



Acórdão 01424/2021-2 - Plenário

Processos: 03415/2021-2, 01970/2020-3

Classificação: Embargos de Declaração

UG: CMBJN - Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte

Relator: Marco Antônio da Silva

Recorrente: ROMEU LOPES DE SOUZA

Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – CONHECER –
DAR PROVIMENTO PARCIAL – REFORMAR O
ACÓRDÃO 842/2021 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO TC-
285/2018 – PLENÁRIO E ACÓRDÃO TC-677/2016 –
PRIMEIRA CÂMARA – JULGAR REGULAR COM
RESSALVA – REVISAR O PARECER/CONSULTA
023/2013 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **embargos de declaração** interpostos pelo senhor Romeu Lopes de Souza, Presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte no exercício de 2013, em face do **Acórdão TC 842/2021 – Plenário**, proferido nos autos do processo TC 1970/2020, alusivo a Pedido de Revisão, tendo a parte dispositiva da decisão recorrida sido exarada nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO TC-842/2021 – PLENÁRIO

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 pelo Relator, em:

1.1. DAR PROVIMENTO PARCIAL ao presente **Pedido de Revisão**, no sentido de abater do cálculo os gastos com 1/3 de férias (R\$ 5.896,54) e 1/3 Férias Vencidas (R\$ 228,24) por se tratarem de verbas indenizatórias, mantendo-se os demais termos do decism.

1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 08/07/2021 - 34ª Sessão Ordinária do Plenário

Por meio do **Despacho 31010/2021**, solicitei a verificação da tempestividade, no que foi respondido pela Secretaria Geral das Sessões no **Despacho 31779/2021**. Informou que os embargos de declaração foram opostos em 26/7/2021 e que a notificação do Acórdão TC 842/2021 foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 19/7/2021, considerando-se publicado em 20/7/2021. Portanto, o prazo-limite era 26/7/2021.

Em seguida, por meio da **Decisão Monocrática 00673/2021**, **conheci** do presente embargo e encaminhei os autos à área técnica para análise e manifestação.

Assim, seguiram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC que elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 00257/2021-1** onde, no mérito, opinou para que seja **negado provimento**.

Por fim, o Parquet de Contas, através do **Parecer 04693/2021-4**, de lavra do Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, anuiu os argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Recurso 00257/2021-1.

É o relatório.

2. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Por meio da Decisão Monocrática nº 00673/2021, decidi por conhecer do presente recurso, sobre o qual passo a discorrer.

3. MÉRITO DO RECURSO

Da análise dos autos verifico que assim se posicionou o corpo técnico quanto ao mérito, conforme **ITR 00257/2021-1**, abaixo transcrita:

O embargante entende que houve omissão no acórdão recorrido, pois não teria enfrentado o debate sobre a tese de que devem ser descontados no cálculo para os limites da folha de pagamento o valor dos encargos previdenciários, mas apenas feito referência à manifestação da área técnica. Entende que o ponto nodal da tese debatida pelo embargante é a de que o Parecer em Consulta nº 23/2013 estabelece, expressamente, que os encargos previdenciários a cargo dos vereadores devem ser excluídos do cálculo para fins do art. 29-A, § 1º, da CF.

Entende que a tese jurídica debatida pelo embargante, especialmente por ser fundada em consulta do TCEES, constitui argumento com potencialidade de infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

Sustenta que lhe assiste o direito de ter todas as suas teses analisadas pelo órgão julgador e que a não aplicação dos termos do Parecer em Consulta nº 23/2013 ao seu caso implica em vício de omissão. Reporta-se ao artigo 489 do Código de Processo Civil para sustentar o dever de fundamentação das decisões judiciais.

De início, é oportuno referir algumas palavras de Marinoni, Arenhart e Mitidiero¹ a respeito de omissão em embargos de declaração, como se observa:

Partindo-se da compreensão do direito ao contraditório como direito de influência e o dever de fundamentação como dever de debate, a completeza da motivação só pode ser aferida em função dos fundamentos arguidos pelas partes. Assim, é omissa a decisão que deixa de se pronunciar sobre argumento formulado pela parte capaz de alterar o conteúdo da decisão judicial. Incorre em omissão relevante toda e qualquer decisão que esteja fundamentada de forma insuficiente (art. 1.022, parágrafo único, inciso II), o que obviamente inclui a ausência de enfrentamento de precedentes das Cortes Supremas arguidos pelas partes

¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil. Volume 2*. 8ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 562.

e de jurisprudência formada a partir de resolução de demandas repetitivas e de assunção de competência perante as Cortes de Justiça (art. 1.022, parágrafo único, I).

É certo que há dever de fundamentação, mas o Parecer em Consulta nº 23/2013 foi debatido no acórdão, na medida em que a análise da área técnica foi encampada como razão de decidir do voto.

Conforme o Acórdão TC 842/2021, quando reproduz o entendimento técnico:

5. Em primeiro lugar, o posicionamento técnico que instrui os presentes autos alega que somente as contribuições previdenciárias patronais deveriam ser descontadas, e não a contribuição previdenciária retida do servidor:

“Cabe salientar que, a defesa informa como total de encargos patronais o valor de R\$ 187.268,92, o qual parece somar a parte patronal (R\$126.513,23) e a parte do servidor (R\$ 60.755,66), que seria um equívoco, uma vez que a câmara é órgão repassador da contribuição retida de servidor.”

6. O Recorrente, respeitosamente, diverge de tal posicionamento da equipe de auditoria, pois vai contra os termos consultas anteriormente citadas.

7. O entendimento consolidado por meio das referidas consultas é claro ao estipular que **encargos sociais e obrigações patronais não compõem o conceito de folha de pagamento**, sendo necessária a exclusão de tais gastos para aferição do referido índice constitucional, **devendo-se computar exclusivamente as despesas relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos vereadores**:

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - **IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL** - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO **NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES**, BEM COMO EXCLUI OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES, ABSTRAÍDOS OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS E OS ENCARGOS DE RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. [grifo nosso]

8. Adentrando com mais detalhe nos termos da Consulta TC-023/2013, observa-se que claramente que não somente as contribuições patronais devem ser excluídas do cálculo da folha de pagamento, como também os encargos sociais:

“Isto porque concluíram referidos pareceres pela **impossibilidade das obrigações patronais e encargos sociais comporem o conceito de folha de pagamento**, para aferição do limite constitucional de setenta por cento de gastos da Câmara Municipal, nos termos do artigo 29-A, parágrafo 1º da Constituição Federal.” [grifo nosso]

(grifo nosso)

O item 8 traz uma referência direta ao indigitado parecer em consulta.

A seguir, o acórdão manifesta que encampa a manifestação técnica, como se observa:

Dito isto, verifico que, conforme exposto na tabela 01 da MTDO 00049/2021-1, ao excluir os encargos patronais (R\$ 126.513,23) as verbas indenizatórias (R\$ 6.124,78) do total da despesa com pessoal liquidada no exercício (R\$ 757.354,29), observo que **a despesa total com folha de pagamento foi de R\$ 624.716,28, o que representa 73,15% do total dos duodécimos recebidos no exercício, o que contraria o limite de 70% previsto no art. 29-A da Constituição Federal.**

Pelo exposto, **entendo que assiste razão à área técnica e ao Ministério Público de Contas, quanto à manutenção da presente irregularidade, motivo pelo qual adoto tais posicionamentos como razão de decidir.**

Claro está que a tese do embargante foi cuidadosamente debatida e que o acórdão explicitamente adota o entendimento técnico.

Pois bem,

Da análise dos autos e das alegações apresentadas na peça recursal, o embargante, nesta fase processual, alega que o acórdão recorrido não teria enfrentado o debate sobre a tese de que devem ser descontados no cálculo para os limites da folha de pagamento o valor dos encargos previdenciários, mas apenas feito referência à manifestação da área técnica.

Quanto a esse fato, verifico que no processo TC-1970/2020 (Pedido de Revisão) a Manifestação Técnica de Defesa Oral 00049/2021-1 em análise aos argumentos trazidos pelo recorrente em relação à exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores, assim se posicionou:

[...]

Nesse sentido, não cabe considerar, como pretende o defendente, deduzir o montante de R\$ 60.755,66, pertinente a encargos previdenciários descontados dos vereadores (R\$41.289,60) e servidores da câmara (R\$19.466,06), uma vez que as contribuições dos servidores já integram suas próprias remunerações, devendo o órgão apenas recolhê-las. Ou seja, antes de serem recolhidas para repasse ao Instituto de Previdência, as contribuições dos servidores/vereadores compõem a remuneração/subsídio, distinguindo-se, portanto, das contribuições patronais que se caracterizam como despesas realizadas pelo ente público ou privado.

Sendo assim, estou acompanhando o posicionamento técnico quanto a impossibilidade de se deduzir do valor apurado na folha de pagamento o valor pertinente a encargos previdenciários descontados dos vereadores e servidores, considerando-se que essas contribuições já integram suas próprias remunerações, não se tratando de encargos de responsabilidade da Câmara Municipal, devendo o órgão apenas recolhê-las.

No entanto, os argumentos trazidos em sede recursal trazem à discussão os Pareceres em Consulta que tratam do assunto, quais sejam: Parecer/Consulta TC-042/2000, TC-002/2004 e TC-023/2013.

Da leitura dos Pareceres/Consulta 042/2000 e 002/2004 extrai-se o entendimento de que as obrigações patronais e encargos sociais de responsabilidade do órgão não compõem o conceito de folha de pagamento, não sendo computados dessa forma para efeito do limite do artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal.

Em relação ao Parecer/Consulta TC-023/2013, quando da realização dos cálculos pelo órgão, depreende-se que houve interpretação pelo Poder Legislativo municipal, de que deveria ser excluído do conceito de folha de pagamento tanto as contribuições previdenciárias patronais, quanto as retidas dos servidores e vereadores.

De fato, quanto a esse argumento, entendo que assiste razão ao recorrente, considerando que o trecho final da ementa do Parecer/Consulta TC-023/2013 dá margem a interpretação de possibilidade de exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores quando menciona “... *UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, BEM COMO EXCLUI OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES, ABSTRAÍDOS OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS E OS ENCARGOS DE RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL.*”

PARECER/CONSULTA TC-023/2013

PROCESSO - TC-2073/2013
INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE PINHEIROS
ASSUNTO - CONSULTA

EMENTA

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, BEM COMO EXCLUI OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES, ABSTRAÍDOS OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS E OS ENCARGOS DE RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL.

Revisando os cálculos realizados pelo corpo técnico, em análise ao processo TC-01970/2020-3, conforme Acórdão TC-00842/2021-1, após realizados novos cálculos, excluindo-se os encargos previdenciários patronais (R\$ 126.513,23) e as verbas indenizatórias (R\$ 6.124,78) do total da despesa com pessoal liquidada no exercício (R\$ 757.354,29), observo que a despesa total com folha de pagamento foi de R\$ 624.716,28, o que representa 73,15% do total dos

duodécimos recebidos no exercício, o que contraria o limite de 70% previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

Desse cálculo chega-se ao valor de R\$ 26.931,96 (3,15%), que ultrapassou o limite constitucional, considerando-se a despesa legislativa realizada com folha de pagamento (R\$ 624.716,28) e o limite máximo permitido de gasto com folha de pagamento (R\$ 597.784,32).

Tabela 1): Gastos Folha de Pagamentos – Poder Legislativo **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Duodécimos Recebidos no Exercício	853.977,60
Limite Máximo Permitido de Gasto com a Folha de Pagamento (70% dos duodécimos recebidos)	597.784,32
Total da Despesa Líquida com Pessoal	757.354,29
(-) Encargos Patronais	126.513,23
(-) Verbas Indenizatórias (1/3 de Férias e 1/3 de Férias Vencidas)	6.124,78
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento (73,15%)	624.716,28

Fonte: Processo TC 03243/2014-6 - Prestação de Contas Anual/2013.

Destaco neste ponto que o valor que foi excluído pelo órgão responsável em face da interpretação do Parecer/Consulta 023/2013, no valor de R\$ 60.755,66, pertinente a encargos previdenciários descontados dos vereadores (R\$ 41.289,60) e servidores da Câmara (R\$ 19.466,06) seria suficiente para cobrir o valor que foi ultrapassado.

Dessa forma, divergindo parcialmente do posicionamento técnico e ministerial, estou dando provimento parcial aos Embargos de Declaração, considerando-se que embora não tenha sido observado o cumprimento do limite de gasto com folha de pagamento, entendo que tal irregularidade foi possibilitada por comando expreso no Parecer/Consulta 023/2013, o que em meu entendimento configura a ausência de má fé pelo responsável quanto ao descumprimento do limite constitucional, ensejando a possibilidade de ressalva, sem o condão de macular as contas.

Observo ainda que em função da manutenção da irregularidade no Acórdão TC-677/2016 – Primeira Câmara (Processo TC-3243/2014) foram feitas determinações àquele Poder Legislativo Municipal e ao corpo técnico (monitoramento), a fim de adequar o gasto com folha de pagamento. No entanto, dado ao tempo decorrido,

entendo como desnecessárias tais proposições, considerando-se que na Prestação de Contas Anual do exercício de 2019 (Processo TC-02976/2020-2) o Acórdão 00258/2021-4 - 2ª Câmara constatou o cumprimento do limite constitucional em relação a Gastos com Folha de Pagamentos do Poder Legislativo.

Gastos Folha de Pagamentos – Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Duodécimos Recebidos no Exercício - Código Contábil: 451120100/451120200		1.221.316,08
Limite Constitucional de Repasse ao Poder Legislativo		1.384.019,72
% Máximo de Gasto com Folha de Pagamento		70,00%
Limite Máximo Permitido de Gasto com a Folha de Pagamento ¹		854.921,26
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento		645.470,12
% Gasto com Folha de Pagamento		52,85%

¹ Menor valor entre o total de duodécimos recebidos e o limite constitucional de repasse ao Legislativo, multiplicado pelo percentual máximo de gasto com folha de pagamento.

Fonte: Processo TC 02976/2020-2 - Prestação de [Contas Anual/2019](#)

Por fim, acrescento, a fim de evitar possíveis interpretações equivocadas por parte dos jurisdicionados em relação ao limite de gasto com folha de pagamento, a necessidade de revisão do Parecer/Consulta 023/2013 a fim de suprimir a possibilidade de exclusão dos encargos previdenciários a cargo dos vereadores do valor apurado na folha de pagamento.

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, **divergindo parcialmente do posicionamento técnico e ministerial, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1424/2021 – PLENÁRIO:

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 pelo então relator, em:

1.1. CONHECER o Embargo de Declaração pois presentes os pressupostos de admissibilidade;

1.2. DAR PROVIMENTO PARCIAL ao presente Embargo de Declaração, reformando o Acórdão 842/2021 - Plenário, Acórdão TC-285/2018 – Plenário e Acórdão TC-677/2016 – Primeira Câmara, julgando REGULARES COM RESSALVAS as contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referentes ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor Romeu Lopes de Souza, nos termos do artigo 84 inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, excluindo-se a multa aplicada e deixando de expedir as determinações e notificação constante no item 4 do Acórdão TC-00677/2016-1;

1.3. DAR OS ENCAMINHAMENTOS necessários a fim de proceder à **REVISÃO DO PARECER/CONSULTA 023/2013** diante das razões expostas;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime, nos termos do voto do então relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, computado conforme o art. 86, §2º, do Regimento Interno.

3. Data da Sessão: 02/12/2021 - 62ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição/relator nos termos do artigo 86, § 4º, Regimento Interno TCEES).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição/relator nos termos do artigo 86, § 4º, Regimento Interno TCEES

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões