Acórdão 00227/2024-3 - Plenário

Processo: 02796/2023-9
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador
Exercício: 2022
UG: CMSM - Câmara Municipal de São Mateus
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Responsável: PAULO SERGIO DOS SANTOS FUNDAO
Procuradores: RENAN GOUVEIA FURTADO (OAB: 21123-ES), MATHEUS CALIMAN VASSOLER (OAB: 38149-ES), NERLITO RUI GOMES SAMPAIO NEVES JUNIOR (OAB: 5986-ES)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR –CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS - EXERCÍCIO DE 2022 – REGULAR COM RESSALVA – RECOMENDAR - ARQUIVAR.

1. A culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.
2. O artigo 28 da LINDB[1], passou a condicionar a responsabilização do agente público à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa.
3. O erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, deve ser considerado como aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento
4. As tomadas de decisões serão ancoradas, principalmente, na mensuração da gravidade da conduta do agente, sempre

[1] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 14/03/2024 07:18
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 14/03/2024 06:14
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 13/03/2024 19:57
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 13/03/2024 19:55
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 13/03/2024 18:45
Assinado por DONATO VOLKERS MOUTINHO 13/03/2024 18:34
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 13/03/2024 17:26
Assinado por LUCIANO VIEIRA 13/03/2024 17:23
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 13/03/2024 16:56

estimando as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão.

5. Deve, pois, ser levada em consideração a obediência à citada lei, sem que se percam de vista os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade, sempre em atenção ao interesse público, analisando as diferentes correntes doutrinárias; posicionamento do Poder Judiciário acerca do tema; verificação dos parâmetros dos Tribunais de Contas na avaliação do cumprimento dessas exigências legais pelos seus entes fiscalizados e, por fim, exame das consequências resultantes da desobediência aos dispositivos legais.
6. É plenamente possível que se tenha uma conduta típica (prevista em lei como ilícita) e antijurídica (contrária ao ordenamento vigente), sem a reprovabilidade sobre ato ou omissão.

7. A legalidade estrita é que norteará quando da manutenção ou não da irregularidade. No entanto, quando se fala em sanção ao agente, deve-se observar as dificuldades práticas que ele enfrentou (art. 22 LINDB) e suas consequências (art. 20 LINDB), sendo passível de justificativa esse descumprimento, tendo, ainda, seus atos analisados conforme a gravidade (art. 28 LINDB).

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São Mateus, referente ao exercício 2022 sob a responsabilidade do Sr. Paulo Sergio dos Santos Fundão. Após o envio das documentações referentes à PCA de ordenador, foram os autos remetidos à equipe técnica, que elaborou o Relatório Técnico 00172/2023-8 (evento 45), acolhido pela **Instrução Técnica Inicial - ITI 00100/2023-3** (peça 46), que opinou pela citação do responsável para apresentarem justificativas e documentos diante do indício de irregularidade apontado na análise técnica.

Nestas circunstâncias, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), através da **Decisão SEGEX 01342/2023-4** (peça 47), determinou a citação do responsável, conforme a seguir disposto:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> Diante do que consta dos autos em epígrafe, **DECIDE** o Coordenador do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no uso da competência delegada pelo Ato SEGEX nº 16, DOETCEES de 13 de janeiro de 2020, com fundamento no art. 63, inciso I, da Lei Complementar 621/2012 c/c arts. 47, inciso IV e § 1º, e 358, inciso I, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, **CITAR** o(s) Sr(s). **PAULO SÉRGIO DOS SANTOS FUNDÃO**, nos termos do art. 157, III do Regimento Interno do TCEES c/c art. 56, II da Lei Complementar 621/2012, para que, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, apresente (m) as razões de justificativas, bem como os documentos que entender necessários, em razão dos achados da **Instrução Técnica Inicial 100/2023**; Determino o encaminhamento ao responsável de cópia desta Decisão, do **Relatório Técnico 172/2023**, bem como da **Instrução Técnica Inicial 100/2023** juntamente com o Termo de Citação.
> (...)

Após a citação, o responsável se manifestou através da Resposta de Comunicação 02056/2023-3, Procuração 00309/2023-1 e Peças Complementares 28181 a 28185/2023. Em seguida, os autos retornaram ao NCONTAS para análise, que, através da Instrução Técnica Conclusiva 04177/2023-1 (evento 61), que ao fim entendeu:

> **10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de São Mateus, sob a responsabilidade de PAULO SÉRGIO DOS SANTOS FUNDÃO, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022.
>
> Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 00172/2023-8 teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.
>
> Regularmente citado, o gestor apresentou a defesa, cuja análise resultou na manutenção do seguinte item desta instrução técnica:
>
> 9.1 APROVAÇÃO E/OU EDIÇÃO DE ATOS COM PREVISÃO DE PARCELAS A SEREM IMPLEMENTADAS EM PERÍODOS POSTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER COM AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, SEM PRÉVIA COMPENSAÇÃO PELA REDUÇÃO PERMANENTE DE DESPESA, DESCUMPRINDO O ART. 21, III,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

DA LRF.

Desta forma, sob o aspecto técnico-contábil, opina-se pelo julgamento IRREGULAR da prestação de contas anual sob a responsabilidade de PAULO SERGIO DOS SANTOS FUNDÃO, no exercício de 2022, na forma do artigo 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Considerando-se o art. 163, III e o art. 389, I da Res. TCEES 261/2013, opina-se também pela aplicação de multa a ser dosada pelo relator.

Encaminhado os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que elaborou **Parecer Ministerial 05273/2023-4 (evento 68),** da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, que anuiu integralmente os termos da ITC.

Pautado os autos para a 10ª Sessão Ordinária do Plenário, na data de 07 de março de 2024, foi protocolizada tempestivamente pela parte sustentação oral sob o nº 03521/2024-1, apresentada nos termos do artigo 11 da Resolução 339/2020.

Em seguida, vieram os autos a este Gabinete. É o que importa relatar.

II – DA ANÁLISE DE CONTEXTO (CONFORME PRECEITUA O ART. 22 DA LINDB)

II.1 – Contexto Processual

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São Mateus, referente ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Sergio dos Santos Fundão.

Devidamente instruído, portanto, **apto à apreciação de mérito**, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

II.1.2 - CUMPRIMENTO DE PRAZO

II.1.1 – Cumprimento do Prazo

A prestação de contas foi entregue em **23/03/2023**, via sistema CidadES, assim dentro do **prazo limite** de **31/03/2023**, definido em instrumento normativo aplicável.

II.2 – Análise

II.2.1 – Conformidade da execução Orçamentária e Financeira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Quanto ao, Pontos de Controle das Demonstrações Contábeis foi realizada a análise de consistência dos dados encaminhados pelo responsável e evidenciados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

Em análise referente a Gestão Pública, no item 4.1 Execução Orçamentária, o corpo técnico apresenta tabelas evidenciando que, a execução orçamentária da Câmara Municipal representa 99,32% da dotação atualizada e constatou que, no decorrer da execução orçamentária, ocorreu abertura de créditos adicionais. Verifica-se ainda que os créditos adicionais autorizados por lei foram abertos mediante edição de decreto executivo, conforme determina o artigo 42 da Lei 4.320/1964.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, Lei 2022/2021, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício em análise, sendo a despesa total da Câmara Municipal fixada em R$ 11.000.000,00.

Quanto ao item 4.2 Execução Financeira afirma que, execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Tabela 9 - Balanço Financeiro — Valores em reais

Saldo em espécie do exercício anterior	**839.140,68**
Receitas orçamentárias	0,00
Transferências financeiras recebidas	11.000.000,00
Recebimentos extraorçamentários	1.875.557,46
Despesas orçamentárias	10.925.170,31
Transferências financeiras concedidas	788.904,13
Pagamentos extraorçamentários	1.901.321,79
Saldo em espécie para o exercício seguinte	**99.301,91**

Fonte: Processo TC 02796/2023-9 - PCA-PCM/2022 - BALFIN

A situação patrimonial, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial.

Essa demonstração contábil permite o conhecimento da situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Apresenta-se, na tabela seguinte, a situação patrimonial da Câmara municipal, no

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Tabela 15 - Síntese do Balanço Patrimonial — Valores em reais

Especificação	2022	2021
Ativo Circulante	221.994,85	948.976,69
Ativo Não Circulante	380.679,43	734.331,61
Passivo Circulante	0,00	0,00
Passivo Não Circulante	0,00	0,00
Patrimônio Líquido	602.674,28	1.683.308,30

Fonte: Processo TC 02796/2023-9 - PCA-PCM/2022 – BALPAT

Ao analisar o item 4.4 Registros Patrimoniais de Bens Móveis e Imóveis, a área técnica conclui que houve regularidade nos lançamentos de todos os itens.

No item 4.5 Recolhimento de Contribuições Previdenciárias, observou também regularidade nos registros tanto para contribuições previdenciárias do RPPS (parte patronal) que representou 0,00% dos valores devidos, quanto nos valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RPPS (parte patronal), que representaram 0,00% dos valores devidos, sendo considerados como não aplicável, para fins de análise das contas.

Em relação às contribuições previdenciárias do RPPS (parte do servidor), os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 0,00% dos valores devidos, sendo considerados como não aplicável, para fins de análise das contas. Já os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RPPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram 0,00% dos valores devidos, sendo considerados como não aplicável, para fins de análise das contas.

No que tange às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), verifica-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 99,36% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas. Já os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, representaram 99,36% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

Em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), observa-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 96,35% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas. Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

decorrer do exercício em análise, representaram 96,35% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

Para o item 4.6 Parcelamentos de Débitos Previdenciários observam-se da análise técnica que não houve parcelamentos no período de 2022.

Os limites Legais e Constitucionais foram avaliados no item 5 do relatório técnico sendo observado o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Legislativo (atingiram 1,79% da receita corrente líquida ajustada), bem como também não houve aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF e o art.8º da LC 173/2020 conforme declaração do Chefe do Poder Legislativo juntada aos autos através do arquivo “PESS”.

No que tange a questão fiscal, conforme se extrai das informações encaminhadas em 31/12/2022 o Poder Legislativo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.

No Item Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres de seu mandato (art. 42) Com base nos dados apurados pelo Sistema CidadES, o Chefe do Poder Legislativo não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, observados a Decisão Normativa TC-001/2018 e o Parecer em Consulta TC-017/2020-1 –Plenário, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 42, caput, da LRF.

No que se refere aos limites impostos pela Constituição da República Constatou-se que o gasto individual com subsídio dos vereadores, ainda que tenha cumprido o limite Constitucional, descumpriu o limite definido na Lei Municipal, conforme tabela abaixo:

Tabela 26 - Gasto Individual com Subsídio – Poder Legislativo — Valores em reais

Descrição	Valor
Subsídio do Deputado Estadual - Base Referencial Individual (Lei Específica)	25.322,25
% Máximo de Correlação com o Subsídio do Deputado Estadual - conforme população (Constituição Federal)	50,00%
Limite Máximo (Constituição Federal)	**12.661,13**
Limite Máximo (Legislação Municipal)	**7.700,00**
Gasto Individual com Subsídios dos Vereadores	**7.700,00**

Fonte: Processo TC 02796/2023-9 – PCM/2022

III. DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL (ITEM 7 - RT 172/2023-8).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Em síntese um **Sistema de Controle Interno** compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União, Estado e Município, de avaliação da gestão dos administradores públicos, sendo materializados ou estratificados por meio de auditorias e fiscalizações.

Assim sendo, o Controle Interno constitui uma força propulsora para que as propostas de governo sejam eficientemente executadas, tão logo, importante ferramenta capaz de melhorar a aplicação do dinheiro público.

Vem da Constituição Federal, em seu art. 74, a determinação para que os Poderes implementem e mantenham sistemas de controle interno, a norma Federal estabelece conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O parágrafo primeiro da norma constitucional estabeleceu que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Este Tribunal de Contas por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendam aos comandos regulamentadores.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Como direcionamento, a Instrução Normativa TC 43/2017, relaciona a documentação que deve ser remetida pelo prefeito de forma correlata, a ausência destes itens torna incompleta a avaliação:

> - Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);
>
> - Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 227/2011);
>
> - Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

Ante todo o exposto conclui-se que o Controle Interno é um recurso indispensável para o bom funcionamento da gestão pública, ancorando sua funcionalidade para agir de forma preventiva, detectiva e corretiva, promovendo informações essenciais ao gestor no ato da tomada de decisões.

Frente a superação dos desafios da boa gestão o Controle Interno tem a função de nortear a Gestão e auxiliar os instrumentos de Controle Externo na leitura adequada das prestações de conta subsidiando sempre as decisões, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise.

De acordo com o entendimento de Madrigal, Alexis:

> Conclui-se que cada vez mais os cidadãos clamam por uma gestão pública de melhor desempenho, dotada de práticas gerenciais modernas, focadas no alcance de objetivos, capazes de gerar melhor retorno aos tributos arrecadados e de agregar, efetivamente, mais valor para a sociedade. Dessa forma, é importante aumentar a confiança da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos colocados à disposição das organizações públicas, para dar cumprimento às delegações que lhes são outorgadas, sendo relevante que se plante uma nova cultura participativa, estimulando a prática

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> da cidadania, plantando bases para uma boa governança pública, de modo a permitir a aferição, por todas as partes interessadas, do bom e regular cumprimento das atribuições e dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.[2]

Quanto maior for atuação do Controle Interno menores serão os riscos de danos ao erário e melhores serão os resultados alcançados em favor da sociedade.

III.1 SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS

Ao analisar o Relatório e o Parecer Conclusivo do Controle Interno, exigidos no §2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, no §4º do art. 135 do Regimento Interno do TCEES e na IN 68/2020, conclui-se que a Prestação de Contas Anual foi considerada regular.

Parecer do Controle Interno

O parecer conclusivo do CI foi elaborado com os aspectos que a Controladoria entendeu mais relevantes, tendo dado ênfase para as informações contidas nas demonstrações orçamentárias e contábeis, e os procedimentos operacionais efetuados no dia a dia por nossos servidores e vereadores das atividades fins.

A documentação analisada, pelos procedimentos operacionais que acompanhamos e com base nos relatórios simplificados que recebemos da Contabilidade da Câmara, não constatamos falhas, irregularidades ou desperdícios na gestão dos recursos repassados que mantém em ordem os documentos e bens públicos municipais analisados. Portanto, se limitando ao escopo analisado, as demonstrações contábeis e as demais peças que integram a Prestação de Contas sob exame representam adequadamente a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal, bem como prática de atos de gestão no exercício a que se refere, sendo assim, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados, opinou que a referida prestação de contas, encontra-se REGULAR.

[2] Alexis Madrigal - https://jus.com.br/artigos/48488/a-importancia-do-controle-interno-na-administracao-publica

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Compreende-se que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI da Câmara Municipal em cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública;

Considerando o potencial que possui o Sistema de Controle Interno, cuja tendência natural é sempre aprimorar-se as demandas atuais, frente a superação dos desafios da boa gestão;

Assim sendo, apresento recomendação para que sejam tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Res. TCEES 227/2011).

V – FUNDAMENTAÇÃO
V.1 – DO MÉRITO:

III.1 APROVAÇÃO E/OU EDIÇÃO DE ATOS COM PREVISÃO DE PARCELAS A SEREM IMPLEMENTADAS EM PERÍODOS POSTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER COM AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, SEM PRÉVIA COMPENSAÇÃO PELA REDUÇÃO PERMANENTE DE DESPESA, DESCUMPRINDO O ART. 21, III, DA LRF

Refere-se à **subseção 6.1** do RT 172/2023-8.

Conforme relatado no RT 172/2023-8 o art. 21 da Lei Complementar 101/2000 estabeleceu mais algumas restrições no último ano do mandato do titular do Poder Legislativo. *In verbis:*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> [...]
>
> II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Ao consultar o arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2022 (Processo TC 02563/2023-9), o corpo técnico desta Corte de Contas constatou que o atual Chefe do Poder Legislativo apresentou declaração negando:

- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato;

- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

• A sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concursos públicos, quando: a) resultasse em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de seu mandato; b) resultasse em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

Porém, em consulta aos arquivos “LEIPESS”, integrantes da prestação de contas anual do exercício de 2022 (documentos 28 a 31 – Processo TC-2.796/2023-9), foi identificado a aprovação e a edição de atos com possibilidade de infringência ao art. 21, III, da LRF, razão pela qual o responsável, Sr. Paulo Sérgio dos Santos Fundão, foi citado, para que, no prazo regimental, apresente detalhadamente as premissas e metodologias de cálculo utilizadas na estimativa do impacto orçamentário-financeiro das despesas geradas pela Lei Complementar Municipal 149, de 20/12/2022, comprovando que seus efeitos financeiros foram previamente compensados pela redução permanente de despesa, nos termos do art. 17, § 2º, da LRF.

Em resposta à citação, o gestor responsável apresentou as seguintes alegações (Resposta de Comunicação 2.056/2023-1):

> [...]
>
> II - DO MÉRITO
>
> Como visto, os auditores de Controle Externo deste Tribunal de Contas, mencionaram no achado descrito no item **6 – ENCERRAMENTO DE MANDATO**, o estabelecido no inciso III do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que assim prescreve:
>
> > **Art. 21.** É nulo de pleno direito:
> >
> > [...]
> >
> > **III** – o ato que resulte o aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em período posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [...]
>
> De se observar que o dispositivo supramencionado estabelece proibição (vedação) de atos que resultem ao Poder Público em aumento da despesa

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

com pessoal **em período posterior ao final do mandato do titular do Poder**.

Antes de tudo é preciso dizer que, por orientação/notificação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES (Ação Civil Pública n° 5004985-15.2022.8.08.0047), já vinha sendo proposto pelo parquet a necessidade de revisão e adequação da nova estrutura administrativa da Câmara Municipal de São Mateus, inclusive com o aumento de número de servidores efetivos.

Os i. Parlamentares do Poder Legislativo Municipal de São Mateus, reunidos, às 14:00 horas, do dia 30 de junho de 2022, elegeram a nova Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Mateus, conforme consta da **ATA DA SESSÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA PARA RENOVAÇÃO DA MESA DIRETORA E CONSTITUIÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA O BIÊNIO DE 2023/2024** (**Doc. 02**).

Na referida sessão Legislativa Específica, foi apresentada ao Plenário a Chapa "**POR UM LEGISLATIVO UNIDO EM PROL DE SÃO MATEUS**", sendo composto pelos seguintes vereadores: **PAULO SÉRGIO DOS SANTOS FUNDÃO**, **KÁCIO MENDES DOS SANTOS** e **LUCIETE DE OLIVEIRA CERQUEIRA**, todos concorrendo à reeleição nos cargos de *Presidente, Vice-Presidente e 1ª Secretária*, respectivamente, conforme estabelecido no artigo 29 da Lei Orgânica do Município de São Mateus, *verbis*:

> **Art. 29.** O mandato da Mesa será de dois anos, admitida uma única reeleição para a mesma função.

Com o voto de 10 (dez) dos 11 (onze) parlamentares da referida Casa de Leis, os membros da Mesa Diretora do Biênio 2021-2022, **foram reeleitos** para o Biênio 2023-2024, sendo estes, empossados em 02 de janeiro do ano seguinte, conforme o § 3º do artigo 23 (**Doc. 02.1**)

Uma vez eleito, o Presidente reeleito, em sessão específica, juntamente com os membros da Mesa Diretora, apresentaram ao Plenário da Câmara Municipal de São Mateus, o Projeto de Lei Complementar nº 001, datado de 13 de dezembro de 2022, que "**Dispõe sobre a Estrutura Administrativa, Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro Funcional da Câmara Municipal de São Mateus-ES e dá outras providências**", no bojo do qual foi aprovado, por unanimidade dos vereadores da Casa e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo local, gerando a **Lei Complementar nº 149,**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

datada de 20 de dezembro de 2022 (**Doc. 03**), tal lei passando a vigorar em 1º de janeiro do ano em curso.

Por ocasião da apresentação e discussão do referido Projeto de Lei Complementar, foi apresentado **um estudo de impacto orçamentário-financeiro** (**Doc. 04**) no sentido de informar que as despesas criadas pela norma jurídica, **não comprometeriam os 70% (setenta por cento) estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal**, que dispõe:

> **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos aos somatórios das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.
>
> [...]
>
> **§ 1º.** A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de seus Vereadores.

No **estudo prévio** realizado pela Secretaria de Finanças da Câmara Municipal de São Mateus, **foram apresentadas informações de crescimento da Receita Corrente Líquida do Município** (**PMSM – Doc. 05**), podendo ser comprovada por meio dos duodécimos recebidos pela Câmara Municipal de São Mateus nos últimos anos, conforme resumo abaixo:

ANO	VALOR DA RCL	% GASTO COM PESSOAL NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS
2018	R$ 277.887.115,54	2,44%
2019	R$ 291.911.663,88	2,54%
2020	R$ 325.883.471,52	2,38%
2021	R$ 360.518.330,14	2,15%
2022	R$ 436.183.687,41	1,79%
1º QUADRIMESTRE DE 2023	R$ 441.094.339,89	1,91%

De acordo com as informações prestadas pela Prefeitura Municipal de São Mateus, é possível concluir que a Câmara Municipal de São Mateus atende aos limites estipulados pela alínea b, inciso III do artigo 20, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conforme a seguir:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
>
> [...]
>
> **III** – na esfera municipal:
>
> **a)** 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído Tribunal de Contas do Município, quando houver;
>
> [...]

Ademais, em um entendimento mais açodado acerca do assunto, levaria à conclusão de que qualquer concessão conferida pelo Ente Púbico, de maneira a resultar em aumento de despesa, seria objeto de anulação, inclusive no período de recondução.

Ocorre que **a forma de se mensurar a despesa de pessoal (ativo e inativo) não se faz no valor nominal da folha, mas, sim, sobre a equação econômico-financeira entre receita e despesa**.

Logo, **se eventual concessão de aumento nominal ou vantagem de remuneração não implicar na alteração ou na superação do percentual de limite previsto na LRF, NÃO HAVERÁ NECESSIDADE DE QUALQUER MEDIDA DE NULIDADE**, visto que haverá dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal (art. 169 da CF), sendo o caso em exame.

Com efeito, a proibição/nulidade estabelecida pela norma somente ocorrerá quando a transferência de compromissos onerar, ou seja, ocasionar um alto grau de comprometimento da receita com esse tipo de despesa orçamentária, a ponto de não se manter equilibrada receita e despesa, o que de longe é o caso dos autos.

Do contrário, havendo dotação orçamentária e/ou a arrecadação volte a crescer de modo consistente (que é o caso), não há o que se falar em nulidade da norma.

A LRF entrou em vigor com o objetivo ideal de incrementar a prudência e regularidade da gestão das contas públicas de modo global, sincronizando as decisões tomadas pelos agentes políticos, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

No magistério de Hélio Saul Mileski[1], "*não se pode ter uma visão simplista e linear de que todo o ato que implique em aumento de despesa com pessoal, realizado nos últimos seis meses de mandato, esteja eivado de vício que leva a sua nulidade*".

Logo, não parece razoável a interpretação puramente literal da norma em tela (art. 21, Inciso III, da LRF), na medida em que o entendimento de que é vedado de forma absoluta o aumento de despesa não nos parece que seja o melhor entendimento da intenção do legislador. Ao contrário, é preciso que a norma seja interpretada de forma sistemática, à luz dos Princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de forma a atender aos fins buscados pela norma, sem que isso implique em óbice ao desempenho das atividades estatais.

Nesse mesmo entendimento se pronunciou o e. Tribunal de Contas da União, no qual afirmou que a realização de juízo de proporcionalidade conduz a conclusão de que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado – gestão fiscal responsável – e o meio empregado – vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal – não é alcançado a partir da interpretação *ipsis litteris* do art. 21, parágrafo único, da LRF, competindo ao intérprete dar sistematicidade à norma, consoante se observa abaixo:

> *"[...] O teor da LRF é referenciado em seu próprio art. 1º, qual seja, o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Promover concurso e prover cargos, tendo como consectário o aumento de despesa de pessoal, de conformidade com os preceitos fiscais estabelecidos nos arts. 15 e 16 da LRF, e também no art. 169 da CF/88, demais amparado em legislação autorizativa, não representam o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF. Primeiro porque ainda que se elasteça o alcance da norma a titulares de poder em que não se aplica o sufrágio universal, a norma tem, sem sombra de dúvida, conteúdo eminentemente eleitoral, como é possível verificar a partir da jurisprudência apresentada pela Conjur, relativa aos tribunais de justiça estaduais. Segundo,* ***há iniciativas governamentais imunes à vedação contida no mencionado dispositivo fiscal (por força de dispositivos constitucionais e legais), além do provimento de cargos do concurso em tela como, por exemplo: a) caso de excepcional interesse público para a contratação de servidores, a teor do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/88, e b) as despesas***

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

com pessoal da educação, como dispõe a Lei nº 9.424/96 (60% dos recursos transferidos para o FUNDEF devem ser utilizados para o pagamento de salários e havendo aumento da receita corrente líquida, necessariamente deverá haver aumento da despesa, independente do período, para manter o equilíbrio percentual definido na lei)*. E especificamente com relação do TCU, existe garantia constitucional de preservação do desenvolvimento das atividades e funções institucionais do controle externo. A lei fiscal não pode ser embaraço à continuidade do pleno exercício de tais funções. Entender de modo diverso significa emprestar à norma alcance e potencialidade desproporcionais e desarrazoadas.*

Como bem esclarecido pela Conjur, a interpretação literal do disposto na LRF acarretaria situações insustentáveis e impediria a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Interpretação em sentido contrário caracteriza, a meu ver, clara violação aos princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa. ***É preciso ter cuidado com a interpretação literal e com o positivismo exacerbado, notadamente em confronto com a força normativa dos princípios.*** *O juízo de proporcionalidade da norma permite aferir que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado (gestão fiscal responsável) e o meio empregado (vedação do aumento indiscriminado da despesa de pessoal) não é alcançado a partir da interpretação ipsis litteris do dispositivo da LRF. É preciso ter como límpida a adequação necessária entre o fim de uma norma e os meios que esta designa para atingi-los.*

11. De mais a mais, a busca não da mais adequada exegese, mas da que atenda o interesse público, os valores que conformam a justiça, e que mostre aderência à norma maior, requer, a meu ver, a adução do seguinte entendimento, por seu conteúdo esclarecedor e semelhança ao caso em análise: "A faceta da instrumentalidade do Direito como um todo significa que o intérprete é concitado a dialogar com a vontade da lei, objetivamente considerada, fazendo-o de modo não subserviente, pois é preciso descobrir os seus fins, expressos ou ocultos e, mais do que isso, descobrir os fins essenciais do sistema jurídico a serem concretizados através desta ou daquela norma. Assim, ao se interpretar e aplicar uma norma individual, não há como deixar de julgá-la também, sem que tal julgamento redunde num sociologismo usurpador de competências constitucionais e sem adentrar no mérito histórico e legislativo específico, quanto à conveniência ou

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> *oportunidade de seu surgimento.* ***É que ao intérprete incumbe – convém frisar enfaticamente – dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, concepcionado e pressuposto como garantidor da coexistência das liberdades e igualdades no presente vivo em que se dá a operação hermenêutica.****" (FREITAS, Juarez de. A Interpretação Sistemática do Direito. São Paulo. Malheiros, 1995, p. 50) [...]." (Grifo não original)*
>
> **Processo Administrativo TC-007.683/2008-3, Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em 11/6/2008.**

Nessa senda, resta claro que a intenção do legislador ao pormenorizar a vedação não é outra senão a de **resguardar a moralidade administrativa e evitar o comprometimento do orçamento com atos que culminem por acarretar impacto financeiro para a gestão seguinte**, o que, de fato, parece não ser o caso dos autos, até porque, é o próprio defendente quem estaria como ordenador de despesas.

Diante disso, importa registrar que a melhor construção de entendimento para o dispositivo em comento é a interpretação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro que determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo, questão que roga ser levada a efeito por esta e. Corte de Contas.

Os fins da norma editada pela Câmara Municipal de São Mateu, ou seja, a Lei Complementar nº 149/22, antes de tudo, visa a moralidade do serviço público (a medida necessária para o fim buscado), sobretudo em razão dos já passados mais de 30 (trinta) anos do último concurso público, daí o imperioso entendimento de que agindo dessa forma se construirá o entendimento jurídico que melhor venha atender à proporcionalidade, que garanta o equilíbrio entre o fim almejado pela lei e o meio empregado pelo defendente.

Primeiramente, é importante registrar que, por meio da Peça Complementar 28.184/2023-7 (documento 56 – Processo TC-2.796/2023-9), o responsável apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das despesas geradas pela Lei Complementar Municipal 149/2022, **assim como as premissas e metodologias de cálculo utilizadas, nos termos do art. 16, § 2º, da LRF**, conforme detalhado adiante:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

- ✓ Total de 55 cargos comissionados (atividades administrativas): valor estimado anual de R$ 2.906.770,82 entre os exercícios de 2023 a 2025;
- ✓ Total de 77 cargos comissionados (assessoramento dos vereadores): valor estimado anual de R$ 1.940.598,00 entre os exercícios de 2023 a 2025;
- ✓ Total de trinta cargos efetivos: valor estimado anual de R$ 1.013.192,76 entre os exercícios de 2023 a 2025.

Assim, constata-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das despesas geradas pela Lei Complementar Municipal 149/2022 alcançou o montante anual de R$ 5.860.561,58 e, consequentemente, o valor total de R$ 17.581.684,74 no somatório dos exercícios de 2023 a 2025.

Acerca da alegação de ter sido eleito para novo mandato como presidente da Câmara para o biênio 2023/2024, fato que descaracterizaria o encerramento de mandato apontado no RT 172/2023-8, este argumento não merece prosperar, como explanado adiante.

O art. 23, § 3º, da Lei Orgânica do Município de São Mateus, **ao tratar da renovação da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Mateus** (CMSM), definiu que:

> § 3º - Também, independentemente de convocação a eleição para renovação da Mesa Diretora e Comissões Permanentes, realizar-se-á obrigatoriamente em Sessão Legislativa Específica no dia 30 (trinta) de junho, às 14:00 horas, empossando-se a Mesa em 02 (dois) de janeiro do ano vindouro:

Já os arts. 28 e 29 da Lei Orgânica do Município de São Mateus definiu que a Mesa Diretora da Câmara M. São Mateus será composta por, “no mínimo, quatro Vereadores, sendo um Presidente, um Vice-Presidente e 1º e 2º Secretários” e o “mandato da Mesa será de dois anos, admitida uma única reeleição para a mesma função”.

Primeiramente, percebe-se que a eleição é para compor a Mesa Diretora e não apenas para o cargo de Presidente da Câmara M. São Mateus e que a duração do mandato é de dois anos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Nessa esteira, cabe registrar que este Tribunal, por meio da Instrução Normativa 51, de 9 de julho de 2019[3], aprovou o Manual de Encerramento de Mandato, que assim esclareceu a aplicação da regra do art. 42 da LRF:

> **b) Distinção entre mandato e reeleição**
>
> Não há que se confundir mandato e reeleição para fins de cumprimento do art. 42 da LRF. Em que pese ser permitida ao titular do mandato a recondução ao cargo por meio do instituto da reeleição, as limitações impostas para contratação de despesa sem a respectiva disponibilidade de caixa são relativas ao período de mandato e não ao período em que o agente público estiver no exercício do poder. Sendo assim, mesmo que o titular do poder seja reeleito, para a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício deve existir a suficiente disponibilidade de caixa.

Ou seja, **mesmo sendo reeleito para o biênio 2023-2024, o responsável estava obrigado a respeitar a regra do art. 21 da LRF ao final do mandato encerrado em 31/12/2022.**

Por meio da Petição Inicial 1.010/2020-1 (Processo TC-4.627/2020-4), este Tribunal recebeu o seguinte questionamento formulado pelo Prefeito Municipal de Santa Leopoldina:

> A respeito da vedação contida no Inc. II, Art. 21 da LRF, com a redação dada pela LC 173/2020, PODE O MUNICÍPIO conceder recomposição salarial nos limites da correção monetária do exercício anterior, dentro do período de 180 (cento e oitenta) dias antecedentes ao final do mandato, tendo em vista a tempestividade da inauguração do processo de concessão, suspenso devido as incertezas de natureza econômicas e financeira motivadas pela pandemia causada pelo Novo Coronavírus?

O voto vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun traz importante esclarecimento sobre a interpretação do art. 21 da LRF:

> [...]

[3] Alterada pela Instrução Normativa 60/2020.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Para tanto, deve-se adotar como ponto de partida o disposto no artigo 21, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, mesmo tendo sido recentemente alterado pela Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, já continha dispositivo idêntico em sua redação original, tendo sido a regra tão somente deslocada do seu parágrafo único para passar a constar do inciso II, como segue:

[...]

Por ocasião das alterações promovidas pela Lei Complementar 173/2020, foram também reguladas outras hipóteses de nulidade do ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal e que passaram a constar dos incisos I, III e IV e dos parágrafos 1º e 2º do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Sendo certo que a regra em discussão, ora situada no inciso II, já constava do parágrafo único do dispositivo, é plenamente cabível aproveitar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) construída por duas décadas sobre o tema.

[...]

Como visto, o período delimitado pela regra fiscal impede que haja expedição de ato (tenha ou não efeitos imediatos) que majore as despesas com pessoal, seja a qual título for.

Além disso, se por qualquer razão o processo normativo ou legislativo do qual resulta o aumento da despesa com pessoal, ainda que anteriormente iniciado, não foi finalizado antes dos 180 dias que antecedem ao término do mandato, esse ato é indubitavelmente nulo de pleno direito, pois esta é a regra claramente definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), seja na redação original do parágrafo único do art. 21, seja na atual constante do inciso II, consoante a interpretação dada no âmbito dos Tribunais Superiores, como demonstrado.

Assim, é certo que o limite temporal está objetivamente fixado na LRF, qual seja: os últimos 180 dias do mandato eletivo do titular dos Poderes de que trata o art. 20.

De igual modo, é importante reforçar que também é desnecessário discutir a natureza da verba, parcela, auxílio, vantagem, subsídio ou vencimento concedido ou alterado, inclusive se a alteração é feita por reajuste, revisão, recomposição, reestruturação de carreira ou sob qualquer outro título ou

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

pretexto, pois na verdade o que se veda – antes no parágrafo único e atualmente no inciso II do art. 21 da LRF – é a expedição de ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal após o dia 04.07 do último ano de mandato, sob pena de absoluta nulidade.

Portanto, o marco temporal a ser considerado para a expedição do ato em questão, inclusive com sua publicação que é quando de aperfeiçoa, é 04.07 do último ano do mandato, sendo irrelevante conhecer quando se deu o início do respectivo procedimento ou do processo normativo do qual deriva, tampouco as razões de eventual morosidade ou atraso em sua tramitação.

[...]

É que, mesmo em períodos fora dos 180 dias que antecedem ao término do mandato eletivo do titular dos Poderes de que trata o art. 20, a expedição de qualquer ato constitutivo de direitos do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve, ainda, atender ao disposto nos artigos 16 e 17, da LRF, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, sendo igualmente vedado que preveja parcelas a serem implementadas após o término do mandato. É o que se extrai da interpretação sistemática dos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF, que revelam a importância de não se deixar passar em branco esse contexto que, em todo o caso, deverá ser observado pelos gestores públicos.

[...]

A esse respeito, vale conhecer a recente orientação expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em sede de Consulta:

> **PROCESSO Nº: 639007/20**
>
> **ASSUNTO: CONSULTA**
>
> **ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
>
> **INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
>
> **RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA**
>
> **ACÓRDÃO Nº 3255/20 - TRIBUNAL PLENO**
>
> Consulta formulada por membro deste Tribunal. Interpretação da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Programa Federativo de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Enfrentamento ao Coronavírus. Aspectos orçamentários. Despesas com pessoal. Limites. Manifestações uniformes. Razoabilidade e proporcionalidade. Conhecimento e resposta.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos[1]:

1. O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020[2], refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000[3], ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?

2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020[4], podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do caput, do art. 8º[5] dessa Lei?

3. O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020[6], refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no caput do art. 8º[7]?

4. As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020[8], podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

[...]

Após o envio à Coordenadoria de Gestão Estadual, a Consulta foi submetida à apreciação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, que respondeu aos quesitos, em síntese, nesses termos[11]:

1) (...) Considerando que a referida Lei Complementar não fez nenhuma referência, nesse ponto, aos índices previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, que tratam da despesa total com pessoal, **entende-se que o art. 8º vedou, no período citado, aumento nominal das despesas de pessoal, ressalvadas as exceções previstas na própria Lei. (...) A conjugação desses dispositivos legais conduz ao raciocínio de que se veda o aumento nominal (a expedição de atos criando despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), pois a nova norma não traz limitação temporal**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> **e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos**. (...)
>
> [...]
>
> VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:
>
> I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:
>
> (i) **O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal**;
>
> (ii) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;
>
> (iii) O prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no caput desse artigo;
>
> (iv) As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição;
>
> II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.
>
> [...]

Embora a consulta lá respondida não verse expressamente sobre o inciso I do art. 8º, da LC 173/2020 ou sobre a LRF propriamente dita, vê-se em sua fundamentação menção aos 180 últimos dias do mandato, situação tratada pelo art. 21, II, da LRF. E mesmo assim, ainda que não o fizesse, a tese retratada é plenamente aplicável a esses dispositivos, pois a sistemática

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

eleita para os casos específicos de que tratam os dispositivos em comento é exatamente a mesma daqueles objeto da consulta, de modo que não há que se falar em qualquer autorização legal para aumento nominal de despesa com pessoal.

Nessa esteira, este Tribunal, por meio do Parecer em Consulta 3/2021-8 - Plenário, assim concluiu:

> **1. PARECER EM CONSULTA TC-003/2021-8**
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do plenário, em:
>
> **1.1. CONHECER** a consulta para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:
>
> **1.1.1.** A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;
>
> **1.1.2.** Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal
>
> **1.1.3.** Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

> Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF.
>
> **1.1.4** Devem também ser observadas as disposições da Lei 9.504/1997, especialmente a constante do inciso VIII do artigo 73 que veda, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição a partir de cento e oitenta dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, ressaltando que ao chegar o prazo de cento e oitenta dias antes do final do mandato deverão ser seguidas as regras da LRF que são mais rigorosas e proíbem qualquer forma de aumento de despesas com pessoal.
>
> **1.2.** REVOGAR o Pareceres em Consulta 46/2004 e o item "b" do Parecer em Consulta 10/2011;
>
> [...]
>
> **2.** Unânime, nos termos do voto vista do presidente, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, anuído pelo relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, com os acréscimos na fundamentação e no dispositivo trazidos pelo relator em sessão (voto complementar).

Desta forma, consoante entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 3.255/2020 – Tribunal Pleno) e adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Parecer em Consulta 3/2021-8 – Plenário), a vedação para expedição de atos que resultem em aumento de despesa trata de aumento nominal e não de variação percentual.

Diante do exposto, mantenho a irregularidade apontada na subseção 6.1 do RT 172/2023-8 (Aprovação e/ou edição de atos com previsão de parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder com aumento da despesa com pessoal, sem prévia compensação pela redução permanente de despesa), **por infringência ao art. 21, III, da LRF, decorrente do aumento da despesa com pessoal gerado pela Lei Complementar Municipal 149/2022**.

V – DO JULGAMENTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

V.1 - DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

Responsável: Sr. Paulo Sergio Santos Fundão.

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelo responsável é: **"III.1.1 – APROVAÇÃO E/OU EDIÇÃO DE ATOS COM PREVISÃO DE PARCELAS A SEREM IMPLEMENTADAS EM PERÍODOS POSTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER COM AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, SEM PRÉVIA COMPENSAÇÃO PELA REDUÇÃO PERMANENTE DE DESPESA, DESCUMPRINDO O ART. 21, III, DA LRF**".

Pois bem, destaco que diante do art. 28, da LINDB passou-se a avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

No âmbito do TCU, a ideia de valoração do grau de censura da conduta do agente pode ser constatada em diversas deliberações. Por vezes, aponta-se que o ato foi praticado em desconformidade com a lei, que houve uma irregularidade, sinaliza-se para a presença de culpa, ocasionalmente leve ou levíssima, fatos esses que devem ser observados nas diversas circunstâncias do caso concreto.

> 59.Nos processos de controle externo, os fatores que influenciam na dosimetria da pena não estão estabelecidos em lei ou no nosso regimento, mas decorrem de nossa própria construção jurisprudencial, feita paulatinamente a cada situação concreta. Atualmente, é sedimentado que na dosimetria da pena **consideram-se aspectos como: nível de gravidade dos ilícitos, materialidade e grau de culpabilidade do agente, valoradas as circunstâncias do caso concreto** (Acórdãos 2.053/2016, 1.484/2016 e 944/2016, todos do Plenário, entre vários outros).
> **Acórdão 483/2017-Plenário - Data da sessão: 22/03/2017 – Relator: BRUNO DANTAS**

> 11. No que se refere aos demais servidores da Funasa, [Responsável 3] e [Responsável 4], embora entenda que **possuam menor culpabilidade, uma vez que não praticaram as irregularidades diretamente,** considero que não podem ser eximidos de responsabilização, pois, ao efetuarem o exame do termo de referência, com o intuito de aprová-lo, era exigível que detectassem as irregularidades, sobretudo considerando que elas haviam sido objeto de questionamento por parte de pretensos licitantes. **Não obstante, o menor grau de culpabilidade desses agentes deve influenciar na dosimetria da multa."**
> **Acórdão 1166/2016-Plenário - Data da sessão: 11/05/2016 – Relator: BRUNO DANTAS**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Diante dessa situação, uma vez identificada a irregularidade, torna-se essencial analisar a culpabilidade do agente, sendo este o principal aspecto a ser considerado no julgamento. Se o ato é contrário à lei, não há dúvidas sobre a irregularidade, porém é imprescindível investigar se há culpa associada a esse ato.

Inicialmente, é relevante destacar que a motivação para o descumprimento do art. 21, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a aprovação, pelo Plenário da Câmara Municipal de São Mateus, do Projeto de Lei Complementar nº 001, datado de 13 de dezembro de 2022. Este projeto dispõe sobre a Estrutura Administrativa, Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro Funcional da referida câmara, sendo aprovado por unanimidade dos vereadores e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo local, resultando na Lei Complementar nº 149, datada de 20 de dezembro de 2022.

Durante a apresentação e discussão desse Projeto de Lei Complementar, foi apresentado um estudo de impacto orçamentário-financeiro que indicava que as despesas decorrentes da norma não ultrapassariam os 70% estabelecidos no artigo 29-A da Constituição Federal.

No entanto, o encerramento do mandato dos membros da mesa diretora da Câmara Municipal constitui um impedimento para a aprovação desse projeto de lei, conforme previsto no art. 21, inciso III, da LRF.

É importante ressaltar também a orientação/notificação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES (Ação Civil Pública n° 5004985-15.2022.8.08.0047), que propõe a necessidade de revisão e adequação da nova estrutura administrativa da Câmara Municipal de São Mateus, inclusive com o aumento do número de servidores efetivos.

Portanto, embora o responsável tenha errado ao apresentar o projeto de lei propondo uma nova Estrutura Administrativa, Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Quadro Funcional da Câmara Municipal de São Mateus-ES, é importante observar que essa ação ocorreu em conformidade com a orientação do Ministério Público Estadual.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Considerando essas circunstâncias, é possível constatar que o responsável agiu de boa-fé, não houve dolo e erro grosseiro por parte do responsável na condução desse processo. **Portanto, frente à conduta adotada, entendo que a irregularidade é passível de ressalva.**

V.1.1 – APRIMORAMENTO DA GESTÃO

V.1.1.1 – DO SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO - NBC TSP Nº 34/2021/ DECRETO Nº 10.540/2020.

Diante da proximidade do prazo de 1º de janeiro de 2024 para a adoção da NBC TSP nº 34/2021, que trata da obrigatoriedade da implantação de sistema de custos no setor público, bem como o Decreto nº 10.540/2020, que cita padrões mínimos de qualidade de um sistema único e integrado para a execução orçamentária, financeira e controles, aplicado a todos os entes da federação e a ser observado a partir de 1º de janeiro de 2023.

A implementação de um sistema de custos é essencial para uma gestão eficiente dos recursos financeiros e uma alocação adequada dos recursos públicos. Ao implementar e utilizar um sistema de custos, é possível obter maior transparência na utilização desses recursos, fornecendo informações precisas sobre os custos envolvidos em cada atividade governamental. Isso permite uma análise mais aprofundada dos gastos públicos, identificação de possíveis áreas de redução de custos, tomada das melhores decisões, embasadas em dados e monitoramento mais eficaz dos resultados alcançados.

Considerando que o sistema de custos possibilita o estabelecimento de indicadores de desempenho, facilitando a avaliação da eficiência e eficácia das políticas e programas públicos.

Considerando que com uma gestão de custos sólida, o setor público pode promover uma administração mais responsável e transparente, maximizando o valor dos recursos disponíveis e contribuindo para o bem-estar da sociedade como um todo.

Assim sendo, recomendamos em caráter orientativo, que sejam empreendidos pela Câmara Municipal de São Mateus todos os esforços necessários para implementação

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais.

VI - CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **divergindo integralmente posicionamento da área técnica, e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Plenário desse Tribunal de Contas aprove a seguinte minuta que submeto à consideração de Vossas Excelências.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-0227/2024:

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

1.1. Julgar REGULAR COM RESSALVA a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São Mateus, exercício financeiro de 2021, sob a responsabilidade do **Sr. Paulo Sergio dos Santos Fundão**, no exercício das funções de ordenador de despesas, nos termos do art. 84, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012, dando-se a devida QUITAÇÃO ao responsável, conforme artigo art. 85 da mesma lei;

1.2. Recomendar ao atual chefe do Poder Executivo do Munícipio de São Mateus que sejam:

1.2.1 empreendidos pela Câmara Municipal de São Mateus todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais.

1.2.2 tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;

1.3. Dar ciência aos interessados e, após o trânsito em julgado, **arquive-se.**

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencido o conselheiro em substituição Donato Volkers Moutinho, que divergiu, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 07/03/2024 - 10ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiro substituto: Donato Volkers Moutinho (em substituição, conforme Ato Convocatório nº 1/2024).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO

Em substituição, conforme Ato Convocatório nº 1/2024.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: BD58D-8AF8A-60447