.

Em arremate, avaliou que *"os servidores, no caso presente, encontram-se protegidos pelo principado da boa-fé e da confiança jurídica. Dessa forma, não vislumbro a necessidade de devolução das verbas recebidas, uma vez que, como já devidamente argumentado, o gestor agiu dentro dos ditames da lei"*.

O alvitre foi acompanhado pelos demais Conselheiros, Senhores Rodrigo Coelho do Carmo (Presidente) e Luiz Carlos Cicilioti da Cunha, e foi proferido, por unanimidade, o [Acórdão 01055/2024-1](#) (evento 112):

1. ACÓRDÃO TC- 1055/2024:

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

1.1. NÃO DETERMINAR a instauração de tomada de contas especial, uma vez que todo ato administrativo que ensejou o dispêndio (pagamentos a servidores públicos) encontrava-se, à época, amparado por normas que gozavam de presunção de legalidade e constitucionalidade.

1.2. APLICAR multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Agente Euzébio dos Anjos, em razão do incompleto cumprimento do determinado na Decisão Monocrática 00030/2024-1 (peça 98), de acordo com art. 389, IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal) e do art. 135, IV, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte);

¹ **Art. 2º** Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

² **Art. 3º** Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

³ **Art. 6º** A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

1.3. Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

1.4. ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo que divergiu, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 13/09/2024 - 39ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

É o que cumpre relatar.

3 FUNDAMENTAÇÃO

3.1 ITEM 1.2 DO ACÓRDÃO 00327/2023-1 QUE DETERMINA A APURAÇÃO DOS FATOS, A IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS, A QUANTIFICAÇÃO DO DANO E A OBTENÇÃO DO RESPECTIVO RESSARCIMENTO. QUESTÃO PRINCIPAL DE DECISÃO DE MÉRITO. COISA JULGADA MATERIAL. INDISCUTIBILIDADE E IMODIFICABILIDADE DO COMANDO.

A **coisa julgada** é um mecanismo de proteção e realização da segurança jurídica, e possui *status* constitucional, conforme o art. 5º, XXXVI, CF:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

O comando é reiterado pelo já transcrito art. 6º, LINDB.

Processos derivam de perturbações sociais geradoras de tensão e incerteza. Dirimido o litígio, a decisão promove a pacificação e instaura a certeza, a qual, para evitar a reprodução da tensão e da incerteza, deve se tornar definitiva, isto é, imune à alteração posterior pelos envolvidos e mesmo pelos órgãos estatais.

A **coisa julgada material** tem precisamente este papel.

Tal é o que prescreve o art. 502, CPC:

Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

A imutabilidade é a *imunização* a qualquer alteração posterior e a indiscutibilidade, um *mecanismo preclusivo* que interdita o seu reexame posterior. Veja:

[...] o art. 502 do CPC/2015 manteve a parte mais importante do dispositivo, na qual são fixados os dois aspectos em torno dos quais gira a sistemática tradicional da coisa julgada: *imutabilidade e indiscutibilidade* do julgado. A imutabilidade é a impossibilidade de alteração do *decisum* e corresponde à *imunização* da decisão, isto é, sua blindagem de qualquer alteração posterior, seja pelas partes, por outro órgão do Judiciário ou ainda por atos de outros Poderes do Estado. E a indiscutibilidade revela a técnica operativa da coisa julgada: para tornar imunes as decisões estatais, o legislador se vale de um *mecanismo preclusivo*. Ou seja, a maneira encontrada de assegurar a imunização e inalteração da decisão é a *vedação de rediscussão*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

sobre ela. Portanto, a essência da técnica da coisa julgada é preclusiva, e talvez por essa razão a tradição romana a chamava de *preclusão máxima*, a preclusão última e maior.⁴

Por vezes, o Judiciário pode se imiscuir sobre a **coisa julgada material** administrativa oriunda dos Tribunais de Contas, mas tal assunto é irrelevante *in casu*.

No mais, a **coisa julgada** tem limites objetivos e subjetivos, ou seja, “o *quê*” e “*quem*” é alcançado por ela. Aqui importam os **limites objetivos**: ela incide, indubitavelmente, sobre as questões principais resolvida no dispositivo.

Para elucidar o ponto, recorde-se que a cognição judicial apanha questões incidentes e questões principais, aquelas prévias a estas. Em regra, as questões incidentes constam na causa de pedir e na causa de defesa e as questões principais, nos pedidos. Correlatamente, a decisão resolve as questões incidentes na fundamentação e as questões principais, no dispositivo (no caso das decisões monocráticas) ou no acórdão (no caso das decisões colegiadas).

Daí o art. 503, *caput*, CPC, prescrever que a **coisa julgada** incide sobre a **questão principal**:

Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.

Por exemplo, em ação de alimentos o órgão jurisdicional decide se o réu é pai do autor e, em caso positivo, qual a sua possibilidade *vis a vis* a necessidade do demandante. Nesse caso, a paternidade, a possibilidade e a necessidade são questões incidentes resolvidas na fundamentação, e o direito aos alimentos e seu valor, no dispositivo.

Para reforçar ainda mais a blindagem da **coisa julgada**, em fases posteriores do processo — e outros processos, evidentemente — também é proibido suscitar, pela primeira vez, fundamentos que poderiam ter sido invocados tanto ao acolhimento quanto à rejeição dos pedidos.

A vedação consta expressamente no art. 508, CPC:

Art. 508. Transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e as defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido

Tal é a **eficácia preclusiva da coisa julgada**, que alcança todas as questões, do mérito às atinentes à validade do processo, como os pressupostos processuais.

Veja a lição da doutrina:

O art. 508 do CPC cuida do *efeito preclusivo da coisa julgada* ou *eficácia preclusiva da coisa julgada*. [...] A coisa julgada cria uma armadura para a decisão, tornando irrelevantes quaisquer razões que se deduzam no intuito de revê-la. Nem mesmo questões que devem ser examinadas a qualquer tempo, como a falta dos pressupostos processuais, podem ser arguidas — o “a qualquer tempo” deve ser compreendido como “a qualquer tempo até a coisa julgada processuais a qualquer tempo, como a falta dos pressupostos”.⁵

Retomando o exemplo da ação de alimentos formulado acima, o réu não poderia, na fase de cumprimento de sentença, alegar que não deve pagar porque não é pai do autor. Se a questão da paternidade não foi problematizada no momento oportuno — na fase de conhecimento —, o advento da **coisa julgada material** a toma por deduzida e repelida. O mesmo aconteceria se, por erro grosseiro, a

⁴ CABRAL, Antonio do Passo. **Breves Comentários ao Código de Processo Civil**. Coordenadores Teresa Arruda Alvim ambier... [et al.], 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1423.

⁵ DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. ALEXANDRIA, Rafael Oliveira de. **Curso de Direito Processual Civil**. V. 2. 11 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 562.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

ação tivesse tramitado em Vara com competência privativa para os feitos da Fazenda Pública, hipótese de incompetência absoluta em razão da matéria, na qual deverá permanecer. Inclusive, é por isso que o art. 525, § 1º, VI CPC, limita a impugnação ao cumprimento de sentença à incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução:

Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no [art. 523](#) sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:

[...]

VI - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

A **única exceção à coisa julgada** que permite a alegação dentro do mesmo processo é a ausência ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia. Trata-se da **querela nullitatis insanabilis** do art. 525, § 1º, I, CPC:

Art. 525 [...]

§ 1º [...] I - falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia

Pois bem.

Este **Processo TC 8010/2021** encontra-se em fase de **monitoramento** do [Acórdão 00327/2023-1](#) (evento 75), cujo item 1.2 **determinou** a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do respectivo ressarcimento, relativamente ao pagamento da remuneração dos servidores integrantes da Superintendência Geral Administrativa e de Controle. Veja:

1.2 DETERMINAR nos moldes do art. 2º da Instrução normativa n. 32/2014, a adoção de medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar n. 173/2020 (item 2.1 do voto). Encaminhar o resultado do TCEES no prazo de 30 dias. (Destacou-se).

Ao determinar, no acórdão *stricto sensu*, como questão principal, a execução das medidas administrativas de que trata o art. 2º, IN TC 32/2014, o comando do item 1.2 [Acórdão 00327/2023-1](#) (evento 75) está alcançado pela coisa julgada material e, assim, é imutável e indiscutível.

Por conseguinte, revela-se totalmente descabida a fundamentação lançada nos itens **II.1.1 Quanto aos pressupostos de constitucionalidade e legalidade quando do dispêndio remuneratório e o consequente lapso temporal** e no item **II.1.2 Quanto a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no presente caso do Acórdão 01055/2024-1** (evento 112). Tais argumentos revolvem questões que poderiam ter sido opostas ao acolhimento da Representação e, assim, viola os arts. 502, 503 e 508, CPC. Não se questiona o relevo de tais questões.

Trata-se simplesmente de recordar que nenhum tema, prosaico ou magno, pode ser suscitado contra decisão imantada pela **coisa julgada material**. Tal é o que o [Acórdão 01055/2024-1](#) (evento 112) faz com o [Acórdão 00327/2023-1](#) (evento 75), esvaziando-o totalmente.

Observe-se que **mesmo que se concordasse com os argumentos II.1.1 e II.1.2 do Acórdão 01055/2024-1** (evento 112) a coisa julgada material impede que sejam opostos ao [Acórdão 00327/2023-1](#) (evento 75).

A **coisa julgada material** só pode ser relativizada por meio de instrumentos típicos, tais como a Ação Rescisória (art. 966, CPC) e a *Querela Nullitatis Insanabilis* (art. 525, § 1º, CPC). No TCEES, o remédio adequado para tanto é a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Revisão (art. 171, LOTCEES), mas não seria cabível *in casu*, restrita que é à Decisão Definitiva em processo de Prestação de Contas ou Tomada de Contas. Veja:

Art. 171. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe pedido de revisão ao Plenário, de natureza jurídica similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, apresentado uma só vez e por escrito pelo responsável, pelo interessado, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de dois anos, contados do trânsito em julgado, e fundado:

Ao fim e ao cabo, o **Acórdão 01055/2024-1** (evento 112) argumenta, sem razão, que “*determinar uma responsabilização, frente a atos ocorridos anteriormente ao reconhecimento da ilegalidade, estaria a Corte de Contas estendendo os efeitos de sua decisão às origens do texto legal, ou seja, para além de sua competência funcional; ademais, estaria abraçando a Teoria da Abstração do Controle Difuso sem qualquer fundamentação sólida, doutrinária e constitucional para tanto*”. Na realidade, é o referido provimento que **efetua indevida relativização atípica da coisa julgada material administrativa, malferindo o art. 5º, XXXVI, CF, o art. 6º, LINDB, e os arts. 502, 503 e 508, CPC.**

Vale o registro de que, malgrado a importância de atuação do Controle Interno, o TCEES não pode se omitir diante de evidências de danos ao Erário de, no mínimo, R\$ 220.792,73 (...). Tanto mais quando, aparentemente, inexistiu ímpeto do gestor para apurar os danos, como avulta da problemática nomeação exclusivamente de servidores comissionados para compor a Comissão encarregada das medidas administrativas do art. 2º, IN TC 32/2014.

3.1.1 REFORÇO ARGUMENTATIVO. EFICÁCIA EX TUNC DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM CONTROLE DIFUSO.

Para não deixar os assuntos ventilados sem apreciação, demonstra-se que não se sustentariam sequer se tivessem sido invocados oportunamente.

Quanto ao fundamento **II.1.1 Os pressupostos de constitucionalidade e de legalidade quando do dispêndio remuneratório e o consequente lapso temporal**, argumenta que até a declaração de inconstitucionalidade, que pelo TCEES em caráter incidental deve ter, preferencialmente, efeitos *ex nunc* (prospectivos), incide a presunção de constitucionalidade da lei e, assim, “*À época de vigência da lei, o gestor promoveu o pagamento salarial dos servidores, acreditando estar protegido pelos ditames da legalidade e da veracidade*”.

Mostra-se rotundamente equivocado o argumento de que a declaração de inconstitucionalidade em caráter incidental deve ter efeitos *ex nunc*.

A dogmática constitucional brasileira é mais do que consolidada no sentido de que a **declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retrospectivos, seja ele proferido em sede de controle concentrado ou difuso**. A eficácia temporal só será diversa se concretamente houver modulação de efeitos, *ex vi* do art. 27, Lei Federal n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Veja a doutrina:

Por último, nesse estudo resta salientar apenas sobre quais são os efeitos da decisão no controle difuso no Brasil?



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Ora, os efeitos são, sem dúvida, *ex tunc* e *inter partes*, pois o que se julga é um caso concreto, então será necessário que se produza efeitos retroativos e somente entre as partes envolvidas. Esta é a regra.

[...]

Exceções aos efeitos do Controle Difuso-concreto:

[...]

Ou seja, os efeitos da decisão proferida em controle difuso-concreto de constitucionalidade podem ser diferenciados na perspectiva temporal (ao invés de *ex tunc*, *ex nunc* ou modulação de efeitos) e diferenciados quanto aos atingidos (ao invés de *inter partes*, *erga omnes*). Nesse sentido, existem duas exceções:

1ª) Exceção, pacificada na doutrina e na jurisprudência: no que tange aos efeitos temporais do controle difuso, sem dúvida, pode haver exceção. A regra é o efeito retroativo, mas pode ser que excepcionalmente o efeito não seja retroativo (*ex nunc*), sendo, portanto, que a decisão pode ser até mesmo modulada (manipulação ou modificação de efeitos).

Significa que, silente a decisão, a declaração de inconstitucionalidade (seja no controle difuso-concreto ou concentrado-abstrato) produz efeitos *ex tunc*.

De modo que a prolação do [Acórdão 01345/2022-1](#) (evento 64) era o momento oportuno para o TCEES deliberar sobre avaliar se a eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.017/2021 seria *ex tunc* ou *ex nunc*, ou seja, se as remunerações pagas aos membros da Superintendência Geral Administrativa e de Controle constituíam danos ao Erário reparáveis.

Assim, há duas razões incontornáveis para concluir que o [Acórdão 01345/20221](#) (evento 64) **produziu efeitos *ex tunc*: primeiro, porque o Plenário não deliberou sobre a modulação de efeitos**, o que atrai a incidência da regra da eficácia temporal retroativa (*ex tunc*); **segundo**, porque determinou a **realização das medidas administrativas de que trata o art. 2º, IN TC 32/2014**, deixando claro que estimou o pagamento dos membros da Superintendência Geral Administrativa e de Controle como danos que deveriam ser ressarcidos ao Erário.

3.1.2 EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE, NO MÍNIMO, ERRO GROSSEIRO DO GESTOR AO ENVIAR PROJETO DE LEI CRIANDO CARGOS QUE ONERAM O ERÁRIO SEM PRÉVIA ORIENTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA E FINANCEIRA. A conclusão encimada também aniquila o fundamento **II.1.2 Quanto a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no presente caso.**

Ao argumento anterior, suficiente para sustentar a posição ora defendida pelo **MPC**, é possível acrescentar outro, igualmente fulminante: o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, principal responsável pelo respeito à higidez financeira do Município de Barra de São Francisco e, portanto, ao respeito às normas de Direito Financeiro, muito especialmente no calor das intempéries infligidas pela Pandemia de Covid-19, **não poderia ter criado cargos sem colher orientação jurídica dos seus órgãos internos**. Ao agir assim, é lícito dizer que, no mínimo, **cometeu erro grosseiro, para os fins do art. 28, LINDB**. Observe-se que não se está exigindo que o senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos domine os meandros — não raro complexos — do Direito Financeiro, mas sim que **aja com diligência e prudência, colhendo orientação técnica especializada para se cercar de garantias necessárias para não violar a ratio do art. 8º, VI, da Lei Complementar Federal n. 173/2020:**

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

Não há prova nos autos — nem sequer alegação — de que o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco tenha se cercado desse acatamento do qual nenhum gestor responsável pode se furtar. Aliás, é sintomático que a Notícia de Fato da qual se desdobrou esta Representação tenha sido apresentada por membro pertencente ao quadro efetivo da Procuradoria Geral do Município de Barra de São Francisco.

Firmada a premissa fática de que o gestor agiu de inopino, sem colher a prévia orientação dos órgãos técnicos internos jurídicos e financeiros, e situando a sua omissão no contexto sensível de um período marcado por incertezas e restrições legislativas para a criação de cargos que oneram o Erário, é não só possível como imperativo falar em erro grosseiro, para os fins do art. 28, LINDB.

A interpretação ora defendida pelo MPC encontra guarida no art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2013, que disciplina aquela regra e considera erro grosseiro aquele inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Segue:

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia

O Supremo Tribunal Federal (STF), nessa mesma linha, definiu na ADI 6421, especialmente relevante porque urdida no contexto do enfrentamento à pandemia de Covid-19, que o erro grosseiro de que trata o art. 28, LINDB, abrange as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicadas as ações (ADIs 6.421 e 6.428) quanto à MP nº 966/2020 e, no mérito, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019, nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). O Ministro Cristiano Zanin acompanhou o Relator com ressalvas. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: “1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente; 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves”. Plenário, Sessão Virtual de 1.3.2024 a 8.3.2024.

E razoável tomar como regra o argumento de que a lei goza de presunção de constitucionalidade e o gestor que a aplica está em estrito cumprimento do dever legal e, portanto, de boa-fé, mas não pode ser erigido a dogma. A generalização do fundamento deixa em ponto cego os casos em que na gênese da lei está o dolo ou erro grave daquele que posteriormente a executa. Seguramente será difícil descobrir e provar o ardil. Contudo, quando ele puder ser reconstruído com robusta margem de segurança — exatamente como no caso concreto —, será forçoso reconhecer o ilícito e puni-lo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

De mais a mais, aprovada a Lei, a sua aplicação não dissolve, absolutamente, o erro grosseiro no momento pré-legislativo. Mesmo porque, **no Estado Constitucional não há lugar para o dogma de que a Administração Pública é proibida de realizar controle de constitucionalidade.**

A melhor doutrina e jurisprudência entendem que a atuação da Administração Pública é uma atividade interpretativa e que a Constituição é o fundamento normativo direto da atuação Administrativa, premissas das quais deriva não a possibilidade, mas sim o dever de realizar controle de constitucionalidade. Note:

Outrossim, essa acepção do princípio da legalidade viola flagrantemente as concepções de norma e interpretação que preconizamos no primeiro capítulo da obra. Apesar de ser correta, a afirmação de que o sujeito administrativo tem menor margem de manobra interpretativa em relação ao magistrado que possui atividade jurisdicional, em nenhuma hipótese, pode conduzir à conclusão de que a Administração Pública não pode interpretar a legislação que rege sua atividade.

Ou seja, não existe agir administrativo sem concomitante interpretação da legislação vigente e aplicável e não é possível que a Administração Pública exerça sua atividade sem simultânea interpretação da legislação vigente. Na realidade, não há nenhuma aplicação do direito, seja de forma real ou fictícia em exemplos de sala de aula, sem a mediação de atividade interpretativa. [...]

A partir do ferramental hermenêutico que expusemos no primeiro capítulo da obra, pudemos demonstrar como os enunciados que compõem os diversos textos jurídicos (lei, sentença, súmulas – vinculantes ou não –, medidas provisórias, decretos etc.) constituem um modo derivado de interpretação existencial.

Nesse paradigma, norma seria a interpretação conferida a um texto (enunciado), parte de um texto ou combinação de um texto. Não existe norma antes da interpretação ou independentemente dela: interpretar é produzir uma norma. [...]

A ideia de o Estado estar auto-obrigado ao cumprimento de seu próprio direito, tem desempenhado papel fundamental na formação do constitucionalismo moderno. Isso porque essa questão não apenas contém a onipotência do Estado mediante a fixação de normas para a exteriorização de sua vontade, mas também consiste em limitar sua atividade principalmente em virtude do reconhecimento de direitos individuais a serem protegidos.

Essa autovinculação estatal ao seu próprio direito é fundamental para se trabalhar qualquer questão referente ao constitucionalismo ou ao Estado Democrático de Direito. É a partir dela que Bachof sistematizou a formulação de direito subjetivo público exercitável contra a Administração para controlar a ilegalidade de seus atos. Para ele, somente a regra jurídica (texto normativo oriundo do processo legislativo) cria direito objetivo. Em contrapartida, regras administrativas não criam direito objetivo, porquanto, apesar de serem cogentes, sua vinculação é apenas interna referente à Administração. Essa superação da concepção do ato administrativo como meramente político, aliada à colocação da Constituição como parametricidade para todo agir administrativo, estabelecem as premissas para se edificar o controle de constitucionalidade pela Administração Pública.

Essa nova vinculação, conforme ensina Paulo Otero, ocorre em virtude de substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato do agir administrativo sobre determinadas matérias.

No Estado Constitucional, configurou-se uma substituição da reserva vertical da lei por uma reserva vertical da própria Constituição. Essa substituição permitiu que a Constituição passasse a ser o fundamento direto do agir administrativo,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

tendo reflexo imediato em duas áreas de incidência: (a) a Constituição torna-se norma direta e imediatamente habilitadora da competência administrativa; (b) a Constituição passa a ser critério imediato da decisão administrativa. Por conseguinte, a vinculação legal deve ser lida como a como vinculação ao próprio direito, por conseguinte, ao texto constitucional.

Nessa perspectiva, Eduardo García de Enterría e Ramón Fernández asseveram que a vinculação da Administração Pública ao Direito faz com que não exista nenhum espaço livre para a Administração agir com um poder ajurídico. Desse modo, o direito não cria para a Administração um espaço em que dentro dela ela pode agir com total liberdade, pelo contrário, o Direito, principalmente os dispositivos constitucionais, condiciona e determina de forma positiva a ação administrativa, que será inválida se estiver em desconformidade com o Direito.

Sobre a questão, o STF, em acórdão paradigmático, já decidiu que a Administração Pública poderia realizar sua atuação com fundamento direto na Constituição. Assim, na medida cautelar em ADC 12, o STF decidiu pela constitucionalidade de regulamento autônomo (Res. 7/2005) proferido pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do qual ficou proibido o nepotismo no âmbito do Judiciário. A referida Resolução foi elaborada com fundamento direto na CF 103-B, § 4º.

Assim, o Chefe do Poder Executivo que conhece o erro grosseiro à base do Projeto de Lei de sua própria autoria, consubstanciado em não colher orientação técnica antes de enviá-lo ao Poder Legislativo, tem o dever de realizar o controle de constitucionalidade, deixando de aplicar a Lei em que veio a se converter.

Três pontos para finalizar.

Primeiro, quando se fala de **danos ao erário** em razão da criação de cargos e efetiva prestação dos serviços pelos servidores nomeados, reconhece-se que a Administração Pública não pode se locupletar, bem como a boa-fé do servidor nomeado que efetivamente prestou os serviços.

De fato, nomeados os servidores e prestados os serviços, a remuneração é devida. Os danos ao erário, nesse contexto, são devidos por quem criou a situação indevida à Administração Pública, no caso o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, ao enviar para o Poder Legislativo Projeto de Lei criando cargos ao arremio do art. 8º, VI, Lei Complementar Federal n. 173/2020. De modo que, se não é lícito exigir a restituição da remuneração dos serviços que efetivamente prestou os serviços, é lícito condenar quem criou tal situação a reparar os cofres públicos. Disso se tratava a realização das medidas administrativas e se tratará, doravante, a requerida Tomada de Contas Especial.

Segundo, o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, em postura extremamente problemática, nomeou apenas servidores comissionados para integrar a Comissão instaurada para realizar as medidas administrativas do art. 2º, IN TC 32/2014. O [Acórdão 01055/2024-1](#) (evento 112) concordou que a opção foi questionável, pontuando que a composição da Comissão deveria ser, no mínimo, mista, contendo servidores comissionados e efetivos. Embora se trate de fato posterior ao envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo, é impossível fingir que não aconteceu e, no que ora importa, não compõe um cenário revelador de um agir administrativo eivado de — no mínimo — erros grosseiros que suplicam atenta apuração.

Terceiro, a instauração da Tomada de Contas Especial ainda cumprirá a importante função de elucidar se o gestor continuou pagamento mesmo após a declaração de inconstitucionalidade, hipótese em que já se poderá falar de **dolo**. Portanto, **constitui — quando menos — indício de negligência grave o fato de o senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, Chefe do Poder Executivo, deixar de colher orientação técnica jurídica e financeira sobre a**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

constitucionalidade e licitude antes de enviar à Câmara Municipal de Barra de São Francisco Projeto de Lei para a criação de cargos sob a vigência da restrição imposta pelo art. 8º, VI, Lei Complementar Federal n. 173/2021.

Fica plenamente justificada a instauração de Tomada de Contas Especial, na qual se poderá aquilatar com a necessária profundidade a confirmação dos indícios de erro grosseiro aqui pontuados.

3.1.3 CUMPRIMENTO IRRISÓRIO E MAJORAÇÃO DA MULTA

A 2ª Câmara do TCEES entendeu, conforme o item II.1.3 do **Acórdão 01055/2024-1** (evento 112), que Comissão de Procedimento Administrativo descumpriu parcialmente a **Decisão Monocrática 00030/2024-1** (evento 98), em razão da *“apresentação documental parcial e a não completude de todos os pontos no relatório da comissão, emano entendimento no sentido de aplicação de multa em razão da apresentação incompleta do relatório da comissão”*.

Disso se seguiu a aplicação de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais). Veja:

III. 2. **APLICAR** multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Agente Euzébio dos Anjos, em razão do incompleto cumprimento do determinado na Decisão Monocrática 00030/2024-1 (peça 98), de acordo com art. 389, IV, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal) e do art. 135, IV, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte);

A comparação, lado a lado, dos incumprimentos apontados pelo **NPPREV** e o que a 2ª Câmara considerou atendido escancara que o órgão julgador adotou interpretação assaz indulgente:

Faltas detectadas pelo NPPREV	Atendimentos reconhecidos pela 2ª Câmara
• Não obteve resposta aos questionamentos, em relação ao presidente da câmara dos vereadores e à Coordenadoria Geral Administrativa; • Não apresentou relato cronológico das situações e dos fatos, não apresentou a descrição ilegal praticada por cada um dos responsáveis que contribuíram para o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20; • Não apresentou a identificação dos responsáveis contendo nome, CPF, endereço, cargo, matrícula, e período de exercício; • Não quantificou corretamente o débito, pois apenas apresentou o valor total e original pago a cada responsável, sem informar os valores individualizados e as datas de cada pagamento, sem atualizar cada um dos valores individualizados, com os respectivos acréscimos legais e com memória de cálculo; • Não apresentou indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos por cada um dos responsáveis pelo pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20; • Não apresentou relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano e apuração da responsabilidade dos envolvidos; e • Não notificou os responsáveis e concluiu que: - o I) os valores pagos a título de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/20 devem ser suportados pelo Município; - o II) inexiste dolo ou culpa a ser atribuída aos vereadores responsáveis pela aprovação da Lei nº 1.017/21, como também, ao Exmº Sr. Prefeito Municipal; e - o III) cabe ao Exmº Sr. Prefeito Municipal solucionar o processo.	“por meio de um exame clínico e pautado na imparcialidade, entendo que o relatório não deixou de cumprir por absoluto os pontos acima delineados, como apresentado pela área técnica. Dito isso, observei o cumprimento de algumas formalidades, como: os servidores não se furtaram em demonstrar os responsáveis, bem como apresentaram os valores remuneratórios totais e individuais (páginas 15/22 da peça nº 02477/2024). Conclui-se que, a despeito de ocuparem cargos de provimento atrelados à discricionariedade do gestor, nesse ponto, não há fundamento que ossifique uma inaptidão total das informações averiguadas no relatório”.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

O cenário descrito revela que o cumprimento parcial foi irrisório, e justifica a punição da injustificada renitência com a **majoração da multa para o valor máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme o art. 16, IN TC 32/2014.**

4 PEDIDOS

Em face do exposto, o **Ministério Público de Contas** requer:

4.1 O conhecimento e processamento do Pedido de Reexame;

4.2 O provimento do Pedido de Reexame para reformar o **Acórdão 01055/2024-1** (evento 112), com vistas a **(4.2.1) declarar o não cumprimento do Acórdão 00327/2023-1 (evento 75), (4.2.2) determinar a instauração de Tomada de Contas Especial**, mormente considerando que o dano ao Erário, ao que tudo indica, é de, no mínimo, R\$ 220.792,73 (duzentos e vinte mil setecentos e noventa e dois reais e setenta e três centavos), nos termos da **Manifestação Técnica 00565/2024-7** (evento 107), e **(4.2.3) majorar a multa por descumprimento para R\$ 10.000,00** (dez mil reais), ex vi do art. 16, IN TC 32/2014.

4- ANÁLISE.

4.1- Dos principais fatos dos processos.

Conforme se observa, o MPC pede a reforma o **Acórdão 01055/2024-1**, com vistas a (4.2.1) declarar o não cumprimento do **Acórdão 00327/2023-1** e determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, além de majorar a multa por descumprimento das determinações desta Corte para R\$ 10.000,00, em razão do incompleto cumprimento do determinado na Decisão Monocrática 30/2024-1.

Da análise dos autos, constata-se que estes foram os principais atos processuais mais relevantes:

- 1- Em 25/11/2021 foi protocolada a peça inicial da denúncia (**Petição Inicial 01752/2021-2**) contra a prefeitura de Barra de São Francisco, em face da Lei municipal 1.017/2021, que criou diversos cargos comissionados, em afronta à LC 173/2020, que impedia a admissão de pessoal até 31/12/2021.
- 2- Em 24/03/2022 foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial 00060/2022-4**), que identificou a irregularidade “pagar vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC 173/2020 mediante aplicação de norma inconstitucional”.
- 3- Em 20/05/2022 a **Decisão 01634/2022-1** instaurou o incidente de inconstitucionalidade e em 26/05/2022 a **Decisão 01794/2022-4** acatou a Medida Cautelar pleiteada, determinando a suspensão imediata dos atos praticados e a “oitiva das partes” (Enivaldo Euzébio dos Anjos, prefeito e Elvecio Andrade, Procurador-Geral do Município).
- 4- Em 18/08/2022 foi elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva 03095/2022-3** opinando pelo acolhimento do incidente de inconstitucionalidade e pela



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

procedência da representação, em razão da irregularidade “pagar vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC 173/2020” (cf. ITI 60/2022).

5- No [Acórdão 01345/2022-1](#), de 17/11/2022, foi proposta a redação do acórdão com o acolhimento do incidente de constitucionalidade do art. 2º. da Lei 1017/2022 e o reconhecimento da ilegalidade desta lei, não tendo sido enfrentado, aqui, o mérito da irregularidade trazida pela ITC 3095/2022 (pagamentos indevidos).

6- O [Acórdão 00327/2023-8](#) (publicado em 03/05/2023), em relação à irregularidade apontadas, determinou a instauração de tomada de contas especial ("nos moldes do art. 2º da instrução normativa n. 32/2014, a adoção de medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento") no prazo de 30 dias, mas sem “sancionar o responsável, devido à ausência de dolo e/ou erro grosseiro”, nos termos do artigo 28 da LINDB.

7- A [Decisão Monocrática 01250/2023-6](#), de 10/08/2023, em razão do descumprimento das determinações do Acórdão 327/2023, determinou novamente, “ante ao não atendimento do subitem 1.2 do Acórdão 327/2023-8 – 2ª Câmara”, que “no prazo de 30 (...) dias improrrogáveis, adote as medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento”.

8- Em 04/09/2023, o Controlador Geral do município enviou a Portaria nº 574/2023 ([Defesa/Justificativa 01733/2023-6](#)), que nomeou a Comissão de Procedimento Administrativo.

9- A Decisão Monocrática 30/2024-1, de 22/01/2024, determinou a notificação do prefeito para que "apresente, no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis, os documentos oriundos do processo administrativo referente à Portaria 574/2023, demonstrando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento ou, então, demonstre a instauração da Tomada de Contas Especial".

10- Foi, então, encaminhado pela prefeitura ([Resposta de Comunicação 00071/2024-9](#)), em 24/01/2024, o Processo Administrativo 10.943/2023 ([Peça Complementar 02477/2024-1](#)) "instaurado em cumprimento à Portaria 574/2023".



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

11- Na sequência, a área técnica elaborou a [Manifestação Técnica 00565/2024-7](#), de 05/03/2024, concluindo que “a comissão não atendeu à determinação constante na Decisão Monocrática 00030/2024-1”: (g. n)

(...)

Tomando por base o relatório da comissão, é possível concluir que a comissão não atendeu à determinação constante na Decisão Monocrática 00030/2024-1, de 22.01.24, pois não apurou os fatos, não identificou os responsáveis, não quantificou corretamente o montante do dano, não obteve o respectivo ressarcimento, assim como também não demonstrou a instauração da Tomada de Contas Especial mediante autuação de processo específico, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/2020.

(...)

Considerando que a Decisão Monocrática 00030/2024-1, determinou a apresentação dos documentos oriundos do processo administrativo referente à Portaria nº 574/2023, demonstrando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento, ou, então, demonstre a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela Lei Complementar nº 173/2020.

Considerando, ainda, que não houve cumprimento de nenhuma das duas determinações contidas na Decisão Monocrática 00030/2024-1, sugerimos a esta Corte de Contas que determine ao Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, que instaure a Tomada de Contas Especial, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela Lei Complementar nº 173/2020.

Considerando que o presente processo completou dois anos e dois meses, desde a sua autuação no dia 10.12.2021, e que sequer consta nos autos a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação correta do dano, e a obtenção do respectivo ressarcimento, referente a pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20, sugerimos a esta Corte de Contas que seja determinado ao Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, que encaminhe o processo de Tomada de Contas Especial contendo os documentos e informações constantes no item 2.1, da presente Manifestação Técnica.

12- No [Parecer do Ministério Público de Contas 03168/2024-5](#), o Parquet argumentou que, devido ao descumprimento de duas determinações desta Corte, impõe-se aos responsáveis “multa no valor compreendido entre meio e vinte e cinco por cento”, na forma do art. 389, IV, da Resolução TC 261/2013. Pleiteia, ainda, que seja

(...) determinado ao senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito (...) que instaure Tomada de Contas Especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento”.

(...)

Mister se faz ponderar que a não aplicação de multa por transgressão à determinação representa, em última análise, um incentivo à negligência entre os



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

gestores públicos, porquanto passaria a ideia de que os prazos estabelecidos pelo TCE/ES são flexíveis e podem ser ignorados sem grandes consequências.

Na sequência, foi votado e prolatado o [Acórdão 01055/2024-1](#) que, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, decidiu por **não determinar** a instauração de tomada de contas especial, com os seguintes fundamentos:

1- Que a partir da Decisão Monocrática nº 00030/2024 (de 16/01/2024) “surge a primeira a proposta de instauração da TCE”. [Observação: de fato, a primeira proposta de TCE se deu na publicação do Acórdão 327/2023, publicado em 03/05/2023].

2- Ocorre que, entretanto, segundo o citado Acórdão, “segundo a interpretação literal [do artigo 2º da Instrução Normativa nº 32/2014], é necessário oportunizar a Administração a resolução interna de suas desídias” sendo necessário “antes de qualquer determinação ou discussão a respeito de implementação de Tomada de Contas, deve-se oferecer a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas”.

3- “Em arremate, (...), ainda não ocorreu a determinação de instauração da Tomada de Contas Especial (TCE), uma vez que a resolutividade se encontrava em vias administrativas. Conclui-se que as razões aqui apresentadas giram em torno da possibilidade ou não de instauração de TCE com o objetivo apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos em período **vedado pela Lei Complementar 173/20**.”

4- Segue o Acórdão: “**concordo** tanto com o entendimento defendido pela área técnica, bem como, pelo *parquet*, a respeito da irregularidade existente, conforme já concretizado no corpo do caderno processual, em específico, no Acórdão nº 01345/2022-1 – Plenário. (...) No entanto, **divirjo da posição técnica e ministerial**, no que tange à determinação de instauração de Tomada de Contas Especial”.

5- “Dessa forma, o presente voto, meticulosamente, passará por 03 fundamentos fulcrais, a fim de afastar a instauração de TCE, a qual busca a responsabilização de atos administrativos pautados em comandos legislativos. Quais sejam: 1. Os pressupostos de constitucionalidade e de legalidade quando do dispêndio remuneratório e o consequente lapso temporal; 2. A aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

presente caso; e 3. As medidas administrativas inauguradas (Comissão de Procedimento Administrativo)”.

6- Quanto aos pagamentos ilegais dos salários, o Acórdão 1055/2024 entendeu que “determinar a apuração de danos e a consequente responsabilização daquele que estava agindo dentro dos preceitos legais seria, por vez, abraçar violações às ordens constitucionais – federal e estadual”. Por consequência, “determinar ao gestor a abertura de uma tomada de contas especial, com objetivo de atingir os atos praticados, quando do lapso temporal de uma norma, até então presumidamente constitucional, abriria azo a burlas legislativas e a invasões de competências”.

7- Quanto a aplicação da LDB, o Acórdão 1055/2024 entendeu que “o gestor, de acordo com os artigos acima, não possuía alternativa, senão a de seguir o ordenado pela lei” municipal 1.017/2021, de forma que sua conduta estaria amparada “pelos ditames da presunção de constitucionalidade e pelo princípio reitor da administração – o da legalidade.”

8- Quanto às determinações deste TCE, no sentido de instaurar Tomada de Contas Especial (Acórdão 327/2023, publicado em 03/05/2023), o Acórdão 1055/2024 entendeu que “o Prefeito apresentou documentação a respeito da medida administrativa adotada, qual seja: o relatório final da Comissão de Procedimento Administrativo” (vide [Resposta de Comunicação 00071/2024-9](#), de 24/01/2024).

9- Quanto à conclusão da ITC, de que “a Comissão foi composta por servidores ocupantes, exclusivamente, de cargos comissionados e concluiu que o relatório não atendeu à determinação constante na Decisão Monocrática nº 00030/2024-1”, o Acórdão 1055/2024 alegou que “não se podem invalidar por completo os trabalhos, exclusivamente pelo fato de a sua organização subjetiva ser formada por servidores de cargos comissionados”. Toma como fundamento, por analogia, o Parecer em Consulta nº 00043/2021-2, grifando o texto **“contudo, não havendo servidores efetivos no órgão poderão ser utilizados servidores comissionados para ocupar tais vagas”**.

10- Complementa o referido Acórdão que “por meio de um exame clínico e pautado na imparcialidade, entendo que o relatório não deixou de cumprir por absoluto os pontos acima delineados, como apresentado pela área técnica. Dito isso, observei o cumprimento de algumas formalidades, como: os servidores não se furtaram em demonstrar os responsáveis, bem como



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

apresentaram os valores remuneratórios totais e individuais (páginas 15/22 da peça nº 02477/2024)".

Diante dos argumentos trazidos no Acórdão 1055/2022, o MPC apresentou as seguintes contestações, em síntese:

1- Que a argumentação trazida no referido Acórdão "efetua indevida relativização atípica da coisa julgada material administrativa, malferindo o art. 5º, XXXVI, CF, o art. 6º, LINDB, e os arts. 502, 503 e 508, CPC" e Mostra-se rotundamente equivocado o argumento de que a declaração de inconstitucionalidade em caráter incidental deve ter efeitos *ex nunc*.

2- Para o Parquet, "a dogmática constitucional brasileira é mais do que consolidada no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retrospectivos [*ex tunc*, portanto], seja ele proferido em sede de controle concentrado ou difuso" e "só será diversa se concretamente houver modulação de efeitos, *ex vi* do art. 27, Lei Federal n. 9.868/1999":

(...)

De modo que a prolação do [Acórdão 01345/2022-1](#) (evento 64) era o momento oportuno para o TCEES deliberar sobre avaliar se a eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.017/2021 seria *ex tunc* ou *ex nunc*, ou seja, se as remunerações pagas aos membros da Superintendência Geral Administrativa e de Controle constituíam danos ao Erário reparáveis.

3- Que a existência de indícios de **erro grosseiro e negligência grave do gestor** – enviar projeto de lei criando cargos sem prévia orientação técnica, jurídica e financeira – basta para que, ao contrário do alegado no citado Acórdão, remete a conduta do gestor ao art. 28 da LINDB, na linha da ADI STF 6421. Completa o Parquet:

(...)

É razoável tomar como regra o argumento de que a lei goza de presunção de constitucionalidade e o gestor que a aplica está em estrito cumprimento do dever legal e, portanto, de boa-fé, mas não pode ser erigido a dogma.

A generalização do fundamento deixa em ponto cego os casos em que na gênese da lei está o dolo ou erro grave daquele que posteriormente a executa. Seguramente será difícil descobrir e provar o ardil. Contudo, quando ele puder ser reconstruído com robusta margem de segurança — exatamente como no caso concreto —, será forçoso reconhecer o ilícito e puni-lo.

De mais a mais, aprovada a Lei, a sua aplicação não dissolve, absolutamente, o erro grosseiro no momento pré-legislativo. Mesmo porque, **no Estado Constitucional não há lugar para o dogma de que a Administração Pública é proibida de realizar controle de constitucionalidade.**

(...)

Os danos ao erário, nesse contexto, são devidos por quem criou a situação indevida à Administração Pública, no caso o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, senhor Enivaldo Euzébio dos Anjos, ao enviar para o Poder



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Legislativo Projeto de Lei criando cargos ao arrepio do art. 8º, VI, Lei Complementar Federal n. 173/2020. De modo que, se não é lícito exigir a restituição da remuneração dos serviços que efetivamente prestou os serviços, é lícito condenar quem criou tal situação a reparar os cofres públicos. Disso se tratava a realização das medidas administrativas e se tratará, doravante, a requerida Tomada de Contas Especial

4- Reforçando a existência de erro grosseiro e negligência grave, o gestor nomeou servidores comissionados para integrar a Comissão instaurada para realizar as medidas administrativas do art. 2º, IN TC 32/2014, fazendo-se urgente, portanto, a instauração de TCE.

5- Que a multa aplicada não expressa as graves falhas apontadas pelo NPREV na análise do relatório apresentado pela Comissão de Procedimento Administrativo, sendo oportuno a majoração da multa para o valor máximo de R\$ 10.000,00:

Faltas detectadas pelo NPPREV
• Não obteve resposta aos questionamentos, em relação ao presidente da câmara dos vereadores e à Coordenadoria Geral Administrativa; • Não apresentou relato cronológico das situações e dos fatos, não apresentou a descrição ilegal praticada por cada um dos responsáveis que contribuíram para o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20; • Não apresentou a identificação dos responsáveis contendo nome, CPF, endereço, cargo, matrícula, e período de exercício; • Não quantificou corretamente o débito, pois apenas apresentou o valor total e original pago a cada responsável, sem informar os valores individualizados e as datas de cada pagamento, sem atualizar cada um dos valores individualizados, com os respectivos acréscimos legais e com memória de cálculo; • Não apresentou indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos por cada um dos responsáveis pelo pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20; • Não apresentou relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano e apuração da responsabilidade dos envolvidos; e • Não notificou os responsáveis e concluiu que: - o I) os valores pagos a título de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/20 devem ser suportados pelo Município; - o II) inexiste dolo ou culpa a ser atribuída aos vereadores responsáveis pela aprovação da Lei nº 1.017/21, como também, ao Exmº Sr. Prefeito Municipal; e - o III) cabe ao Exmº Sr. Prefeito Municipal solucionar o processo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

4.2- Análise.

Conforme exposto, o MPC contesta os termos do Acórdão 1055/2024 que, em síntese, entendeu inoportuno a determinação de tomada de contas especial com base em três argumentos: a) os pressupostos de constitucionalidade e de legalidade b) a aplicação LINDB; e c) o procedimento administrativo adotado pela prefeitura, que pode ser caracterizado, segundo o referido Acórdão, como tomada de contas especial.

Iniciando a análise pelo item “c” (do procedimento administrativo adotado pela prefeitura), como afirmado, desde o **Acórdão 327/2023** (publicado em 03/05/2023) já havia sido determinada a tomada de contas especial: “**determinar, nos moldes do art. 2º da Instrução Normativa n. 32/2014**, a adoção de medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento (...) no prazo de 30 dias”.

Daí, como já delineado, em razão do descumprimento das determinações do Acórdão 327/2023, a [Decisão Monocrática 01250/2023-6](#), de 10/08/2023, determinou novamente, “ante ao não atendimento do subitem 1.2 do Acórdão 327/2023-8 – 2ª Câmara”, que “no prazo de 30 (...) dias **improrrogáveis**, adote as medidas administrativas com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento”.

Depois, em 04/09/2023, o Controlador Geral do município enviou a Portaria 574/2023, que nomeou a Comissão de Procedimento Administrativo e em 22/01/2024, a Decisão Monocrática 30/2024-1, determinou a notificação do prefeito para que “apresente, no prazo de 30 (trinta) dias **improrrogáveis**, os documentos oriundos do processo administrativo referente à Portaria 574/2023, demonstrando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento ou, então, demonstre a instauração da Tomada de Contas Especial”.

Foi, então, encaminhado pela prefeitura, em 24/01/2024, **266 dias após a publicação do Acórdão 327/2023**, o Processo Administrativo 10.943/2023 ([Peça Complementar 02477/2024-1](#)) “instaurado em cumprimento à Portaria 574/2023”.

Conforme relatado pelo Acórdão 1055/2024:

(...)

Posteriormente, o expediente foi reenviado para a área técnica, que, na oportunidade, propôs que o Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, comprovasse a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento, **ou** a instauração da tomada de contas especial, conforme se depreende da Manifestação Técnica 03940/2023 (peça 96). Essa proposta foi acolhida pela **Decisão Monocrática nº 00030/2024** (peça 98).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Assim, é a partir desse momento que surge a primeira a proposta de instauração da TCE.

(...)

Dessa forma, seguindo a interpretação literal, é necessário oportunizar a Administração a resolução interna de suas desidias. Em outras palavras, **antes de qualquer determinação ou discussão a respeito de implementação de Tomada de Contas, deve-se oferecer a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas.** Dito isso, este entendimento foi seguido por este relator para proferir o voto que segue.

Em arremate, e para adentrarmos propriamente às razões do voto, ainda não ocorreu a determinação de instauração da Tomada de Contas Especial (TCE), uma vez que a resolutividade se encontrava em vias administrativas. Conclui-se que as razões aqui apresentadas giram em torno da possibilidade ou não de instauração de TCE com o objetivo apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela Lei Complementar nº 173/20.

(...)

No entanto, **DIVIRJO DA POSIÇÃO TÉCNICA E MINISTERIAL**, no que tange à determinação de instauração de Tomada de Contas Especial com vistas a apuração e a quantificação dos danos, a apuração de fatos e a identificação de responsáveis. Essa determinação é a base da proposta que ora se analisa.

Em tempo, foi por diversas vezes oferecida **“a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas”** – no Acórdão 327/2023, de 03/05/2023, na Decisão Monocrática 1250/2023, de 10/08/2023 e na Decisão Monocrática 30/2024 em 22/01/2024, sendo que apenas em 24/01/2024, **266 dias após a publicação do Acórdão 327/2023**, foi encaminhado a esta Corte o Processo Administrativo 10.943/2023 (“relatório” da comissão de procedimento administrativo).

Ocorre, entretanto, que tal “relatório” em nada teve utilidade, conforme a análise esposada na [Manifestação Técnica 00565/2024-7](#), que listou 41 itens ausentes:

(...)

Tomando por base o relatório da comissão, é possível concluir que a comissão não atendeu à determinação constante na Decisão Monocrática 00030/2024-164, de 22.01.24, pois não apurou os fatos, não identificou os responsáveis, não quantificou corretamente o montante do dano, não obteve o respectivo ressarcimento, assim como também não demonstrou a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, haja vista o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/2020.

Tal conclusão é porque o relatório da comissão:

- Não obteve resposta aos questionamentos, em relação ao presidente da câmara dos vereadores e à Coordenadoria Geral Administrativa;
- Não apresentou relato cronológico das situações e dos fatos, não apresentou a descrição ilegal praticada por cada um dos responsáveis que contribuíram para o pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20;
- Não apresentou a identificação dos responsáveis contendo nome, CPF, endereço, cargo, matrícula, e período de exercício;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

- Não quantificou corretamente o débito, pois apenas apresentou o valor total e original pago a cada responsável, sem informar os valores individualizados e as datas de cada pagamento, sem atualizar cada um dos valores individualizados, com os respectivos acréscimos legais e com memória de cálculo;
- Não apresentou indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos por cada um dos responsáveis pelo pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20;
- Não apresentou relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano e apuração da responsabilidade dos envolvidos; e
- Não notificou os responsáveis e concluiu que:
 - I) os valores pagos a título de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela LC nº 173/20 devem ser suportados pelo Município;
 - II) inexistente dolo ou culpa a ser atribuída aos vereadores responsáveis pela aprovação da Lei nº 1.017/21, como também, ao Exmº Sr. Prefeito Municipal; e o III) cabe ao Exmº Sr. Prefeito Municipal solucionar o processo.

(...)

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Determinação ao Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, Prefeito do Município de Barra de São Francisco, que instaure Tomada de Contas Especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20, encaminhando os documentos e as informações a seguir elencados e nos termos da IN 32/2014:

- i. Portaria de nomeação da comissão de TCE, formada por servidores públicos, titulares de cargo ou emprego público, de provimento efetivo ou mesmo individualmente (art. 4º, da IN TC 32/2014, e item 2.1.1, da presente Manifestação Técnica)
- ii. Relatório da Comissão de TCE, com as seguintes informações (art. 4º, da IN 32/2014 e item 1.IV, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.3 desta Manifestação Técnica):

a) Número e assunto do processo de Tomada de Contas Especial na Prefeitura Municipal de Muniz Freire (item 1.IV.a, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.3.1, desta Manifestação Técnica);

b) Número e assunto dos processos administrativos objeto da Tomada de Contas Especial (item 1.IV.b, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.3.2, desta Manifestação Técnica);

c) Identificação dos responsáveis contendo nome, CPF ou CNPJ, endereço e, se servidor, cargo, matrícula e período de exercício (item 1.IV.c, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.3.3, desta Manifestação Técnica);

d) Identificação do inventariante ou do administrador provisório do espólio e/ou dos herdeiros/sucessores, no caso de responsável falecido (item 1.IV.d, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.3.4, desta Manifestação Técnica);

e) Quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis, contendo o valor original, o valor atualizado acompanhado da memória de cálculo e, se for o caso, o (s) valores da (s) parcela (s) recolhida (s) e a (s) data (s) do (s) recolhimento (s) com os respectivos acréscimos legais, nos termos do item 2.1.3.5, desta Manifestação Técnica, e item 1.IV.e, do Anexo Único, da IN 32/2014;

f) Relato cronológico das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

deram origem ao dano, com a indicação das folhas nos autos dos documentos e instrumentos que respaldaram os atos da comissão, nos termos do item 2.1.3.6, desta Manifestação Técnica, e item 1.IV.f, do Anexo Único, da IN 32/2014;

g) Descrição de como o ato ilegal praticado por cada um dos responsáveis contribuíram para a ocorrência do dano, nos termos do item 2.1.3.7, desta Manifestação Técnica, e item 1.IV.g, do Anexo Único, da IN 32/2014;

h) Indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos por cada um dos responsáveis que deram origem ao dano (item 1.IV.h, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.3.8, desta Manifestação Técnica);

i) Informação sobre eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que deram ensejo à instauração da Tomada de Contas Especial, assim como o atual estágio das ações judiciais e a comprovação documental das ações (item 1.IV.J, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.3.9, desta Manifestação Técnica);

j) Parecer conclusivo, com manifestação sucinta quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis (item 1.IV.I, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.3.10, desta Manifestação Técnica);

k) Outras informações consideradas necessárias (item 1.IV.k, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.3.11, desta Manifestação Técnica);

l) Relatório de TCE contendo as informações completas e fidedignas, onde no texto do relatório de TCE, deve identificar o número da folha do processo administrativo de TCE que subsidiou o referido texto, através dos documentos, das informações, e dos cálculos atualizados, completos e corretos (item 2.1.3.11, desta Manifestação Técnica);

iii. Relatório da unidade central de controle interno, com manifestação expressa sobre (item 1.V, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.4, desta Manifestação Técnica):

a) Adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização ou elisão do dano (item 1.V.a, do Anexo Único, da IN 32/2014);

b) inscrição na conta contábil “Diversos Responsáveis” ou correspondente e no cadastro de inadimplência, das responsabilidades em apuração (item 1.V.b, do Anexo Único, da IN 32/2014);

c) Adequada apuração dos fatos, com a indicação precisa dos dispositivos legais e regulamentares infringidos (item 1.V.c, do Anexo Único, da IN 32/2014);

d) O cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial (item 1.V.d, do Anexo Único, da IN 32/2014);

e

e) Correta quantificação do dano e atribuição da responsabilidade de ressarcir (item 1.V.e, do Anexo Único, da IN 32/2014);

iv. Identificação, pela Unidade Central de Controle Interno, no Anexo Único, da IN 32/2014, do número da folha do processo de TCE, que contém cada uma das referidas manifestações (itens “1.V.a” a “1.V.e”, Anexo Único, da IN 32/2014), no relatório da Unidade Central de Controle Interno;

v. Pronunciamento da autoridade administrativa competente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer da Unidade Central de Controle Interno (item 1.VI, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.5, desta Manifestação Técnica);

vi. cópia dos seguintes documentos (item 1.VII, do Anexo Único, da IN 32/2014):



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

- a) Comprovantes das despesas e/ou outros documentos necessários para demonstração da ocorrência de dano (item 1.VII.a, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- b) Cópia dos processos administrativos que tratam da proposição do projeto de lei que resultou na Lei Municipal nº 1017/21 (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- c) Comprovação dos locais e períodos, onde cada um dos servidores ocupantes dos cargos comissionados criados na vigência das restrições impostas pela LC Federal nº 173/2020 exerceram as suas funções (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- d) Comprovação documental contendo os cargos, os períodos, inclusive dos cargos acumulados que foram exercidos por cada um dos ocupantes de cargos comissionados nomeados na vigência das restrições impostas pela LC Federal nº 173/2020 (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- e) Ficha Financeira gerada pelo sistema informatizado de Folha de pagamento, assinada pelo (a) responsável pelo Setor de Recursos Humanos, com as informações analíticas, referentes a todas as rubricas e valores mensais de remunerações e descontos de cada um dos ocupantes dos cargos comissionados criados na vigência das restrições impostas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, inclusive dos cargos acumulados (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- f) Declaração do (a) responsável pelo Setor de Recursos Humanos informando: **a)** data inicial e final que ocorreram os pagamentos a cada um dos ocupantes dos cargos comissionados criados na vigência das restrições impostas pela LC Federal nº 173/2020; **b)** nome, matrícula, cargos acumulados, períodos ocupados em cada cargo, em relação aos servidores que ocuparam outros cargos e os cargos criados pela Lei Municipal nº 1017/21 (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- g) Declaração do (a) responsável pelo Setor de Recursos Humanos informando a data de cada pagamento realizado a cada um dos ocupantes dos cargos comissionados criados na vigência das restrições impostas pela LC Federal nº 173/2020 (item 2.1.6, desta Manifestação Técnica);
- h) Outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (item 1.VII.h, do Anexo Único, da IN 32/2014);
- vii. Notificações remetidas aos responsáveis, acompanhadas dos respectivos avisos de recebimento ou qualquer outro documento (item 1.VII.b, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.7, desta Manifestação Técnica);
- viii. Pareceres emitidos pelas áreas técnicas da unidade jurisdicionada, incluída a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis; que assegure a ciência do (s) notificado (s) (item 1.VII.c, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.8, desta Manifestação Técnica);
- ix. Depoimentos colhidos (item 1.VII.e, do Anexo Único, da IN 32/2014 e item 2.1.9, desta Manifestação Técnica);
- x. Manifestações do (s) notificado (s) (item 1.VII.e, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.10, desta Manifestação Técnica);
- xi. Comunicação à autoridade policial, quando for o caso (item 1.VII.g, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.11, desta Manifestação Técnica);
- xii. Outros documentos considerados necessários ao melhor julgamento da tomada de contas especial pelo TCEES (item 1.VII.h, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.12, desta Manifestação Técnica);
- xiii. Declaração de que os membros da Comissão de TCE não se encontram impedidos de atuar no procedimento (item 1.III, do Anexo Único, da IN 32/2014, e item 2.1.13, desta Manifestação Técnica);



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

- xiv. Condução do processo de TCE, contendo todos os elementos fáticos e jurídicos elencados no art. 8º, da IN 32/2014, demonstrados, tomando por base as informações contidas no parágrafo único, do art. 8º, da IN 32/2014 (item 2.1.14, desta Manifestação Técnica);
- xv. Adoção das providências contidas no art. 18, inc. I, e no item “1.V.b”, do Anexo Único, da IN 32/2014 (item 2.1.14, desta Manifestação Técnica).
- xvi. Realização do registro contábil nos termos do item 2.1.14, desta Manifestação Técnica.
- xvii. Nota de Conferência, devidamente preenchida, nos termos o art. 13, da IN 32/2014 e item 2.1.15, desta Manifestação Técnica;

Logo, com a devida vênia, não parece evidente, como afirma o Acórdão 1055/2024, que “o Prefeito apresentou documentação a respeito da medida administrativa adotada, qual seja: o relatório final da Comissão de Procedimento Administrativo”, pois tal peça não apresenta qualquer das informações, dados e procedimentos exigidos pela IN 32/2014 quanto à adoção de “medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano”. (g.n.)

Veja-se que – ainda que não acolhido pelo Acórdão 1055/2024 – a considerar o ritmo imposto pela prefeitura de Barra de São Francisco, a tomada de contas especial, referenciada já no Acórdão 327/2023 e principal objeto da IN 32/2014 – possivelmente não seria processada a tempo, uma vez que a irregularidade prescreveria em 2026.

O que se observa, de fato, são ações e condutas protelatórias que em nenhum momento indicaram motivação e ânimo suficientes, dos agentes municipais envolvidos, para enfrentar a irregularidade relatada em tempo adequado e regimental: como já havia indicado a MT 565/2024, não se mostra em conformidade com o conjunto normativo pátrio que a comissão de procedimento administrativo (ou de TCE) – a produzir provas de irregularidades contra o prefeito municipal que os contratou – seja formada unicamente por servidores comissionados em cargos de livre nomeação e exoneração:

(...)

Considerando que a iniciativa da Lei Municipal nº 1.017/2021/21 foi do Chefe do Poder Executivo Municipal, e que este nomeou para compor a Comissão de Procedimento Administrativo, o Subprocurador Geral do Município e dois Secretários Municipais, **todos nomeados pelo então Prefeito do Município de Barra de São Francisco para os referidos cargos de livre nomeação e exoneração, demonstrando indício de violação ao princípio da impessoalidade referido da Constituição Federal de 1998 (art. 37, caput).**

Portanto, para atuar no processo, os membros designados na portaria instauradora deveriam ser servidores públicos estáveis e não se enquadrar em nenhum dos casos de impedimentos ou suspeição, no entanto, a Portaria 574/23, nomeou exclusivamente servidores ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração, para apurar os fatos, identificar os responsáveis,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente a pagamento de vencimentos a servidores públicos (também ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração) em período vedado pela lei complementar nº 173/20.

Em sentido contrário argumentou o Acórdão 1055/2024:

(...)

De início, concordo com o fundamentado apresentado pela área técnica a respeito de a comissão ser composta por servidores estáveis e não comissionados, **porém não se podem invalidar por completo os trabalhos, exclusivamente pelo fato de a sua organização subjetiva ser formada por servidores de cargos comissionados. Isto é, não se pode anular, por meio de uma presunção relativa, o apresentado no relatório final pelo simples fato de os servidores ocuparem cargos de livre nomeação e exoneração. Logo, deve haver uma apreciação atenta e pautada na presunção de veracidade dos atos e da boa-fé dos servidores, sem dúvida à legitimidade dos trabalhos realizados.**

Ademais, um alerta deve ser feito, o entendimento que apresento é delineado após o estudo do problema apresentado - ciclo interpretativo a cada caso. Deve-se haver uma atenção a respeito da composição das comissões de procedimentos administrativos e outras afins.

Entende ser prudente a formação da parte orgânica por servidores efetivos – sem pendência ou discricionariedade de ocupação do cargo - para que não haja dúvidas e entendimentos controvertidos, quanto a legitimidade e a imparcialidade dos relatórios ou, ao menos, uma composição mista, quando a volatilidade do cargo em comissão não se tornar empecilho para valoração positiva dos trabalhos.

Neste sentido, não há apenas “uma presunção relativa” quanto à atuação de uma comissão formada por servidores comissionados na elaboração de um relatório inábil e parcial, mas o próprio relatório a configurar a “presunção de veracidade dos fatos” a fundamentar a sua ilegitimidade⁶.

Tanto que o tal relatório, de forma inusitada (entendemos que o poder executivo não tem jurisdição) sobre o poder legislativo), apontou a responsabilidade solidária de todos os vereadores que aprovaram a Lei 1.017/2021, inconstitucional e ilegal, pelos danos resultantes da irregularidade (e neste ponto sequer abordamos a ausência de procedimentos persecutórios adequados em relação aos edis).

⁶ Abrimos parêntesis para comentar a afirmativa do Acórdão 1055/2024, de que “deve-se haver uma atenção a respeito da composição das comissões de procedimentos administrativos e outras afins (...) prudente a formação da parte orgânica por servidores efetivos”: o que se tem observado nos diversos processos de tomada de contas especial recebidos por esta Corte é que na maior parte dos municípios (se não todos), em especial nos médios e menores, a determinação da TCE é inócua, pois mesmo que sejam realizadas por servidores efetivos, a proximidade com o gestor é elemento constrangedor para um relatório imparcial e independente. Neste sentido, a atenção à composição das comissões não é garantia de melhores (imparciais) relatórios, sendo, s.m.j., oportuno debater a eficiência e eficácia do instrumento “tomada de contas especial”, especialmente quando os gestores são instados a adotar medidas que venham a produzir provas contra si mesmos, o que resulta, como no presente caso, em medidas protelatórias, de todos os formatos – e os relatórios de TCE, incompletos e inúteis, são a principal estratégia, já que são remetidos de volta para os devidos ajustes por diversas vezes, até, normalmente, a irregularidade prescrever.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Assim, s.m.j., entendemos haver equívoco no Acórdão 1055/2024, que afirmou “que o Prefeito apresentou documentação a respeito da medida administrativa adotada, qual seja: o relatório final da Comissão de Procedimento Administrativo, instaurada com o fim de cumprir a determinação inserta no Item 1.2 do Acórdão TC-327/2023-8” – repisamos: a documentação apresentada não se mostra útil para no sentido de atender as diversas determinações ao gestor “de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento”.

Há de se considerar, ainda, a tese do Acórdão 1055/2024, de que “é necessário oportunizar a Administração a resolução interna de suas desídias” sendo essencial “antes de qualquer determinação ou discussão a respeito de implementação de Tomada de Contas, deve-se oferecer a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas”.

Ora, como já afirmamos, foram exatamente estes os objetivos (“oportunizar a Administração a resolução interna de suas desídias”) das determinações do Acórdão 327/2023, de 03/05/2023, da Decisão Monocrática 1250/2023, de 10/08/2023 e da Decisão Monocrática 30/2024 em 22/01/2024, sendo que apenas em 24/01/2024, 266 dias após a publicação do Acórdão 327/2023, foi encaminhado pela prefeitura de Barra de São Francisco a esta Corte o fatídico Processo Administrativo 10.943/2023 que, apesar de evidente o dano causado (R\$220.792,73), concluiu que “a comissão encerra os seus trabalhos e **encaminha os autos ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, a quem cabe solucioná-los**”, sem a adoção de qualquer medida saneadora ou para recomposição do dano e a adoção imediata de providências para a instauração da TCE.

De qualquer forma, a omissão da administração em adotar medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano, no presente caso, não deve ser empecilho para a determinação da instauração da tomada de contas especial, conforme MATIAS (2011):

(...)

Sendo a TCE uma medida de exceção da Administração, até quando poderia a autoridade competente do órgão ou entidade lesada adotar providências no sentido de sanear a omissão no dever de prestar contas ou as irregularidades danosas ao erário ou mesmo tentar obter o ressarcimento do prejuízo?

A resposta encontra-se no art. 1º, § 1º, IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007), que fixa em 180 dias o prazo para o gestor público competente adotar medidas com a finalidade de apurar as irregularidades com dano ao erário, identificar os agentes responsáveis, quantificar o prejuízo e buscar sua reparação.

Essa deve ser considerada a fase de apuração dos pressupostos da TCE e saneamento administrativo do dano ou, ainda, simplesmente período de exceção da TCE, visto que somente no caso de insucesso daquelas medidas é que deverá ser deflagrada imediatamente a TCE.

Portanto, não obtida, no prazo máximo de 180 dias, pelas vias administrativas tradicionais o saneamento da irregularidade ou a recomposição do dano, faz-se necessário continuar a persecução do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

ressarcimento ao erário e a responsabilização do agente público, desta feita em sede de processo de tomada de contas especial, imediatamente e devidamente instaurado.

Esse prazo, segundo os incisos I e II, § 2º, art. 1º, da IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007) deve ser contado nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da data fixada para a apresentação da prestação de contas; e, nos demais casos, da data do evento (irregularidade), quando conhecida, ou da data da ciência do fato irregular pela Administração.

(...)

De outro modo, o decurso do prazo de até 180 dias para a recomposição do dano pelas vias administrativas internas, sem a instauração da TCE, não resulta na aplicação dos institutos processuais da perempção, prescrição ou decadência na instauração da TCE, tendo em vista os princípios da proteção ao patrimônio público e da imprescritibilidade das ações de ressarcimento da União.

Nesse caso, a Administração deverá deflagrar a tomada de contas especial mesmo ultrapassado aquele prazo, sem prejuízo da responsabilização do agente público que deu causa à intempestividade de tal providência, visto caracterizar grave infração à norma legal e possibilitar a declaração de solidariedade com o responsável pelo dano (art. 1º, § 1º, IN TCU nº 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007).

(...)

Conforme antes tratado, em seu modo ordinário de constituição, a TCE somente deve ser instaurada pelo repassador de recursos depois de esgotadas as medidas administrativas com vistas ao saneamento da irregularidade ou ressarcimento do dano.

Todavia, há situações em que podem antecipar a deflagração da TCE, independentemente das medidas administrativas já adotadas ou do resultado da análise da prestação de contas pelo concedente, no caso de malversação de transferências federais. São elas:

- Determinação de Colegiado do TCU para órgão ou entidade instaurar a TCE, independentemente das medidas administrativas adotadas, consoante o que dispõe o art. 8, § 1º, Lei nº 8.443/1992 (BRASIL. Lei, 1992), c/c art. 3º, § 3º, IN TCU nº 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007);
- Recomendação dos órgãos de controle interno para que o órgão ou entidade lesada instaure o processo de TCE; e
- Conversão pelo TCU de processo de fiscalização, denúncia ou representação em TCE, onde esteja configurado dano ao erário superior ao valor mínimo para instauração da TCE (art. 47, Lei nº 8.443/1992 (BRASIL. Lei, 1992), c/c art. 252, RI/TCU (BRASIL. TCU, 2002) e art. 11, IN TCU nº 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007)

Nessas hipóteses, a tomada de contas especial é instaurada ou convertida imediatamente, devendo, em regra, seguir seu curso sem perpassar pela fase de apuração e saneamento a cargo do órgão ou entidade instauradora. Isso porque a apuração dos fatos, a responsabilização e a quantificação do débito (pressupostos essenciais da TCE) já devem ter ocorrido de alguma forma no âmbito dos órgãos de controle, e circunstanciados nos papéis de trabalho que fundamentam os respectivos relatórios de fiscalização e de auditoria.

(In "Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?" MATIAS, Mauro Rogério Oliveira. **Revista do TCU 122, set/dez 2011**).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Mais ainda, e de forma contraditória, o próprio Acórdão 1055/2024 (que afirmou ser necessário “oferecer a oportunidade de saneamento por meio de medidas administrativas”), entendeu de forma diferente, que o relatório apresentado pela “comissão” instaurada pela prefeitura **teria alguma validade** (na forma do “procedimento administrativo” previsto no art. 2º da Resolução 32/2014), pois “frente a apresentação documental parcial e a não completude de todos os pontos no relatório da comissão, emana entendimento no sentido de aplicação de multa em razão da **apresentação incompleta do relatório** da comissão”.

Fica evidente, diante dessa contradição, a existência de um possível equívoco na interpretação do referido Acórdão, ao fundamentar que não seria cabível a determinação da instauração da tomada de contas especial.

Isso porque, ou se invalida o relatório da comissão – considerando-se o não atendimento à Resolução 32/2012 –, hipótese em que haveria um erro relevante por parte do gestor e dos membros da comissão, diante do descumprimento das determinações desta Corte; ou, ainda que reconhecidamente inepto (conforme apontado na MT 565/2024, que indicou a ausência de 41 itens essenciais para sua adequação), o relatório não poderia ser considerado suficiente para atender ao disposto no art. 2º da Resolução 32/2014, demandando sua complementação pelo jurisdicionado, o que também configuraria uma falha significativa na atuação do gestor e da comissão. Em ambos os cenários, restaria comprometida a presunção de boa-fé do gestor.

Na forma de agravante, tem-se que a denúncia original foi feita pelo Procurador do Município, conhecida por meio da Decisão Monocrática nº 01085/2021 e, ainda, conforme o MPC “(...) o Chefe do Poder Executivo que conhece o erro grosseiro à base do Projeto de Lei de sua própria autoria, consubstanciado em **não colher orientação técnica** antes de enviá-lo ao Poder Legislativo”.

Há, ainda, que se analisar a impertinência da determinação da tomada de contas especial em razão **do item “a”**, da inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei Municipal 1.017/2021. Para o Acórdão 1055/2024, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade têm efeitos *ex-nunc*:

O acolhimento do incidente de constitucionalidade, insertos do Acórdão nº 01345/2022 – Plenário, datam do dia 17/11/2022 (publicação) extrai-se, dessa forma, que até a data, o gestor reservava-se aos critérios da presunção de constitucionalidade e de legalidade da lei promulgada. Observa-se que a proposta possui um caráter retrospectivo, abrangendo período anterior ao reconhecimento acima disposto – adota efeito retroativo visando alcançar apuração e responsabilização de atos protegidos pelo manto do Princípio da Legalidade.

Dito isso, é precisamente neste ponto que ocorre a ruptura do véu da separação de deveres e de competências, uma vez que, durante esse intervalo temporal, uma lei constitucional estava em vigor e produzia efeitos, não cabendo ao



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

controle externo perseguir consequências de atos amparados em lei, até então, perfeita.

Nos ditos do Controle Abstrato de Constitucionalidade e da Responsabilidade, o Supremo Tribunal Federal - STF⁷ entende que, para que seja admitida uma suposta responsabilização, a lei já deve ter sido considerada inconstitucional, razão por que as leis gozam de presunção de constitucionalidade; caso não, inexistente a responsabilidade.

Estendendo o entendimento, frente a analogia, ao caso em questão, determinar uma responsabilização, frente a atos ocorridos anteriormente ao reconhecimento da ilegalidade, estaria a Corte de Contas estendendo os efeitos de sua decisão às origens do texto legal, ou seja, para além de sua competência funcional; ademais, estaria abraçando a Teoria da Abstração do Controle Difuso sem qualquer fundamentação sólida, doutrinária e constitucional para tanto.

A fim de fundamentar ainda mais o posicionamento, é importante salientar que as decisões emanadas por esta Corte de Contas, em sede de controle, devem, preferencialmente, **produzir efeitos ex nunc⁸ (efeitos não retroativos)**, ou seja, efeitos prospectivos. Isso significa que tais decisões não devem ser aplicadas a situações pretéritas, sob pena de se priorizar a interpretação desta Corte sobre aquela emanada do próprio texto legal, ou seja, produzido pelo Poder competente para tal.

Neste sentido, deve prevalecer a tese trazida pelo Parquet, em especial porque, como argumentado, **“a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retrospectivos, seja ele proferido em sede de controle concentrado ou difuso”**

(...)

Mostra-se rotundamente equivocado o argumento de que a declaração de inconstitucionalidade em caráter incidental deve ter efeitos *ex nunc*.

A dogmática constitucional brasileira é mais do que consolidada no sentido de que a **declaração de inconstitucionalidade produz efeitos retrospectivos, seja ele proferido em sede de controle concentrado ou difuso**. A eficácia temporal só será diversa se concretamente houver modulação de efeitos, *ex vi* do art. 27, Lei Federal n. 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e o julgamento

⁷ “Ato legislativo. Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil do Estado. Cabe responsabilidade civil pelo desempenho inconstitucional da função do legislador” (STF, RE n. 158.962, Rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/175). No mesmo sentido: STF, RE 153.464, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, JSTF 189/14: “O Estado responde civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar. Responsabilidade civil. Ato legislativo.

A responsabilidade civil em razão do ato legislativo só é admitida quando declarada pelo STF a inconstitucionalidade da lei causadora do dano a ser ressarcido, isso em sede de **controle concentrado**. Assim, não se retirando do ordenamento jurídico a Lei n. 8.024/1990, não há como se falar em obrigação de indenizar pelo dano moral causado pelo Bacen no cumprimento daquela lei.

Precedente citado: REsp 124.864-PR, DJ 28.9.1998. REsp 571.645-RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 21.9.2006.

⁸ Portal CNMP. Glossário – Ex nunc. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/8066-ex-nunc#:~:text=Quer%20dizer%20que%20a%20decis%C3%A3o,que%20foi%20proferida%20em%20diante.>>

nunc#:~:text=Quer%20dizer%20que%20a%20decis%C3%A3o,que%20foi%20proferida%20em%20diante.> Acesso em: 21 ago. 2024.”



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Veja a doutrina:

Por último, nesse estudo resta salientar apenas sobre quais são **os efeitos da decisão no controle difuso no Brasil?**

Ora, os efeitos são, sem dúvida, *ex tunc* e *inter partes*, pois o que se julga é um caso concreto, então será necessário que se produza efeitos retroativos e somente entre as partes envolvidas. Esta é a regra.

[...]

Exceções aos efeitos do Controle Difuso-concreto:

[...]

Ou seja, os efeitos da decisão proferida em controle difuso-concreto de constitucionalidade podem ser diferenciados na perspectiva temporal (ao invés de *ex tunc*, *ex nunc* ou *modulação de efeitos*) e diferenciados quanto aos atingidos (ao invés de *inter partes*, *erga omnes*). Nesse sentido, **existem duas exceções:**

1ª) Exceção, pacificada na doutrina e na jurisprudência: no que tange aos **efeitos temporais** do controle difuso, sem dúvida, pode haver exceção. A regra é o efeito retroativo, mas pode ser que excepcionalmente o efeito não seja retroativo (*ex nunc*), sendo, portanto, que a decisão pode ser até mesmo modulada (manipulação ou modificação de efeitos)

Significa que, silente a decisão, a declaração de inconstitucionalidade (seja no controle difuso-concreto ou concentrado-abstrato) produz efeitos ***ex tunc***.

De modo que a prolação do [Acórdão 01345/2022-1](#) (evento 64) era o momento oportuno para o TCEES deliberar sobre avaliar se a eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.017/2021 seria *ex tunc* ou *ex nunc*, ou seja, se as remunerações pagas aos membros da Superintendência Geral Administrativa e de Controle constituíam danos ao Erário reparáveis.

Assim, há duas razões incontornáveis para concluir que o [Acórdão 01345/20221](#) (evento 64) **produziu efeitos *ex tunc*: primeiro, porque o Plenário não deliberou sobre a modulação de efeitos**, o que atrai a incidência da regra da eficácia temporal retroativa (*ex tunc*); **segundo, porque determinou a realização das medidas administrativas de que trata o art. 2º, IN TC 32/2014**, deixando claro que estimou o pagamento dos membros da Superintendência Geral Administrativa e de Controle como danos que deveriam ser ressarcidos ao Erário.

Veja-se, por exemplo, notícia no site do STF acerca do RE 730462:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

STF analisará efeitos de declaração de inconstitucionalidade em decisão irrecorrível

O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, por unanimidade, a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Recurso Extraordinário (RE) 730462. Esse processo aborda a possibilidade de desconstituir decisão com trânsito em julgado, mesmo após o prazo da ação rescisória, em razão de posterior declaração de inconstitucionalidade de norma pelo STF em sede de controle concentrado.

No caso dos autos, os autores do recurso questionam acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) que rejeitou pedido de arbitramento de honorários advocatícios expressamente afastados por meio de sentença judicial que entendeu válido o artigo 29-C da Lei 8.036/1990, inserido pela Medida Provisória 2.164/2001.

Esse dispositivo, que vedava a fixação de honorários nas ações entre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e os titulares das contas vinculadas, foi posteriormente declarado inconstitucional pelo Supremo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2736.

O acórdão questionado assentou que **a declaração de inconstitucionalidade, como regra, produz efeitos para todos (*erga omnes*), alcançando os atos pretéritos (*ex tunc*) que contenham vício de nulidade**. Contudo, “não significa dizer que a retroatividade possa alcançar, inclusive, as decisões judiciais transitadas em julgado, sob pena de propiciar insegurança nas relações sociais e jurídicas”.

No STF, os recorrentes apontam ofensa ao artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, ao considerar que o advogado não é parte e a condenação, nos honorários – conforme exige o artigo 20 do Código de Processo Civil (CPC) –, não pode ser objeto do trânsito em julgado.

Com base nessa violação constitucional, eles também alegam que o efeito retroativo (*ex tunc*) no julgamento da ADI 2736 retirou do ordenamento jurídico a Medida Provisória 2.164/2001, fazendo com que os honorários pudessem ser cobrados nas ações entre o FGTS e os titulares das contas vinculadas.

<https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-analisara-efeitos-de-declaracao-de-inconstitucionalidade-em-decisao-irrecorrivel/>:

Assim, acolhemos a tese defendida pelo Parquet, quanto aos efeitos *ex tunc* das declarações de inconstitucionalidade, ao contrário do que esposado pelo Acórdão 1055/2024 – “em sede de controle, devem, preferencialmente, produzir *efeitos ex nunc* (efeitos não retroativos), ou seja, efeitos prospectivos”, de forma que também aqui não se mostra pertinente a opção por não determinar a instauração da tomada de contas especial no presente caso.

Já quanto a aplicação da LINDB (item “b”) na tese de que que “o gestor (...) não possuía alternativa, senão a de seguir o ordenado pela lei”, o que se vê, de fato, é que, *a contrario sensu*, a norma citada pela Defesa (LINDB) agrava a conduta da agente, em seu art. 28 – caracterizado os **erros graves** na conduta do gestor ao longo do processo, anulando qualquer presunção de boa-fé, em especial pelos reiterados descumprimentos das decisões desta Corte, conforme o MPC:

(...)

Ao argumento anterior, suficiente para sustentar a posição ora defendida pelo MPC, é possível acrescentar outro, igualmente fulminante: o Prefeito Municipal



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

de Barra de São Francisco, principal responsável pelo respeito à higidez financeira do Município de Barra de São Francisco e, portanto, ao respeito às normas de Direito Financeiro, muito especialmente no calor das intempéries infligidas pela Pandemia de Covid-19, **não poderia ter criado cargos sem colher orientação jurídica dos seus órgãos internos**. Ao agir assim, é lícito dizer que, no mínimo, **cometeu erro grosseiro, para os fins do art. 28, LINDB** (...)

O Supremo Tribunal Federal (STF), nessa mesma linha, definiu na ADI 6421, especialmente relevante porque urdida no contexto do enfrentamento à pandemia de Covid-19, que o erro grosseiro de que trata o art. 28, LINDB, abrange as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves:

(...)

E razoável tomar como regra o argumento de que a lei goza de presunção de constitucionalidade e o gestor que a aplica está em estrito cumprimento do dever legal e, portanto, de boa-fé, mas não pode ser erigido a dogma. (...)

De mais a mais, aprovada a Lei, a sua aplicação não dissolve, absolutamente, o erro grosseiro no momento pré-legislativo. Mesmo porque, **no Estado Constitucional não há lugar para o dogma de que a Administração Pública é proibida de realizar controle de constitucionalidade**.

(...)

Assim, o Chefe do Poder Executivo que conhece o erro grosseiro à base do Projeto de Lei de sua própria autoria, consubstanciado em não colher orientação técnica antes de enviá-lo ao Poder Legislativo, tem o dever de realizar o controle de constitucionalidade, deixando de aplicar a Lei em que veio a se converter.

Pelo exposto, considerando que “os danos ao erário, nesse contexto, são devidos por quem criou a situação indevida à Administração Pública, no caso o Prefeito Municipal de Barra de São Francisco”, conforme o Parquet, e diante do exposto, entendemos caber razão ao MPC no presente Pedido de Reexame, para que seja para reformado o Acórdão 01055/2024-1 com vistas a declarar o não cumprimento do Acórdão 00327/2023-1, determinar a instauração de Tomada de Contas Especial pela prefeitura de Barra de São Francisco e, em razão da configuração dos erros graves cometidos, a majoração da multa por descumprimentos, para R\$10.000,00.

Por fim, que sejam adotadas providências para dar celeridade ao processo, em especial quanto à conformação da comissão de tomada de contas especial, a ser formada, em razão do histórico apresentado nos autos, por servidores efetivos.

5- CONCLUSÃO.

Diante do exposto nesta instrução técnica de recurso, opinamos pelo **CONHECIMENTO** do presente Pedido de Reexame, interposto pelo Ministério Público de Contas, sendo-lhe, no mérito, dado **PROVIMENTO**, para a **REFORMA** do Acórdão 01055/2024-1, com vistas a declarar o não cumprimento do Acórdão 00327/2023-1, **DETERMINAR** a instauração de **Tomada de Contas Especial** pela prefeitura de Barra de São Francisco e, em razão da configuração dos erros graves



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

cometidos, a **MAJORAÇÃO** da multa por descumprimentos das decisões desta Corte, para R\$10.000,00.

Em 18 de fevereiro de 2025.

[...]"

O Ministério Público de Contas se insurge contra o Acórdão TC 01055/2024-1 da 2ª Câmara do Tribunal de Contas, que deixou de determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, apesar da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.017/2021 e da identificação de dano ao Erário no valor de R\$ 220.792,73. O Ministério Público pugna pela reforma do acórdão, com determinação da Tomada de Contas Especial e majoração da multa aplicada ao Prefeito Municipal.

Coaduno com o entendimento de que o Acórdão TC 01055/2024-1 viola a coisa julgada material ao afastar a necessidade de apuração dos responsáveis e do ressarcimento ao Erário, descumprindo o disposto no Acórdão TC 00327/2023-1, que determinou expressamente a adoção de medidas administrativas para quantificação do dano e reparação dos cofres públicos.

Entendo, outrossim, que a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.017/2021, realizada pelo Acórdão TC 01345/2022-1, produz efeitos *ex tunc*, pois não houve modulação expressa de seus efeitos. Assim, os valores pagos com base na norma inconstitucional configuram dano ao Erário, devendo ser objeto de ressarcimento.

Concordo, em parte, com a sugestão da majoração da multa aplicada em face da extensa fundamentação acima exposta, devendo fixar a multa em valor 50% maior ao previsto no acórdão atacado, como forma de garantir o cumprimento das decisões da Corte de Contas

Diante de todo o exposto na Instrução Técnica de Recurso, subscrevo a análise procedida para dar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Especial de Contas.

Assim, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo os termos do entendimento técnico e parcialmente do Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Conselheiro Relator, em:

1. CONHECER o Pedido de Reexame para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO, reformando o ACÓRDÃO TC 01055/2024-1 2ª Câmara**, proferido nos autos do **Processo TC 08010/2021-8** para:

1.1. DETERMINAR ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, **Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos**, que instaure uma **Tomada de Contas Especial** com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento, referente ao pagamento de vencimentos a servidores públicos em período vedado pela lei complementar nº 173/20, encaminhando os documentos e as informações contidas na IN 32/2014, alertando que o não atendimento desta decisão poderá ensejar a aplicação do disposto no art. 16 da IN 32/2014, do art. 389, IV do RITCEES e do art. 135, IV, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

1.2. APLICAR MULTA de **R\$ 1.500,00** (mil e quinhentos reais) ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Sr. **Enivaldo Euzébio dos Anjos**, por descumprimentos da **Decisão Monocrática 00030/2024-1**, de acordo com art. 389, IV do RITCEES e do art. 135, IV da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte);

2. CIENTIFICAR os interessados do teor da presente decisão;

3. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913