



Acórdão 00904/2021-7 - 2ª Câmara

Processos: 12463/2019-9, 16313/2019-5

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UGs: CMC - Câmara Municipal de Colatina, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina

Relator: Domingos Augusto Taufner

Denunciante: Identidade preservada

Responsável: SERGIO MENEGUELLI

Procuradores: GLEIDE MARIA DE MELO CRISTO (OAB: 6532-ES), JUSCILEIA ROCHA DE OLIVEIRA (OAB: 22366-ES), NIVALDA ZANOTTI (OAB: 6507-ES), HENRIQUE GEAQUINTO HERKENHOFF (OAB: 20615-ES), LUCAS WENDELL DA SILVA FREIRE (OAB: 18476-ES)

**FISCALIZAÇÃO - DENÚNCIA - PREFEITURA E
CÂMARA MUNICIPAL DE COLATINA -
PROCEDÊNCIA - MULTA - DETERMINAÇÃO -
ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Colatina e Governador Lindenberg (SISPMC), em face da Prefeitura Municipal de Colatina, sob a alegação das seguintes irregularidades:

- Aumento de despesas com pessoal quando já ultrapassado 95% do limite de despesas com pessoal;
- Vinculação salarial indevida dos procuradores municipais com os procuradores da Câmara Municipal; e

- Procuradores municipais percebendo remuneração sem respeito ao teto do prefeito municipal.

Ato seguinte, em atendimento ao despacho deste relator, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV elaborou a Manifestação Técnica (evento 10) e opinou pela presença dos requisitos de admissibilidade, bem como de indícios de irregularidade na Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 2019, capazes de evidenciar a hipótese de equiparação e vinculação salarial dos procuradores municipais, que passaram a ter como referência a remuneração dos procuradores da Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal. Por fim sugeriu a adoção de medida cautelar para o feito.

A medida cautelar, por derradeiro, não foi acolhida por esta Corte de Contas, conforme se observa na Decisão TC n. 2412/2019 (evento 27) e cito aqui trecho das considerações iniciais presentes na Instrução Técnica Conclusiva n. 2879/2020 (evento 49) em que resume o desenrolar processual até a decisão citada:

Recebidos os autos, o relator, por meio da Decisão Monocrática 726/2019, decidiu pela oitiva do responsável, na forma do art. 307, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, sem prejuízo de eventual adoção da medida em momento oportuno.

Notificado, o Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, prestou suas informações, refutando a vinculação salarial dos procuradores municipais, bem como a impossibilidade de utilização do Parecer Consulta 023/2004 como “precedente”, a necessidade de se observar os arts. 20 e 21 da LINDB, além de tecer considerações acerca da carreira da advocacia pública, dentre outros pontos.

Na sequência, os autos retornaram à área técnica, que elaborou a Manifestação Técnica 10391/2019-9, reiterando o opinamento para a adoção de medida cautelar, determinando ao Prefeito Municipal que se abstinhasse de aplicar o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99/2019, acrescentando, nesta oportunidade, como elemento que poderia conduzir à nulidade da norma, a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no processo legislativo, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Divergindo parcialmente da área técnica e acompanhando integralmente o voto do relator, a Segunda Câmara deste Tribunal, à unanimidade, decidiu:

1.1 CONHECER a presente denúncia tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 177 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

1.2 INDEFERIR a medida cautelar pleiteada tendo em vista a ausência dos requisitos autorizadores.

1.3 DETERMINAR o prosseguimento do feito no rito ordinário.

1.4 DETERMINAR a OITIVA DA PARTE, preferencialmente por meio eletrônico, do Sr. Sérgio Meneguelli – Prefeito Municipal de Colatina, para que no prazo de 10 (dez) dias se pronunciem quanto a decisão, de acordo com o disposto no artigo 307, §3º do Regimento Interno desta Corte de Contas.

1.5 NOTIFICAR o Sr. Sérgio Meneguelli – Prefeito Municipal de Colatina para que no prazo de 10 (dez) dias encaminhe a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Lei Complementar 99/2019.

1.6 Dar ciência ao representante do teor desta decisão.

Novamente notificado, o Sr. Sergio Meneguelli prestou suas informações, carreando aos autos planilha contendo a metodologia de cálculo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a cópia integral do projeto de lei enviado à Câmara Municipal, que redundou na aprovação da Lei Complementar Municipal nº 99/2019.

Protocolizada a defesa, o processo retornou à área técnica, a qual, por meio Manifestação Técnica n. 14662/2019 (evento 38) e da Instrução Técnica Inicial n. 980/2019-6 (evento 40), sugeriu a citação do prefeito municipal, Sr. Sérgio Meneguelli, para que apresentasse suas razões de justificativas, bem como os documentos que entendesse necessários em razão dos seguintes achados:

4.1 Aumento de despesa sem integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

4.2 Equiparação de vencimento do poder executivo à carreira do poder legislativo.

Por conseguinte, após nova manifestação do agente citado, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV elaborou a Instrução Técnica Conclusiva n. 2879/2020 (evento 49) com a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 PRELIMINARMENTE, sejam os presentes autos submetidos ao Plenário, nos termos do art. 176, parágrafo único, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012, c/c art. 337, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, dando-se interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, no sentido de que o dispositivo é constitucional desde que qualquer alteração na tabela correspondente ao Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752/2011, com a redação dada pela Lei Municipal nº 6.584/2019, não implique na alteração automática dos vencimentos dos Procuradores Municipais do Poder Executivo, afastando-se, deste modo, uma das hipóteses de incidência da norma que se revela contrária ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, preservando-se, assim, a compatibilidade do texto com a ordem constitucional.

3.2 NO MÉRITO, opina-se por:

3.2.1 REJEITAR as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, em relação ao item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, em razão de grave infração à norma legal de natureza financeira, considerando a evidência de que o gestor promoveu aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando o art. 16, inciso I e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

3.2.2 ACOLHER as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, em relação ao item 2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, nos termos da fundamentação;

3.2.3 APLICAR MULTA ao Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, com base no art. 135, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 389, inciso II, do seu Regimento Interno, face à manutenção da irregularidade descrita no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, considerando, nos termos do art. 388 do Regimento Interno, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade dos atos para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade;

3.2.4 Considerar **PROCEDENTE** a denúncia, nos termos do art. 178, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.

3.2.5 RECOMENDAR ao gestor que regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo.

3.2.6 DETERMINAR ao gestor que, no prazo de até 90 (noventa) dias, cientifique formalmente os Procuradores Jurídicos e os Procuradores Municipais estatutários (PMNS-II-B) do Poder Executivo Municipal do Acórdão a ser adotado por esta Corte, para que tomem ciência da interpretação conforme à Constituição dada ao art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, a fim de que não se alegue desconhecimento e recebimento de boa-fé de eventual parcela remuneratória em desacordo com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, caso adotado entendimento diverso daquele preconizado na referida decisão.

3.2.7 ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

3.2.8 CIÊNCIA ao denunciante e ao Presidente da Câmara Municipal de Colatina do teor da decisão a ser proferida.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCEES, em Parecer 3106/2020 (evento 53), da lavra do Procurador de Contas, Sr. Luiz Henrique Anastácio da Silva, acompanhou *in totum* a área técnica.

Ato contínuo, em sustentação oral, as peças constantes nos eventos ns. 58, 60 e 62, não apresentam elementos capazes de modificar a fundamentação a qual apresento abaixo.

Dando prosseguimento, foi emitido o voto (evento 64) que foi acolhido em Plenário pelo não acolher o incidente de inconstitucionalidade, conforme acórdão n. 1311/2020 (evento 65), nestes termos:

- 1.1. NÃO ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, conforme previsto no art. 176 da lei complementar n. 621/2012 e determino que os autos sejam devolvidos à apreciação na Câmara competente, nos moldes do art. 337, § 2º do RITCEES, haja vista que essa parte preliminar da denúncia, como está apresentada, remete a fiscalizar a norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas. Inclusive, a conduta atribuída ao gestor, pelo ato de sancionar, também não encontra abrigo nas competências do TCEES;
- 1.2. RECOMENDAR ao gestor que regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo
- 1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados do teor desta decisão de acordo com o artigo 91, §3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.
- 1.4. Após a votação do incidente em sede de preliminar, REMETAM-SE os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Por fim, seguiram os autos ao gabinete do relator para fins de cumprimento do item 1.4 do referido acórdão.

É o relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

Suplantado o incidente de inconstitucionalidade, verifica-se que restaram duas irregularidades pendentes de julgamento, os itens 2.1 e 2.2 da ITC n. 2979/2020 (evento 49), sobre os quais analisaremos a seguir:

Item 2.1 da ITC n. 2979/2020 (evento 49) - Aumento de despesa sem integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro

Base legal: Artigos 15, 16 e 21 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), princípio da moralidade.

Responsável: Sérgio Meneguelli – Prefeito Municipal

Conduta: Promover aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro causado pela nova legislação, prejudicando a saúde financeira e o cumprimento dos limites legais de despesas de pessoal do ente.

Nexo causal: O aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro causado pela nova legislação prejudicou a análise dos limites legais de despesas de pessoal do ente.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa por parte da autoridade pública, já que o Prefeito deveria primar pela saúde financeira do ente, deixando de aumentar despesa sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Além disso, deveria o Prefeito priorizar uma política de pessoal menos discrepante em relação à política salarial entre as carreiras, em respeito ao princípio da moralidade administrativa e, principalmente, em respeito aos servidores municipais.

De início é sabido que a lei de responsabilidade fiscal possui importante papel no equilíbrio das contas públicas ao definir que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Os artigos ora em debate, de ns. 15, 16 e 21, tratam de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de e ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16), sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15) e até mesmo nulas (art. 21, inc. I, alíneas *a* e *b*).

Desta feita, observa-se que o prefeito municipal de Colatina, Sr. Sérgio Meneguelli, encaminhou à Câmara Municipal, conforme apontado pelos auditores, em conjunto com a Mensagem nº 034/2019, a informação de que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro do Projeto de Lei Complementar nº 001/2019 seria de 0,03% de gasto com pessoal, nos termos abaixo¹:

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
GABINETE DO PREFEITO

OLHA Nº 42
DATA 11/09/2019
UBRICA [assinatura]

Em observância às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, é de 0,03% de gasto com pessoal, bem como a 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 com a lei de diretrizes orçamentárias.
Diante das considerações acima, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, solicito o empenho de Vossa Excelência no sentido de aprovar o presente Projeto de Lei Complementar, que está sendo encaminhado pela Mensagem nº 034/2019.
Atenciosamente,

SÉRGIO MENEGUELLI
Prefeito Municipal

A área técnica apontou que na declaração acima há apenas uma menção genérica ao percentual de gasto com pessoal impactado pela nova legislação, contrariando as disposições do art. 16, inciso I, da LRF, que determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Ademais, não foram apresentadas as premissas e a metodologia utilizadas no cálculo da estimativa, em violação ao §2º do art. 16 da LRF, inviabilizando a validação do percentual de impacto informado ao Poder Legislativo.

O Sr. Sérgio Meneguelli afirma que: a análise dos documentos juntados aos autos revela adequação e coerência, denotando absoluto respeito aos limites de gastos com pessoal, além de que teria tomado o cuidado de garantir a situação de solvência financeira quanto às despesas, comprovando que aquele gasto seria

¹ Evento 35, pag. 20.

viável e não afetaria o equilíbrio financeiro do Município, não estando presente a conduta e o nexa causal imputados ao gestor.

Encerra sua defesa alegando que a ausência do detalhamento do impacto, não gera qualquer prejuízo, sendo o ato convalidável com o posterior envio da planilha de cálculo, realizado segundo metodologia e critérios informados pela Secretaria Municipal de Fazenda² e, prossegue afirmando³ que as informações apresentadas em função do termo de notificação 1202/2019 suprem o que foi questionado em fiscalização, conforme imagem abaixo:

De todo o exposto, conclui-se que NÃO HÁ INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES QUANTO À ALEGAÇÃO DE AUMENTO DE DESPESA SEM INTEGRAL ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, PORQUANTO HOUVE ESTIMATIVA TÉCNICA E CONFORME A LRF.

Especificamente com relação aos argumentos da Manifestação Técnica 14662/2019-3, conclui-se que:



1) Há comprovação de que as informações relativas ao impacto orçamentário-financeiro da Lei Complementar Municipal nº 99/2019, apresentadas pelo Sr. Prefeito Municipal em função do Termo de Notificação nº 1202/2019-9, acompanharam o projeto de lei enviado à Câmara;

Os auditores ao analisarem a afirmativa acima, informam que esta não deve prosperar, nestes termos:

Todavia, numa análise detida do Processo Legislativo 470/2019⁴, verifica-se com clareza que esta informação **não procede**.

Conforme se verifica dos autos, o processo foi autuado em **11 de abril de 2019**⁵, contendo a Mensagem do Prefeito⁶, o Projeto de Lei Complementar⁷ e os documentos que o instruem⁸, destes não constando a planilha com as premissas e a metodologia de cálculo enviada a esta Corte⁹, ao contrário do que afirmado pelo defendente.

Até mesmo pela data da elaboração da planilha (**1º de outubro de 2019**) se comprova o equívoco, para dizer o mínimo, na afirmação do Prefeito de que a mesma teria acompanhado o projeto de lei enviado à Câmara Municipal, senão vejamos¹⁰:

² Evento 32.

³ Evento 45, pag. 14.

⁴ Eventos 33 a 35.

⁵ Evento 33, pag. 1.

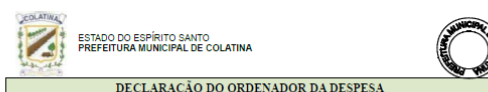
⁶ Evento 34, pag. 10.

⁷ Evento 34, pag. 11.

⁸ Evento 34, pags. 12/29 e Evento 35, pags. 1/20.

⁹ Evento 32.

¹⁰ Evento 32, pags. 2/3.



Eu, **Sérgio Meneguelli**, Prefeito Municipal de Colatina - ES, no uso de minhas atribuições legais e em cumprimento às determinações do inciso II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, na qualidade de Ordenador de Despesas, e à vista da estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro DECLARO existir recursos para realizar o gasto, cujas despesas, correrão por conta das dotações orçamentárias contidas no projeto/atividade 2.012, estando adequadas à Lei Orçamentária Anual e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA**ORIGEM DOS RECURSOS:**

DISCRIMINATIVO	2019	2020	2021
Recursos Próprios	560.076,64	833.529,93	917.787,83
Recursos Vinculados			
TOTAL	560.076,64	833.529,93	917.787,83

ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**PLANO PLURIANUAL**


(x) ADEQUADO A despesa está prevista nas diretrizes e metas do Plano Plurianual, Lei nº 6.456, de 23 de Novembro de 2017.

() INADEQUADO

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

(x) ADEQUADO A dotação orçamentária atenderá as despesas decorrentes nas seguintes rubricas:
Proj./Atividade: 2.012 - MANUTENÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Dotações: 3.1.90.11.00.00 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL

() INADEQUADO

 Colatina, 01 de Outubro de 2019Av. Angelo Guberti, 343 - Bº Esplanada - Colatina/ES
CEP: 29.702-902 - TEL/FAX: (027) 3177-7013

Portanto, a apresentação atemporal a esta Corte, **em função do Termo de Notificação 1202/2019-9**, das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas, apesar de agregar informações relativas ao impacto orçamentário-financeiro da Lei Complementar nº 99/2019, **não supre a omissão em face da LRF**, posto que **NÃO ACOMPANHOU** o Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal, conforme se comprova com a íntegra do processo legislativo juntado aos autos pelo próprio defendente.

Dando sequência, é debatido na ITC a convalidação do ato alegado pelo prefeito

Deste modo, **impossível a convalidação do ato**, como pretensamente arguido, eis que as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas foram elaboradas **após a aprovação e a vigência da lei**, e dirigidas a **órgão distinto** daquele o qual deveria ser o real destinatário da informação, qual seja, **o Poder Legislativo Municipal**. Inaplicável, à espécie, o art. 172¹¹ do Código Civil, eis que a norma invocada pelo defendente regula direito disponível, típico das relações de direito privado, não sendo o caso tratado nestes autos.

¹¹ Código Civil/2002:

Art. 172. O negócio anulável pode ser confirmado pelas partes, salvo direito de terceiro.

Por derradeiro, os auditores concluem com irregular por infringência ao art. 16, inc I e art. 16, §2º, ambos da lei de responsabilidade fiscal, sendo afastada a nulidade prevista no art. 21 da mesma lei, conforme a seguir:

Assim, em que pese a existência de uma lacônica estimativa de impacto orçamentário-financeiro acompanhando o projeto de lei, comprovou-se estar **incompleta e desacompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas**, violando o disposto no art. 16, inciso I e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não resta dúvida de que a conduta do gestor, mesmo admitindo a ausência de dolo, deve ser qualificada pelo **erro grosseiro**, pois supera a simples falta de diligência, de pequena imprudência ou imperícia, traduzindo-se em **grave infração à norma legal de natureza financeira**, devendo ser-lhe imputada a sanção prevista em lei.

Quanto às disposições do **art. 21¹² da LRF**, entende-se inaplicável, no caso concreto, posto que, com a aprovação da Lei Complementar nº 99/2019 pela Câmara Municipal de Colatina, somente seria possível anulá-la por ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ou, no sistema difuso, em declaração *incidenter tantum*, tendo como parâmetro apenas a Constituição e não dispositivo de lei inferior, conforme se apresenta neste tópico.

Assim, considerando a evidência de que o gestor promoveu aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando o art. 16, inciso I e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, opina-se pela rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, em razão de grave infração à norma legal de natureza financeira, imputando-lhe a sanção prevista no art. 135, inciso II, da Lei Orgânica do TCEES c/c art. 389, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.

Diante do exposto, verifica-se claramente que o Chefe do Executivo municipal, ao enviar à Câmara Municipal a Mensagem nº 034/2019, contrariou as disposições do art. 16, inciso I e § 2º, da LRF, pois deixou de informar o impacto no exercício em que a lei deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I da LRF), além de não apresentar as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, impossibilitando uma análise pormenorizada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 16, § 2º da LRF), haja vista que não há documentação probatória capaz de suprir tal falha.

Como mencionado no começo da análise desse voto, a lei de responsabilidade fiscal é um importante instrumento que disciplina a utilização dos recursos públicos. Ela faz com que os entes federados controlem seus gastos. Além disso traz em seu texto uma mensagem direta de que a gestão pública deve ser planejada para que se

¹² 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.

evitem desequilíbrios, planejamento esse não observado no debate desse item, mesmo que não demonstrado resultado danoso aos cofres públicos.

Assim, corroborando a área técnica e o Ministério Público de Contas, considero irregular o fato, em inobservância aos arts. 16, I e § 2º da LRF, cabendo aplicação de multa ao responsável.

Item 2.2 [4.2] Equiparação de vencimento do Poder Executivo à carreira do Poder Legislativo

Base legal: Art. 37, XIII, da Constituição Federal de 1988; art. 32, XIV da Constituição Estadual; Súmula Vinculante 42.

Responsável: Sérgio Meneguelli - Prefeito Municipal de Colatina

Conduta: Sancionar lei municipal que equipara vencimento do Poder Executivo à carreira do Poder Legislativo.

Nexo causal: Ao sancionar lei municipal que equipara vencimento do Poder Executivo à carreira do Poder Legislativo praticou ato contrário às Constituições Federal e Estadual. Além disso, pode gerar aumento de despesa sem lei específica que a autorize.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa por parte da autoridade pública, já que não há dúvidas quanto à vedação de vinculação e equiparação de espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal e quanto à exigência de lei específica para fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos.

A área técnica traz na ITC a base legal que veda a vinculação de espécies remuneratórias, qual seja, o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Prossegue apresentando a jurisprudência do STF sobre o caso em tese, onde é pacífica no sentido de não caber qualquer espécie de vinculação remuneratória de servidores públicos, bem como a vinculação ou equiparação remuneratória em regimes jurídicos diversos.

A norma questionada aponta para a possibilidade de serem equiparados os servidores de toda e qualquer fundação privada, instituída ou mantida pelo Estado, aos das fundações públicas. Sendo diversos os regimes jurídicos, diferentes são os direitos e os deveres que se combinam e formam os fundamentos da relação empregatícia firmada. A equiparação de regime, inclusive o remuneratório, que se aperfeiçoa pela equiparação de vencimentos, é prática vedada pelo art. 37, XII, da Constituição brasileira e contrária à Súmula 339/STF. [ADI 191, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-11-2007, P, DJE de 7-3-2008.] (g.n.)

A equiparação em comento decorre da lei complementar n. 99/2019, de onde a área técnica entendeu que:

...ao aplicar ao cargo de Procurador Jurídico pertencente ao quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal, o disposto no **nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal 5.752/2011** (leia-se: Procurador Jurídico do Poder Legislativo), teria ocorrido a hipótese de equiparação/vinculação salarial indevida entre os procuradores jurídicos dos dois Poderes, violando o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal.

O defendente alega que não ocorreu a suposta vinculação e equiparação salarial apontada, posto que a tabela que se aplica aos Procuradores Jurídicos e aos Procuradores Municipais estatutários (PMNS-II-B) seria aquela instituída pela Lei Municipal nº 6.584/2019.

Nessa esteira, afirma que o uso da tabela de vencimentos básicos não vincularia os vencimentos das duas partes, nem implicaria em efeito cascata, já que qualquer alteração na tabela não teria o condão de afetar o previsto na LC nº 99/2019 e ser automaticamente aplicada aos Procuradores Jurídicos do Poder Executivo.

Na leitura do art. 3º da lei complementar municipal, verifica-se que aplica-se o disposto no Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752, de 05 de agosto de 2011, com a redação da Lei nº 6.584, de 08 de março de 2019, ao cargo previsto na última linha do Anexo I da Lei nº 4.135/1994.

Para melhor elucidação, a lei complementar n. 99/2019, em seu art. 3º, segundo os auditores, equiparou os vencimentos dos procuradores jurídicos do Poder Executivo (lei n. 4.135/1994 – quadro de pessoal da prefeitura municipal de Colatina) aos dos procuradores jurídicos do Poder Legislativo (lei n. 5.752/2011, alterada pela lei n. 6.584/2019 - reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da câmara municipal de Colatina).

Nesse contexto, caso haja qualquer alteração na tabela do Legislativo será aplicada automaticamente aos procuradores jurídicos do Poder Executivo, fato não acolhido no voto por mim proferido em sede de cognição sumária¹³, nos seguintes termos:

[...] Observo que a LC 99/2019 **adotou** para os Procuradores Municipais do Poder Executivo, **uma tabela de vencimentos básicos** que já vigorava para os Procuradores do Poder Legislativo, sem atrelar possíveis alterações de uma à outra.

Caso haja qualquer alteração na tabela do Legislativo, tal alteração não afetará a previsão na LC 99/2019, já que, caso a tabela original sofra qualquer alteração, esta não será automaticamente aplicada aos Procuradores Municipais do Poder Executivo.

A LC 99/2019 não atrela os vencimentos do Poder Legislativo ao Poder Executivo, ela utiliza apenas a tabela de vencimentos básicos como base para instituir os vencimentos dos Procuradores Municipais e não faz qualquer menção de que, caso haja alteração, tal mudança afetará os vencimentos da categoria dos Procuradores do Poder Executivo.

Com isso, não vislumbro os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada, motivo pelo qual indefiro o pedido.

Destaco que o fato da não concessão da medida cautelar não representa automaticamente concordância com a referida lei, ficando o gestor sujeito as penalidades, caso sejam configuradas irregularidades.

[...] (GNN)

Sustentando suas alegações, a área técnica argumenta que tal feito não está tão claro assim:

Todavia, em que pese a clareza identificada pelo defendente, perfunctoriamente coadjuvada pelo Eminentíssimo relator, na visão desta análise técnica, respeitosamente, não é possível se inferir com tamanha clareza as conclusões ali consignadas.

Vejamos os argumentos trazidos pelo denunciado nas informações prestadas durante a fase prévia à citação¹⁴, adotadas pela defesa nesta fase, que o fizeram inferir não se tratar de vinculação ou equiparação:

Aplica-se ao cargo previsto na última linha do Anexo I da Lei nº 4.135/1994 o disposto no Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752, de 05 de agosto de 2011, com a redação da Lei nº 6.584, de 08 de março de 2019, e somente com a redação dessa lei, mas jamais com a redação de eventual lei futura editada por iniciativa do Legislativo.

É dizer: eventual lei futura que venha a dispor sobre o plano de carreira referente ao cargo do Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752, de 05 de agosto de 2011, específica para servidores da Câmara Municipal de Vereadores de Colatina, não será aplicada ao cargo previsto na última linha do Anexo I da Lei nº 4.135/1994, PORQUE A LC Nº 99/2019 DETERMINA QUE A ESTE CARGO APLICA-SE A ÚLTIMA LINHA DESSE ANEXO COM A REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.584/2019, E NENHUMA OUTRA MAIS.

(Destques no original)

¹³ Evento 26, Voto do Relator 4472/2019-5.

¹⁴ Evento 17, pags. 4/5.

Analisemos, uma vez mais, o que foi dito a fim de tentarmos identificar onde estaria a clareza anunciada:

No primeiro parágrafo, o defendente afirma categoricamente: “*somente com a redação dessa lei, mas jamais com a redação de eventual lei futura editada por iniciativa do Legislativo*”. De onde extraiu essa conclusão para afirmar com tamanha assertividade? Como vimos, a norma não trouxe qualquer vedação a futuras vinculações.

No segundo parágrafo a defesa do Sr. Sérgio Meneguelli é ainda mais eloquente, afirmando que a LCM 99/2019 “**DETERMINA QUE A ESTE CARGO APLICA-SE A ÚLTIMA LINHA DESSE ANEXO COM A REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.584/2019, E NENHUMA OUTRA MAIS**”.

Ora, a Lei Municipal nº 6.584/2019 simplesmente alterou dispositivos da **Lei Municipal nº 5.752/2011**, que dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da **Câmara Municipal de Colatina**, não se trata, portanto, de uma lei autônoma que vigore *de per si*.

Na criativa interpretação do defendente, mesmo se fosse revogado o **Anexo IV-A da Lei Municipal nº 5.752/2011**, o mesmo dispositivo continuaria sendo aplicado para a carreira dos procuradores do executivo, o que não faz o menor sentido.

Ao contrário desse viés interpretativo, havendo legislação posterior que revogue o Anexo IV-A da Lei Municipal nº 5.752/2011, a norma perderá completamente sua eficácia, a teor do art. 2º¹⁵ da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Além do mais, a LCM 99/2019 não traz, em qualquer de seus dispositivos, o comando de que não poderão ser aplicadas aos procuradores do Executivo as eventuais alterações introduzidas na lei pelo Poder Legislativo, que possui a **competência privativa** para legislar sobre a matéria, haja vista que a **Lei Municipal nº 5.752/2011** dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da **Câmara Municipal de Colatina**.

Nem mesmo a **adoção da tabela de vencimentos** de uma carreira pela outra, tão propalada pelo defendente e coadjuvada pelo relator, é mencionada na referida Lei.

Portanto, não há clareza alguma a extrair da inovação legislativa adotada pelo Chefe do Executivo Municipal, denotando-se uma profunda falta de transparência, com grande potencial para futuras interpretações lesivas ao ordenamento jurídico.

Por lógica e bom senso, a LCM 99/2019 deveria ter trazido sua própria tabela para os vencimentos dos procuradores do Executivo, promovendo a alteração legislativa por meio da **Lei Municipal nº 4.135, de 26 de dezembro de 1994**, que dispõe sobre a estrutura do quadro de pessoal da **Prefeitura Municipal de Colatina**, ao invés da remissão ao plano de carreira dos servidores do Poder Legislativo.

Na oportuna lição de Carvalho (2014)¹⁶, **a lei não deve ser lacunosa ou deficiente, dando margem à elaboração de outras normas tendentes a superá-la, causando confusão no ordenamento jurídico**. Ela deve traduzir uma unidade de pensamento, evitando, com isso, contradições lógicas e desarmonias conceituais que poderão acarretar insegurança e arbitrariedade na sua aplicação.

A boa técnica legislativa, portanto, permite melhorar o direito do ponto de vista de sua qualidade técnica, de sua coerência e de sua compreensão,

¹⁵ LINDB:

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

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

¹⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**: logística formal. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. p. 363.

com consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia de **segurança jurídica** para o jurista e para o cidadão.

Lamentavelmente, nenhum desses conceitos basilares de técnica legislativa foram observados pelo Chefe do Executivo Municipal no encaminhamento do projeto de lei que redundou na aprovação da indigitada LCM 99/2019, obscurecendo a compreensão sobre a carreira, dificultando o controle e, a nosso sentir, promovendo a vinculação / equiparação salarial.

Logo, os argumentos do Prefeito não se mantêm.

O defendente invoca, por seu turno, que a decisão a ser adotada observe os **arts. 20 e 21 da LINDB**¹⁷, que preveem regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O art. 20 tem por objetivo reforçar a ideia de responsabilidade decisória do Estado quando estiver diante da aplicação de **normas jurídicas indeterminadas** (abstratas), as quais admitem mais de uma linha de interpretação, logo, mais de uma solução.

Por outro lado, o art. 21 impõe o exercício responsável da função judicante, indicando as consequências jurídicas e administrativas decorrentes da decisão, ao decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

Desta forma, ao interpretar os artigos 20 e 21 da LINDB pode-se concluir que a decisão que acarretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá:

- demonstrar a necessidade e adequação da invalidação;
- demonstrar quais razões pelas quais não são cabíveis outras possíveis alternativas;
- indicar, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas.

[...]

Conforme relatado, na visão do denunciado, o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99/2019 teria sido claro no sentido de que, caso vier a ocorrer qualquer alteração na tabela do Legislativo, tal alteração não será aplicada automaticamente aos procuradores jurídicos do Poder Executivo, não se tratando de hipótese de vinculação salarial.

Essa visão, inclusive, foi albergada em sede de cognição sumária pelo relator, que destacou, porém, que a não concessão da medida cautelar não representaria concordância automática com a referida lei, ficando o gestor sujeito às penalidades, caso fossem configuradas irregularidades.

Por outro lado, na visão desta instrução técnica, não é possível extrair do texto que eventuais alterações legislativas efetuadas na Lei Municipal nº 5.752/2011 deixarão de impactar nos vencimentos dos Procuradores Jurídicos do Executivo, eis que sujeitos ao mesmo dispositivo legal dos Procuradores do Legislativo.

Esta ambiguidade, permitindo mais de uma interpretação possível, causa insegurança jurídica ao servidor e ao gestor, além de inviabilizar o controle social, dada a falta de transparência.

¹⁷ LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

No mais, a ITC abarca a discussão quanto ao incidente de inconstitucionalidade, fato esse já discutido em não acolhido em plenário, conforme item 1.1 do acórdão TC n.1311/2020 (evento 65).

Por fim, é sugerido recomendar ao gestor que regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da **Prefeitura Municipal de Colatina**, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo.

Por oportuno, no momento da discussão do incidente de inconstitucionalidade, a recomendação foi acolhida no item 1.2 do acórdão TC n.1311/2020 (evento 65), fato que nos leva a não o replica-lo neste momento.

Contudo, o incidente de inconstitucionalidade não foi acolhido porque como foi apresentado, remete a fiscalizar a norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas. Inclusive, a conduta atribuída ao gestor, pelo ato de sancionar, também não encontra abrigo nas competências do TCEES.

Entretanto, entendo salutar determinar, com base no que foi posto na ITC, que qualquer alteração na tabela correspondente ao Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752/2011, com a redação dada pela Lei Municipal nº 6.584/2019, não implique na automática alteração do vencimento dos Procuradores Municipais do Poder Executivo, afastando-se, deste modo, uma das hipóteses de incidência da norma que se revela contrária ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, preservando-se, assim, a compatibilidade do texto com a ordem constitucional.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas quanto ao mérito, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO TC-904/2021:

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

1.1. REJEITAR as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, ex-prefeito municipal de Colatina, em relação ao item 2.1 da ITC n. 2979/2020 (evento 49), em razão de grave infração à norma legal de natureza financeira, considerando a evidência de que o gestor promoveu aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando o art. 16, inciso I e § 2º, da lei de responsabilidade fiscal. **Acolher** em relação ao item 2.2 da ITC n. 2979/2020 (evento 49);

1.2. Considerar **PROCEDENTE** a denúncia, nos termos do art. 178, inciso II¹⁸, do Regimento Interno deste Tribunal.

1.3. APLICAR MULTA no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Sérgio Meneguelli, ex-prefeito municipal de Colatina, com base no art. 135, inciso II¹⁹, da

¹⁸ Art. 178 Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida à Câmara ou ao Plenário, que decidirá:
II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

¹⁹ Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:
II - prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento;

Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 389, inciso II²⁰, do seu Regimento Interno, face à manutenção da irregularidade descrita no item 2.1 da ITC n. 2979/2020 (evento 49);

1.4. DETERMINAR ao atual gestor que:

1.4.1. Qualquer alteração na tabela correspondente ao Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752/2011, com a redação dada pela Lei Municipal nº 6.584/2019, não implique na automática alteração do vencimento dos Procuradores Municipais do Poder Executivo, afastando-se, deste modo, uma das hipóteses de incidência da norma que se revela contrária ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, preservando-se, assim, a compatibilidade do texto com a ordem constitucional

1.4.2. No prazo de até 90 (noventa) dias, cientifique formalmente os Procuradores Jurídicos e os Procuradores Municipais estatutários (PMNS-II-B) do Poder Executivo Municipal do Acórdão a ser adotado por esta Corte, para que tomem ciência da interpretação conforme à Constituição dada ao art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, a fim de que não se alegue desconhecimento e recebimento de boa-fé de eventual parcela remuneratória em desacordo com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, caso adotado entendimento diverso daquele preconizado na referida decisão.

1.5. Dar **CIÊNCIA** ao denunciante e ao Presidente da Câmara Municipal de Colatina do teor da decisão a ser proferida;

1.6. ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 16/07/2021 - 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

²⁰ Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões