TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 05876/09

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de João Pessoa

Objeto: Recurso de apelação em face das decisões consubstanciadas no Acórdão AC1 TC 01067/2016 e no Acórdão AC1 TC 03705/2015 (Inspeção Especial decorrente de denúncia acerca de supostas irregularidades na concessão de gratificações e de reajuste anual de remuneração dos servidores, durante o exercício de 2005)

Responsável: Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito)

Representantes legais: Adelmar Azevedo Régis (Procurador-Geral do Município) e Thaciano Rodrigues de Azevedo (Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva)

Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – INSPEÇÃO ESPECIAL DECORRENTE DE DENÚNCIA ACERCA DE SUPOSTA CONCESSÃO IRREGULAR DE GRATIFICAÇÃO, EXERCÍCIO DE 2005 – RECURSO DE APELAÇÃO - ARTS. 31, I, E 32 DA LEI ORGÂNICA DO TCE/PB – ART. 221, III, E ART. 232 A 236 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/PB – CONHECIMENTO – NÃO PROVIMENTO – MANUTENÇÃO INTEGRAL DAS DECISÕES ATACADAS.

ACÓRDÃO APL TC 00201/2017

RELATÓRIO

Analisa-se o recurso de apelação interposto pelo Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, Prefeito de João Pessoa, em face da decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 01067/2016, lançado em sede de recurso de reconsideração, cuja decisão manteve integralmente o Acórdão AC1 TC 03705/2015, emitido quando da apreciação de processo de inspeção especial instaurado em decorrência de denúncia formulada pelo Sr. Nicola Majorana Lomonaco, sobre suposta concessão irregular de gratificações e de reajuste anual da remuneração dos servidores municipais, durante o exercício de 2005.

Por meio do Acórdão AC1 TC 03705/2015, fls. 328/333, publicado em 28/09/2015, a Segunda Câmara deste Tribunal decidiu, inicialmente, em conformidade com o voto do Relator, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão:

1. Dar pela procedência parcial da Denúncia.
2. Considerar IRREGULAR a concessão das Gratificações de Serviços Especiais, em decorrência da inconstitucionalidade da Lei Municipal 7.262/1993;
3. Considerar IRREGULAR a concessão de Gratificação de Serviços Especiais ao servidor Joacil Nascimento de Carvalho, visto que, além da irregularidade descrita no ponto anterior, o servidor encontra-se cedido à Câmara Municipal de João Pessoa;
4. Considerar IRREGULAR o reajuste anual de remuneração dos servidores municipais por meio de Medida Provisória;
5. APLICAR MULTA aos Srs. Ricardo Vieira Coutinho e Luciano Cartaxo Pires de Sá, por transgressão a princípios constitucionais, nos termos do art. 56, II, da LOTCE, cada um no valor de R$ 1.624,60, correspondente a 38,69UFR, assinando-se-lhes o prazo de

sessenta (60) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuarem o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

6. ASSINAR o prazo de 60 (sessenta) dias ao Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para que, sob pena de multa e outras cominações legais, adote as providências necessárias para o restabelecimento da legalidade, as quais consistem:

   6.1 Tomar iniciativa no sentido de alterar a Lei Municipal 7.262/1993, especialmente os artigos 3º e 4º, de modo a torná-la compatível com a Constituição Federal, especificando as "missões e atribuições especiais a serem exercidas pelos servidores" que devem ser gratificadas e os valores a serem pagos a título de gratificação.

   6.2 Provocar o Legislativo no sentido de editar Lei específica para o reajuste anual da remuneração dos servidores municipais, banindo de uma vez por todas a utilização inadequada de Medidas Provisórias para este fim específico.

7. EXPEDIR comunicação ao denunciante, Sr. Nicola Majorana Lomonaco Segundo, acerca da presente decisão.

8. RECOMENDAR ao atual Prefeito de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, estrita observância aos ditames da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com vistas a evitar a repetição dos erros apontados pelo órgão Auditor.

Em sede de recurso de reconsideração a decisão supra foi mantida, consoante Acórdão AC1 TC 01067/2015, publicado em 04/05/2016.

Irresignado, o Excelentíssimo Sr. Prefeito Luciano Cartaxo Pires de Sá interpôs recurso de apelação, fls. 373/384, em 16/05/2016.

Por se tratar de recurso de apelação, o processo foi redistribuído na forma do disposto no art. 87, § 4º, do Regimento Interno do TCE/PB, conforme despachos de fls. 392/393.

Os autos foram submetidos à análise da Equipe de Instrução, que emitiu o relatório de fls. 397/404, entendendo, quanto aos pressupostos de admissibilidade, pelo conhecimento da apelação, posto que foram cumpridas as disposições contidas nos arts. 222 a 226 do Regimento Interno do TCE/PB, e, quanto ao mérito, manteve o entendimento inicial, exceto em relação à concessão de Gratificação de Serviços Especiais ao servidor Joacil Nascimento de Carvalho, visto que deixou de ser paga a partir de janeiro de 2016 (item "3" do Acórdão AC1 TC 03705/2015, mantido pelo Acórdão AC1 TC 01067/2016). Segue a transcrição do relatório da Auditoria em relação aos pontos mantidos:

- CONCESSÃO IRREGULAR DE GRATIFICAÇÕES DE SERVIÇOS ESPECIAIS, EM DECORRÊNCIA DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 7.262/1993

  Apelante: "A lei que criou a Gratificação debatida foi editada em 1993, ao passo que o atual Gestor ingressou na Administração Municipal em 2013, quando a lei já contava com 10 (dez) anos de vigência e eficácia. Mesmo que o Sinédrio de Contas reputasse a lei inválida, jamais poderia sancionar o alcaide que nunca fora advertido de tal mácula.

  Seria o mesmo que determinar que todos os servidores que perceberam (de boa-fé) a gratificação prevista em lei devolvessem os valores respectivos. É crível imaginar tal hipótese? Evidente que não. Então, como sancionar Gestor que agiu da mesma forma? Não há como se pensar em soluções distintas para as situações comparadas. Estar-se-ia

criando a regra de responsabilidade objetiva do Gestor por respeitar a presunção de constitucionalidade das leis. Pior: uma lei que não editou, mas apenas deu continuidade no cumprimento (que já contava com 10 anos de eficácia). É óbvio que não há prazo prescricional para o TCE reconhecer a inconstitucionalidade da lei, mas isso não autoriza que se aniquile as garantias constitucionais do Gestor (que, lembre-se, é igualmente um cidadão sob a ótica das garantias fundamentais). Ele não corporifica o Estado. Caso o Sinédrio objetive (de forma legítima) corrigir uma prática administrativa, deve fazer com todos os meios corretivos que dispõe, mas sem malferir as garantias constitucionais do Gestor.

Ademais, se partimos para o plano da validade das decisões, ainda há de se indagar se o Acórdão AC1-TC 01067/16 infringiu corolário do devido processo legal (incorrendo em error in procedendo): o postulado da não surpresa. Dessa forma, sob qualquer prisma de análise, a sanção deve ser 'revista' pelo Pleno, seja pela invalidade, seja pela injustiça da medida.

Dessa forma, resta demonstrada a invalidade da multa aplicada, porquanto afrontou o postulado da não surpresa (corolário do devido processo legal), na medida em que o atual alcaide apenas aplicou lei vigente e eficaz já há 10 (dez) anos na Administração Municipal. Por outro lado, resta demonstrado, igualmente, que a função sancionatório não se presta a resolver o presente caso, mas sim a função corretiva, dado o reconhecimento da inconstitucionalidade ser um juízo de valor (legítimo) que, in casu, visa contribuir para aprimorar a gestão pública, e não penalizar quem cumpriu a lei de boa-fé."

Auditoria: "Quanto ao pagamento da GSE, o apelante apresenta entendimento no sentido da invalidade da multa aplicada, uma vez que consoante seu entendimento, o atual alcaide apenas aplicou a lei vigente e eficaz já há 10 (dez) anos.

Há de se observar que nos Acórdãos AC1 TC 03705/2015 e AC1 TC 01067/2016, essa Corte de Contas determinou o que segue:

> *'6. ASSINAR o prazo de 60 (sessenta) dias ao Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para que, sob pena de multa e outras cominações legais, adote as providências necessárias para o restabelecimento da legalidade, as quais consistem:*
>
> *6.1 Tomar iniciativa no sentido de alterar a Lei Municipal 7.262/1993, especialmente os artigos 3º e 4º, de modo a torná-la compatível com a Constituição Federal, especificando as 'missões e atribuições especiais a serem exercidas pelos servidores' que devem ser gratificadas e os valores a serem pagos a título de gratificação; e*
>
> *6.2 Provocar o Legislativo no sentido de editar Lei específica para o reajuste anual da remuneração dos servidores municipais, banindo de uma vez por todas a utilização inadequada de Medidas Provisórias para este fim específico. (Grifamos)'*

Todavia, o apelante não acostou aos autos qualquer comprovação de iniciativa de alteração da Lei 7.262/1993, conforme disposto nos itens 6 dos mencionados Acórdãos. Por esse motivo, entendemos que os argumentos apresentados não devem prosperar, e entende-se como mantida a irregularidade apontada.

Quanto à multa, sua aplicação, consoante disposto tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno dessa corte de Contas, foge à competência desse Órgão Auditor. Por esse motivo, entende-se que a questão deve ser submetida à apreciação do Relator do feito."

- QUANTO À REVISÃO GERAL POR MEDIDA PROVISÓRIA

  Apelante: "Noutro aspecto, cumpre estabelecer que não houve a utilização de Medida Provisória para fixação de vantagens para os servidores municipais, pois é cediço que seria necessário lei específica para tanto.

  Na verdade, a MP nº 44/2014 tratou apenas de reajuste anual para todos os servidores municipais, conforme dispõe o inciso X do art. 37 da Constituição Federal:

  (...)

  Ora, desde 2014 o Brasil vive uma grave crise econômica, com reflexos na arrecadação das municipalidades. Por outro lado, é consabido que a revisão geral, se por um lado é extremamente justa aos servidores, impõe pesado incremento na despesa de pessoal. Essa conjuntura impõe uma verdadeira escolha trágica do Gestor, sopesando um índice que se aproxime da recomposição inflacionária e, ao mesmo tempo, possa ser suportado pelo erário. Nesse compasso, os debates sindicais se alongam e o manejo de medida provisória passa a ser um instrumento legítimo para que os servidores não arquem com o ônus do tempo.

  Eis ai aonde residem a relevância e a urgência exigida pela Constituição (art. 62). Outrossim, a própria Constituição fez as vedações necessárias ao manejo de medida provisória, e assim não o fez (sequer implicitamente) com relação à revisão geral. Basta fazer uma leitura conjunta dos artigos 37, X; 59, V; e 62, todos da Constituição, para chegar à essa óbvia conclusão."

  Auditoria: "Quanto ao tema, mantém-se o entendimento esposado no relatório às fls. 355/358, no sentido de que as Medidas Provisórias não são instrumentos adequados para revisão remuneratória, devendo ser utilizadas apenas em casos de relevância e urgência.

  Entende-se que a alegação de que a urgência se justificaria para que os servidores não arcassem com o ônus do tempo, em virtude dos debates sindicais se alongarem, não deve prosperar, uma vez que cabe ao administrador público o devido planejamento no sentido de iniciar os trabalhos relacionados à concessão de reajustes dos servidores de forma a concedê-los em tempo adequado.

O **Ministério Público de Contas**, em Parecer da lavra da d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, de nº 01340/16, pugnou, preliminarmente, pelo conhecimento do Recurso de Apelação, visto que foram cumpridos os pressupostos recursais, e, no mérito, pelo não provimento, destacando, resumidamente, que a adoção de medida provisória deve ser reservada a situações de urgência, sendo a lei o instrumento normativo disciplinador de matérias usuais da Administração Pública, como o reajuste anual, que inclusive demanda planejamento. No tocante ao pagamento de gratificações de serviços especiais em dissonância com as normas constitucionais, não deve prosperar a alegação do recorrente de que simplesmente estava dando cumprimento a lei vigente e eficaz, devendo ser apenas advertido, antes de qualquer medida mais severa, visto que a depender da avaliação de gravidade do ato, o Tribunal de Contas pode partir desde logo para a sanção pecuniária, sem prejuízo, por óbvio, de proceder a eventuais determinações ou recomendações.

PROCESSO TC Nº 05876/09

É o relatório, informando que o responsável e seus representantes legais foram intimados para esta sessão de julgamento.

PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR

Cumpre destacar, de início, que o Acórdão AC1 TC 3705/2015, item "3", mantido em sede de recurso de reconsideração, consoante Acórdão AC1 TC 1067/2016, considerou irregular a concessão de Gratificação de Serviços Especiais ao servidor Joacil Nascimento de Carvalho, visto que, além da inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º da lei que concede tal gratificação, conforme decisões mencionadas, o servidor encontrava-se cedido à Câmara Municipal de João Pessoa. Em seus apontamentos, a Auditoria constatou que, desde janeiro de 2016, não mais há registro de pagamento da gratificação ao servidor mencionado, o que comprova a adoção de medidas exclusivamente em relação ao citado servidor.

No mais, o Relator acompanha, na íntegra, o Parecer ministerial, propondo aos Conselheiros do Tribunal de Contas da Paraíba que, preliminarmente, tomem conhecimento do presente recurso de apelação, em razão da tempestividade da apresentação e da legitimidade do impetrante, e, no mérito, não lhe deem provimento, mantendo todos os termos da decisão atacada.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 05876/09, no tocante ao recurso de apelação interposto pelo Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, Prefeito de João Pessoa, em face da decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 01067/2016, lançado em sede de recurso de reconsideração, cuja decisão manteve integralmente o Acórdão AC1 TC 03705/2015, emitido quando da apreciação de processo de inspeção especial instaurado em decorrência de denúncia formulada pelo Sr. Nicola Majorana Lomonaco, sobre suposta concessão irregular de gratificações e de reajuste anual da remuneração dos servidores públicos municipais, durante o exercício de 2005, ACORDAM os Membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado, na sessão nesta data realizada, por maioria de votos, acatando a proposta de decisão do Relator, em, PRELIMINARMENTE, TOMAR CONHECIMENTO do mencionado recurso, em virtude do cumprimento dos pressupostos regimentais, e, NO MÉRITO, NÃO LHE DAR PROVIMENTO, mantendo todos os termos das decisões atacadas.

Publique-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do TCE-PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 19 de abril de 2017.

Assinado 20 de Abril de 2017 às 15:24

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 20 de Abril de 2017 às 15:11

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

RELATOR

Assinado 20 de Abril de 2017 às 16:18

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL