



Acórdão 00891/2022-1 - 1ª Câmara

Processo: 04337/2021-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: CMG - Câmara Municipal de Guarapari

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: WENDEL SANTANA LIMA

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**FINANÇAS PÚBLICAS – ALTERAÇÃO NA
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – SUPOSTO
AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA – IMPACTO
ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO – LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL – PROGRAMA
FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO
CORONAVÍRUS – EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE
MÉRITO – PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO –
ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Representação protocolizada neste Tribunal pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em face da Câmara Municipal de Guarapari, noticiando que a Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, que altera a Lei nº 2.560, de 23 de dezembro de 2005, da Lei nº 2.939, de 12 de fevereiro de 2009, da Lei nº 4.114, de 26 de junho de 2017 e dá outras

providências, foi publicada em período vedado pelo art. 8º, incisos I, II, III, IV e VI, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Informa o representante que notificou o Sr. Wendel Sant'Ana Lima, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari, para prestar informações acerca das irregularidades identificadas, tendo o gestor se manifestado no sentido de que *“toda alteração na estrutura administrativa realizada não trouxe aumento de despesa para a Administração”* e *“também não ocorreu aumento de despesa quando da possível alteração de estrutura de carreira [...], criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório [...], nem mesmo criação de despesa obrigatória de caráter continuado”*.

Noticia ainda o representante que o gestor trouxe estudo de impacto financeiro referente às despesas mensais de **66 cargos** de provimento em comissão, quando a novel legislação tratou de **72 cargos**, presumindo que não foram descritos e computados os cargos de provimento em comissão criados pelo art. 7º da Lei nº 4.512, de 2021, cujos efeitos ocorreriam a partir de 1º de janeiro de 2022 ou da revogação da LC 173/2020.

Neste sentido, aduziu o órgão ministerial ter restado demonstrada a prática de conduta ilícita, ilegítima e antieconômica pelo Presidente da Câmara Municipal de Guarapari, punível nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES).

Por meio da **Decisão Monocrática 00738/2021-1** (evento 10), decidi notificar o Sr. Wendel Sant'Ana Lima, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari, para que, no prazo de 05 dias, prestasse as informações necessárias em face da representação, nos termos do §1º do art. 307 do RITCEES.

Devidamente notificado, o Sr. Wendel Sant'Ana Lima, por meio da **Defesa/Justificativa 01058/2021-1** (evento 13), prestou informações aduzindo, em síntese, que:

- a Representação, na parte “Dos Fatos” aborda, em síntese, violação ao artigo 8º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar 173, de 2020, por, segundo o representante, presumir que no cálculo não foram descritos e computados os cargos em comissão criados pelo art. 7º, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022 ou revogação

da LC 173/2020. Por sua vez, na parte “Do Direito”, a peça inaugural teria inovado ao abordar também as gratificações dos cargos de Procurador-Geral e Subdiretor Administrativo;

- a matéria sob exame precisa ser analisada dentro de um contexto histórico e cronológico sobre as interpretações que prevaleciam na época da propositura do projeto de lei que deu origem a Lei nº 4.512/2021;

- em setembro de 2020, este Tribunal de Contas teria firmado o entendimento segundo o qual: **“os entes federativos sujeitos ou não ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM incondicionalmente fazer modificação em sua legislação para alteração do plano de cargo e carreiras quando a alteração não implicar aumento de despesa”** (Parecer em Consulta nº 17/2020). Nessa linha, os cargos criados pelo artigo 7º, a partir de janeiro de 2022 ou após a revogação da LC 173/2020, não gerariam efeitos financeiros até o seu efetivo provimento;

- em março de 2021, este Tribunal fixou o entendimento de que *a expedição de ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato e durante a vigência do programa de enfrentamento ao coronavírus SARS-COV-2 até 31.12.2021, viola, respectivamente, o art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020* (Parecer em Consulta nº 003/2021);

- Todavia, em maio de 2021, ao aplicar o entendimento acima exposto, em uma mudança significativa de posicionamento, segundo o gestor, esta Corte decidiu que: **“Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, da CF, com vigência a partir de 01/01/2022, visto que essa proibição vale também para lei que for editada em 2021 para vigorar em 2022, ainda que adstrita a um indexador oficial da inflação.”** (Parecer em Consulta nº 009/2021);

- Com base neste novo entendimento, a Mesa Diretora, por meio do Projeto de Lei nº 176/2021, decidiu REVOGAR os dispositivos que criaram os cargos previstos no art. 7º da Lei nº 4.512/2021, o qual foi aprovado à unanimidade¹, ocorrendo, segundo o gestor, a perda de objeto em relação a este item;

- por fim, no tocante às gratificações dos cargos de Procurador-Geral e Subdiretor Administrativo, esclarece que se trata de vantagem pré-existente, sendo apenas remanejada de um cargo para outro, configurando-se, o caso em tela, em determinação legal anterior à calamidade pública, nos termos da LC 173/2020.

Ato contínuo, por meio do **Despacho 37325/2021-8** (evento 16), me manifestei pelo conhecimento da representação e pela instrução preliminar do feito, nos termos do art. 177-A do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES).

Assim, os autos retornaram a área técnica para instrução, que apresentou a **Instrução Técnica Conclusiva 05160/2021-8** (evento 18) opinando pela improcedência da representação em relação aos arts. 1º ao 6º da Lei Municipal, em razão de não violarem a Lei Complementar 173/2020, e pela extinção sem resolução do mérito em relação ao art. 7º da mesma Lei Municipal, em razão de sua revogação, com a conseqüente perda superveniente do objeto.

¹ Disponível em:

[http://www3.cmg.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=13383&arquivo=Arquivo/Documents/PL/13383-202109011042530069-assinado\(534\)\(533\)\(536\)\(535\).pdf#P13383](http://www3.cmg.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=13383&arquivo=Arquivo/Documents/PL/13383-202109011042530069-assinado(534)(533)(536)(535).pdf#P13383). Acesso em: 8/11/2021.

Em seguida o Ministério Público de Contas, no **Parecer 00475/2022-1** (evento 22), da lavra do Procurador Luciano Vieira, requereu que o parecer fosse recebido como aditamento à representação para determinar a reabertura da instrução processual, com a conseqüente citação do responsável para apresentar razões de justificativa em relação aos arts. 2º e 3º da Lei 4512/2021, que estabeleceu gratificações de representação, e do art. 3º da Lei 4562/2021, que aumentou o quantitativo de cargos de Assessor Junior.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

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

Conforme relatado, noticiou o representante que a **Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021**, que altera a Lei nº 2.560, de 23 de dezembro de 2005, da Lei nº 2.939, de 12 de fevereiro de 2009, da Lei nº 4.114, de 26 de junho de 2017 e dá outras providências, teria violado o art. 8º, incisos I, II, III, IV e VI, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Por sua vez, o Sr. Wendel Sant'Ana Lima, por meio da Defesa/Justificativa 01058/2021-1, prestou informações aduzindo, em síntese, que:

- a Representação, na parte "Dos Fatos" aborda, em síntese, violação ao artigo 8º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar 173, de 2020, por, segundo o representante, presumir que no cálculo não foram descritos e computados os cargos em comissão criados pelo art. 7º, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022 ou revogação da LC 173/2020. Por sua vez, na parte "Do Direito", a peça inaugural teria inovado ao abordar também as gratificações dos cargos de Procurador-Geral e Subdiretor Administrativo;
- a matéria sob exame precisa ser analisada dentro de um contexto histórico e cronológico sobre as interpretações que prevaleciam na época da propositura do projeto de lei que deu origem a Lei nº 4.512/2021;
- em setembro de 2020, este Tribunal de Contas teria firmado o entendimento segundo o qual: **"os entes federativos sujeitos ou não ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM incondicionalmente fazer modificação em sua legislação para alteração do plano de cargo e carreiras quando a alteração não implicar aumento de despesa"** (Parecer em Consulta nº 17/2020). Nessa linha, os cargos criados pelo

artigo 7º, a partir de janeiro de 2022 ou após a revogação da LC 173/2020, não gerariam efeitos financeiros até o seu efetivo provimento;

- em março de 2021, este Tribunal fixou o entendimento de que *a expedição de ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato e durante a vigência do programa de enfrentamento ao coronavírus SARS-COV-2 até 31.12.2021, viola, respectivamente, o art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020* (Parecer em Consulta nº 003/2021);

- Todavia, em maio de 2021, ao aplicar o entendimento acima exposto, em uma mudança significativa de posicionamento, segundo o gestor, esta Corte decidiu que: **“Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, da CF, com vigência a partir de 01/01/2022, visto que essa proibição vale também para lei que for editada em 2021 para vigorar em 2022, ainda que adstrita a um indexador oficial da inflação.”** (Parecer em Consulta nº 009/2021);

- Com base neste novo entendimento, a Mesa Diretora, por meio do Projeto de Lei nº 176/2021, decidiu REVOGAR os dispositivos que criaram os cargos previstos no art. 7º da Lei nº 4.512/2021, o qual foi aprovado à unanimidade², ocorrendo, segundo o gestor, a perda de objeto em relação a este item;

- por fim, no tocante às gratificações dos cargos de Procurador-Geral e Subdiretor Administrativo, esclarece que se trata de vantagem pré-existente, sendo apenas remanejada de um cargo para outro, configurando-se, o caso em tela, em determinação legal anterior à calamidade pública, nos termos da LC 173/2020.

Ao analisar a legislação objurgada, verifico que a inovação legislativa municipal modificou a estrutura organizacional da Câmara de Guarapari, alterando a nomenclatura e referência de determinados cargos (**arts. 1º e 4º**), remanejando gratificações (**arts. 2º e 3º**), extinguindo cargos de provimento em comissão referência CCL-2 (**art. 5º**), criando em substituição cargos referência CCL-5 (**art. 6º**), bem como criando cargos de provimento em comissão com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022 ou da revogação da Lei Complementar nº 173/2020 ou do seu artigo 8º (**art. 7º**).

Por fim, publica a tabela de vencimento dos seus servidores comissionados pelos valores praticados com base na legislação então vigente (**art. 8º, Anexo III**).

Outrossim, a norma federal supostamente violada tem o seguinte teor:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

² Disponível em:

[http://www3.cmg.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=13383&arquivo=Arquivo/Documents/PL/13383-202109011042530069-assinado\(534\)\(533\)\(536\)\(535\).pdf#P13383](http://www3.cmg.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=13383&arquivo=Arquivo/Documents/PL/13383-202109011042530069-assinado(534)(533)(536)(535).pdf#P13383). Acesso em: 8/11/2021.

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

A época da manifestação, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 05160/2021-8**, a área técnica opinou pela improcedência da representação em relação aos arts. 1º ao 6º da Lei Municipal, em razão de não violarem a Lei Complementar 173/2020, e pela extinção sem resolução do mérito em relação ao art. 7º da mesma Lei Municipal, em razão de sua revogação, com a conseqüente perda superveniente do objeto, sob os seguintes fundamentos:

Com a devida vênia ao ilustre *Parquet*, não há como albergar a pretensão autoral.

Conforme [Estudo de Impacto para Alteração da Lei nº 2.560/2005](#)³ apresentado pelo gestor e reproduzido na inicial pelo representante, **à exceção do art. 7º**, cujos efeitos financeiros eram prospectivos, **os demais dispositivos da Lei nº 4.512/2021 não resultaram em aumento nominal da despesa com pessoal.**

Embora ínfima, verifica-se, a rigor, uma singela redução do gasto com pessoal, se compararmos os valores pagos pela Câmara de Guarapari aos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão, a título de vencimentos e gratificação mensal, que passaram de **R\$ 143.467,13** com base na lei então vigente, para **R\$ 143.149,94** com base nas alterações promovidas pela Lei nº 4.512/2021.

Portanto, os **arts. 1º e 4º** (alterações de nomenclatura e referência) e **art. 5º e 6º** (extinção de cargos CCL-2 e criação de cargos CCL-5), todos da Lei nº 4.512/2021, não violaram os **incisos II, III e IV, do art. 8º** da Lei Complementar nº 173, de 2020, cujas condutas vedadas pressupõem aumento da despesa com pessoal.

Quanto ao **remanejamento** da gratificação de representação para o Procurador-geral (30%) e Subdiretor Administrativo (20%), previsto nos **arts. 2º e 3º da Lei nº 4.512/2021**, embora numa análise perfunctória seja possível presumir a ocorrência de violação ao art.

³ Peça Complementar 42932/2021-6 (evento 14).

8º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº 173/2020, examinando detidamente a legislação municipal, verifica-se que se tratam de vantagens pré-existentes, já incorporadas à esfera jurídica do Poder Legislativo Municipal, de acordo com as Leis nº 2.939/2009⁴ e nº 4.114/2017⁵.

Sob esse aspecto, entendeu o legislador municipal, no exercício de seu poder discricionário, **remanejar** de um cargo para outro a aludida vantagem, reputado estrategicamente como necessário para uma melhor gestão, não resultando em aumento de despesa.

Neste sentido, reproduz-se trecho das informações prestadas pelo Sr. Wendel Sant'Ana Lima, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari, que elucidam didaticamente a matéria:

Até o ano de 2020:

Procurador Geral, 01 cargo, recebia Gratificação de 20% instituída pelo artigo 5º da Lei nº 4.114 de 26 de junho de 2017.

Chefe de Departamento, 02 cargos, recebia Gratificação de 30% instituída pelo parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 2.939 de 12 de fevereiro de 2009.

Ano 2021 - Lei 4.152/2021:

Art. 2º - Procurador Geral, 01 cargo, Gratificação de 30% remanejada do cargo de Chefe de Departamento Legislativo instituída pelo parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 2.939 de 12 de fevereiro de 2009.

(http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L29392009.html#a4_pu).

Art. 3º - Subdiretor Administrativo, 01 cargo, Gratificação de 20% remanejada do cargo de Procurador Geral instituída pelo artigo 5º da Lei nº 4.114 de 26 de junho de 2017.

(<http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L41142017.html#a5>).

Considerações:

1) Chefes de Departamentos eram 02, sendo um Administrativo e outro Legislativo. Após a vigência da Lei 4.512/2021, estes cargos tiveram suas nomenclaturas alteradas para: Diretor Administrativo e Gestão de Pessoas e; Secretário Legislativo, mantendo somente a gratificação de 30% no cargo de Diretor Administrativo e Gestão de Pessoas, remanejando a outra para o cargo de Procurador Geral, conforme disposto no artigo 1º, alínea "a", c/c artigo 2º, ambos da Lei nº 4.512/2021.

2) Subdiretor Administrativo foi criado em 2021 (art. 1º, Alínea "a") a partir da alteração da nomenclatura do cargo de Gerente de Contabilidade instituído pelo artigo 1º da Lei nº 4.385 de 16 de dezembro de 2019, que desde então não tinha gratificação.

(<http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L43852019.html#a1>).

Logo, conclui-se que não houve criação de gratificação, haja vista que todas já estavam previstas em determinação legal anterior à calamidade, ocorrendo somente seus remanejamentos.

⁴ Disponível em:

http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L29392009.html#a4_pu. Acesso em: 8/11/2021.

⁵ Disponível em: <http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L41142017.html#a5>. Acesso em: 8/11/2021.

Assim, entende-se que os **arts. 2º e 3º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de dezembro de 2020, não concederam, criaram ou majoraram gratificações em favor de servidores públicos.

Na medida em que as aludidas vantagens decorrem de determinação legal anterior à calamidade pública, não há subsunção do fato à norma, se tratando de conduta atípica, inapta a ser alcançada pela vedação imposta pelos **incisos I e VI do art. 8º** da LC nº 173, de 2020.

Por fim, no tocante ao **art. 7º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de dezembro de 2020, que **cria 6 (seis) cargos de provimento em comissão** na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Guarapari, fixando-lhes suas respectivas remunerações, **com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022** ou da revogação da Lei Complementar nº 173/2020, ou do seu artigo 8º, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

Esta Corte de Contas, em mais de uma oportunidade, já se manifestou no sentido de que **as condutas descritas no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020**, praticadas entre 28/5/2020 a 31/12/2021, **são vedadas, mesmo que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores.**

A questão foi abordada nos Pareceres em Consulta 003/2021 (DOE_TCEES 1º/3/2021) e 009/2021 (DOE_TCEES 17/5/2021), segundo os quais:

Parecer em Consulta 003/2021

1.1.1. **A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, MESMO QUE PREVEJA PARCELAS A SEREM POSTERIORMENTE IMPLEMENTADAS, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, É NULO DE PLENO DIREITO E CONSTITUI CRIME CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS, tipificado no art. 359-G do Código Penal; (GNN)**

1.1.2. **Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, É NULO DE PLENO DIREITO E CONSTITUI CRIME CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS, tipificado no art. 359-D do Código Penal; (GNN)**

Parecer em Consulta 009/2021

1.2.2 Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, da CF, **com vigência a partir de 01/01/2022**, visto que essa proibição vale também para lei que for editada em 2021 para vigorar em 2022, ainda que adstrita a um indexador oficial da inflação. (GNN)

Neste sentido, trazemos à baila valiosa lição extraída da Instrução Técnica de Consulta 00021/2021-6, proferida nos autos do processo TC-451/2021-3, acolhido na íntegra pelo Plenário desta Corte⁶, segundo o qual:

“[...] Se não é possível conceder a revisão geral anual durante a vigência da LC 173/2020, seria possível, então, prever em 2021 a concessão que passará efetivamente a vigorar quando o prazo da lei se esgotar? Esse é o

⁶ **TCEES.** Parecer em Consulta 0009/2021-5. Relator: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Órgão julgador: Plenário. Data da Sessão: 06/05/2021. DOE_TCEES: 17/05/2021.

questionamento trazido na segunda pergunta. Para respondê-lo, necessário examinar a finalidade da LC 173/2020 e a quem ela se dirige.

O art. 8º, I, LC 173/2020, proíbe os entes federativos de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ao funcionalismo público. Esse dispositivo traz duas exceções, isto é, duas situações nas quais a concessão é permitida: se derivada de sentença judicial transitada em julgado ou se decorrente de lei anterior à calamidade pública. Essa ressalva faz com que o referido dispositivo seja dirigido ao legislador. Nesse sentido, também entende Rodrigo Pugliesi Lara⁷:

Nesse contexto, observa-se que o artigo 8º da Lei Complementar 173/20 — em especial os incisos I, II, III, VI, VII e VIII — mostra-se, a nosso ver, muito mais dirigido ao legislador do que propriamente ao gestor público, na medida em que evidente sua intenção essencialmente prospectiva, ao vedar a criação de novas vantagens e benefícios, bem como a majoração de remuneração e reestruturação de carreiras que não tenham como base legislação anterior à calamidade pública. Foi essa, inclusive, a conclusão a que chegou a Procuradoria Federal em consulta formulada pela Universidade Federal de Goiás^[4]. Senão vejamos:

"Nesse sentido, a norma traz vedação dirigida ao legislador ordinário e as chefes de poderes, e não ao administrador público.

A partir dessas premissas é possível concluir que não há qualquer vedação para a concessão de promoções, progressões, retribuição por titulação ou qualquer outro benefício já previsto na legislação ordinária vigente no momento da publicação da LC 173.

*Com base nesse entendimento, é possível afirmar que as **vedações constantes dos incisos I, II, III, VI, VII e VIII estão dirigidas exclusivamente aos Entes Federativos, e não aos administradores, na aplicação do ordenamento jurídico vigente**".* (grifos do autor)

Embora não esteja claro nessas passagens, o conceito de legislador engloba não só o Poder Legislativo, no caso do art. 8º, LC 173/2020, mas também aquele que detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo. Isso porque a edição de lei não depende apenas do Legislativo, mas também da atuação seja apenas na sanção ou na iniciativa e sanção. Assim, entre 28/05/2020 e 31/12/2021, a LC 173/2020 proíbe a edição de ato normativo que crie aumentos de qualquer tipo de todos aqueles que, em outra época, teriam competência para tanto.

ESSA PROIBIÇÃO VALE TAMBÉM PARA A LEI QUE FOR EDITADA EM 2021 PARA VIGORAR EM 2022, ainda que adstrita a um indexador oficial da inflação. Como o art. 8º, I, LC 173/2020, trata da conduta do legislador até 31/12/2021, ele (o legislador, que inicia o projeto de lei, que o tramita e o sanciona) está proibido de conceder a revisão nesse período, mesmo que a vigência se dê após o período vedado. **ISSO PORQUE A LEI NÃO TRAZ NENHUMA RESSALVA QUANTO A PRODUÇÃO DE EFEITOS DA LEI, PROIBINDO APENAS A PRÁTICA DA CONDOTA NESSE PERÍODO.** **(Destaque nosso)**

Não obstante, em que pese as condutas descritas no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, praticadas entre 28/5/2020 a 31/12/2021, serem vedadas, mesmo que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores, o art. 7º da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, FOI REVOGADO pelo art. 2º da Lei Municipal nº 4.562, de 9 de setembro de 2021 (DOM/ES 16/9/2021)⁸.

⁷ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jul-28/rodrigo-lara-lei-complementar-1732020>. Acesso em 31/03/2021.

⁸ Disponível em:

Assim, temos a perda superveniente do objeto, face ao saneamento da suposta irregularidade, não tendo sido gerado qualquer efeito lesivo ao patrimônio municipal face ao efeito prospectivo da norma impugnada, hipótese que atrai a incidência do § 6º do art. 307 do Regimento Interno deste Tribunal, de seguinte teor:

Art. 307.

§ 6º Haverá perda superveniente do objeto impugnado quando, determinada a prestação de informações e antes da concessão da medida cautelar, o responsável sanar as supostas irregularidades apontadas pelo representante, extinguindo-se o feito sem resolução de mérito.

3.2 Da análise conclusiva

Em que pese a fase processual sugerir a elaboração de instrução técnica inicial pela unidade técnica competente, apontando os indícios de irregularidades detectados, nos termos do art. 316, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES), a ausência de irregularidade em relação a Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, importa na passagem direta da atual fase para a conclusiva, de acordo com o disposto no **parágrafo único do art. 316 do RITCEES**, segundo o qual:

Art. 316. ...

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 319 deste Regimento, dispensada a instrução técnica inicial, caso o relatório não apresente irregularidades ou não identifique a necessidade de providências saneadoras.

Como visto, caso a análise não apresente irregularidades ou não identifique a necessidade de providências saneadoras, exsurge a possibilidade da imediata **instrução técnica conclusiva**, sendo esta a hipótese dos autos.

Pela fundamentação exposta na **subitem 3.1** desta instrução técnica, os **arts. 1º, 4º, 5º e 6º da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, não violaram os incisos II, III e IV**, do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, cujas condutas vedadas pressupõem o aumento da despesa com pessoal, o que não ocorreu no caso em tela.

Do mesmo modo, os **arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 4.512/2021 não violaram os incisos I e VI**, do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, encontrando-se albergados pela exceção prevista na **parte final** dos mencionados dispositivos, que ressalva a concessão, criação ou majoração de vantagem quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública da COVID-19.

Por fim, com a **revogação** do art. 7º da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, pelo art. 2º da Lei Municipal nº 4.562, de 9 de setembro de 2021, temos a perda superveniente do objeto impugnado, face ao saneamento da suposta irregularidade, não tendo sido gerado qualquer efeito lesivo ao patrimônio municipal, atraindo a incidência do § 6º do art. 307 do Regimento Interno deste Tribunal.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, não restando constatada qualquer ilegalidade ou irregularidade em relação às alegações quanto aos **arts. 1º ao 6º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, **opina-se pela improcedência da representação**, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), assim como pela perda superveniente do objeto em relação às alegações quanto ao **art. 7º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, nos termos do art. 307, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, **extinguindo-se o feito sem resolução de mérito**.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos a seguinte proposta de encaminhamento à consideração da Exmo. Conselheiro Relator:

<https://ioes.dio.es.gov.br/dom/portal/visualizacoes/pdf/6145#/p:84/e:6145?find=lei%204562>. Acesso em: 9/11/2021.

4.1 Considerar **IMPROCEDENTE** a representação em relação aos **arts. 1º ao 6º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Orgânica do TCEES;

4.2 EXTINGUIR sem resolução de mérito em relação ao **art. 7º** da Lei Municipal nº 4.512, de 13 de janeiro de 2021, pela perda superveniente do objeto, nos termos do art. 307, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal;

4.3 ARQUIVAR o feito após o trânsito em julgado, com base no art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

4.4 DAR CIÊNCIA aos interessados.

Nesse sentido, verifica-se que a conclusão da área técnica foi no sentido de improcedência da representação em relação aos arts. 1º ao 6º da Lei Municipal, em razão de não violarem a Lei Complementar 173/2020, e pela extinção sem resolução do mérito em relação ao art. 7º da mesma Lei Municipal.

Em seguida o Ministério Público de Contas, no **Parecer 00475/2022-1**, da lavra do Procurador Luciano Vieira, requereu que o parecer fosse recebido como aditamento à representação para determinar a reabertura da instrução processual, com a consequente citação do responsável para apresentar razões de justificativa em relação aos arts. 2º e 3º da Lei 4512/2021, que supostamente estabeleceu gratificações de representação, e do art. 3º da Lei 4562/2021, que aumentou o quantitativo de cargos de Assessor Junior, sob os seguintes fundamentos:

(...)

Não obstante, trouxe os arts. 2º e 3º da Lei n. 4.512/2021, posterior ao reconhecimento da calamidade pública, remanejamentos de gratificações, alterando as legislações pretéritas da seguinte forma:

Lei n. 2.939/2009	Lei n. 4.512/2021
Art. 4º. [...] Parágrafo Único: Fica instituída a gratificação de representação de 30% (trinta por cento) para os cargos de provimento em comissão de Chefe de Departamento, a critério do Presidente.	Art. 4º. [...] Parágrafo Único: Sobre o vencimento mensal dos cargos de Diretor Administrativo e Gestão de Pessoal e de Procurador Geral será acrescida gratificação de representação de 30% (trinta por cento).
Lei n. 4.114/2017	Lei n. 4.512/2021
Art. 5º. Fica instituída a gratificação de representação de 20% (vinte por cento) para os cargos de provimento em comissão de Diretor Contábil, Diretor dos Gabinetes e Procurador	Art. 5º. Fica instituída a gratificação de representação de 20% (vinte por cento) para os cargos de provimento em comissão de Diretor Contábil, Diretor dos Gabinetes e Subdiretor

Geral.	Administrativo.
--------	-----------------

Observa-se que os supostos remanejamentos nada mais são que criação, para o cargo de Subdiretor Administrativo, e majoração, para o cargo de Procurador Geral, de verbas de representação, pouco importando se implicaram aumento de despesa, eis que foram originárias de lei posterior ao reconhecimento da calamidade pública e modificaram a remuneração dos respectivos servidores ocupantes destes cargos.

Assim, receberia agora o Subdiretor Administrativo uma gratificação de representação de 20%, enquanto a gratificação do Procurador Geral aumentaria de 20% para 30% sobre o seu vencimento mensal.

Sobre isso, justificou o NPPREV que a atipicidade da conduta estaria no fato de que as aludidas vantagens já existiam em período anterior à calamidade pública, tratando mesmo de modificação dos cargos públicos recebedores das ditas gratificações.

Todavia, repete-se, essa modificação nada mais é que a *“criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes”*, conduta esta vedada até 31/12/2021, nos termos do art. 8º da LC n. 173/2020, eis que a lei anterior à calamidade pública não estabelecia a gratificação de representação na forma disposta na Lei n. 4.512/2021.

Nesta toada, pode-se observar que nem mesmo a prorrogação de lei anterior à calamidade pública, sem qualquer alteração na vantagem anteriormente recebida, pode ser abrangida pelas exceções do art. 8º da LC n. 173/2020, consoante posicionamento firmado por esse Tribunal de Contas no Parecer em Consulta TC-00013/2021-1 – Plenário. Vê-se:

(...)

Ademais, colhe-se de trecho do Parecer em Consulta TC-00017/2020-1 – Plenário, que *“as unidades federadas em calamidade pública não podem modificar a sua legislação para alteração do plano de cargos e carreiras quando isso implicar a concessão de novas vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração”*.

Assim sendo, persiste a necessidade de citação do responsável para, querendo, apresentar razões de justificativas quanto aos arts. 2º e 3º da Lei n. 4.512/2021, eis que criou e majorou verbas de representação em período vedado.

Por outro lado, em relação ao art. 7º da Lei n. 4.512/2021 que criou cargos públicos com efeitos postergados, constou na ITC 05160/2021-8 que o normativo foi revogado pela Lei n. 4.562/2021, de forma que não mais subsiste a possível irregularidade.

Realmente depreende-se do art. 2º da Lei n. 4.562/2021 que o art. 7º da Lei Municipal n. 4.512/2021 foi revogado. Vejamos:

Art. 2º Fica revogado, em seu inteiro teor, o [art. 7º](#) da Lei Municipal nº 4512/2021.

Não obstante, observa-se desta mesma lei possível incongruência na alteração feita ao Anexo II da Lei n. 2.560/2005.

Art. 3º Como providência complementar ao disposto nos artigos 1º e 2º desta lei, bem como visando ajuste de nomenclatura da tabela de cargos constante de legislação precedente que criou os Cargos de Coordenador de Ouvidoria da Mulher e Coordenador de Controle, Transparência e Ouvidoria, fica alterado o [Anexo II](#) da Lei 2560/2005 que passará a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO II

Cargo	Referência	Quantitativo
Diretor Geral	CCL-1	1
Diretor Gabinetes	CCL-1	1
Diretor Contábil	CCL-1	1
Subdiretor dos Gabinetes	CCL-1	1
Procurador Geral	CCL-1	1
Diretor Administrativo e Gestão de Pessoas	CCL-1	1
Secretário Legislativo	CCL-1	1
Subdiretor Administrativo	CCL-1	1
Controlador Geral	CCL-1	1
Subprocurador	CCL-2	1
Coordenador Legislativo, Especial, da Ouvidoria da Mulher e de Controle, Transparência e Ouvidoria	CCL-2	11
Chefe de Divisão	CCL-2	9
Chefe do Gabinete da Presidência	CCL-3	2
Supervisor	CCL-4	2
Assessor Junior	CCL-5	210
Coordenador Administrativo	CCL-7	8
Secretário Sênior	CCL-7	5
Assessor de Comissão Permanente	CCL-7	9
Total de Cargos	-	66

Isso porque apesar da exclusão dos cargos criados pelo art. 7º da Lei n. 4.512/2021 de Supervisor da Comissão da Redação e Justiça, Supervisor da Comissão de Economia e Finanças, Supervisor da Comissão de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, Supervisor da Comissão de Educação e Cultura, Assessor Júnior da Direção Geral e Assessor Júnior da Direção dos Gabinetes, constou no art. 3º da Lei n. 4.562/2021 a criação de 198 novos cargos de Assessor Junior. Vejamos:

Cargos	Lei n. 4.512/2021		Lei n. 4.562/2021	
	Referência	Quantitativo	Referência	Quantitativo
Diretor Geral	CCL-1	1	CCL-1	1
Diretor Gabinetes	CCL-1	1	CCL-1	1
Diretor Contábil	CCL-1	1	CCL-1	1
Subdiretor dos Gabinetes	CCL-1	1	CCL-1	1
Procurador Geral	CCL-1	1	CCL-1	1
Diretor Administrativo e Gestão de Pessoas	CCL-1	1	CCL-1	1
Secretário Legislativo	CCL-1	1	CCL-1	1
Subdiretor Administrativo	CCL-1	1	CCL-1	1
Controlador Geral	CCL-1	1	CCL-1	1
Subprocurador	CCL-2	1	CCL-2	1
Coordenador Legislativo, Especial, da Ouvidoria da Mulher e de Controle, Transparência e Ouvidoria	CCL-2	11	CCL-2	11
Chefe de Divisão	CCL-2	9	CCL-2	9
Chefe do Gabinete da Presidência	CCL-3	2	CCL-3	2
Supervisor	CCL-4	6	CCL-4	2
Assessor Junior	CCL-5	12	CCL-5	210
Coordenador Administrativo	CCL-7	8	CCL-7	8

Secretário Sênior	CCL-7	5	CCL-7	5
Assessor de Comissão Permanente	CCL-7	9	CCL-7	9
Total de Cargos			-	66

Deste modo, diante desta nova constatação, em dissonância com a LC n. 173/2020, deve-se, também, citar o responsável para, querendo, apresentar razões de justificativas.

3 – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas** seja o feito chamado a ordem, requerendo seja esta manifestação recebida como aditamento à representação, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade, na forma do arts. 94 e 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/2012, para determinar o encaminhamento os autos à Secretaria de Controle Externo competente para a reabertura da instrução processual, adotando-se os procedimentos fiscalizatórios necessários para a apuração dos fatos na forma regimental e legal, bem como a citação do responsável para, querendo, apresentar razões de justificativa, nos termos do art. 56, inciso II, da LC n. 621/2012, em razão dos arts. 2º e 3º da Lei n. 4.512/2021, que estabeleceu gratificações de representação, e do art. 3º da Lei n. 4.562/2021, que aumentou o quantitativo de cargos de Assessor Júnior.

Verifica-se, portanto, que permaneceu a divergência entre a área técnica e o Ministério Público de Contas em relação aos arts. 2º e 3º da Lei 4512/2021, eis que àquela entendeu que referidos artigos não concederam, criaram ou majoraram gratificações em favor de servidores públicos, uma vez que se tratam de vantagens pré-existentes, já incorporadas à esfera jurídica do Poder Legislativo Municipal (nos termos das Leis 2.939/2009 e 4.114/2017), e este entendeu que tal modificação é sim criação ou majoração de auxílios.

Outra divergência foi em relação ao art. 7º da Lei 4512/2021, na qual a área técnica entende pela perda superveniente do objeto, eis que referido artigo foi revogado pelo art. 2º da Lei 4562/2021⁹, mas o Ministério Público de Contas alerta quanto a alteração feita no Anexo II da Lei 2.560/2005, onde constou no art. 3º da Lei 4562/2021 a criação de 198 novos cargos de Assessor Júnior, requerendo, assim, a citação do responsável para querendo apresentar razões de justificativas.

Em que pese os posicionamentos conflitantes, verifica-se que a legislação da Câmara Municipal de Guarapari, que dispõe sobre a estrutura organizacional do órgão e vencimentos dos cargos, vem sofrendo diversas alterações, inclusive a de que **a Lei 4512/2021 e todas as alterações foram totalmente revogadas pela Lei 4672/2022, na data de 14 de fevereiro de 2022**, nos termos do art. 12:

⁹ **Art. 2º** Fica revogado, em seu inteiro teor, o **art. 7º** da Lei Municipal nº 4512/2021.

Art. 12 Revogam-se as disposições em contrário, em especial a **Lei nº 2.560/2005 e todas suas alterações**, e o art. 9º, §5º, da Lei nº 2.128/2001. (Vide Leis nº 2.365/2003; 2.939/2009; **4.512/2021**; 4.114/2017; 2.809/2007; 2.946/2009; 3.074/2009; 3.081/2010; 3.179/2010; 3.233/2011; 3.441/2012; 3.502/2012; 4.082/2017; 4.385/2019; **4.562/2021**).

E não parou por aí, logo em seguida, apenas 3 (três) dias após, em 17 de fevereiro de 2022, a Câmara Municipal de Guarapari editou a Lei 4678/2022, apenas para alterar o início do prazo de vigência da Lei 4672/2022.

E mais recente ainda, em 06 de junho de 2022, foi editada a Lei 4731/2022, cujo objeto é a revogação e alteração de dispositivos da Lei Municipal nº 4.672/2022, de 16 de fevereiro de 2022 e dá outras providências.

Nesse sentido, constata-se que as Leis nºs 2560/2005, 4562/2021 e 4562/2021 foram totalmente revogadas pela Lei nº 4672/2022, que por sua vez também já sofreu alterações pelas Leis 4678/2022 e 4731/2022.

Destarte, **a Lei nº 4512/2021**, **objeto da presente representação**, **não mais subsiste**, restando clarividente a perda superveniente do objeto, face ao saneamento da suposta irregularidade, não tendo sido gerado qualquer efeito lesivo ao patrimônio municipal face ao efeito prospectivo da norma impugnada, hipótese que atrai a incidência do § 6º do art. 307 do Regimento Interno deste Tribunal, de seguinte teor:

Art. 307.

§ 6º Haverá perda superveniente do objeto impugnado quando, determinada a prestação de informações e antes da concessão da medida cautelar, o responsável sanar as supostas irregularidades apontadas pelo representante, extinguindo-se o feito sem resolução de mérito.

Assim, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **divergindo** do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-891/2022:

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, em:

1.1. EXTINGUIR SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO o presente Processo TC 4337/2021, tendo em vista a perda superveniente do objeto, nos termos do art. 307, §6º do Regimento Interno deste Tribunal;

1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.3. ARQUIVAR o feito após o trânsito em julgado, com base no art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/07/2022 – 29ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente/Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões