TCEES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ACÓRDÃO 01147/2019-9 – PRIMEIRA CÂMARA

Processo:	08514/2019-8
Classificação:	Prestação de Contas Anual de Ordenador
Exercício:	2018
UG:	CMA - Câmara Municipal de Anchieta
Relator:	Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Interessado:	CLEBER OLIVEIRA DA SILVA
Responsável:	TASSIO ERNESTO FRANCO BRUNORO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA – EXERCÍCIO DE 2018 – CONTAS REGULARES – QUITAÇÃO – ARQUIVAR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Anchieta, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do senhor Tassio Ernesto Franco Brunoro.

A Secex Contas realizou a análise da Prestação de Contas e anexos por meio do **Relatório Técnico 199/2019** (doc. 47), no qual constatou indícios de irregularidades apontados na **Instrução Técnica Inicial 344/2019** (doc. 48), com propositura de citação do responsável, o que foi acolhido na **Decisão SEGEX 328/2019** (doc. 49).

Devidamente citado, o responsável apresentou suas justificativas (**Defesa / Justificativa 780/2019** e **Peça Complementar 14890/2019**).

Assinado por HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA 05/11/2019 16:06
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 04/11/2019 17:28
Assinado por MARCIA JACCOUD FREITAS 04/11/2019 14:50
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 04/11/2019 13:51
Assinado por LUCIRLENE SANTOS RIBAS 04/11/2019 11:56

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Foram os autos encaminhados ao Núcleo de Contabilidade e Economia – NCE, o qual elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 2767/2019,** opinando pela regularidade das contas em razão do afastamento dos indícios de irregularidades apontados.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira (**Parecer do Ministério Público de Contas 3526/2019**).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

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

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir a fundamentação** exarada na **Instrução Técnica Conclusiva 2767/2019,** corroborado pelo **Parecer do Ministério Público de Contas 3526/2019,** abaixo transcritos:

Da Instrução Técnica Conclusiva 2767/2019:

2 DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1 Divergência entre o valor liquidado e pago das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) – itens 4.5.2.1 e 4.5.2.2 do RT 199/2019.

Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 40 da CF de 1988.

Consta no RT:

Contribuições Previdenciárias – Patronal **Em R$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD			FOLRPP / FOLRGP	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		

	(A)					
Regime Próprio de Previdência Social	368.345,36	335.142,47	335.142,47	349.338,76	95,94	95,94
Regime Geral de Previdência Social	1.178.989,85	1.099.687,56	1.099.687,56	1.300.009,52	84,59	84,59
Totais	**1.547.335,21**	**1.434.830,03**	**1.434.830,03**	**1.649.348,28**	**86,99**	**86,99**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

No que tange às contribuições previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social -RGPS (parte patronal), verifica-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 84,59% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas.

Os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, também representaram 84,59% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas.

Justificativa (Defesa/Justificativa 00780/2019-1).

Foram apresentadas pelo gestor as seguintes justificativas:

4.5.2.1. Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da unidade gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

A Equipe do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apontou suposta divergência entre os valores registrados e os valores liquidados referentes às Contribuições Previdenciárias (parte patronal) vinculadas ao Regime Geral de Previdência.

Na realidade, o Legislativo enviou o Demonstrativo FOLRGP inadequado. O documento que acompanhou a Prestação de Contas Anual de 2018 se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018.

Esse equívoco é que proporcionou a divergência apontada na Manifestação Técnica do TCE, tratando-se somente de um mero equívoco de encaminhamento documental.

Vale a pena ressaltar, que a responsabilidade pelo envio da PCA-2018 foi do atual Presidente da Câmara e não do ora Justificante.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Em resumo, trata-se de mero erro de envio, pois os lançamentos contábeis, na realidade, foram feitos de forma adequada. Para comprovar tal afirmativa envia-se, em anexo, cópia do Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018 (Doc. 1) e o Demonstrativo FOLRGP (Doc. 2)[1].

Verifica-se dos documentos ora anexados, que o valor "Devido (D)" corresponde a R$ 1.099.687,56, estando de acordo com o valor lançado como "Liquidado (B)" . Se compararmos os valores lançados nos demonstrativos de 2018 a divergência inexiste.

Considerando a explicação acima, requer o afastamento da irregularidade ora apontada.

4.5.2.2. Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da unidade gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

A Equipe do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apontou suposta divergência entre os valores registrados e os valores devidos referentes às Contribuições Previdenciárias (parte patronal) vinculadas ao Regime Geral de Previdência.

Na realidade, o Legislativo enviou o Demonstrativo FOLRGP inadequado. O documento que acompanhou a Prestação de Contas Anual de 2018 se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018.

Esse equívoco é que proporcionou a divergência apontada na Manifestação Técnica do TCE, tratando-se somente de um mero equívoco de encaminhamento documental.

Vale a pena ressaltar, que a responsabilidade pelo envio da PCA-2018 foi do atual Presidente da Câmara e não do ora Justificante.

Em resumo, trata-se de mero erro de envio, pois os lançamentos contábeis, na realidade, foram feitos de forma adequada. Para comprovar tal afirmativa envia-se, em anexo, cópia do Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018 (Doc. 1) e o Demonstrativo FOLRGP (Doc. 2).

Verifica-se dos documentos ora anexados, que o valor "Devido (D)" corresponde a R$ 1.099.687,56, estando de acordo com o valor lançado como "Pago (C)" . Se compararmos os valores lançados nos demonstrativos de 2018, a divergência inexiste.

Considerando a explicação acima, requer o afastamento da irregularidade ora apontada.

Análise das Justificativas:

O gestor apresentou alegações de defesa a fim de esclarecer a incompatibilidade nos valores liquidados e pagos das contribuições previdenciárias da unidade gestora (patronal) ao RGPS (registrados no DEMDFLT) frente à folha de pagamentos.

Conforme aponta o gestor, o erro ocorreu em virtude de que a Câmara Municipal enviou o demonstrativo Folha do Regime Geral de Previdência - FOLRGP inadequado na PCA 2018, já que o arquivo "se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018" e sustenta que os lançamentos contábeis foram feitos de forma adequada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

No intuito de comprovar tal afirmativa foram anexados aos autos cópia do Anexo XVII - Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2018 (Peça Complementar 14890/2019-5), no qual demonstra à conta contábil 211430101000 – CONTRIBUIÇÃO AO RGPS SOBRE SALÁRIOS E REMUNERAÇÕES a movimentação de R$ 1.099.687,56 e da Folha de Pagamento do exercício de 2018 na qual demonstra o montante da contribuição patronal devida no mesmo valor.

Assim, os valores que foram demonstrados a partir dos dados extraídos dos documentos enviados nesta fase processual estão em conformidade com os que apresentamos na tabela a seguir, sendo que no percentual apurado pode-se verificar que foi liquidada e paga a totalidade do valor registrado em folha de pagamento:

Contribuições Previdenciárias – Patronal **Em R$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD			FOLRPP / FOLRGP	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
Regime Geral de Previdência Social	1.178.989,85	1.099.687,56	1.099.687,56	1.099.687,56	100,00	100,00

Ante o exposto, acolhendo as razões de justificativas, sugere-se **afastar** este indicativo de irregularidade.

2.2Divergência entre o valor retido (inscrito), o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) – itens 4.5.2.3 e 4.5.2.4 do RT 199/2019.

Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.

Consta no RT:

Contribuições Previdenciárias – Servidor **Em R$ 1,00**

Regime de Previdência	DEMDFLT		FOLRPP / FOLRGP	% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Inscrições (A)	Baixas (B)	Devido (C)		
Regime Próprio de Previdência Social	277.862,30	277.862,30	268.883,77	103,34	103,34
Regime Geral de Previdência Social	506.267,96	506.267,96	588.888,71	85,97	85,97
Totais	**784.130,26**	**784.130,26**	**857.772,48**	**91,41**	**91,41**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), observa-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 85,97% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas.

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, também representaram 85,97% dos valores devidos, sendo considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas

Justificativa (Defesa/Justificativa 00780/2019-1).

Foram apresentadas pelo gestor as seguintes justificativas:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

4.5.2.3. Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias da unidade gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

A Equipe do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apontou suposta divergência entre os valores retidos (inscritos) e os valores informados no resumo anual da folha de pagamento do RGPS.

Na realidade, o Legislativo enviou o Demonstrativo FOLRGP inadequado. O documento que acompanhou a Prestação de Contas Anual de 2018 se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018.

Esse equívoco é que proporcionou a divergência apontada na Manifestação Técnica do TCE, tratando-se somente de um mero equivoco de encaminhamento documental.

Vale a pena ressaltar, que a responsabilidade pelo envio da PCA-2018 foi do atual Presidente da Câmara e não do ora Justificante.

Em resumo, trata-se de mero erro de envio, pois os lançamentos contábeis, na realidade, foram feitos de forma adequada. Para comprovar tal afirmativa envia-se, em anexo, cópia do Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018 (Doc. 1) e o Demonstrativo FOLRGP (Doc. 2).

Verifica-se dos documentos ora anexados, que o valor "Devido (C)" corresponde a R$ 506.267,96, estando de acordo com o valor lançado como "Inscrições (A)" .

No Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018, consta o valor de R$ 473.206,02 referente a retenção das contribuições (parte servidor) e R$ 33.061,94 referente a cancelamentos, totalizando o valor de R$ 506.267,96.

Já no FOLRGP consta o valor de R$ 473.206,02 referente a retenção das contribuições (parte servidor), não citando o valor de cancelamentos (R$ 33.061,94).

Portanto, se compararmos os valores lançados nos demonstrativos de 2018, a divergência inexiste.

Considerando a explicação acima, requer o afastamento da irregularidade ora apontada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

4.5.2.4. Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS);

A Equipe do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apontou suposta divergência entre os valores baixados (recolhidos) e os valores informados no resumo anual da folha de pagamento do RGPS.

Na realidade, o Legislativo enviou o Demonstrativo FOLRGP inadequado. O documento que acompanhou a Prestação de Contas Anual de 2018 se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018.

Esse equívoco é que proporcionou a divergência apontada na Manifestação Técnica do TCE, tratando-se somente de um mero equivoco de encaminhamento documental.

Vale a pena ressaltar, que a responsabilidade pelo envio da PCA-2018 foi do atual Presidente da Câmara e não do ora Justificante.

Em resumo, trata-se de mero erro de envio, pois os lançamentos contábeis, na realidade, foram feitos de forma adequada. Para comprovar tal afirmativa envia-se, em anexo, cópia do Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018 (Doc. 1) e o Demonstrativo FOLRGP (Doc. 2).

Verifica-se dos documentos ora anexados, que o valor "Devido (C)" corresponde a R$ 506.267,96, estando de acordo com o valor lançado como "Baixado (B)" .

No Demonstrativo da Dívida Flutuante - Balanço - Exercício 2018, consta o valor de R$ 473.206,02 referente a retenção das contribuições (parte servidor) e R$ 33.061,94 referente a cancelamentos, totalizando o valor de R$ 506.267,96.

Já no FOLRGP consta o valor de R$ 473.206,02 referente a retenção das contribuições (parte servidor), não citando o valor de cancelamentos (R$ 33.061,94).

Análise das Justificativas:

O gestor apresentou alegações de defesa a fim de esclarecer a incompatibilidade nos valores das contribuições previdenciárias do servidor ao RGPS (registrados no DEMDFLT) frente à folha de pagamentos.

Conforme aponta o gestor, o erro ocorreu em virtude de que a Câmara Municipal enviou o demonstrativo FOLRGP inadequado na PCA 2018, já que o arquivo "se referia ao exercício de 2017 e não ao exercício de 2018" e sustenta que os lançamentos contábeis foram feitos de forma adequada.

No intuito de comprovar tal afirmativa foram anexados aos autos cópia do Anexo XVII - Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2018 (Peça Complementar 14890/2019-5), no qual demonstra à conta contábil 218810102000 – CONTRIBUIÇÃO AO RGPS, relativas às consignações, a movimentação de inscrição e baixa no montante de R$ 473.206,02 e da Folha

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

de Pagamento do exercício de 2018 na qual demonstra o montante da contribuição retida do servidor no mesmo valor. Alega, ainda que a diferença apurada entre o arquivo DEMDFL e o Anexo XVII – Demonstrativo da Dívida Flutuante se refere ao valor cancelado de R$ 33.061,94.

Assim, os valores que foram demonstrados a partir dos dados extraídos dos documentos enviados nesta fase processual estão em conformidade com os que apresentamos na tabela a seguir, sendo que no percentual apurado pode-se verificar que a totalidade do valor registrado foi recolhido conforme dados constantes em folha de pagamento:

Contribuições Previdenciárias – Servidor **Em R$ 1,00**

Regime de Previdência	ANEXO XVII		FOLRPP / FOLRGP	% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Inscrições (A)	Baixas (B)	Devido (C)		
Regime Geral de Previdência Social	473.206,02	473.206,02	473.206,02	100,00	100,00

Ante o exposto, acolhendo as razões de justificativas, sugere-se **afastar** este indicativo de irregularidade.

2.3Aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato – item 5.1.3 do RT 199/2019.

Consta no RT:

A Lei Complementar 101/2000 estabeleceu na seção II, subseção II, questões acerca da despesa com pessoal e de seu controle total:

> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;
>
> II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
>
> Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Assim, uma vez que o exercício em discussão nestes autos refere-se ao final de mandato do titular do Poder Legislativo Municipal, necessário que seja avaliada a mencionada disposição estabelecida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, *mister* demonstrar a forma como esta Corte de Contas dá interpretação ao mencionado dispositivo.

Por meio do Processo TC 6.955/2008, foi enfrentada esta matéria e o Plenário desta Corte de Contas firmou entendimento externado no Parecer Consulta 001/2012 publicado no Diário Oficial do Estado de 25/01/2012, de onde se extrai:

> Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. 14.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

> Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, **não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão**. 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a consequente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: **resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato**. 16. Como consequência lógica, a nulidade prevista **deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias [grifo nosso]**. [...] Isto posto, conclui-se que a concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, pode acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de iniciativa da respectiva casa, aprovada mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF.

No intuito de avaliar se houve aumento de despesas nos últimos 180 dias (de 05 de julho até final do exercício) do mandato do Presidente da Câmara Municipal, foi analisada a informação das folhas de pagamento referentes às competências de junho a dezembro do exercício em análise, de onde se apurou:

Comparativo FOLRGP **Em R$ 1,00**

Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	497.300,64	0,00	4.780,13	2.717,64	489.802,87
Julho	503.141,98	0,00	5.920,58	9.317,61	487.903,79
Agosto	524.992,78	0,00	9.640,37	0,00	515.352,41
Setembro	509.161,32	0,00	3.324,26	4.270,57	501.566,49
Outubro	505.403,59	0,00	1.747,05	11.117,10	492.539,44
Novembro	500.284,30	0,00	0,00	2.329,40	497.954,90
Dezembro	1.377.658,13	0,00	438.415,25	2.717,64	936.525,24

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Quantitativo de servidores – Poder Legislativo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Unidade Gestora	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Câmara Municipal	158	158	163	162	160	158	159

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Comparativo – Poder Legislativo **Em R$ 1,00**

Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	239.533,00	0,00	1.974,32	5.197,38	232.361,30
Julho	243.237,10	0,00	876,18	51.214,81	191.146,11
Agosto	236.199,96	0,00	0,00	23.717,52	212.482,44
Setembro	237.090,66	0,00	0,00	40.205,55	196.885,11
Outubro	239.865,42	0,00	0,00	38.707,03	201.158,39
Novembro	237.985,12	0,00	0,00	36.298,83	201.686,29
Dezembro	479.324,17	0,00	218.125,53	77.480,62	183.718,02

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Quantitativo de servidores – Poder Legislativo

Unidade Gestora	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Câmara Municipal	7	7	7	7	7	7	7

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Como resultado, depreende-se que **há evidências** de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento desta Corte de Contas, tanto nos pagamentos relativos aos servidores regidos pelo regime geral (RGPS), tanto quanto aos pagamentos relativos aos servidores regidos pelo regime próprio de previdência (RPPS).

Justificativa (Defesa/Justificativa 00780/2019-1).

Foram apresentadas pelo gestor as seguintes justificativas:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

5.1.3. Aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato.

Por fim, constou no Relatório Técnico de Auditoria que o ex-Presidente da Câmara Municipal de Anchieta teria infringido o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Relatou a Equipe de Auditoria:

> Assim, uma vez que o exercício em discussão nestes autos refere-se ao final de mandato do titular do Poder Legislativo Municipal, necessário que seja avaliada a mencionada disposição estabelecida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> [...]
> No intuito de avaliar se houve aumento de despesas nos últimos 180 dias (de 05 de julho até final do exercício) do mandato do Presidente da Câmara Municipal, foi analisada a informação das folhas de pagamento referentes às competências de junho a dezembro do exercício em análise...
> [...]
> Como resultado, depreende-se que há evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento desta Corte de Contas, nos pagamentos relativos aos servidores regidos pelo regime geral (RGPS). Nesse sentido, sugere-se a citação do gestor para que apresente sua defesa.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Verifica-se que houve a compreensão do cometimento de irregularidade considerando que o gasto com pessoal teve elevação nos últimos 180 dias do mandato do ex-Presidente do Legislativo, mais especificamente no mês de dezembro daquele exercício.

Segundo o Relatório, haveria indício de afronta à imposição contida no parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece:

> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> I – as exigências dos arts . 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;
>
> II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
>
> Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Ocorre que, no Relatório não houve a verificação da natureza dos gastos adicionais que fizeram elevar a despesa com pessoal no mês de dezembro de 2018. O Relatório se limitou a apurar se houve aumento do gasto de pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

No caso, o aumento se deu em virtude de pagamento de Abono, que possui natureza eventual, não representando gasto de natureza permanente e, via de consequência, não comprometendo o orçamento e as finanças da gestão subsequente.

O pagamento de Abono, devidamente aprovado pelo Plenário da Câmara Municipal de Anchieta, representou uma despesa total de R$ 591.000,00, considerando que o Legislativo possuía 197 servidores. Tal despesa foi paga integral e exclusivamente no mês de dezembro de 2018.

Por ser benefício de caráter eventual e quitado integralmente ainda na gestão do ora Justificante, a elevação circunstancial da despesa de pessoal não tem característica de infringir o parágrafo único do artigo 21 da LRF. Isto porque não se criaram obrigações e compromissos financeiros ou orçamentários para as gestões futuras.

Deve-se interpretar a regra prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF como sendo um impeditivo contra atos que causem desequilíbrio nas finanças públicas ou que criem obrigações financeiras que comprometam as gestões subsequentes. A vedação, portanto, se refere ao aumento de despesa de pessoal de caráter permanente.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Nesse sentido é a lição de Flávio da Cruz:

> O caput do art. 21 refere-se, de forma genérica, a atos que provoquem aumento da despesa com pessoal; contudo, ao invocar as condições estabelecidas nos incisos I e II, q**ue tratam de efeitos de longo prazo, o legislador leva à interpretação de que a intenção é tornar nulos os atos cujas despesas decorrentes possuam esta característica, ou seja, que gerarão um efeito futuro nas finanças públicas.**[2]

No mesmo sentido é o ensinamento de Maria Sylvia Zanella de Pietro:

> A intenção do legislador com a norma do parágrafo único **foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei,** deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.[3]

No caso em apreço o aumento do gasto de pessoal ocorreu em virtude de pagamento de Abono, que possui natureza de benefício eventual, pago somente no mês de dezembro de 2018, sem comprometer o orçamento subsequente e, ainda, respeitando os limites impostos pela legislação vigente.

Portanto, não houve desrespeito ao comando previsto no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e tal entendimento já seria suficiente para afastar a irregularidade apontada no Relatório Técnico.

Aliás, a edição de norma legislativa que concede abono ao funcionalismo público, através de autorização legislativa promulgada em final de mandato, é prática no âmbito de vários órgãos do Estado do Espírito Santo, podendo ser citadas as promulgações das seguintes Lei Estaduais[4], cuja validade nunca se questionou:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Número da Lei Estadual	Objeto	Data da Promulgação
Lei Estadual n. 9.075/2008	Autoriza pagamento de abono aos servidores da Assembléia Legislativa	12/dezembro/2008
Lei Estadual n. 9.597/2010	Autoriza pagamento de abono aos servidores da Assembléia Legislativa	21/dezembro/2010
Lei Estadual n. 10.320/2014	Autoriza pagamento de abono aos servidores do Tribunal de Justiça	22/dezembro/2014
Lei Estadual n. 10.319/2014	Autoriza pagamento de abono aos servidores do TCE	22/dezembro/2014
Lei Estadual n. 10.318/2014	Autoriza pagamento de abono aos servidores do Ministério Público Estadual	22/dezembro/2014
Lei Estadual n. 10.317/2014	Autoriza pagamento de abono aos servidores da Assembléia Legislativa	22/dezembro/2014
Lei Estadual n. 10.316/2014	Autoriza pagamento de abono aos servidores do Executivo Estadual	22/dezembro/2014
Lei Estadual n.10.936/2018	Autoriza o pagamento de abono destinado aos servidores da Assembléia Legislativa Estadual	27/novembro/2018

Além disso, o próprio Tribunal de Contas possui entendimento de que o aumento de despesa de pessoal, provocado pelo pagamento de Abono, mesmo que a autorização legislativa ocorra dentro do prazo de 180 dias do final do mandato, não possui a característica de representar afronta ao parágrafo único do artigo 21 da LRF. Trata-se da compreensão materializada no Parecer Consulta TC-1/2012:

> CONCLUSÃO - Por todo o exposto, opina-se no sentido de que a presente consulta deve ser respondida no sentido de que a **concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores** efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, **possa acontecer** por meio de lei em sentido estrito/formal, de iniciativa da respectiva casa, **aprovada mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1o, da CF.** (TCE. Parecer Consulta TC-1/2012. Processo TC-6955/2008. DOE em 25.01.2012. p. 16)

Segundo o entendimento do Plenário de nossa Corte de Contas, admite-se o pagamento do abono nos últimos 180 dias de mandato, desde que tenham sido observados os limites previstos nos artigos 16 e 20 da LRF e do § 1 do artigo 169 da Constituição Federal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

No caso em apreço esses limites foram devidamente observados, conforme se passa a comprovar.

O artigo 20 da LRF impõe o limite máximo de 6% (seis por cento) com gasto de pessoal. Estabelece a alínea "a" do inciso III do artigo 20 da LRF:

> 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 o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
>
> b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo;

Mesmo com o pagamento do Abono aos servidores, o limite imposto pela alínea "a" do inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi desobedecido. **O próprio Relatório Técnico aponta a observância, por parte do Legislativo de Anchieta, dos limites legais e constitucionais com gasto de pessoal.**

Já o artigo 16 da LRF traz a seguinte regra:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:
>
> I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor** e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade** com o Plano Plurianual e c**om a lei de diretrizes orçamentárias**.

Regra similar está prevista no § 1 do artigo 169 da Constituição Federal:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
> § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
> I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
> II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O comando constitucional e legal estabelece a necessidade de averiguar, antes da concessão de benefício que acarrete aumento do gasto de pessoal, a disponibilidade financeira e orçamentária, demonstrada através de cálculo de impacto, bem como demonstrar a compatibilidade com a LDO e PPA.

No caso, por se tratar de despesa paga exclusivamente no mês de dezembro de 2018, era desnecessário apresentar impacto financeiro-orçamentário projetado para exercícios subsequentes, bem como a compatibilidade com o Plano Plurianual.

No que tange aos demais requisitos, o Legislativo apurou o impacto no exercício 2018 e constatou a existência de dotação orçamentária suficiente para efetuar o pagamento, não havendo necessidade de criar créditos especiais. O pagamento do abono também estava em consonância com as diretrizes previstas na LDO, bem como, dentro dos limites previstos no artigo 16 e 20 da LRF e § 1 do artigo 169 da Constituição Federal, tudo verificado no âmbito do processo legislativo que culminou com a autorização legislativa para conceder o abono (Cópia do Demonstrativo de Impacto Financeiro elaborado no curso do processo legislativo - Doc. 3)[5].

Vale ressaltar, que no respectivo processo legislativo foram apresentados dois demonstrativos de impacto financeiro, com projeções para concessão do abono de R$ 1.000,00 e R$ 3.000,00, prevalecendo este último valor[6].

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

De qualquer forma, o Legislativo Municipal, antes da concessão do benefício, fez os cálculos necessários para garantir que os limites constitucionais, legais, orçamentários e financeiros fossem devidamente respeitados.

Outra regra observada pela Câmara Municipal de Anchieta, diz respeito ao limite previsto no § 1 do artigo 29-A da Constituição Federal:

> 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 ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
>
> I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
> [...]
> § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

O total de gasto do Legislativo com a folha de pagamento não ultrapassou o limite de 70% de sua arrecadação, conforme apontado no próprio Relatório Técnico do TCE.

Em resumo, não houve infração ao parágrafo único do artigo 21 da LRF em virtude de:

a) ter sido proveniente de pagamento de Abono, que possui natureza eventual, não comprometendo a gestão financeira e orçamentária do governo subsequente;
b) A despesa foi realizada levando-se em consideração a observância dos limites impostos pela alínea "a" do inciso III do artigo 20 da LRF e pelo § 1 do artigo 29-A e § 1 do artigo 169 da Constituição Federal, bem como as formalidades previstas no artigo 16 da LRF, satisfazendo os requisitos impostos pelo Parecer Consulta TC-1/2012.

Por fim, acrescenta-se que os cálculos efetuados pela Equipe Técnica, através das Tabelas 18 a 21 do Relatório, foram baseadas nos Demonstrativos FOLRGP e FOLRPP do exercício de 2017, considerando que o Legislativo, quando do encaminhamento de sua PCA/2018, enviou os demonstrativos de forma inadequada, conforme mencionado nos itens

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

4.5.2.1., 4.5.2.2., 4.5.2.3. e 4.5.2.4. desta Defesa Prévia. Aproveita-se para enviar os documentos corretos: Cópia (PDF) do Demonstrativo FOLRGP do exercício de 2018 e Cópia (PDF) do Demonstrativo FOLRPP (Doc. 4). Mesmo refazendo os cálculos, chega-se na mesma conclusão, de que a concessão do abono não caracterizou infração aos comandos previstos no artigo 16 e 20 da LRF e § § do artigo 29-A e § 1 do artigo 169 da Constituição Federal e, especialmente, à regra prevista no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise das Justificativas:

O gestor apresentou alegações de defesa a fim de esclarecer o indicativo de aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Conforme as razões de defesa encaminhadas, a Câmara Municipal de Anchieta concedeu abono pecuniário aos seus 197 (cento e noventa e sete) servidores, em dezembro de 2018, no valor individual de R$ 3.000,00 (três mil reais), totalizando R$ 591.000,00 (quinhentos e noventa e um mil reais), na forma da Resolução nº 28, de 05/12/2018 (Peça Complementar 14890/2019-5 – Documento 3).

Assim, tal pagamento estaria em consonância ao entendimento firmado por esta Corte de Contas, por meio do Parecer em Consulta 001/2012, já citado no texto do Relatório Técnico 00199/2019-9, que considerou possível tal concessão "*mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF*".

Ante o exposto, acolhendo as razões de justificativas, sugere-se **afastar** este indicativo de irregularidade.

3 DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

Despesas com pessoal – Poder Legislativo Em R$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	235.463.447,41
Despesas totais com pessoal	10.953.600,73
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	**4,65%**
% Limite das despesas totais com pessoal em relação à RCL	**6,00 %**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Gasto Total com Subsídio – Poder Legislativo Em R$ 1,00

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Descrição	Valor
Receitas Municipais – Base Referencial Total	250.448.222,94
Gasto Total com Subsídios dos Vereadores	1.086.323,81
% Compreendido com subsídios	**0,43%**
% Limite	**5,00 %**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Gasto Individual com Subsídio – Poder Legislativo Em R$ 1,00

Descrição	Valor
Subsídio do Deputado Estadual - Base Referencial Individual	25.322,25
Gasto Individual com Subsídios dos Vereadores	**7.596,68**
% de correlação com o subsidio do deputado estadual	**30,00 %**
% Limite de correlação com o subsidio do deputado estadual	**30,00 %**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Gastos Folha de Pagamentos – Poder Legislativo Em R$ 1,00

Descrição	Valor
Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos no Exercício	15.107.416,08
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento	9.479.001,56
% Gasto com folha de pagamentos	**62,76%**
% Limite Gasto com folha de pagamentos	**70,00 %**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

Gastos Totais – Poder Legislativo Em R$ 1,00

Descrição	Valor
Receitas Tributárias e Transf. de Impostos – Exercício Anterior	215.820.229,74
Limite Máximo Permitido de Gastos do Poder - exceto Inativos (7%)	15.107.416,08
Gasto Total do Poder Legislativo, exceto Inativos	13.721.002,15

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

% Gasto total do Poder	**6,36%**
% Limite Gasto total do Poder	**7,00%**

Fonte: Processo TC 8.514/2019 - Prestação de Contas Anual/2018

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Câmara Municipal de Anchieta, exercício de 2018, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017, sob a responsabilidade do Sr. Tassio Ernesto Franco Brunoro.

Quanto ao mérito, com amparo no artigo 84 da Lei Complementar 621/2012, opina-se por julgar **REGULAR** a Prestação de Contas Anual do **Sr. TASSIO ERNESTO FRANCO BRUNORO,** Presidente no exercício das funções de ordenador de despesas da **CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA,** exercício de 2018.

Do Parecer do Ministério Público de Contas 3526/2019:

[...]

No vertente caso, evidencia-se da **Instrução Técnica Conclusiva 2767/2019-9** que os indicativos de irregularidades dispostos nos itens **4.5.2.1, 4.5.2.2, 4.5.2.3, 4.5.2.4. e 5.1.3** do **Relatório Técnico 0199/2019-9**[1] foram afastados pela Unidade Técnica em razão das justificativas apresentadas pelo responsável, de modo que se pode inferir que os demonstrativos contábeis e financeiros apresentados representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, os resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial da unidade gestora.

Quanto aos demais aspectos da prestação de contas anual, consta das referidas peças que o órgão jurisdicionado observou rigorosamente os preceitos constitucionais relativos aos gastos totais e individuais com subsídio de vereadores (art. 29, incisos VII e VI, da CF), do Poder Legislativo (art. 29-A e incisos, da CF) e folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da CF), bem como as normas de gestão fiscal, em especial, aquelas referentes aos limites de despesa com pessoal (arts. 18, 19, 20, 22 e 23 da LRF), de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato (art. 42 da LRF) e de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF) .

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja a presente prestação de contas julgada **REGULAR**, com fulcro no art. 84, inciso I, da Lei Complementar n. 621/2012, expedindo-se quitação ao responsável.

[...]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, subscrevendo em todos os seus termos, o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO

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

1.1. JULGAR REGULARES as contas do senhor **Tássio Ernesto Franco Brunoro** frente à **Câmara Municipal de Anchieta** no exercício de **2018**, na forma do inciso I, do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012;

1.2. Dar plena QUITAÇÃO à responsável, nos termos do artigo 85 da Lei Complementar 621/2012;

1.3. Após, o trânsito em julgado, **arquivar os presentes autos**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/09/2019 – 30ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1 Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (convocada).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7

TCEES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Convocada

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: D2B2F-8DCDB-044D7