

ATOS DO PLENÁRIO.....	1
Acórdãos e Pareceres - Plenário .....	1
Outras Decisões - Plenário .....	38
ATOS DA 1ª CÂMARA .....	40
Acórdãos e Pareceres - 1ª Câmara .....	40
Outras Decisões - 1ª Câmara .....	50
ATOS DA 2ª CÂMARA .....	50
Acórdãos e Pareceres - 2ª Câmara .....	50
ATOS DOS RELATORES .....	64
ATOS DA PRESIDÊNCIA .....	65
ATOS DA DIRETORIA GERAL DE SECRETARIA .....	101

## ATOS DO PLENÁRIO

### Acórdãos e Pareceres - Plenário

#### ACÓRDÃOS

**NOTIFICAÇÃO** do conteúdo dispositivo dos Acórdãos, nos termos do artigo 66, parágrafo único, da Lei Complementar nº 621/2012, encontrando-se os autos na Secretaria Geral das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. O inteiro teor dos Acórdãos se encontra disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

#### ACÓRDÃO TC-743/2016 - PLENÁRIO

**PROCESSO** - TC-2280/2012 (APENSOS: TC-2684/2012)

**JURISDIÇÃO** - CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

**ASSUNTO** - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

**RESPONSÁVEIS** - JULIO CESAR FERRARE CECOTTI E PEDRO HENRIQUE FERREIRA VASSALO REIS

**ADVOGADO** - ALEX VAILLANT FARIAS (OAB/ES Nº 13.356)

**EMENTA:** 1) REJEITAR A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE - 2) RESOLVER O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA NEGAR EXEQUIBILIDADE AO ARTIGO 13, DA RESOLUÇÃO Nº 14/94 - FORMAR PREJULGADO - 3) DEIXAR DE INSTAURAR INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - 4) AFASTAR IRREGULARIDADES - 5) SOBRESTAR JULGAMENTO DE IRREGULARIDADE E FORMAR AUTOS APARTADOS - 6) REGULAR COM RESSALVA E QUITAÇÃO - 7) MANTER IRREGULARIDADE RELATIVA À CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO SEM AMPARO LEGAL, AFASTANDO A IMPUTAÇÃO DE DÉBITO - 8) APARTAR DOS PRESENTES AUTOS O ITEM RELATIVO AO PAGAMENTO INDEVIDO PARA PROPORCIONAR O EXERCÍCIO AO DIREITO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - 9) DETERMINAÇÃO - 10) RECOMENDAÇÃO - 11) ARQUIVAR.

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade do Sr. Júlio César Ferrare Cecotti, então Presidente da Câmara Municipal, apresentando a área técnica, como corresponsável, o senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, Procurador da Câmara Municipal.

Foram as contas apresentadas, tempestivamente, em 30/03/2012, porém, a sua regularização ocorreu em 27/02/2013, passando a contagem do prazo previsto no artigo 168, da Resolução TC nº 261/2013, a ser feita a partir dessa data, nos termos do voto do eminente Conselheiro Substituto, Dr. João Luiz Cotta Lovatti e da Decisão TC nº 7329/2013 (fls. 685/688).

Encontra-se apenso o Processo TC nº 2684/2012 que trata do Relatório de Auditoria - RAO nº 53/2012, realizada na Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, exercício de 2011, onde foram apontados indícios de irregularidades passíveis de ressarcimento, os quais foram tratados nos presentes autos, conforme Instrução Técnica Inicial - ITI nº 849/2012 (fls. 518/544).

Instada a se manifestar, a 6ª Secretaria de Controle Externo emitiu o Relatório Técnico Contábil - RTC nº 179/2012 (fls. 489/498 e anexos), bem como a Instrução Técnica Inicial nº 849/2012 (fls. 518/544 e anexos), sugerindo a citação dos responsáveis para manifestação, em razão das supostas irregularidades constantes da sobredita Instrução Técnica Inicial.

Ato contínuo, o eminente Relator, Conselheiro Substituto, João Luiz Cotta Lovatti, proferiu a Decisão Monocrática Preliminar nº 24/2013 (fl. 581), concedendo prazo de 30 dias para manifestação, sendo emitidos os Termos de Citação nº 31 e 32/2013 pela Secretaria Geral das Sessões - SGS (fls. 582/583).

Regularmente citados, conforme documentação e informações de fls. 584/588 e 648, os responsáveis apresentaram, tempestivamente, a documentação de fls. 590/647 e 650/664, a qual foi analisada pela 6ª Secretaria de Controle Externo que emitiu a Instrução Contábil Conclusiva - ICC nº 274/2013 (fls. 668/682), sugerindo a **Rejeição das Contas**, bem como a expedição de recomendação quanto ao Sistema de Controle Interno.

Em sequência, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, na forma regimental, o qual, com base na Instrução Contábil Conclusiva - ICC nº 274/2013, emitiu a Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 1538/2014, de fls. 690/753, opinando no sentido de: não acolher a preliminar de ilegitimidade passiva do Procurador da Câmara; negar exequibilidade ao art. 13 da Resolução nº 14/94, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade; negar exequibilidade do art. 1º, § 4º da Resolução nº 190/08, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade; julgar irregular as contas do senhor Júlio César Ferrare Cecotti, Presidente da Câmara, face às irregularidades elencadas sob os números 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5, imputando-lhe débito no valor de R\$ 129.654,39, equivalente a 61.398,10 VRTE's, e, solidariamente com o Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, no valor de R\$ 21.600,00, equivalente a 10.228,72 VRTE's; rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis e julgar irregulares as suas contas, em face da irregularidade nº 2.2.3, imputando-lhe débito no valor de R\$ 21.600,00, equivalente a 10.228,72 VRTE's; apenas os Responsáveis com a multa prevista nos artigos 62 e 96, inciso II, da Lei Complementar nº 32/93; bem como por expedir determinação ao gestor atual para que se abstenha de contratar buffets e coquetéis com recursos públicos.

O douto representante do *Parquet* de Contas, mediante o Parecer PPJC nº 2778/2014, de fls. 756/759, da lavra do Procurador designado, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, em consonância com a área técnica, manifestou-se no mesmo sentido, divergindo apenas no que se refere ao item 3.1.2.5 (Pagamento irregular de 13º Salário aos Vereadores), tendo opinado pelo sobrestamento do julgamento desse item, com formação de autos apartados para prosseguimento após decisão no Recurso Extraordinário nº

#### Corpo Deliberativo - Conselheiros

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Presidente  
 José Antônio Almeida Pimentel - Vice-Presidente  
 Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Corregedor  
 Domingos Augusto Taufner - Ouvidor  
 Sebastião Carlos Ranna de Macedo  
 Sérgio Manoel Nader Borges

#### Conselheiros-substitutos

Márcia Jaccoud Freitas  
 João Luiz Cotta Lovatti  
 Marco Antônio da Silva

#### Ministério Público Especial de Contas - Procuradores

Luciano Vieira- Procurador-Geral  
 Luis Henrique Anastácio da Silva  
 Heron Carlos Gomes de Oliveira

#### Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Rua José Alexandre Buaiz, 157  
 Enseada do Suã, Vitória, ES  
 CEP 29050-913 - 27 3334-7600

Projeto Gráfico e Editoração  
 Assessoria de Comunicação

650.898.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Egrégio Plenário desta Corte de Contas, nos termos do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

#### **V O I O**

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o *Parquet* de Contas opinaram no sentido de que as Contas sejam julgadas irregulares, conforme consta da Instrução Técnica Conclusiva nº 1538/2014 (fls. 690/753) e do Parecer PPJC nº 2778/2014, de fls. 756/759, tendo o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC assim se manifestado, *verbis*:

[...]

### **3 CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADES**

**3.1** Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a **Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**, no exercício **2011**, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor **Júlio César Ferrare Cecotti**, têm-se as seguintes conclusões:

**3.1.1** Quanto aos demonstrativos contábeis e financeiros, concluiu a **Instrução Contábil Conclusiva ICC nº 274/2013** pela sua **IRREGULARIDADE**, em razão da permanência das seguintes irregularidades:

**3.1.1.1. Divergência entre os saldos do Anexo 13 e 17** (item 1.7.1 da ICC nº 274/2013).

**Base legal:** Artigo 101 e 103 da Lei Federal nº 4.320/64

**Responsável:** Gilberto Gava Marques

**3.1.1.2. Divergência entre os valores contabilizados na conta 3.1.90.11.19 – subsídios do poder legislativo e os valores informados nas fichas financeiras dos vereadores no montante de R\$ 235,58.** (item 2.3.1.2 da ICC nº 274/2013).

**Base legal:** art. 85 da Lei Federal nº 4320/64

**Responsável:** Gilberto Gava Marques

**3.1.2.** Verificou-se o atendimento a todos os limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores e gasto total com poder legislativo.

**3.1.3.** Com relação ao **Proc. TC nº 2684/2012**, apenso, que trata do **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O nº 053/2012**, levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, conclui-se pela permanência das seguintes irregularidades conforme segue:

**3.1.3.1. Fixação Irregular de vencimentos dos servidores públicos** (Item 2.2.1 desta ITC).

**Base legal:** Infringência aos artigos 37, X, 51, IV e 52, XIII da CRFB/88.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**3.1.3.2. Despesa sem finalidade pública – Processo nº 431/2011** (Item 2.2.2. desta ITC).

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade, da Eficiência e da Moralidade contidos no artigo 37, *caput*, da CRFB/88, e ao Princípio da Economicidade contido no *caput* do artigo 70 da CRFB/88, e também aos princípios da Finalidade e do Interesse Público, da Motivação Suficiente e da Razoabilidade proclamados, respectivamente, nos artigos 32 e 45, § 2.º, da CE/89.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 560,00** (quinhentos e sessenta reais) **equivalentes a 265,19 VRTE's.**

**3.1.2.3. Despesa sem finalidade pública – Processo nº 2.412/2011** (Item 2.2.3. desta ITC).

**Base legal:** Infringência aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade contidos no artigo 37, *caput*, da CF/88 e princípios da Finalidade e do Interesse Público, da Motivação Suficiente e da Razoabilidade proclamados, respectivamente, nos artigos 32 e 45, § 2.º, da CE/89.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal e Pedro H. Ferreira Vassalo Reis – Procurador Legislativo

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 21.600,00** (vinte e um mil e seiscentos reais), **equivalentes a 10.228,72 VRTE's.**

**3.1.2.4. Concessão de Gratificação sem amparo legal** (Item 2.2.4 desta ITC).

**Base legal:** Infringência ao princípio da legalidade, previsto no artigo 37, *caput*, e ao inciso X, também do art. 37, ambos da CRFB/88.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da

Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 52.087,08** (cinquenta e dois mil, oitenta e sete reais e oito centavos), **equivalentes a 24.665,94 VRTE's.**

**3.1.2.5. Pagamento irregular de 13ª Salário aos Vereadores** (Item 2.2.5 desta ITC).

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Legalidade previsto no artigo 37 *caput* c/c o artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 77.007,31** (setenta e sete mil e sete reais e trinta e um centavos) **equivalentes a 36.466,97 VRTE's.**

**3.2.** Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, IV da Res. TC nº 261/13, conclui-se opinando por:

**3.2.1.** Preliminarmente:

**3.2.1.1. não acolher** a preliminar de **ilegitimidade passiva** do Procurador da Câmara Municipal, suscitada pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, nos termos do exposto no item 2.1.1 desta Instrução Técnica Conclusiva;

**3.2.1.2. negar a exequibilidade** ao art. 13 da Resolução nº 14/94, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII da Constituição da República de 1988, c/c o art. 20, *caput*, 32, XIV, 37, XVI, da Constituição Estadual, promovendo-se o **incidente de inconstitucionalidade**, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar nº 621/2012, com fulcro na Súmula nº 347 do STF.

**3.2.1.3. negar a exequibilidade** do art. 1º, § 4º da Resolução nº 190/2008, por ofensa aos artigos 39, § 4º, da Constituição da República de 1988, promovendo-se o **incidente de inconstitucionalidade**, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar nº 621/2012, com fulcro na Súmula nº 347 do STF.

**3.2.2. Julgar IRREGULARES as contas do senhor Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco no exercício de 2011 pela prática de ato ilegal presentificado no item 2.2.1 e pelo cometimento de infrações que causaram dano injustificado ao erário dispostas nos itens 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5, condenando-o, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c", "d" e "e" da Lei Complementar 621/2012, exclusivamente, ao ressarcimento no valor de R\$ 129.654,39, equivalentes a 61.398,10 VRTE's, e solidariamente, com o Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, no valor de R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais), equivalentes a 10.228,72 VRTE's.**

**3.2.3. Rejeitar, parcialmente**, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis e julgar suas contas **IRREGULARES**, em razão da irregularidade disposta no item 2.2.3 desta Instrução Técnica Conclusiva, condenando-o, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c", "d" e "e" da Lei Complementar nº 621/2012, ao ressarcimento no valor de **R\$ 21.600,00** (vinte e um mil e seiscentos reais), **equivalentes a 10.228,72 VRTE's**, em solidariedade com o Sr. Júlio César Ferrare Cecotti.

**3.3.** Sugere-se a **imputação de MULTA aos responsáveis com amparo no com amparo no artigo 62 e na forma do artigo 96, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados.**

**3.4.** Outrossim, **sugere-se** para que esta Corte **DETERMINE** ao gestor atual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, com fundamento no inciso VI, do artigo 87 da LC nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), que se abstenha de contratar buffets e coquetéis com recursos públicos municipais.

**3.5.** Cumpre, por fim, alertar que há pedido de **SUSTENTAÇÃO ORAL** em favor do senhor **Pedro H. Ferreira Vassalo Reis**, à fl. 650, e do Sr. **Júlio César Ferrare Cecotti**, à fl. 590.

Por sua vez, o douto Representante do *Parquet* de Contas acompanhou parcialmente a área técnica, divergindo apenas no que se refere ao item 3.1.2.5 (Pagamento irregular de 13º Salário aos Vereadores), tendo opinado pelo sobrestamento do julgamento desse item, com formação de autos apartados para prosseguimento após decisão no Recurso Extraordinário nº 650.898, nos termos do Parecer PPJC nº 2778/2014, de fls. 756/759, *in verbis*:

[...]

Pois bem. Compulsando os autos, quanto aos **apontamentos 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.3.1, 3.1.3.2, 3.1.2.3 e 3.1.2.4**, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste

pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

Não obstante, **divergimos, data vênia, do posicionamento conclusivo do corpo técnico no tocante à irregularidade constatada no item 3.1.2.5. Senão vejamos.**

A ITC nº 1538/2014, em síntese, fundamenta a manutenção da irregularidade **3.1.2.5. Pagamento irregular de 13ª Salário aos Vereadores**, "em razão de a Constituição Federal não permitir a instituição de décimo terceiro subsídio aos vereadores, por não possuírem vínculo nem empregatício nem estatutário com a Administração Pública".

A ITC prestigiou o **Parecer em Consulta TC nº 09/2005**, do qual se extrai que aos ocupantes de mandato eletivo não se aplica o art. 39, § 3º, da Constituição Federal (CF), sendo-lhes vedada a percepção de 13º salário, **posição à qual nos filiamos.** Não obstante, a matéria é controvertida.

Necessário trazer a lume a existência do Processo TC nº 2963/2009, que culminou com a prolação do Parecer Consulta nº 2/11, afirmando que em razão da não aplicação do art. 39, § 3º, da CF aos agentes políticos, há possibilidade de pagamento de 13º salário desde que haja expressa autorização legal. Os fundamentos foram extraídos de decisões do **Superior Tribunal de Justiça** nos autos do REsp 837.188/DF e do AgRg no REsp 742.171/DF e de decisões dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais.

O Parecer Consulta divergiu da manifestação da área técnica, que, nos moldes dos presentes autos, filiou-se à corrente que defende a irrestrita "impossibilidade do pagamento de 13º subsídio aos agentes políticos, explicitando, sobretudo, precedentes do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, em consonância também com os nossos **Pareceres em Consulta TC nº 14/2002 e nº 09/2005**, dos quais se extrai que aos ocupantes de mandato eletivo não se aplica o art. 39, § 3º, da Constituição Federal (CF)".

Nesta linha, este *Parquet* protocolizou a Representação TC nº 3090/2011, requerendo o reconhecimento da inconstitucionalidade do Parecer Consulta nº 2/11, para vedar o pagamento de décimo terceiro subsídio aos Vereadores. Ocorre que esses autos foram sobrestados até decisão no Recurso Extraordinário nº 650.898, que trata de matéria correlata e ao qual foi conferida repercussão geral. Assim, diante da divergência jurisprudencial e doutrinária existente, e buscando dar máxima efetividade ao princípio da isonomia, bem como uniformizar as decisões dessa Egrégia Corte, este *Parquet* opina pelo **sobrestamento do julgamento do item 3.1.2.5** até decisão do Recurso Extraordinário nº 650.898, proferindo-se Acórdão parcial de mérito, consoante precedente consignado no Processo TC nº 167/2012, *in verbis*:

**"ACÓRDÃO TC-231/2013**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-167/2012, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e cinco de junho dois mil e treze:*

**1. Preliminarmente, à unanimidade, pelo voto condutor do Conselheiro Eduardo Perez, encampado pelo Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, pela expedição de Acórdão parcial, sobrestando a análise do item referente ao subsídio dos vereadores até deliberação final do incidente de inconstitucionalidade instaurado no Processo TC-706/2010, que trata do mesmo assunto; (...)"**

Nesse sentido, considerando que, quanto às demais irregularidades, o feito encontra-se maduro para julgamento, opinamos pela formação de autos apartados, **mediante a juntada das peças técnicas atinentes ao item 3.1.2.5, consoante o disposto no art. 281 da Resolução TC nº 261/2013**, para assegurar o posterior julgamento deste item.

Ante o exposto, anuindo em parte com a área técnica, o **Ministério Público de Contas** pugna por:

**1. Preliminarmente:**

**1. não acolher a preliminar de ilegitimidade passiva do Procurador da Câmara Municipal, suscitada pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, nos termos do exposto no item 2.1.1 da Instrução Técnica Conclusiva; negar a exequibilidade ao art. 13 da Resolução nº 14/94, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII da Constituição da República de 1988, c/c o art. 20, caput, 32, XIV, 37, XVI, da Constituição Estadual, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar nº 621/2012, com fulcro na Súmula nº 347 do STF;**

**2. julgar IRREGULARES as contas do senhor Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de 2011, em razão da permanência das irregularidades 3.1.1.1 e 3.1.1.2, referentes aos demonstrativos contábeis e financeiros, pela prática de ato ilegal presentificado no item 3.1.3.1 e pelo cometimento de infrações que causaram dano injustificado ao erário dispostas nos itens 3.1.3.2, 3.1.2.3 e 3.1.2.4, condenando-o, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c", "d" e "e" da Lei Complementar nº 621/2012, exclusivamente, ao ressarcimento no valor de 24.931,13 VRTE, e solidariamente, com o Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, no valor de 10.228,72 VRTE's;**

**3. julgar IRREGULARES as contas do senhor Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, em razão da irregularidade disposta no item 3.1.2.3, condenando-o, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c", "d" e "e" da Lei Complementar nº 621/2012, ao ressarcimento no valor de 10.228,72 VRTE's, em solidariedade com o Sr. Júlio César Ferrare Cecotti;**

**4. sobrestar o julgamento da irregularidade 3.1.2.5, com formação de autos apartados mediante a juntada das peças técnicas atinentes, nos termos do art. 281 da Resolução TC nº 261/2013, para assegurar o pronto julgamento do item após a decisão no Recurso Extraordinário nº 650.898;**

**5. imputar MULTA aos responsáveis com amparo no artigo 62 e na forma do artigo 96, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de retenção punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos;**

**6. emitir DETERMINAÇÃO nos moldes definidos pela ITC nº 1538/2014.** – grifei e negritei

Assim, antes de adentrar ao mérito, no que se refere às irregularidades constatadas pela área técnica e pelo douto Representante do *Parquet* de Contas, se faz necessária a abordagem das preliminares suscitadas, elencadas na Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 1538/2014, quais sejam:

**1) DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL, SR. PEDRO HENRIQUE FERREIRA VASSALO REIS (ITEM 2.1.1 DA ITC Nº 1538/2014).**

Verifica-se da análise dos autos que o Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, em sede de preliminar, suscitou a ilegitimidade passiva *ad causam* para figurar nos presentes autos, informando, em síntese, que **a competência para julgar atos ou manifestações de advogados é exclusiva da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e não deste Egrégio Tribunal de Contas, alegando ainda, que não cometeu qualquer infração funcional.**

O Subscritor da Instrução Técnica Conclusiva nº 1538/2014, informa a fl. 703, em "que pese haver grande controvérsia doutrinária acerca da possibilidade ou não de responsabilização do parecerista jurídico, mormente no âmbito jurídico-administrativo, na hipótese temos que as circunstâncias e consequências em que se deram os fatos autorizam a imputação de responsabilidade aos justificantes". O Subscritor informa, também, "que conforme determinação contida no art. 131, *caput* e § 2º c/c art. 132, ambos da Constituição Federal de 1988, **os Procuradores Públicos (advogados públicos) deverão ser investidos no cargo mediante aprovação em concurso público de provas e títulos e sua atribuição é de representação judicial e extrajudicial do Ente Federado e dos órgãos da administração indireta e subsidiárias, além de assessoria e consultoria jurídica do Poder Executivo**".

*Verifico que a análise da área técnica se respaldou nas lições da doutrina e das jurisprudências relativas ao tema, tendo o Eminentíssimo Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto assim se manifestado, nos autos do Processo TC nº 3238/2013, verbis:*

[...]

O Supremo Tribunal Federal - STF, ao enfrentar a matéria acerca da responsabilização do "advogado público" em relação aos pareceres que emite, leva em consideração a natureza vinculativa ou não do parecer em cada caso concreto, classificando a mencionada peça técnica em: facultativa ou não vinculante e obrigatória ou vinculante.

Neste contexto, segundo o STF, se a consulta ao "advogado público" for facultativa, não exigida necessariamente pela lei ou por qualquer outro ato normativo próprio, o parecer emitido será meramente opinativo e não vincula a decisão da autoridade administrativa. Contudo, se a consulta jurídica for obrigatória, se apresentando como uma "fase" ou formalidade exigida pela lei ou por outro ato normativo próprio, o parecer jurídico emitido se torna vinculativo e condiciona aos seus termos a decisão a ser adotada pela autoridade administrativa, **e, somente nesta hipótese, é que seria possível**



**a responsabilização do "advogado público".**

Neste sentido, veja-se as Ementas de jurisprudência abaixo delimitadas:

**ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.**

(MS 24584, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00362)

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário.**

**Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250) (Grifo nosso)**

**Destarte, o parecer técnico-jurídico vinculativo exarado pelo "advogado público" no exercício do seu mister possui natureza de ato administrativo em sentido estrito, uma vez que o ato de aprovar, por exemplo, editais e minutas de contrato nos procedimentos licitatórios é de exigência obrigatória que se extrai da norma contida no art. 38, inc. VI e Parágrafo Único da Lei nº. 8.666/93 c/c a Lei nº. 10.520/02.**

Todavia, no caso em tela, o Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis alega que manifestou-se ao fim do procedimento licitatório, acerca da contratação da empresa vencedora, não sendo abarcado pelo art. 38 da Lei de Licitações, o qual conferiria ao parecer jurídico o caráter vinculante supramencionado pela área técnica. – grifei e negritei

Conforme o entendimento do Supremo, demonstrado nestes autos, para que haja a responsabilização do parecerista, **devem estar contidos os caracterizadores salientados pelo Excelentíssimo Ministro Joaquim Barbosa, quais são dano ao erário, culpa ou erro grosseiro. E como muito bem salientou a área técnica em seu parecer à luz do entendimento do Excelentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues (fls. 145), devem ser analisadas as "nuanças e circunstâncias existentes em cada caso concreto".**

A luz do exposto, concluo que, a área técnica limitou-se à **análise de doutrinas e jurisprudências que versam sobre a responsabilização dos referidos "advogados públicos", abstendo-se de demonstrar como poderíamos aplicar tal entendimento ao caso em tela, uma vez que não demonstrou nos autos hipótese de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro por parte do Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, como também não demonstrou em qual momento foi proferido o parecer do referido, para assim aplicarmos caráter vinculativo. Demais disso, cumpre salientar que, o parecer que tenha o caráter vinculativo, não enseja diretamente a**

**responsabilização por parte dos advogados, uma vez que a demonstração de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro é INDISPENSÁVEL para que haja sua responsabilização.**

Conforme claramente demonstrado pela área técnica em seu parecer.

Ressalto ainda que, não vislumbrei por parte da área técnica uma análise detalhada do parecer, nem mesmo a confirmação de que fora o referido Senhor que integrou o procedimento licitatório, uma vez que fora alegado o contrário pelo mesmo.

Repito, nos autos, não restou demonstrada pela área técnica em momento algum que o referido advogado tenha causado dano ao erário, que tenha agido com culpa ou até mesmo tenha cometido erro grosseiro, apenas atribui como conduta a emissão de parecer favorável a contratação da empresa vencedora do certame.

Aliás, a própria área técnica ao final, é pela regularidade dos atos praticados pelo Procurador.

Tal entendimento já vem sendo adotado por esta Corte de Contas, devendo até mesmo ser alvo de estudo do Núcleo de Jurisprudência desta Egrégia Corte, conforme Acórdão nº 568/2014 (TC nº 1499/2011), Decisão Preliminar nº 14/2015 (TC nº 4345/2013), Decisão Preliminar nº 144/2014 (TC nº 3222/2013), Decisão Preliminar nº 8904/2014 (TC nº 7078/2014) e Decisão nº 8397/2014 (TC nº 9623/2014).

Restando claro que, o advogado somente poderá ser responsabilizado quando for comprovadamente configurada em sua conduta profissional a presença de dolo ou culpa, responsabilizando-se somente pelos danos causados se forem decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa.

**Ante o exposto VOTO pelo ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR alegada pelo Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, discordando assim do entendimento do Eminente Conselheiro Substituto Relator, bem como da área técnica e do Ministério Público de Contas, na lavra do Douto Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva.** – grifei e negritei

Desta forma, vê-se que a preliminar suscitada deve ser acolhida, visto que **não demonstrado o nexo causal entre a ação desenvolvida pelo Parecerista e a suposta irregularidade apontada pela área técnica, de maneira que acolho a preliminar de ilegitimidade passiva ad causum suscitada pelo Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis**, em face das razões antes expendidas.

**2) DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO.**

A área técnica pugnou pela instauração de incidente de inconstitucionalidade em face da Resolução nº 14/94, que **instituiu indexador para fins de atualização dos vencimentos dos servidores municipais, por meio da Unidade Padrão de Vencimento – UPV, bem como concedeu reajuste dos vencimentos dos seus servidores**, além da recomposição das perdas salariais, com infringência aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII da Constituição da República de 1998.

**2.1) DA PRETENSÃO DE NEGATIVA DE EFICÁCIA DO ART. 13 DA RESOLUÇÃO Nº 14/94, POR OFENSA AOS ARTIGOS 37, X, XIII, 51, IV E 52, XIII DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, C/C O ART. 20, CAPUT, 32, XIV, 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, PROMOVENDO-SE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, CONFORME ARTIGOS 1º, XXXV, 176 E SEQUINTE, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 621/2012, COM FULCRO NA SÚMULA Nº 347 DO STF (ITEM 2.1.1 DA ITC Nº 1538/2014).**

A área técnica pugnou pela suscitação de incidente de inconstitucionalidade acerca da Resolução 14/2004, na forma da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, tendo sugerido que seja **negada eficácia ao artigo 13 da Resolução Municipal nº 14/1994**, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII da Constituição da República de 1988, c/c o art. 20, caput, 32, XIV, 37, XVI, e, artigo 39, § 4º da Constituição Estadual.

Quanto ao tema **apreciação da inconstitucionalidade das leis**, sabe-se que os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade de uma lei, sem, contudo, declará-la inconstitucional.

A diferença, basicamente, se dá **no plano em que se cogita a aplicação da norma, se de validade ou de eficácia**, isto porque uma lei tem como fundamento de validade a Constituição Federal. No plano de validade, a norma será inválida se afrontar os termos da CF/88, e será válida se for com ela material e formalmente compatível.

Há que se registrar que no caso da declaração de inconstitucionalidade, há os legitimados ativos, **no caso de controle abstrato ou concentrado**, nos termos do art. 102 da Carta Maior, podendo a

norma ser declarada inconstitucional, também, de forma incidental, **no caso concreto ou difuso**, em julgamento realizado por órgão do Poder Judiciário (singular) ou colegiado, observando-se a chamada cláusula de reserva de Plenário, tal qual previsto no art. 97 da CF/88.

Sobre o assunto, o Excelso Pretório já se posicionou pela possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade das leis e atos normativos em matéria de sua competência, vejamos:

[...]

**STF Súmula nº 347** - O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode **apreciar a constitucionalidade das leis** e dos atos do poder público. - grifei e negritei.

O fundamento da competência dos Tribunais de Contas está nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, que atribuem ao Tribunal de Contas da União a competência para o julgamento da legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ao erário ou com o objetivo de se aplicar sanções, quando efetivamente caracterizada a ocorrência desses danos, ou ainda quando caracterizada graves infrações a normas legais.

Em sendo a CF/88 a Lei Maior, que fundamenta a validade de todas as demais leis, a competência dos Tribunais de Contas resta evidenciada.

Assim, a competência do Tribunal de Contas se efetiva no caso concreto, como prejudicial de mérito à decisão pretendida, **atingindo não a validade da norma**, posto que continue a subsistir seus efeitos, mas atingindo sua eficácia, portanto **retirando da norma a capacidade de produção de efeitos no caso concreto**, no lecionar de Roberto Rosas, como transcrito:

[...]

Ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 97, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 92. Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição **o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais**, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado (ROSAS, 2004, p.153). - grifei e negritei.

*In casu*, trata-se de incidente de inconstitucionalidade do artigo 13 da Resolução nº 14/94, que dispõe sobre o plano de carreira dos servidores e institui um indexador para fins de atualização dos vencimentos por meio da Unidade Padrão de Vencimento – UPV, nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

Capítulo III - Do Sistema de Vencimentos

**Artigo 13º - Fica criada a Unidade Padrão de Vencimento (UPV's)**, cujo valor equivalente a R\$ 6,21 (seis reais e vinte e um centavos) e **que servirá de base para a fixação dos vencimentos os servidores públicos municipais**.

§ 1º - O quantitativo de UPV's para cada cargo e/ou função, por Grupo Salarial, Classe, Nível e Referência /Padrão, é o constante na Tabela Salarial fixado no anexo III.

**§ 2º - O valor da unidade Padrão de Vencimento (UPV), será corrigida por Decreto do presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**, de acordo com o crescimento nominal da receita do Município, obedecendo o seguinte:

I – Até 50% (cinquenta por cento) do índice de crescimento nominal da receita de cada trimestre será aplicado na correção da UPV.

II – Os 50% (cinquenta por cento) restantes serão pagos cumulativamente na data base.

§ 3º - Ficam excluídos desta modalidade os casos atípicos de crescimento da receita do município, tais como convênios, empréstimos e doações.

§ 4º - Em caso de não ocorrer aumento da receita, será assegurado aos servidores a política salarial adotada pelo Governo Federal. - grifei e negritei

Segundo entendimento da área técnica, a referida norma infralegal apresenta **inconstitucionalidade formal**, pois nos termos do artigo 32, inciso XVI, da Constituição Estadual, **a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica**, bem como apresenta **vício material, vez que apresenta incompatibilidade de conteúdo com o disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal**.

O gestor alegou, em suas razões de defesa, em suma, que a Resolução tem a mesma tramitação de uma Lei Ordinária e que neste caso, a lei específica de que trata os dispositivos constitucionais citados é a Resolução, que a fixação da UPV – Unidade Padrão de Vencimento para que não se depreciasse o real valor da remuneração não tornam as atualizações inconstitucionais.

Argumentou, ainda, que a Câmara publicou o novo Plano de Cargos e Salários dos servidores através das Leis nº 6470/2011 e 6472/2011, revogando parcialmente a Resolução nº 14/94, não se alterando, no entanto, a previsão de remuneração em UPV, e que, mesmo discordando do posicionamento da área técnica deste Tribunal, **vem realizando a fixação e alteração dos vencimentos dos servidores por meio de Lei Ordinária**.

Sobre este item, concluiu a área técnica que **o artigo 13 da referida Resolução colide com as determinações constitucionais quanto ao aspecto formal e material, artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição Federal, c/c os artigos 20, caput, 32, inciso XIV, e 37, inciso XVI, da Constituição Estadual**, e sugeriu a instauração de incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade do seu artigo 13, nos termos do enunciado da Súmula nº 347 do STF.

Não vislumbro possibilidade de **superar a alegação do vício formal de inconstitucionalidade por considerar que a regulação da matéria por meio de Decreto não supre a exigência constitucional de que tal tema venha veiculado por meio de Lei específica**, não sendo suficiente para tanto a alegação de que o trâmite legislativo suportado pelo Decreto enfrentou as mesmas exigências para a aprovação de lei ordinária, nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

[...]

**“Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. E dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica**, CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.” (ADI 3.369-MC, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) No mesmo sentido: AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011. - grifei e negritei

Assim, pelas razões expendidas e nos termos do artigo 176 da Lei Complementar nº 621/2012, considerando a necessidade de pronunciamento preliminar do Plenário desta Corte de Contas quanto à suscitação de incidente de inconstitucionalidade, entendo que deve ser **negada eficácia ao artigo 13 da Resolução nº 14/94**, considerando que tal norma infralegal afronta as disposições constantes dos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII, todos da Constituição da República de 1988, bem como aos artigos 20, *caput*, 32, XIV e 37, XVI, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

**2.2) DA PRETENSÃO DE NEGATIVA DE EFICÁCIA DO ART. 1º, § 4º DA RESOLUÇÃO Nº 190/2008, POR OFENSA AOS ARTIGOS 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, PROMOVENDO-SE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, CONFORME NOS ARTIGOS 1º, XXXV, 176 E SEQUINTE, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 621/2012, COM FULCRO NA SÚMULA Nº 347 DO STF.**

Compulsando os autos, verifico que a área técnica, quando da análise da irregularidade indicada no item 2.2.5 da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 1538/2014, **verificou a existência de dano ao erário devido ao pagamento de 13º Subsídio aos Vereadores de Cachoeiro de Itapemirim, resultando em um ressarcimento no valor de R\$ 77.007,31 (setenta e sete mil e sete reais e trinta e um centavos) equivalentes a 36.466,97 VRTE's**.

O corpo técnico suscitou incidente de inconstitucionalidade com o objetivo de negar exequibilidade ao artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 190/2008, por reputar haver violação direta ao § 4º do artigo 39 da CRFB/88, considerando que tal pagamento foi concedido irregularmente, resultando em prejuízo ao erário, sendo cabível a imputação do ressarcimento ao agente responsável.

Em que pese o posicionamento técnico, no que se refere ao pagamento do 13º subsídio aos *edís*, objeto de suscitação de incidente, relativamente **à Resolução nº 190/2008**, cabe ressaltar a existência do **Recurso Extraordinário nº 650.898, com repercussão geral reconhecida, que tramita no Supremo Tribunal Federal, contestando a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**.

Frisa-se que o Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas, nos termos da Decisão TC nº 2339/2013, sobrestou os autos até manifestação ulterior do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a repercussão geral do RE nº 650.898, vejamos:

[...]

Considerando que o Ministério Público Especial de Contas formulou representação a este Tribunal de Contas com intuito de ver declarada a inconstitucionalidade do Parecer Consulta nº. 002/2011, Processo

TC-2963/2009, de modo a vedar o pagamento de décimo terceiro subsídio a vereadores;

Considerando o Recurso Extraordinário nº. 650.898, que tramita no Supremo Tribunal Federal, contestando a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acerca de lei municipal concedendo gratificação de férias, décimo terceiro subsídio e verba de representação para prefeito e vice-prefeito;

**DECIDE o Plenário deste Tribunal de Contas, à unanimidade, em sua 34ª Sessão Ordinária, nos termos do Voto do Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que fundamenta esta Decisão, sobrestar os presentes autos até ulterior manifestação do Supremo Tribunal Federal.** (DECISÃO TC-2339/2013, PROCESSO TC-3090/2011, APENSO: 2963/2009, ASSUNTO - REPRESENTAÇÃO EM FACE DO PARECER CONSULTA TC-002/2011 - REPRESENTANTE: LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA) - grifei e negritei

Além disso, em decorrência da existência da Decisão TC nº 2339/2013, constante do Processo TC nº 3090/2011, que sobrestou aqueles autos até manifestação ulterior do Supremo Tribunal Federal, **reconhecendo a repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 650.898**, faz-se necessário o **sobrestamento deste incidente até que seja processado o recurso extraordinário em referência, relativamente à Resolução nº 190/2008**.

Assim sendo, entendo como correto o posicionamento do douto Representante do *Parquet* de Contas, em face das razões expandidas, visto que se **faz necessário sobrestar a análise de instauração do incidente de inconstitucionalidade** do artigo 1º, § 4º, da **Resolução nº 190/2008**, relativamente ao **item 2.2.5 da ITC nº 1538/2014 - Pagamento irregular de 13º Salário aos Vereadores** (item 2.2.6 da ITI nº 849/2012).

Além disso, o julgamento final do RE nº 650.898 pelo Excelso Pretório fará com que qualquer incidente resolvido pelo Plenário desta Corte de Contas, acerca desta situação, tenha direcionamento jurídico, de modo que, a partir do julgamento em referência, **em sede de repercussão geral**, permite-se o julgamento de mérito **quando resolvido questão análoga pelo Plenário, em extensão de seus efeitos, relativamente ao pagamento de 13º subsídio aos vereadores**, o que importará agilização no julgamento dos processos contendo incidentes desta natureza.

Assim, passo à análise do mérito, no que se refere às irregularidades mantidas pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas, considerando a documentação dos autos, as razões de defesa, bem como a legislação e jurisprudência aplicável.

### **3) DO MÉRITO:**

**Quanto aos itens 1.1.1** (Ausência do parecer da Unidade Central de Controle Interno) **e 2.3.1.3** (Ausência do instrumento normativo fixador do subsídio dos vereadores e possíveis alterações) **constantemente do RTC nº 179/2012, cujo afastamento foi sugerido pela área técnica**, conforme Instrução Contábil Conclusiva nº 274/2013, entendo que a análise procedida mostra-se adequada, razão pela qual adoto tal entendimento como razão de decidir para, no mérito, **afastar** os referidos indicativos de irregularidades.

Cumprido, portanto, a este Magistrado de Contas, o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidade cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 1538/2014, levando-se em conta a documentação constante nos autos, bem como as razões de defesa e a legislação e jurisprudência aplicáveis ao caso, a saber:

#### **3.1) DIVERGÊNCIA ENTRE OS SALDOS DOS ANEXOS 13 E 17 (ITEM 1.7.1 - ICC Nº 274/13) - ARTIGOS 101 E 103, DA LEI Nº 4.320/64.**

Verifico da análise dos autos que a irregularidade apontada refere-se à divergência de valor apurada entre a movimentação de inscrição e baixa no Anexo 17 - Demonstração da Dívida Flutuante (fl. 48) e os totais das despesas e receitas extraorçamentárias constantes do Anexo 13 - Balanço Financeiro (fl. 39).

O gestor apresentou as justificativas informando que os valores referentes ao Anexo 17 nem sempre equivalem aos valores constantes do Anexo 13 (Balanço Financeiro), face aos cancelamentos que somente são movimentados no Anexo 15 (Variações Patrimoniais).

A área técnica, em sua análise (fls. 672/675), discorreu sobre a divergência apurada entre o Ativo e o Passivo Financeiro da ordem de R\$ 1.550,98, *déficit* operacional, restos a pagar sem cobertura financeira, e concluiu por sugerir a manutenção da presente irregularidade.

Examinando os referidos Demonstrativos contábeis, bem como o Anexo 14 - Balanço Patrimonial e o Anexo 15 - Demonstração

das Variações Patrimoniais (fls. 41/44), constato que realmente houve falta de transparência nos registros contábeis dos referidos demonstrativos, ou seja, não é possível conferir se os valores registrados no Balanço Financeiro - Anexo 13 e na Demonstração das Variações Patrimoniais - Anexo 15, correspondem aos valores registrados na Demonstração da Dívida Flutuante - Anexo 17.

Em que pese tal constatação, de todos os valores registrados no Anexo 17, restou apenas o saldo no valor de R\$ 1.867,11 a título de restos a pagar do exercício, valor que foi transferido para o Balanço Patrimonial - Anexo 14.

Sendo assim, constato que os saldos do Balanço Financeiro (Caixa) e da Demonstração da Dívida Flutuante (restos a pagar) foram corretamente transferidos para o Balanço Patrimonial e que a Demonstração das Variações Patrimoniais - Anexo 15 não registra contas/valores da Dívida Flutuante, as quais estão, portanto, movimentadas exclusivamente no Balanço Financeiro.

Evidentemente, todos esses problemas têm origem no programa de contabilidade utilizado, como se vê das análises das demonstrações contábeis, sendo, portanto, oportuno à expedição de recomendação ao atual gestor para que proceda a substituição do programa de contabilidade utilizado, visando conferir maior transparência aos registros contábeis.

A despeito de a área técnica haver demonstrado, a fl. 492, a ausência de transparência nos registros contábeis, **o gestor não foi citado para se manifestar a respeito de tal fato, não sendo possível, portanto, apená-lo por tal constatação, sob pena de infringência aos princípios do contraditório e da ampla defesa.**

Não obstante a ausência de transparência nos registros feitos nas demonstrações contábeis, verifico da análise demonstrada pela área técnica, às fls. 491/492, que **há consonância entre a contabilidade do exercício em análise com a do exercício anterior, observando-se obediência ao princípio contábil da continuidade, não se demonstrando qualquer divergência decorrente dessa comparação.**

Assim sendo, **divirjo** da área técnica e do *Parquet* de Contas e **afasto a presente irregularidade**, optando, no entanto, por expedir recomendação ao atual gestor, a fim de que proceda à substituição do programa de contabilidade por outro que proporcione mais transparência às contas públicas.

#### **3.2) DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES CONTABILIZADOS NA CONTA 3.1.90.11.19 - SUBSÍDIO DO PODER LEGISLATIVO E OS VALORES INFORMADOS NAS FICHAS FINANCEIRAS DOS VEREADORES, NO MONTANTE DE 235,58 (ITEM 2.3.1.2 - ICC Nº 274/13) - ART. 85 DA LEI Nº 4.320/64.**

Observo a área técnica em sua análise, a fl. 676, que a referida divergência decorreu de pagamento a maior ao Vereador Marcos Salles Coelho, a título de devolução de desconto indevido (despesas postais), conforme fl. 227, entre os meses de janeiro e fevereiro do exercício de 2011.

Verifico, a fl. 227, **que o referido valor foi descontado em janeiro e devolvido em fevereiro/2011, configurando-se em uma movimentação financeira extraorçamentária, não podendo constar da despesa orçamentária nos Anexos 2 e 11, como alegado pela área técnica, e, considerando que as contas extraorçamentárias são movimentadas de forma global no Balanço Financeiro, conclui-se que não há possibilidade de se constatar se tal valor foi ali registrado**, da forma como tratado no item anterior.

Assim, se o referido valor tivesse sido registrado na despesa orçamentária, aí sim haveria pagamento a maior ao Vereador, no entanto, verifico da ficha financeira (fl. 227) que **houve apenas uma movimentação financeira entre os meses de janeiro e fevereiro/11, ou seja, descontou indevidamente em janeiro/2011 o valor de R\$ 235,50 (-) e no mês seguinte (fevereiro/2011) o mesmo valor foi devolvido (+).**

Isto posto, ante a ausência de pagamento a maior, **divirjo** da área técnica e do *Parquet* de Contas e **afasto a presente irregularidade.**

#### **3.3) FIXAÇÃO IRREGULAR DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS (ITEM 2.2.1 - ITC Nº 1538/14) - ARTIGOS 37, INCISO X, 51, INCISO IV E 52, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

A irregularidade refere-se ao artigo 13 da Resolução nº 14/94, que dispõe sobre o plano de carreira dos servidores e institui um indexador para fins de atualização dos vencimentos por meio da Unidade Padrão de Vencimento - UPV.

Considerando a inconstitucionalidade formal e material de tal dispositivo infralegal, bem como o pronunciamento por este Egrégio Tribunal de Contas negando eficácia ao artigo 13, da Resolução nº



14/94, passo a análise quanto ao mérito da irregularidade, qual seja a fixação irregular de vencimentos aos servidores públicos. Verifico da Instrução Técnica Conclusiva (fls. 722/725) que a área técnica questiona a **fixação dos vencimentos dos servidores do Legislativo através de indexação pela UPV - Unidade Padrão de Vencimento**, nos termos da Resolução nº 14/94 (tratada no item anterior), a qual não se afigura constitucional, afirmando, ainda, que o reajuste sobre o indexador, somado aos reajustes dados em percentual sobre os vencimentos pode importar em prejuízo ao erário em razão de pagamento de vencimentos e/ou benefícios indevidos.

O gestor argumentou que a referida Resolução não fixa ou altera a remuneração dos servidores, mas trata apenas da revisão salarial anual, ou seja, a atualização monetária dos vencimentos, e que a fixação de um parâmetro monetário para que não se perca o real valor da remuneração não torna a Resolução inconstitucional, a qual permanece em vigor.

Afirma, ainda, que **a UPV é utilizada há mais de 20 anos**, e que, no entanto, em face da irregularidade apontada, **a Câmara iniciou estudo técnico e específico com a finalidade de analisar a necessidade de mantê-la, já que não haveria diferença prática da fixação em UPV e em reais**.

A área técnica concluiu pela permanência da irregularidade, que consiste na fixação da remuneração dos servidores por ato inapropriado (Resolução) e não por Lei Ordinária, o que denota a inconstitucionalidade acima enfrentada.

Contudo, observo que de todo o relato da área técnica, **não foi apontado qualquer prejuízo ao erário decorrente da aplicação da Resolução nº 14/94**, a despeito de levantarem suspeitas de que possa ter ocorrido pagamento e/ou benefício indevidos.

A matéria em apreço foi tratada no Processo TC nº 1922/2011 referente à Prestação de Contas Anual do exercício de 2010, da mesma Câmara Municipal, sob minha relatoria, no qual foram apontadas duas irregularidades sob os títulos de **Fixação irregular de vencimentos dos servidores e Indexação irregular de remuneração a percentual da Unidade Padrão de Vencimento - UPV**, ocasião em que a área técnica opinou, nos dois casos, no sentido de que fosse instaurado incidente de inconstitucionalidade da norma infralegal, sendo o voto deste Relator encampado pelo egrégio Plenário desta Corte de Contas, conforme Acórdão TC nº 249/2014, no qual assim me manifestei, *litteris*:

[...]

Em consulta à Lei Orgânica do Município - LOM e ao Regimento Interno da Câmara, verifico que:

- Consta da LOM, em seu art. 42, inc. III, que **competem privativamente à Câmara Municipal**, dispor sobre sua organização, funcionamento, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração.

- O art. 43 da LOM estabelece **a competência da Câmara com a sanção do Prefeito**, dispensada esta para as matérias do artigo anterior.

- O art. 48 da LOM estabelece que a iniciativa das leis ordinárias cabe, também, a qualquer membro da Câmara, e, no seu §1º, incisos I e II, que trata das leis de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalva a iniciativa da Câmara, prevista no art. 42, III, em relação às leis ordinárias que tratam das mesmas atribuições.

Já o Regimento Interno da Câmara estabelece:

- No seu art. 9º, I, "a", que compete à Mesa, **propor projetos de resolução** que criem, modifiquem ou extingam cargos, empregos ou funções da Câmara e fixem os respectivos vencimentos;

- no seu art. 57, II, que **competem privativamente à Câmara, dispor sobre** sua organização, funcionamento, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços **e fixação da respectiva remuneração**;

- O art. 129 trata da iniciativa das leis ordinárias, prevendo a iniciativa exclusiva do Prefeito, e ressalvando o disposto no art. 57, II, não se tratando da Câmara;

- Os seus artigos 132 e 133 definem que os Decretos Legislativos destinam-se a regular matéria de competência privativa da Câmara, que independem de sanção do Prefeito e que tenham efeitos externos (132) e que **as Resoluções destinam-se a regular matérias de sua economia interna com efeitos exclusivamente internos**.

Da mesma forma, a Constituição Federal, em seu art. 61, que trata da iniciativa das leis é omissa em relação ao Congresso Nacional, estabelecendo apenas a iniciativa privativa do Presidente da República, no caso, em relação aos servidores do Executivo Federal. A área técnica pugna pela suscitação de incidente de inconstitucionalidade acerca da Resolução nº 14/2004, na forma da súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, tendo sugerido que

seja **negada eficácia ao artigo 13 da Resolução Municipal nº 14/1994**, nos termos do parágrafo § 2º, do artigo 185, da Resolução TC nº 182/2002, então vigente, no que fora acompanhada pelo douto representante do *Parquet* de Contas.

[...]

**Desta maneira, suscito incidente de constitucionalidade quanto à possibilidade de fixação de remuneração por Resolução**, na forma do art. 332 do atual Regimento Interno.

Por derradeiro, **resolvo o incidente no sentido da impossibilidade de fixação da remuneração por Resolução e não por lei formal**, padecendo a fixação da remuneração de **vício formal**.

**Quanto ao mérito, verifico que se prejuízos decorreram** da fixação da remuneração por resolução e não por lei estes **não foram quantificados**, motivo pelo qual a mensuração do *quantum* é de suma importância, na forma da **Instrução Normativa nº 34/2014**, visto que a **tomada de contas é instrumento hábil a apurar os fatos que resultaram prejuízo ao erário, identificar e qualificar os agentes causadores do dano, quantificando o prejuízo sofrido pelos cofres públicos**.

Desta maneira **entendo que deva ser determinada por Este Egrégio Plenário a instauração de Tomada de Contas Especial** a fim de quantificar o pretenso dano a que está sujeito o erário, **na forma da Instrução Normativa nº 32/2014**. - grifei e negritei. Assim sendo, mantenho a posição já firmada nos autos do Processo TC nº 1922/2011, cujo Acórdão nº 249/2014, de minha relatoria, determinou a instauração de Tomadas de Contas Especial a fim de quantificar o pretenso dano ao erário, nos termos da Instrução Normativa nº 32/2014.

**3.4) DESPESA SEM FINALIDADE PÚBLICA (ITEM 2.2.2 E 2.2.3 - ITC Nº 1538/14) - ARTIGOS 37, CAPUT, E 70, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ARTIGOS 32 E 45, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**

Verifico da análise da Instrução Técnica Conclusiva (fls. 725/735) que a presente irregularidade se refere a despesas realizadas em dois processos distintos, o primeiro decorrente de publicidade da Câmara Municipal, e o segundo decorrente da contratação de *Buffet* por ocasião da festa de emancipação do Município, a saber:

**a) PROCESSO Nº 431/2011 (ITEM 2.2.2 - ITC Nº 1538/14).**

Relata a área técnica que a Câmara celebrou o Contrato nº 04/2011 com a empresa Power Marketing & Comunicação Ltda, para prestação de serviços de agência de publicidade e propaganda das atividades do Legislativo, sob a justificativa de que o Diário Oficial do Município tem circulação restrita, não alcançando as camadas mais populares do Município, alegando o seguinte:

Algumas despesas realizadas à conta do contrato não atendem ao objetivo declinado na justificativa apresentada, quais sejam a divulgação de atos institucionais da Câmara e serviços de publicação de revistas cujo preço mínimo é de R\$ 3,00 o exemplar, valor este que corresponde a mais do que o dobro dos jornais impressos de grande circulação no Município.

Entenderam que os pagamentos efetuados às empresas que veicularam as informações (matérias) repassadas pela empresa contratada são passíveis de ressarcimento e apuraram o montante de R\$ 16.642,56, equivalente a 9.092,21 VRTE's.

O Presidente da Câmara justificou, em suma, o seguinte:

A circulação do Diário Oficial do Município abrange apenas algumas categorias profissionais como servidores públicos, advogados, contadores e as revistas objeto de pedido de ressarcimento não têm como público alvo as classes A e B, mas que são distribuídas gratuitamente em salões de beleza, eventos, consultórios médicos e odontológicos, entre outros (declarações, fls. 638/641).

Argumentam, ainda, que todas as publicações buscaram atingir o maior número de extratos sociais possíveis, o que constitui a finalidade pública da contratação, e que, além da baixa circulação dos jornais "A Tribuna" e "A Gazeta" no Município, o custo para publicação nos mesmos é bastante superior aos da revista.

O Procurador Legislativo alegou, em suma, que o parecer da Procuradoria é regular e o motivo que ensejou a contratação é justo, por atender ao princípio constitucional da publicidade dos atos, e que a irregularidade apontada refere-se à execução contratual, a qual não é acompanhada pela Procuradoria, que não se manifesta sobre a execução do contrato e nem é fiscal do mesmo.

Em análise final, o subscritor da Instrução Técnica Conclusiva (fls. 728/731), afirma que há questões apontadas pela equipe de auditoria que de fato não se mostram comprovadas, conforme defesa apresentada, como as publicações das revistas: Leia, Sete Dias, Cachoeiro, Cachoeiro Cult, e Burarama, que seriam revistas voltadas para as classes A e B, e o possível menor custo de veiculações nos jornais "A Gazeta" e "A Tribuna", os quais são

notoriamente mais caros, logo, tais fundamentos não devem prosperar.

Acrescenta que as revistas não foram os únicos veículos de comunicação utilizados para divulgação das ações e atos legislativos, verificando-se do Plano de Ação (fls. 105/108) e do Processo nº 431/11, a contratação de jornais, inserções televisivas, rádio e *outdoors*, não se evidenciando o pagamento de despesa sem finalidade pública.

Por fim, assevera o analista que, por outro lado, em sua defesa, o gestor trouxe aos autos (fls. 641) documento onde há informação que não corrobora a correta liquidação da despesa de que trata a documentação de fls. 292/299 do Processo TC nº 2684/2012, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, o que se afigura como não cumprimento ao interesse público da despesa, já que não há provas de que a mesma foi realizada, e apresenta novo valor passível de ressarcimento, qual seja R\$ 560,00, equivalente a 265,19 VRTE's.

Compulsando os autos, verifico que conforme alegado pelo subscritor da Instrução Técnica Conclusiva, **a declaração colacionada a fl. 641 realmente informa que a Revista Burarama não circula há dois anos, porém, é datada de 19/02/2013, no entanto, a documentação de fls. 292/299 do Processo TC nº 2684/2012, refere-se a pagamento de veiculação de matéria na revista nº 112, de setembro/2011, constando da nota fiscal o valor de R\$ 560,00.**

Entendo que é compreensível que a referida declaração sendo do ano de 2013, se refira a 2011, como há dois anos, sem preocupação com a verificação de datas, portanto, tais fatos não comprovam o não pagamento da despesa que restou liquidada, inclusive com o aval do fiscal do contrato, conforme documentação citada (fls. 292/299 do processo TC nº 2684/12, apenso).

Assim sendo, **divirjo** da área técnica e do *Parquet* de Contas que adotou a sua análise e **afasto a presente irregularidade em relação ao Processo nº 431/2011, bem como o ressarcimento dela decorrente.**

**b) PROCESSO Nº 2412/2011 (ITEM 2.2.3 – ITC Nº 1538/14).** Verifico do relato da área técnica (fls. 731/735) que se trata de despesa realizada pela Câmara com a prestação de serviço de *buffet* para 800 pessoas, relativamente à Sessão Solene do dia 22/06/2011, em comemoração à emancipação do Município, no valor de R\$ 21.600,00, que considerou estranha aos objetivos institucionais da Câmara que é legislar e fiscalizar os atos e gastos do Poder Executivo.

Os responsáveis justificaram, em suma, o seguinte:

A contratação do *Buffet* teve por intuito receber bem os convidados para a Sessão Solene de comemoração do aniversário do Município, **que faz parte do Calendário Oficial do mesmo, ocasião em que são homenageados importantes cidadãos cachoeirenses, como médicos, empresários, magistrados, professores, advogados, enfermeiros, com entrega de comendas, medalhas de honra ao mérito e títulos de cidadania, o que ocorre apenas uma vez no ano. Argumento, ainda, que dentre as funções da Câmara Municipal estão às funções cívicas e integrativas, devendo o Legislativo interagir com a sociedade local, e cita o Parecer Consulta TC nº 84/99 que admite a contratação de Buffet.**

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva, em sua análise final (fls. 732/735) contra-argumenta, em suma, o seguinte:

As Constituições Federal e Estadual definem as funções precípua do Poder Legislativo, as quais são: a função legislativa e o controle externo, **não explicitando a realização de solenidades, comemorações, celebrações e eventos de natureza congênera, e que as citadas funções cívicas e integrativas só se fazem legítimas no estrito exercício das funções constitucionais impostas ao Legislativo,** sendo que a verdadeira integração entre o poder público e a sociedade se faz por meio da prestação eficiente da função constitucional de legislar e fiscalizar. Sobre o Parecer Consulta TC nº 84/99, transcreve sua conclusão (fl. 734) e, diversamente, afirma que **os termos da consulta se ativeram apenas à realização de sessões solenes, não se perquirindo acerca da legalidade de serem seguidas de eventos comemorativos ou celebrações com coquetéis,** e conclui por sugerir a manutenção da irregularidade e do correspondente ressarcimento no valor de R\$ 21.600,00, equivalente a 10.228,72 VRTE's, face a ausência de interesse público, moralidade, impessoalidade e razoabilidade.

Concluiu, ainda, por sugerir a manutenção da responsabilidade dos dois agentes, haja vista que o Procurador Legislativo opinou, de forma vinculante, na análise das minutas do edital de licitação e do contrato, por força do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8666/93, segundo entendimento sedimentado pelo STF.

*A matéria em apreço foi analisada nos autos do Processo TC nº 1922/2011, referente à Prestação de Contas Anual de 2010, da mesma Câmara Municipal, sob minha relatoria, onde votei e fui acompanhado pelo egrégio Plenário desta Corte de Contas, conforme Acórdão TC nº 249/2014, assim me manifestando, litteris:*

[...]

*A esse respeito, o Colendo Tribunal de Contas da União tem decidido da seguinte forma, verbis:*

A jurisprudência do Tribunal admite **a realização de despesas com festividades, desde que comedidas e relacionadas aos objetivos da Entidade, como registrado no voto de eminente Ministro José Antônio Barreto de Macedo que fundamentou o Acórdão nº. 390/1998 – TCU – 2º Câmara (Ata nº 35/98):**

*relativamente à determinação sugerida, no sentido de que o CRB/MA evite despesa com festividade, entendo que a realização desses gastos não constitui irregularidade desde que tais eventos estejam vinculados à finalidade da Entidade e que haja comedimentos, conforme já me posicionei ao relatar o TC nº 650.171/97-7, tendo sido o meu voto acolhido por estar Corte (Acórdão nº 128/98 – TCU – 2º Câmara – grifei e negritei".*

*Na mesma linha de entendimento, decidiu o Egrégio Tribunal de Contas da União, como transcrito, litteris:*

[...]

Em razão de diversas irregularidades detectadas anteriormente, em sede de processo de denúncia, vários responsáveis do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro – CRA/RJ - intentaram recurso de reconsideração junto ao Tribunal. Uma das irregularidades discutidas no recurso referia-se à contratação de fornecimento de lanches, refeições e coquetéis.

**No entender do relator, "gastos com lanches ou coffee breaks oferecidos durante eventos, seminários ou reuniões realizados no âmbito de um órgão ou entidade, por vezes, são justificáveis, pois relacionados às atividades do órgão".**

Todavia, no caso examinado, o relator, citando o relator do acórdão recorrido, enfatizou que "além do fornecimento de refeições diárias para os seus empregados, contratou-se o fornecimento diário não só de água, café e lanches, mas de jantares semanais para os participantes das reuniões do Conselho, de festas de fim de ano, com cardápio especial, de garçons para servir, entre outros. Trata-se, portanto, de duas contratações totalmente dissociadas dos objetivos do CRA/RJ e pagas com recursos do Conselho, o que fere o princípio da legalidade". Assim, por entender que esta e as demais irregularidades detectadas anteriormente continuaram não elididas, o relator, com a anuência do Plenário, negou provimento aos recursos de reconsideração. Acórdão n.º 1730/2010-Plenário, TC nº 000.303/2010-5, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.07.2010 – grifei e negritei

Assim sendo, entendo que **são justificáveis os gastos realizados para eventos em que se verifique a correlação entre a atividade institucional do órgão e o evento realizado, tendo em vista que se trata de realização de sessão solene voltada para as atividades inerentes ao Poder Legislativo, em havendo comedimento.**

Desta maneira, a despesa se enquadra nos objetivos institucionais da Câmara Municipal, que observou a Lei Orçamentária Anual e o Estatuto das Licitações, vez que **sempre foi realizada anualmente, não tendo sido encontrados indícios de irregularidade praticada,** até porque outras contas já foram julgadas regulares por este Egrégio Tribunal de Contas, tendo inclusive se manifestado favorável em tese, através do Parecer do Conselho TC nº 84/1999, motivo pelo qual entendo que **não procede o argumento que aponta para a ausência de interesse público e descumprimento das funções da Câmara Municipal,** razão pela qual **afasto a presente irregularidade.**

Assim sendo, da mesma forma, no presente caso, **divirjo** da área técnica e do *Parquet* de Contas que adotou a sua análise e **afasto a presente irregularidade, bem como o ressarcimento dela decorrente.**

**3.5) CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO SEM AMPARO LEGAL (ITEM 2.2.4 – ITC Nº 1538/14) - ARTIGO 37, CAPUT, E INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

Verifico da Instrução Técnica Conclusiva (fls. 735/740) que **a presente irregularidade se refere ao pagamento de gratificação aos servidores participantes das comissões de licitação, a qual foi instituída pela Resolução nº 183/2008, sem respaldo no estatuto dos servidores do Município,** o que implica afronta ao princípio da legalidade e ao artigo 135 do referido estatuto.

Apurou a equipe de auditoria com base nas fichas financeiras dos membros da comissão de licitação, do pregoeiro, e da equipe de



apoio, pagamento no montante de R\$ 52.087,08, e informou que as servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli, mesmo após substituídas, continuaram recebendo a gratificação, não havendo qualquer providência para restituição dos valores pagos indevidamente ao erário.

O gestor justificou, em suma, o seguinte:

A referida gratificação foi regulamentada pela Resolução nº 006/96, posteriormente ao estatuto dos servidores, Lei Municipal nº 4009/94, e que a Resolução nº 183/08 apenas alterou o seu valor. O trabalho da Comissão de Licitação, do pregoeiro e da equipe de apoio se enquadra como trabalho técnico e científico, previsto no artigo 135, inciso VI, do estatuto, conforme expressa previsão na Resolução nº 006/96.

As servidoras Araci Almeida F. Souza e Ozani Gomes de M. Picoli continuaram a receber a gratificação por participarem da Comissão de Avaliação dos Servidores da Câmara, realizando trabalho técnico conforme previsto na Resolução 006/96.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva, em sua análise final (fls. 737/740), transcreve o texto das Resoluções nº 06/96 e 183/08 (fl. 737), tece comentário sobre o conceito de remuneração positivado no ordenamento jurídico através da Lei nº 8852/94, que transcreve (fls. 737/738), contra-argumentando, em suma, o seguinte:

A remuneração é a soma de todas as parcelas recebidas pelo servidor, abarcando o vencimento básico, as vantagens permanentes e determinadas vantagens transitórias. Assim, adota-se a premissa de que a gratificação instituída pela Resolução nº 006/96 compõe a remuneração do servidor da Câmara.

Transcreve o artigo 37, *caput*, e inciso X, da Constituição Federal, e o artigo 55 da Constituição Estadual, e afirma que em relação ao Poder Legislativo é mantida a competência exclusiva para criação, transformação e extinção de cargos e funções próprios, mas a definição da remuneração e de seu reajuste, diferentemente, necessita de lei formal, com sanção do Executivo.

Cita e transcreve julgado do STF sobre as resoluções da Câmara Distrital, e afirma que a Resolução 006/96 viola o princípio da legalidade remuneratória ao fixar vantagem pecuniária a servidor público, e que a mesma é nula, concluindo por sugerir a manutenção da irregularidade bem como o ressarcimento, no valor de R\$ 52.087,08, equivalente a 24.665,94 VRTE's.

Observo, pois, divergência nas conclusões da área técnica em relação a esse item e em relação à mesma matéria em item anterior (Resolução nº 14/94), onde sugeriu a instauração de incidente de constitucionalidade, mas não cogitou a possibilidade de ressarcimento.

Desta forma, entendo que os valores objeto de ressarcimento não atingem somente o gestor máximo do órgão, devendo ser objeto de individualização e quantificação próprio por cada servidor.

Assim sendo, entendo que deva ser determinada a instauração de Tomadas de Contas Especial, a fim de quantificar o pretenso dano ao erário, nos termos da Instrução Normativa nº 32/2014.

### **3.6) PAGAMENTO IRREGULAR DE 13º SALÁRIO AOS VEREADORES (ITEM 2.2.5 – ITC nº 1538/14) - RESSARCIMENTO NO VALOR DE R\$ 77.007,31, EQUIVALENTE A 36.466,97 VRTE's - ARTIGOS 37, INCISO X, E 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

A área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva nº 1538/2014, suscitou incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade acerca do artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 190/2008, pois tal dispositivo autorizou o pagamento de 13º Subsídios aos Vereadores de Cachoeiro de Itapemirim, infringindo § 4º, do artigo 39 da CRFB/88, resultando em prejuízo ao erário, sendo cabível a condenação do responsável em ressarcimento, no valor de R\$ 77.007,31 (setenta e sete mil e sete reais e trinta e um centavos) equivalentes a 36.466,97 VRTE's.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer PPJC nº 2778/2014, de fls. 756/759, da lavra do Procurador Designado, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, divergindo do posicionamento técnico, opinou, diante da divergência jurisprudencial e doutrinária existente, buscando dar máxima efetividade ao princípio da isonomia, bem como uniformizar as decisões dessa Egrégia Corte de Contas, **pelo sobrestamento relativamente a este item de irregularidade, até que seja julgado, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 650.898**, proferindo-se, desse modo, Acórdão parcial de mérito, consoante precedente consignado no Processo TC nº 167/2012, *in verbis*:

[...]

“ACÓRDÃO TC nº 231/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-167/2012, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do

Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e cinco de junho dois mil e treze:

1. Preliminarmente, à unanimidade, pelo voto condutor do Conselheiro Eduardo Perez, encampado pelo Relator, Conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, pela expedição de Acórdão parcial, **sobrestando a análise do item referente ao subsídio dos vereadores até deliberação final do incidente de inconstitucionalidade instaurado no Processo TC nº 706/2010**, que trata do mesmo assunto; (...)” – grifei e negritei

Desta maneira, coadunando com o posicionamento do *Parquet* de Contas, decido pela formação de autos apartados quanto ao presente item de irregularidade (referente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014), com fundamento no artigo 281, da Resolução TC nº 261/2013, mediante a juntada das peças técnicas, das justificativas apresentadas, bem como as documentações pertinentes a irregularidade abordada neste item, a fim de assegurar o julgamento posterior deste item.

Assim, devem prosseguir o julgamento de mérito dos demais itens, tendo em vista que os autos encontram-se devidamente instruídos quanto às demais irregularidades, possibilitando o julgamento de mérito.

Por todo o exposto, acompanhando em parte a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, e com fulcro no artigo 124 da Resolução TC nº 261/2013, **VOTO** no sentido de que o Egrégio Plenário desta Corte de Contas assim delibere:

**1) Acolha a preliminar** de ilegitimidade passiva *ad causam* do senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador da Câmara, em face das razões antes expandidas no **item 1 desta decisão**, entendendo que não houve demonstração de nexa causal acerca de sua responsabilidade;

**2) Resolva** o incidente de inconstitucionalidade, relativamente ao item 2.1 desta decisão, no sentido de **negar exequibilidade ao artigo 13, da Resolução nº 14/94**, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal de 1988, c/c o artigo 20, *caput*, 32, XIV, 37, XVI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, **vez que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada mediante lei específica**, conforme razões antes expandidas;

**3) Deixe** de instaurar o incidente de inconstitucionalidade, relativamente ao item 2.2 desta decisão, referente à negativa de exequibilidade do artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 190/2008, por considerar oportuno **o sobrestamento do julgamento quanto à irregularidade elencada no item 3.6 desta decisão, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014**, tendo em vista que a divergência quanto a constitucionalidade da matéria de fundo encontrar-se pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 650.898, em sede de repercussão geral, sem prejuízo de enfrentamento superveniente;

**4) Afaste** as irregularidades elencadas nos **itens 3.1, 3.2 e 3.4** desta decisão, bem como o ressarcimento correspondente ao item **3.4**, em face das razões antes expandidas, sem prejuízo da expedição de recomendação para cumprimento do atual gestor relativamente ao item 3.1 desta decisão;

**5) Determine** o sobrestamento do julgamento da irregularidade tratada no **item 3.6 desta decisão**, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014, **com a consequente formação de autos apartados**, com fundamento no artigo 281, da Resolução TC nº 261/2013, mediante a juntada das peças técnicas, das justificativas apresentadas, bem como os documentos pertinentes à irregularidade abordada neste item, a fim de assegurar o julgamento posterior, após a decisão a ser efetivada no Recurso Extraordinário nº 650.898 pelo Supremo Tribunal Federal;

**6) Julgue REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade do senhor Júlio César Ferrare Cecotti, Presidente da Câmara Municipal, em razão da manutenção da irregularidade relativa ao item 3.5 desta decisão, considerando que sua natureza de caráter formal não possui o condão de macular as contas, dando-lhe a devida quitação;

**7) Seja expedida DETERMINAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no sentido de que proceda à instauração de Tomada de Contas Especial, no prazo de 90 (noventa) dias, visando à apuração de prejuízo causado ao erário, relativamente ao item **constante da letra 3.3 – Fixação irregular de vencimentos dos servidores públicos e 3.5 - Concessão de gratificação sem amparo legal**, com a fixação do *quantum* a ser ressarcido e do agente responsável pela irregularidade, na forma da Instrução Normativa - TC nº 32/2014, comunicando-se a este Egrégio Tribunal de Contas, no prazo de até 15 (quinze) dias;

**8) Seja expedida recomendação** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim no sentido de que **promova à substituição do programa de contabilidade utilizado pela Câmara de Municipal de Cachoeiro de Itapemirim por outro programa que proporcione maior transparência aos registros das demonstrações contábeis referentes as contas públicas**, com monitoramento no exercício seguinte;

**VOTO**, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, **sejam os presentes autos arquivados.**

**É como voto.**

**VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

#### **1 RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual e o Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativos ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do senhor Júlio César Ferrare Cecotti - Presidente da Câmara Municipal.

Nos termos da **Instrução Contábil Conclusiva ICC 274/2013** (fls. 668/) e da **Instrução Técnica Conclusiva - ITC 1538/2014** (fls. 690/753), após análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, a área técnica entendeu restarem mantidos os seguintes indicativos de irregularidades:

**Divergência entre os saldos do Anexo 13 e 17** (item 1.7.1 da ICC 274/2013)

**Base legal:** Artigo 101 e 103 da Lei Federal nº 4.320/64

**Responsável:** Gilberto Gava Marques

**Divergência entre os valores contabilizados na conta 3.1.90.11.19 – subsídios do poder legislativo e os valores informados nas fichas financeiras dos vereadores no montante de R\$ 235,58.** (item 2.3.1.2 da ICC 274/2013)

**Base legal:** art. 85 da Lei Federal nº 4320/64

**Responsável:** Gilberto Gava Marques

**Fixação Irregular de vencimentos dos servidores públicos** (Item 2.2.1 da ITC 1538/2014)

**Base legal:** Infringência aos artigos 37, X, 51, IV e 52, XIII da CRFB/88.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Despesa sem finalidade pública – Processo nº 431/2011** (Item 2.2.2. da ITC 1538/2014)

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade, da Eficiência e da Moralidade contidos no artigo 37, caput, da CRFB/88, e ao Princípio da Economicidade contido no caput do artigo 70 da CRFB/88, e também aos princípios da Finalidade e do Interesse Público, da Motivação Suficiente e da Razoabilidade proclamados, respectivamente, nos artigos 32 e 45, § 2.º, da CE/89.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 560,00** (quinhentos e sessenta reais) **equivalentes a 265,19 VRTE**

**Despesa sem finalidade pública – Processo nº 2.412/2011** (Item 2.2.3. da ITC 1538/2014)

**Base legal:** Infringência aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade contidos no artigo 37, caput, da CF/88 e princípios da Finalidade e do Interesse Público, da Motivação Suficiente e da Razoabilidade proclamados, respectivamente, nos artigos 32 e 45, § 2.º, da CE/89.

**Agente responsável:**

Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

Pedro H. Ferreira Vassalo Reis – Procurador Legislativo

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 21.600,00** (vinte e um mil e seiscentos reais), **equivalentes a 10.228,72 VRTE**

**Concessão de Gratificação sem amparo legal** (Item 2.2.4 da ITC 1538/2014)

**Base legal:** Infringência ao princípio da legalidade, previsto no artigo 37, caput, e ao inciso X, também do art. 37, ambos da CRFB/88.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 52.087,08** (cinquenta e dois mil, oitenta e sete reais e oito centavos), **equivalentes a 24.665,94 VRTE.**

**Pagamento irregular de 13ª Salário aos Vereadores** (Item 2.2.5 da ITC 1538/2014)

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Legalidade previsto no artigo 37 caput c/c o artigo 39, § 4º da Constituição Federal.

**Agente responsável:** Júlio César Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de **R\$ 77.007,31** (setenta e sete mil e sete reais e trinta e um centavos) **equivalentes a 36.466,97 VRTE.**

Mediante o **Parecer PPJC 2778/2014** (fls. 756/759), da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, o Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da área técnica, à exceção do indicativo de irregularidade relativo ao pagamento irregular de 13º salário aos vereadores, pelos motivos abaixo transcritos:

A ITC prestigiou o **Parecer em Consulta TC 09/2005**, do qual se extrai que aos ocupantes de mandato eletivo não se aplica o art. 39, §3º, da Constituição Federal (CF), sendo-lhes vedada a percepção de 13º salário, **posição à qual nos filiamos**. Não obstante, a matéria é controvertida.

Necessário trazer a lume a existência do Processo TC 2963/2009, que culminou com a prolação do Parecer Consulta nº 2/11, afirmando que em razão da não aplicação do art. 39, §3º, da CF aos agentes políticos, há possibilidade de pagamento de 13º salário desde que haja expressa autorização legal. Os fundamentos foram extraídos de decisões do **Superior Tribunal de Justiça** nos autos do REsp 837.188/DF e do AgRg no REsp 742.171/DF e de decisões dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais.

O Parecer Consulta divergiu da manifestação da área técnica, que, nos moldes dos presentes autos, filiou-se à corrente que defende a irrestrita "impossibilidade do pagamento de 13º subsídio aos agentes políticos, explicitando, sobretudo, precedentes do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, em consonância também com os nossos **Pareceres em Consulta TC 14/2002 e 09/2005**, dos quais se extrai que aos ocupantes de mandato eletivo não se aplica o art. 39, §3º, da Constituição Federal (CF)".

Nesta linha, este Parquet protocolizou a Representação TC 3090/2011, requerendo o reconhecimento da inconstitucionalidade do Parecer Consulta nº 2/11, para vedar o pagamento de décimo terceiro subsídio aos Vereadores. Ocorre que esses autos foram sobrestados até decisão no Recurso Extraordinário n. 650.898, que trata de matéria correlata e ao qual foi conferida repercussão geral. *Assim, diante da divergência jurisprudencial e doutrinária existente, e buscando dar máxima efetividade ao princípio da isonomia, bem como uniformizar as decisões dessa Egrégia Corte, este Parquet opina pelo **sobrestamento do julgamento do item 3.1.2.5 até decisão do Recurso Extraordinário n. 650.898, proferindo-se Acórdão parcial de mérito, consoante precedente consignado no Processo TC 167/2012, in verbis:***

[omissis]

Tendo os autos integrado a pauta da 23ª Sessão Ordinária do Plenário, em 14 de julho de 2015, a defesa apresentou, em sede de sustentação oral, argumentos no intuito de suprimir as irregularidades apontadas, conforme Notas Taquigráficas (fls. 766/768) e Documentos de Defesa Oral (fls. 785/799).

Em seguida, o Excelentíssimo Conselheiro Relator (em substituição) Marco Antônio da Silva proferiu o **Voto 1135/2016** (fls. 801/830), no seguinte sentido:

**1) Acolha a preliminar** de ilegitimidade passiva *ad causam* do senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador da Câmara, em face das razões antes expendidas no **item 1 desta decisão**, entendendo que não houve demonstração denexo causal acerca de sua responsabilidade;

**2) Resolva** o incidente de inconstitucionalidade, relativamente ao item 2.1 desta decisão, no sentido de **negar exequibilidade ao artigo 13, da Resolução nº 14/94**, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal de 1988, c/c o artigo 20, caput, 32, XIV, 37, XVI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, **vez que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada mediante lei específica**, conforme razões antes expendidas;

**3) Deixe** de instaurar o incidente de inconstitucionalidade, relativamente ao item 2.2 desta decisão, referente à negativa de exequibilidade do artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 190/2008, por considerar oportuno **o sobrestamento do julgamento quanto à irregularidade elencada no item 3.6 desta decisão, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014**, tendo em vista que a divergência quanto a constitucionalidade da matéria de fundo encontrar-se pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 650.898, em sede de repercussão geral, sem prejuízo de

enfrentamento superveniente;

**4) Afaste** as irregularidades elencadas nos **itens 3.1, 3.2 e 3.4** desta decisão, bem como o ressarcimento correspondente ao item **3.4**, em face das razões antes expostas, sem prejuízo da expedição de recomendação para cumprimento do atual gestor relativamente ao item 3.1 desta decisão;

**5) Determine** o sobrestamento do julgamento da irregularidade tratada no **item 3.6 desta decisão**, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014, **com a consequente formação de autos apartados**, com fundamento no artigo 281, da Resolução TC nº 261/2013, mediante a juntada das peças técnicas, das justificativas apresentadas, bem como os documentos pertinentes à irregularidade abordada neste item, a fim de assegurar o julgamento posterior, após a decisão a ser efetivada no Recurso Extraordinário nº 650.898 pelo Supremo Tribunal Federal;

**6) Julgue REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade do senhor Júlio César Ferrare Cecotti, Presidente da Câmara Municipal, em razão da manutenção da irregularidade relativa ao item 3.5 desta decisão, considerando que sua natureza de caráter formal não possui o condão de macular as contas, dando-lhe a devida quitação;

**7) Seja expedida DETERMINAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no sentido de que proceda à instauração de Tomada de Contas Especial, no prazo de 90 (noventa) dias, visando à apuração de prejuízo causado ao erário, relativamente ao item **constante da letra 3.3 – Fixação irregular de vencimentos dos servidores públicos e 3.5 - Concessão de gratificação sem amparo legal**, com a fixação do *quantum* a ser ressarcido e do agente responsável pela irregularidade, na forma da Instrução Normativa - TC nº 32/2014, comunicando-se a este Egrégio Tribunal de Contas, no prazo de até 15 (quinze) dias;

**8) Seja expedida recomendação** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim no sentido de que **promova à substituição do programa de contabilidade utilizado pela Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim por outro programa que proporcione maior transparência aos registros das demonstrações contábeis referentes as contas públicas**, com monitoramento no exercício seguinte;

**VOTO**, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, **sejam os presentes autos arquivados**.

Por pedido de vista na Sessão Plenária de 28 de junho de 2016, vieram os autos a este Gabinete.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

**Corroboro o entendimento exarado pelo Conselheiro Relator no tocante aos itens 2, 3, 4, 5, 6, 7 (1ª parte) e 8 do Voto 1135/2016** (fls. 801/830).

Peço vênia, entretanto, para **divergir relativamente aos itens 1 e 7 (2ª parte), pelas razões expostas a seguir:**

O **item 1** versa sobre **acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva ad causam** do senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador da Câmara, por entender que não houve demonstração denexo causal acerca de sua responsabilidade.

Na Fundamentação para acolhimento da preliminar, verifica-se:

A luz do exposto, concluo que, a área técnica limitou-se **à análise de doutrinas e jurisprudências que versam sobre a responsabilização dos referidos "advogados públicos", abstendo-se de demonstrar como poderíamos aplicar tal entendimento ao caso em tela, uma vez que não demonstrou nos autos hipótese de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro por parte do Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, como também não demonstrou em qual momento foi proferido o parecer do referido, para assim aplicarmos caráter vinculativo. Demais disso, cumpre salientar que, o parecer que tenha o caráter vinculativo, não enseja diretamente a responsabilização por parte dos advogados, uma vez que a demonstração de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro é INDISPENSÁVEL para que haja sua responsabilização.** Conforme claramente demonstrado pela área técnica em seu parecer.

Ressalto ainda que, não vislumbrei por parte da área técnica uma análise detalhada do parecer, nem mesmo a confirmação de que fora o referido Senhor que integrou o procedimento licitatório, uma vez que fora alegado o contrário pelo mesmo.

Repito, nos autos, não restou demonstrada pela área técnica em momento algum que o referido advogado tenha causado dano ao erário, que tenha agido com culpa ou até mesmo tenha cometido erro grosseiro, apenas atribui como conduta a emissão de parecer favorável a contratação da empresa vencedora do certame.

Aliás, a própria área técnica ao final, é pela regularidade dos atos praticados pelo Procurador.

(grifos do Voto)

É certo que a responsabilização do advogado público depende da demonstração de que o mesmo agiu com culpa grave, erro grosseiro, opinamento contrário aos termos básicos previstos em lei, ou mesmo à jurisprudência pacífica dos Tribunais.

Ocorre que tal análise somente é possível quando se adentra o mérito do indício de irregularidade apontado.

Em sede de preliminar, como a sustentada pelo Procurador Municipal, senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, discute-se a competência desta Egrégia Corte de Contas para verificar a legalidade dos procedimentos praticados pelo advogado público e imputar-lhe penalidade em caso de verificação de que o mesmo praticou atos como os acima expostos.

A preliminar versa, na verdade, sobre a alegação do responsável de que a competência para julgar atos ou manifestações de advogados é exclusiva da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

Com relação a tal alegação, este Tribunal de Contas vem reiteradamente decidindo pela competência das Cortes de Contas quanto à responsabilização dos advogados públicos.

A Carta Magna prevê, nos artigos 70 e 71, a competência dos Tribunais de Contas para verificar a legalidade de procedimentos e despesas públicas de qualquer pessoa que pratique ato tendente a infringir normas jurídicas públicas ou causar dano ao erário.

O próprio artigo 133 da Constituição da República, ao determinar que o exercício da profissão de advogado público é inviolável, não contém preceito que imuniza qualquer ato do advogado, posto que, em seu final, expressamente determina "nos limites da lei", deixando claro que se trata de um direito do advogado que não pode ser oposto às regras de competência devidamente definidas em lei, e quiçá na Constituição da República, como previsto na competência dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, entendemos haver, de forma inequívoca, a competência para se analisar os atos praticados pelo Procurador Jurídico Municipal, razão pela qual **não deve ser acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam** sustentada pelo senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.

Ressalto que, no mérito, corroboro o entendimento do Conselheiro Relator por afastar a própria irregularidade que foi apontada em face do senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, Procurador da Câmara Municipal, relativa a despesas com vista à prestação de serviço de buffet para 800 pessoas, a fim de atender à Sessão Solene do dia 22/06/2011, que visava os festejos de emancipação do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no montante de R\$ 21.600,00.

Além do comedimento do valor dispendido, destaco que o senhor Júlio César Ferrare Cecotti registrou que, desde o exercício de 2011 sob análise, a Câmara Municipal não mais realiza despesas com serviço de buffet.

Verifica-se, portanto, que, ao apontar a irregularidade da despesa nos exercícios de 2010 e 2011, o Tribunal de Contas atingiu sua finalidade orientadora, a partir do saneamento do vício pelo próprio gestor.

Nesse sentido, entendo ser de bom alvitre **recomendar ao atual gestor da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim** que apenas realize gastos comeditos com festividades que se relacionem estritamente com os objetivos da entidade.

O **item 7** (2ª parte) versa sobre **concessão de gratificação aos servidores participantes da comissão de licitação sem amparo legal**.

A equipe de auditoria apurou a realização de pagamentos de gratificação aos servidores participantes das comissões de licitações durante o exercício de 2011, que foi instituída por meio da Resolução nº 183/2008. Todavia, a Resolução não encontra respaldo no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Cachoeiro de Itapemirim, o que implica afronta ao princípio da legalidade e ao artigo 135 do Estatuto dos Servidores Públicos.

Com base na análise das fichas financeiras dos membros da comissão de Licitação, do pregoeiro e da equipe de apoio, verificou-se o pagamento do montante de R\$ 52.087,08, tendo a área técnica apontado o débito exclusivamente ao Presidente da Câmara, senhor Júlio César Ferrare Cecotti.

Aduziram ainda que as servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli continuaram recebendo as referidas gratificações mesmo após serem substituídas, sem qualquer providência no sentido de restituir ao erário os valores pagos indevidamente.

Em seu Voto, o Conselheiro Relator conclui:



Observo, pois, divergência nas conclusões da área técnica em relação a esse item e em relação à mesma matéria em item anterior (Resolução nº 14/94), onde sugeriu a instauração de incidente de constitucionalidade, mas não cogitou a possibilidade de ressarcimento.

Desta forma, entendo que os valores objeto de ressarcimento não atingem somente o gestor máximo do órgão, devendo ser objeto de individualização e quantificação próprio por cada servidor.

Assim sendo, entendo que deva ser determinada a instauração de Tomadas de Contas Especial, a fim de quantificar o prejuízo dano ao erário, nos termos da Instrução Normativa nº 32/2014.

Corroboro o entendimento da área técnica, do Órgão Ministerial e do Conselheiro Relator de que há vício formal na concessão de gratificação aos servidores participantes da comissão de licitação com base apenas em Resolução da Câmara Municipal.

A Constituição da República instituiu o princípio da legalidade remuneratória dos servidores públicos. Com a nova redação do art. 37, inc. X, a fixação ou a alteração da remuneração de qualquer cargo, emprego ou função pública depende de lei específica, observada a iniciativa em cada caso.

Portanto, evidencia-se que a fixação de gratificação por mera Resolução viola o princípio da legalidade remuneratória.

Entretanto, em que pese o vício formal na concessão da gratificação, não se pode olvidar o fato de que os membros da Comissão de Licitação receberam a gratificação em tela por serviços efetivamente prestados ao Legislativo Municipal.

Os critérios de boa-fé, bem como o caráter alimentar geralmente atribuído às verbas salariais, ainda que indevidas, são analisados à luz da jurisprudência, bem como da própria Administração, como no precedente abaixo transcrito:

**TJ-DF – Apelação/Reexame necessário APO 20100110183202 DF 0010014-25.2010.8.07.0001 (TJ-DF)**

**Data de publicação: 07/01/2014**

**Ementa:** PROCESSO CIVIL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. PENSÃO TEMPORÁRIA POR MORTE DE SERVIDOR. ERRO NO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS. PRESCRIÇÃO. **CARÁTER ALIMENTAR.** BOA-FÉ. RESTITUIÇÃO. INADMISSIBILIDADE. NÃO SE APLICA A REGRA CONTIDA NO ART. 37 § 5º DA CF, QUANDO SE TRATAR DE REPARAÇÃO, CUJA FALTA NÃO **TENHA** SIDO PRATICADA EM DECORRÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EM SE TRATANDO DE DÍVIDA PASSIVA DO DF, SEJA QUAL FOR A SUA NATUREZA, A PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DESTA PRESCREVE EM CINCO ANOS, CONTADOS DA DATA DO ATO OU FATO DO QUAL SE ORIGINOU (DEC. N. 20.910 /32). PRECEDENTES DO STJ. EM CONSONÂNCIA COM VASTO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL, É DE SE VER QUE, EMBORA CORRETA A ASSERTIVA DE QUE O ERRO ADMINISTRATIVO NÃO GERA NENHUM DIREITO EM FAVOR DO SERVIDOR, NÃO SE PODE OLVIDAR QUE A **REMUNERAÇÃO** DESTA **TEM CARÁTER ALIMENTAR**, O QUE IMPLICA, EM REGRA, SUA IRREPETIBILIDADE, REVELANDO-SE INCABÍVEL, PORTANTO, O DESCONTO DE VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS A SERVIDOR PÚBLICO OU A SEUS BENEFICIÁRIOS, DECORRENTE DE ERRO DA ADMINISTRAÇÃO, MORMENTE QUANDO NÃO É OPORTUNIZADO ÀQUELE O DIREITO DE DEFESA. SOBRELEVA RESSALTAR, AINDA, SER PRESUMÍVEL QUE TODA VERBA SALARIAL RECEBIDA PELO SERVIDOR OU BENEFICIÁRIO, CONTIDA AÍ A PENSÃO POR MORTE, É DE BOA-FÉ, DESDE QUE ESTE NÃO **TENHA** CONCORRIDO PARA O ERRO DO ÓRGÃO PÚBLICO. RECURSOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.

Embora correta a assertiva de que o erro administrativo não gera nenhum direito em favor do servidor, quando a remuneração deste tem caráter alimentar, a irrepetibilidade deve ser colocada como regra e a devolução como exceção.

A boa-fé no recebimento de valores afasta, portanto, a possibilidade de desconto automático na remuneração dos servidores, por se tratar de verba de natureza alimentar.

No caso em tela, além do pagamento ser devido, já que os servidores prestaram os serviços junto à Comissão de Licitação, não foram os servidores que deram causa ao vício formal incidente sobre a gratificação pelos mesmos percebida. Como se encontram de boa-fé, não podem ser compelidos a devolver os valores indevidos.

Nesse sentido, entendo que **deve ser mantida a irregularidade** formal relativa à ausência de lei específica fixando a gratificação aos servidores participantes da comissão de licitação, **afastando**, entretanto, **a imputação de débito ao gestor ou aos servidores**, posto que os serviços foram efetivamente prestados.

No tocante às **servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli**, a área técnica apontou que as mesmas continuaram recebendo a referida gratificação mesmo

após serem substituídas, sem qualquer providência no sentido de restituir ao erário os valores pagos indevidamente.

Nos termos do Relatório de Auditoria RA-O 53/2012, a Equipe de Auditoria registrou que, em 10/03/2011, foi publicada a Portaria 50/2011, com efeitos a partir de 01/03/2011, alterando a composição da comissão de licitação.

De fato, há indícios de que podem ter sido realizados pagamentos indevidos às servidoras no período de março a dezembro de 2011, quando estas não mais compunham a comissão de licitação.

Conforme demonstram as Fichas Financeiras constantes das fls. 445/446, as servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli receberam mensalmente R\$ 792,40 mensalmente em razão da gratificação sob análise em todo o exercício de 2011. Considerando os indícios de que o pagamento seria indevido no período de março a dezembro, o dano ao erário seria de R\$ 7.924,00 para cada servidora, no total geral de R\$ 15.848,00.

Vê-se, portanto, que o dano ao erário já foi apurado pela área técnica desta Corte de Contas, assim como os responsáveis a quem deve ser imputado o ressarcimento.

Como as servidoras não foram citadas para compor o polo passivo nos presentes autos, **entendo que deve ser reaberta a instrução** para proporcionar às mesmas o exercício do direito do contraditório e da ampla defesa pelo recebimento indevido de gratificação de participação em comissão de licitação após o encerramento de sua participação na mesma, em solidariedade ao Presidente da Câmara, senhor Júlio César Ferrare Cecotti.

Nesse sentido, **proponho apartar dos presentes autos o item relativo ao pagamento indevido às servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli**, por continuarem recebendo a referida gratificação mesmo após serem substituídas, sem qualquer providência no sentido de restituir ao erário os valores pagos indevidamente.

### **3 DISPOSITIVO**

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **VOTO:**

**3.1 Nos termos do Voto do Conselheiro Relator**, no tocante aos itens **2, 3, 4, 5, 6, 7(1ª parte) e 8 do Voto 1135/2016** (fls. 801/830);

**3.2** Relativamente ao **item 1** do Voto do Conselheiro Relator, **pelo não acolhimento da preliminar** de ilegitimidade passiva *ad causam* do senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador da Câmara, em face das razões explicitadas na Fundamentação deste Voto;

**3.3** Relativamente à **segunda parte do item 7** do Voto do Conselheiro Relator, relativa à concessão de gratificação sem amparo legal, **por manter a irregularidade** em razão da ausência de lei específica para fixação da gratificação, **afastando a imputação de débito**, pelos motivos expostos na Fundamentação deste Voto, razão pela qual entendo pelo não cabimento da determinação de instauração de Tomada de Contas Especial proposta pelo Relator;

**3.4 Por apartar dos presentes autos o item relativo ao pagamento indevido às servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli** pelo recebimento indevido de gratificação de participação em comissão de licitação após o encerramento de sua participação na mesma, para proporcionar às mesmas o exercício ao direito do contraditório e da ampla defesa, **em solidariedade ao Presidente da Câmara Municipal**, senhor Júlio César Ferrare Cecotti;

**3.5 Por determinar** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapermirim que apenas realize fixação ou a alteração da remuneração de qualquer cargo, emprego ou função pública **mediante lei específica**, observada a iniciativa em cada caso;

**3.6 Por recomendar** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapermirim que apenas realize gastos comedidos com festividades que se relacionem estritamente com os objetivos da entidade.

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA** - Senhor Presidente, ouvi atentamente as palavras do eminente Conselheiro Carlos Ranna, agradeço a S.Ex.<sup>a</sup> no que diz respeito ao item 1, a preliminar arguida que eu estava por acolher. Com certeza estou aderindo *in totum* aos termos do voto prolatado por S.Ex.<sup>a</sup>. Quanto ao item 3.5, S.Ex.<sup>a</sup> está se referindo ao item 1 e 7, ia adiar exatamente porque as referências são em números diferentes, aí tive que me localizar, mas enquanto S.Ex.<sup>a</sup> lia, eu me localizei. A questão da gratificação, a divergência seria, tão somente, quanto à maneira de se operacionalizar formação de autos apartados, o meu seria instauração de Tomada de Contas. Também estou entendendo, Senhor Presidente, que estamos por

manter a irregularidade apenas por aferir. Estou entendendo que a pertinência é certa, no que diz respeito ao voto do Conselheiro Carlos Ranna; vou aderir, também, nesse particular, estou me sentindo seguro para fazê-lo. Solicito que o explanamento, ora realizado, seja tido como o integrante da retificação do voto já constante do sistema para efeito de Acordão.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** - O Conselheiro Marco Antonio adere, encampa totalmente os termos do voto-vista, rejeitando a preliminar, e, no mérito, afastando a irregularidade do Procurador. E, com relação ao item 7, deixando de instaurar a Tomada de Contas Especial e reabrindo a instrução processual citando as servidoras com o valor já definido pela Área Técnica, recebido, indevidamente, em face de não estarem mais exercendo a função na comissão permanente de licitação. Isso, em autos apartados. Permanece uma divergência com a Área Técnica.

**O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA** - Não!

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** - Não entre os Senhores, com a Área Técnica; com os Senhores, S.Ex.ª, o Conselheiro Relator, encampou todo o voto-vista. A divergência é com relação...

**O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA** - Só uma colocação, estou reconhecendo que há erro escusável nesse caso específico, a norma parecia realmente estar perfeita, não estava porque era, tão somente, uma resolução e não lei.

**O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** - Perfeito. A irregularidade é em função de não ser apropriado o pagamento sem que seja por lei específica. Em face da divergência com a Área Técnica, não há divergência com os Conselheiros. Em discussão o processo. Em votação. **(final)**

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2280/2012, **ACORDAM** os srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e seis de julho de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, encampado pelo então relator, conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

**1. Rejeitar a preliminar de ilegitimidade** passiva *ad causam* do senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, procurador da Câmara, em face das razões explicitadas na fundamentação do voto-vista;

**2. Resolver o incidente de inconstitucionalidade**, relativamente ao item 2.1 do voto do relator, no sentido de **negar exequibilidade** ao artigo 13, da Resolução nº 14/94, por ofensa aos artigos 37, X, XIII, 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal de 1988, c/c o artigo 20, caput, 32, XIV, 37, XVI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, vez que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada mediante lei específica, conforme razões antes expendidas, formando o respectivo **prejulgado**, nos termos do artigo 335, Regimento Interno;

**3. Deixar de instaurar** o incidente de inconstitucionalidade, relativamente ao item 2.2 do voto do relator, referente à negativa de exequibilidade do artigo 1º, § 4º, da Resolução nº 190/2008, por considerar oportuno o sobrestamento do julgamento quanto à irregularidade elencada no item 3.6 desta decisão, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014, tendo em vista que a divergência quanto a constitucionalidade da matéria de fundo encontrar-se pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 650.898, em sede de repercussão geral, sem prejuízo de enfrentamento superveniente;

**4. Afastar as irregularidades** elencadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.4 do voto do relator, bem como o ressarcimento correspondente ao item 3.4, em face das razões antes expendidas, sem prejuízo da expedição de recomendação para cumprimento do atual gestor relativamente ao item 3.1 do voto do relator;

**5. Sobrestar** o julgamento da irregularidade tratada no item 3.6 do voto do relator, correspondente ao item nº 2.2.5 da ITC nº 1538/2014, com a consequente **formação de autos apartados**, com fundamento no artigo 281, da Resolução TC nº 261/2013, mediante a juntada das peças técnicas, das justificativas apresentadas, bem como os documentos pertinentes à irregularidade abordada neste item, a fim de assegurar o julgamento posterior, após a decisão a ser efetivada no Recurso Extraordinário nº 650.898 pelo Supremo Tribunal Federal;

**6. Julgar regular com ressalva** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, sob a responsabilidade do senhor Júlio César Ferrare Cecotti, relativa ao

exercício de 2011, em razão da manutenção da irregularidade relativa ao item 3.5 do relator, considerando que sua natureza de caráter formal não possui o condão de macular as contas, dando-lhe a devida **quitação**;

**7. Manter a irregularidade** relativa à concessão de gratificação sem amparo legal, em razão da ausência de lei específica para fixação da gratificação, **afastando a imputação de débito**, pelos motivos expostos na Fundamentação do voto-vista, razão pela qual se entende pelo não cabimento da determinação de instauração de Tomada de Contas Especial proposta pelo relator;

**8. Apartar dos presentes autos** o item relativo ao **pagamento indevido** às servidoras Araci Almeida Fernandes Souza e Ozani Gomes de Matos Picoli pelo recebimento indevido de gratificação de participação em comissão de licitação após o encerramento de sua participação na mesma, **para proporcionar às mesmas o exercício ao direito do contraditório e da ampla defesa**, em solidariedade ao presidente da Câmara Municipal, senhor Júlio César Ferrare Cecotti;

**9. Determinar** ao atual presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim que apenas realize fixação ou a alteração da remuneração de qualquer cargo, emprego ou função pública mediante lei específica, observada a iniciativa em cada caso;

**10. Recomendar** ao atual presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim que apenas realize gastos comedidos com festividades que se relacionem estritamente com os objetivos da entidade.

**11. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

#### Composição Plenária

Presentes à sessão plenária de julgamento o senhor conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, o conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, relator, os conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, José Antônio Almeida Pimentel e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Presente, ainda, o Dr. Luciano Vieira, procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 26 de julho de 2016.

**CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**  
Presidente

**CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA**

Relator

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

**CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL**

**CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN**

Fui presente:

**DR. LUCIANO VIEIRA**

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

**ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR**

Secretário-geral das sessões

#### ACÓRDÃO TC-877/2016 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-9269/2015

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI

ASSUNTO - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO

REPRESENTANTE - FÓRUM PERMANENTE DE GUARAPARI - FOPEG

RESPONSÁVEL - ORLY GOMES DA SILVA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI – SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DO FUTURO HOSPITAL MATERNIDADE – NÃO CONHECER – DEIXAR DE APLICAR MULTA – RECOMENDAÇÕES – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL:

Tratam os autos de Representação, originária de documentação encaminhada pelo Fórum Permanente de Guarapari – FOPEG, através de sua Presidente, senhora Carmélia Jaina da Costa Silva, narrando supostas irregularidades na aquisição de área para a construção de futuro Hospital Maternidade, realizada pela Prefeitura Municipal de Guarapari, exercício de 2010. Em síntese, a presente Representação, solicitou as seguintes providências:

Averiguar a legalidade e legitimidade da compra dessa área, uma vez que a aquisição não foi precedida de audiência pública que desse respaldo a essa aquisição;

Providenciar um laudo pericial que garanta que o dinheiro público que foi usado não seja desperdiçado, uma vez que o estado de conservação da edificação existente na área é péssimo e o todo da obra não inspira confiança em quem tem conhecimento de segurança em edificações.

Decretar estado de emergência na saúde do Município com instituição de barracas de campanha do exército;