



Acórdão 01091/2022-1 - Plenário

Processo: 05776/2021-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Representante: ELCIMARA RANGEL LOUREIRO ALICIO

Responsável: ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL

**REPRESENTAÇÃO – FINANÇAS PÚBLICAS –
AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA – LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL – PROGRAMA
FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO
CORONAVÍRUS PAGAMENTO DE SERVIDORES –
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO –
PROCEDÊNCIA PARCIAL – DEIXAR DE APLICAR
MULTA – EXTINGUIR O PROCESSO COM
RESOLUÇÃO DE MÉRITO – DAR CIÊNCIA –
ARQUIVAR.**

VOTO DO RELATOR

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

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre expediente apresentado pela Sra. Elcimara Rangel

Loureiro Alicia, vereadora na Câmara Municipal da Serra, em face da Prefeitura Municipal de Serra, onde demanda a suspensão de pagamentos de servidores por ofensa ao artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Informa a peticionante que aproximadamente 56 servidores da Prefeitura Municipal da Serra recebem além do salário base, produtividade, gratificação de comissão e extensão

de carga horária para o exercício da mesma função de seu cargo. Informa que, em alguns casos, a função desempenhada pelo servidor beneficiado é supostamente incompatível com as atribuições da Comissão¹.

Anexa ao seu expediente decretos que intentam aumentar a despesa do município. Alega, ainda, que estes decretos estão em desacordo com o previsto no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, não estão instruídos com estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois

subsequentes, conforme inciso I do art. 16 da LRF, nem demonstram a origem dos recursos para seu custeio.

Por fim, requer a Representante:

- 1 – Notificação do Prefeito Municipal da Serra para que se abstenha de efetuar pagamentos dos reflexos sobre as vantagens pessoais da gratificação da COPLAGE, e
- 2 – Que os valores irregularmente pagos aos servidores sejam ressarcidos aos cofres públicos municipais onde, verificado o atendimento dos requisitos de admissibilidades, decidi por CONHECER da Representação com base nos artigos 94 e 99, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c artigos 177, 181 e 182 da Resolução TC 261/2013 – RITCEES, determinando, ainda, a oitiva dos

Na **Decisão Monocrática 00898/2021** (doc. 05), onde, verificado o atendimento dos requisitos de admissibilidades, decidi por **CONHECER** da Representação com base

¹ COPLACE – Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica.

nos artigos 94 e 99, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c artigos 177, 181 e 182 da Resolução TC 261/2013 – RITCEES, determinando, ainda, a oitiva do responsável para prestar as informações necessárias em face da presente representação, o que foi atendido por meio da Resposta de Comunicação 01330/2021 (doc.09).

Ato contínuo, a Representante requereu a juntada de novos atos administrativos proferidos pelo Excelentíssimo Senhor Antônio Sergio Vidigal, Prefeito Municipal da Serra, em que nomeia 41 membros para compor a Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAGE), publicados no Diário Oficial, edição nº 211, de 03 de novembro de 2021 (Requerimento 453/2021 – doc.10).

Os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, que exarou a **Manifestação Técnica 03858/2021** (doc. 16), nos seguintes termos:

(...)

2 ANÁLISE TÉCNICA

A Representante relata suposta existência de ilegalidades na instituição das Comissões de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAGE) e seu pagamento.

Uma vez que esta Corte administrativa não se guie pelo princípio dispositivo, tendo ampla liberdade para a busca de evidências que possam identificar quebra de interesse público ou ilegalidade na gestão do erário, verifica-se que os fatos relatados indicam possuir materialidade suficiente para o prosseguimento desta instrução no que concerne ao quantitativo de membros e coordenadores aptos a receberem a gratificação instituída em lei.

Desta maneira, vê-se que, em tese não há quantitativo previamente definido em lei em sentido estrito, o que tem potencial de ferir a LRF. É o que se extrai dos artigos 10 e 11 da Lei 3.448/2009:

Art. 10 Fica criada e incluída no âmbito de cada Secretaria Municipal ou órgão de hierarquia equivalente uma Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica - COPLAGE, com a finalidade de prestar apoio, assessoramento, consultoria, acompanhamento e desenvolvimento das ações e projetos de melhoria da qualidade, da produtividade e da gestão do serviço público.

§ 1º Os membros da COPLAGE serão indicados pelos Secretários e dirigentes dos órgãos de hierarquia equivalente e designados por Decreto do Prefeito Municipal.

§ 2º O quantitativo de cada COPLAGE será fixado por Decreto do Prefeito Municipal, observando a estrutura organizacional de cada Secretaria ou órgão de hierarquia equivalente.

Art. 11 Fica criada uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a COPLAGE.

§ 1º A gratificação especial a que se refere este artigo será concedida por Decreto do Prefeito Municipal ao membro do COPLAGE, observando-se os seguintes valores:

- a) Coordenador - R\$ 1.500,00
- b) Membro - R\$ 1.000,00

§ 2º O valor da gratificação fixada no parágrafo anterior será reajustado no mesmo índice e na mesma data do reajuste geral dos servidores públicos do Município.

Na recente Decisão TC 2284/2021 a 1ª Câmara deste Tribunal de Contas deferiu medida cautelar, em caso análogo, em razão da presença do fumus boni iuris ante a verificação das seguintes possíveis irregularidades:

Como se infere do quadro acima delineado, mesmo em sede de análise preliminar, tem-se que a Lei Municipal nº 1.482/2012 carrega impropriedades que a maculam de inconstitucionalidade, com violação aos princípios administrativos do art. 37 da Constituição Federal e outros dispositivos, pelos seguintes aspectos:

- Criação de vantagem de 100% do salário base do servidor para integrantes das comissões permanentes de licitação, pregoeiro e equipe de apoio **sem fixação do quantitativo máximo de servidores passíveis de serem designados para comporem** as Comissões de Licitação, na pessoa do Presidente e respectivos membros, do Pregoeiro e da Equipe de Apoio – incompatibilidade como art. 37, X, da Constituição Federal – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, não se admitindo discricionariedade do chefe do executivo no estabelecimento do quantitativo de servidores integrante da comissão de licitação, pregoeiro e equipe de apoio.
- Fixação do montante da vantagem em 100% do salário base do servidor, indiferente à atividade a ser realizada, se de presidente, pregoeiro, membro da equipe de apoio do pregão ou membro da comissão de licitação, denotando inobservância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), no sentido de que o montante da vantagem deve ser estipulado alinhado com as atividades a serem desenvolvidas, como também com os demais valores praticados na entidade, bem como inobservância ao art. 39, § 1º, I, II e III, da Constituição Federal – A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; e as peculiaridades dos cargos.

- **Criação de vantagem com contornos de função pública (função de confiança), prevendo incidência sobre o 13º salário, concedida mesmo nas férias e afastamentos do servidor**, o que não coaduna com a natureza jurídica proptem laborem da vantagem concedida pela Lei Municipal nº 1.482/2012, de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional e que se destina, de regra, a recompensar servidores públicos pelo efetivo exercício de atribuições excepcionais, que excedam, mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado, ou seja, **vantagem vinculada ao exercício de uma atividade operacional** essencial (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional, portanto com violação ao art. 37, V, da Constituição Federal: **as funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**. Ainda, em atenção ao inciso XIV do art. 37, também da Constituição Federal, a vantagem concedida pela Lei Municipal nº 1.482/2012 não se mostra passível de servir de base de cálculo para outros adicionais ou gratificações que o servidor perceba.
- Concessão da **gratificação mensal** da Lei Municipal nº 1.482/2012 a servidores comissionados, o que colide com a previsão constitucional do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece que seus cargos são destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento

Por esta razão, antes de tudo, necessário se faz proceder à avaliação do objeto de controle, à luz do que dispõe o Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. (Artigo, parágrafos e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).

Depreende-se, pois, as condições para o processamento imediato desta fiscalização encontram-se reunidas, pelo que se **opina pelo prosseguimento do feito**.

Seguindo, para uma completa análise do caso trazido a esta Corte, **sugere-se** seja o Prefeito Municipal notificado para trazer os seguintes documentos e dados:

- Atestar se o recebimento da gratificação de que trata o § 1º do art. 11 da Lei 3448/2009 por integrar a COPLAGE fica condicionado a quantitativo de reuniões realizadas ou proposições mensais, especificando o regimento existente ou, na falta deste, atestar caso seja paga mensalmente independentemente de haver atividade na Comissão;
- Juntar cópia do(s) Decreto(s) que disciplinou(aram) o quantitativo, em cada Secretaria, de servidores que compõe a COPLAGE ou, na ausência de Decreto, trazer aos autos o normativo que tenha sido usado para este fim.
- Elaborar relatório contendo a relação de servidores públicos que integraram no ano 2020 e 2021, COPLAGE por Secretaria, especificando se o mesmo (a) possui cargo efetivo, comissionado ou temporário (b) se é membro ou coordenador (c) valor

atualizado da gratificação paga (d) período de pagamento da gratificação àquele servidor (data início – data fim).

Considerando a bem delineada fundamentação apresentada na Manifestação Técnica 3858/2021, foi acolhido os argumentos expostos e deliberado na **Decisão Monocrática 01089/2021-6** (doc.18) por:

[...]

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o analisado, propõe-se ao Relator, em atenção ao art. 177-A do RITCEES,

o prosseguimento do feito, bem como, a fim de subsidiar a instrução dos presentes

autos, seja notificado o Prefeito Municipal de Serra para, no prazo assinalado:

- Atestar se o recebimento da gratificação de que trata o § 1º do art. 11 da Lei 3448/2009 por integrar a COPLAGE fica condicionado a quantitativo de reuniões realizadas ou proposições mensais, especificando o regramento existente ou, na falta deste, atestar caso seja paga mensalmente independentemente de haver atividade na Comissão;
- Juntar cópia do(s) Decreto(s) que disciplinou(aram) o quantitativo, em cada Secretaria, de servidores que compõe a COPLAGE ou, na ausência de Decreto, trazer aos autos o normativo que tenha sido usado para este fim.
- Elaborar relatório contendo a relação de servidores públicos que integraram no ano 2020 e 2021, COPLAGE por Secretaria, especificando se o mesmo (a) possui cargo efetivo, comissionado ou temporário (b) se é membro ou coordenador (c) valor atualizado da gratificação paga (d) período de pagamento da gratificação àquele servidor (data início – data fim). (...)"

Regularmente notificado, o responsável apresentou informações por meio da Resposta de Comunicação 0071/2022-2 (doc. 22), seguida de documentação de suporte (docs. 23 a 68), e ainda da Resposta de Comunicação 0224/2022-3 (doc. 72), seguida de documentação de suporte (docs. 73 a 74).

Foram os autos então encaminhados à Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, que, da análise do processado, propôs a **citação** do sr. Antônio Sergio Vidigal para se manifestar acerca da ilegalidade na edição de decretos municipais regulamentadores de pagamento de comissão de gratificação a servidores, por ofensa ao artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-

CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, na **Instrução Técnica inicial 00082/2022-1** (doc. 77).

Devidamente notificado, o interessado acostou aos autos suas justificativas (docs. 84-92). Encaminhados os autos para análise da equipe técnica, esta emitiu a **Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022-1** (doc.96), propondo a manutenção da ilegalidade na edição de decretos municipais.

O Ministério Público de Contas anui à argumentação da equipe técnica no **Parecer 003345/2022-3** (doc. 100), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira. Desta forma, vieram os autos para análise.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, diante de eventual ilegalidade, a adoção de providências para o fiel cumprimento da lei, bem como a sustação de ato impugnado.

Neste sentido, **acolho a fundamentação da Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022-1**, exarada, nos seguintes termos:

Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022-1:

[...]

2. DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL 0082/2022.

2.1 DA ILEGALIDADE NA EDIÇÃO DE DECRETOS MUNICIPAIS.

A Instrução Técnica Inicial - ITI assim descreveu a irregularidade:

Infringência legal: art. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e o art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Responsável: Antônio Sérgio Vidigal, Prefeito de Serra.

Conduta: Regulamentar e nomear servidores, através de decretos municipais, para compor a COPLAGE em diversas secretarias do município, gerando aumento de despesas com pessoal na prefeitura da Serra em período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020;

Nexo causal: Ao realizar despesas que geraram aumento no gasto de pessoal do ente, no período vedado em razão da pandemia e do Programa Federativo de

Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o responsável cometeu grave infração ao texto legal contido no art. 8º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 173/2020 e ao art. 21, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ITI trata da edição de Decretos Municipais promovida pelo Prefeito da Serra, regulamentando e nomeando servidores para o recebimento da gratificação prevista na Lei n. 3448, de 28 de setembro de 2009, em possível descumprimento ao art. 8º, inciso III, da LC n. 173/2020 e ao art. 16 da LRF, por aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em período vedado pela referida LC 173, que proíbe, de 27 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, conceder, a qualquer título, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Defende que para os efeitos deste processo de fiscalização a desconcentração administrativa não isenta o Prefeito da responsabilidade, tendo sido ele quando praticou a conduta descrita na irregularidade, especialmente por ser o responsável dar atendimento aos ditames da Lei Federal - Lei Complementar n. 173, de maio de 2020, editada no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), para que as vedações de aumento nas despesas de pessoal promovidas pela dita lei não viessem a alcançar e apenar a prefeitura, na qual ele é representante legal por mandato eletivo.

Prossegue a instrução técnica sustentando que em decorrência do período de enfrentamento da pandemia do COVID-19, os ditames da LC 173/2020 vieram direcionados a todo e qualquer ente público e seu respectivo representante, restaria ao prefeito a gestão das despesas de pessoal do ente, assim como acompanhamento e monitoramento dos atos legislativos e mesmo os de regulamentação, como os Decretos ora tratados, que foram por ele editados e podem ter vindo a resultar em acréscimo de despesas desta natureza. Há de se pontuar ainda que, apesar da comissão - COPLAGE ter sido criada pela Lei n. 3.448, de 28 de setembro de 2009 e, portanto, já vigente quando da edição da LC 173/2020, faltava-lhe eficácia para surtir seus efeitos perante seus destinatários.

Por fim, sustenta a peça técnica que não constam nos referidos Decretos as prévias projeções da dotação orçamentária suficiente para atender as despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, e nesse sentido, tem-se que os mesmos carregam de impropriedades que violam o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

JUSTIFICATIVA

Em sua justificativa (evento 84), o Prefeito Municipal defende não ter havido aumento de despesa:

Não bastasse isso, as alterações promovidas nos regulamentos já vigentes, durante o exercício de 2021, como antes demonstrado, tratam-se de transformação administrativa, destinada somente à adequação da norma vigente à atual estrutura organizacional, em hipótese alguma acarretando aumento de despesa.

(...)

Ao contrário, como também já demonstrado, as adequações promovidas em 2021 reduziram o quantitativo de membros da COPLAGE de diversas Secretarias, gerando, a bem da verdade, redução na despesa com pessoal originariamente prevista para cada Comissão.

(...)

Relevante registrar que esse TCEES, em relação às transformações

administrativas implementadas pela Administração Pública durante a vigência da LC 173, já manifestou entendimento de que “é razoável interpretar como reposição o preenchimento de cargo derivado da transformação de outro, que foi extinto”, como se vê no Parecer em Consulta nº. 10/2021.

Sustenta, igualmente, em caso de não acolhimento de suas razões, a impossibilidade de determinação aos servidores da devolução de valores das gratificações recebidas no ano de 2021, já que esses agentes públicos desincumbiram as tarefas determinadas não tendo havido dano ao erário.

Defende, ainda, que, “doutrinariamente, o Decreto, enquanto ato administrativo que é, somente poderá ser considerado regulamentar quando possuir produzir efeitos gerais (normativos), o que não é caso dos decretos, editados no exercício de 2021, destinados à nomeação dos servidores para composição das Comissões de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAGE) de algumas Secretarias Municipais da Serra”. E completa: As Secretarias que promoveram a nomeações, durante o exercício de 2021, foram as seguintes:

- Coordenadoria de Governo, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 1584 de 16 de julho de 2021;
- SEOB, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2031 de 29 de outubro de 2021;
- SEAD, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2033 de 29 de outubro de 2021;
- SEDUR, cujos membros foram nomeados e/ou exonerados por meio dos Decretos nº. 1496 de 30 de junho de 2021, nº. 1819 de 14 de setembro de 2021 e nº. 1821 de 14 de setembro de 2021;
- SEMMA, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 1497 de 30 de junho de 2021;
- SEPLAE, cujos membros foram nomeados e/ou exonerados por meio dos Decretos nº. 2026 de 29 de outubro de 2021, nº. 2067 de 12 de novembro de 2021 e nº. 2182 de 16 de dezembro de 2021;
- SEMAS, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2029 de 29 de outubro de 2021.

No caso específico das Comissões instituídas no âmbito de cada uma das Secretarias Municipais, para as quais foram designados servidores no exercício de 2021, como demonstrado no item II.1 da presente defesa, seus respectivos regulamentos foram editados, por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo, tão logo a Lei nº. 3448/2009 entrou em vigor.

Afirma, também, que a gratificação fiscalizada “deriva da lei que a criou e não do ato de nomeação, eis que todas as nomeações procedidas se fundamentam em um único ato: a Lei nº.3.448/2009”, razão pela qual não ofende a LC 173.

No mais, o defendente indicou decreto por decreto os fundamentos pelos quais sustenta não ter havido aumento de despesa e colaciona como documentos (eventos 85 a 91) a relação de decretos, deixando no evento 92 a demonstração contábil da adequação da despesa com pessoal às receitas municipais.

Por esta razão, passamos a contrapor os pontos da peça de defesa junto com a análise que se segue.

ANÁLISE

Primeiramente é necessário consignar algumas premissas: a primeira delas no que concerne à afirmação da defesa de que a gratificação não foi instituída em momento proibido, visto que se lastreia em lei anterior à vigência da LC 173. Após, passaremos a enfrentar o argumento segundo o qual o Jurisdicionado não descumpriu a norma porque não aumentou a despesa com pessoal.

Como se depreende do histórico, a gratificação especial devida ao servidor designado para compor a COPLAGE foi idealizada pela Lei 3.448, de 28 de setembro de 2009:

Art. 10 Fica criada e incluída no âmbito de cada Secretaria Municipal ou órgão de hierarquia equivalente uma Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica - COPLAGE, com a finalidade de prestar apoio, assessoramento, consultoria, acompanhamento e desenvolvimento das ações e projetos de melhoria da qualidade, da produtividade e da gestão do serviço público.

§ 1º Os membros da COPLAGE serão indicados pelos Secretários e dirigentes dos órgãos de hierarquia equivalente e designados por Decreto do Prefeito Municipal.

§ 2º O quantitativo de cada COPLAGE será fixado por Decreto do Prefeito Municipal, observando a estrutura organizacional de cada Secretaria ou órgão de hierarquia equivalente.

Art. 11 Fica criada uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a COPLAGE.

§ 1º A gratificação especial a que se refere este artigo será concedida por Decreto do Prefeito Municipal ao membro do COPLAGE, observando-se os seguintes valores:

- a) Coordenador - R\$ 1.500,00
- b) Membro - R\$ 1.000,00

§ 2º O valor da gratificação fixada no parágrafo anterior será reajustado no mesmo índice e na mesma data do reajuste geral dos servidores públicos do Município.

No caso do Município da Serra, a lei criou uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a Comissão denominada COPLAGE, fixou valor para coordenador e membro, mas não estabeleceu o quantitativo de servidores beneficiados e os critérios para fazer jus a esta gratificação.

Portanto, na prática, a lei de 2009 criou uma despesa sem identificar se era de "X", "100x" ou "1.000x", ficando esta incumbência aos Decretos, que, com o passar dos anos foram aumentando a despesa, na medida em que aumentavam o número de servidores membros ou coordenadores.

Assim, não merece ser acolhida a afirmação da defesa de que a gratificação ou aumento de despesa "derivam da lei que a criou e instituiu, e não do decreto de nomeação", tendo em vista que os decretos analisados pela ITI não apenas nomearam servidores como também modificaram a estrutura das Comissões alterando o quantitativo de servidores.

Em sua Defesa o gestor também alega e junta demonstrativo (evento 92) de que não teria havido o aumento da despesa com pessoal, apontando aumento da receita corrente líquida e da disponibilidade bancária, o que gerou recuo do **percentual global** apurado.

Não há, no entanto, como acolher a alegação do gestor.

O art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não traz qualquer limitação temporal acerca do cumprimento dos seus preceitos, não sendo razoável aguardar o ciclo de análise quadrimestral ou semestral dos limites da LRF para se verificar que os atos emitidos resultaram ou não em aumento de despesa com pessoal, especialmente se considerarmos os motivos que levaram à edição da norma federal e o quadro pandêmico

existente à época.

Sob esse prisma, cabe trazer à lume trecho do Acórdão 3255/20², por meio do qual o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em resposta à Consulta formulada, elucida de forma insofismável a questão suscitada pelo gestor:

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

Reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, nas hipóteses dos Estados ou Municípios, aplica-se referido artigo 8º:

Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 6520 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: (...)

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;

Já a LC 101/2000 estabelece:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

² **TCE-PR.** Processo 639007/20. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data da Sessão: 11/11/2020. Data da publicação no DETC: 13/11/2020.

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (...)

O artigo 169 da Constituição Federal disciplina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, d

os Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Tais limites foram discriminados no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que o seu artigo 20 apenas dispôs acerca dos percentuais que não podem ser excedidos quando da repartição daqueles marcos globais.

Denota-se, da leitura do artigo 8º da LC 173/2020, que não há qualquer menção ou referência aos índices dispostos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do ordenamento para que se possibilite a preservação da coerência.

Deve-se levar em consideração que, numa interpretação teleológica, há a possibilidade de sempre se atribuir um propósito às normas. No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina; visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021.

Como bem observado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização²¹, “a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos”.

Entendo, portanto, que há vedação de aumento nominal (a expedição de atos que criem despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), ressalvadas as exceções previstas legalmente.[...]

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(i) O AUMENTO DE DESPESA PREVISTO NOS INCISOS II, III E IV, DO ARTIGO 8º DA LC 173/2020 REFERE-SE AO AUMENTO NOMINAL DA DESPESA COM PESSOAL;

[...]” (GNN)

Ressalte-se que não quis o legislador federal, com essas medidas, engessar a administração. Como exposto no Parecer Referencial nº 8/2020/PGCONS, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, "(...) **não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação**". (GNN)

Desta forma, para atender às exigências do art. 8º, incisos II, III e IV, da LC nº 173, de 2020, é irrelevante o fato do Município ter reduzido o percentual das despesas com pessoal em relação à RCL no período, uma vez que o aumento de despesa previsto nos dispositivos citados se refere ao **aumento nominal** da despesa com pessoal.

Nesse sentido, para atender aos ditames da lei federal sem burla às suas vedações, ao realizar alteração na estrutura das Comissões que alega ser de tamanha urgência e relevância para o Município, caberia ao Chefe do Poder Executivo municipal propor, no mesmo ato, a extinção de outros tantos, menos relevantes no momento, capazes de compensar o acréscimo de despesa resultante do aumento do número de servidores inseridos nas COPLAGES.

Como se depreende, observando atentamente os Decretos de reestruturação das Comissões, **apurou-se que houve aumento de servidores beneficiários das gratificações nas COPLAGES da SEDUR e da SETUR.**

Com relação à COPLAGE na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, alega o Representado que “no exercício de 2021, foram introduzidas novas alterações no mencionado Decreto nº. 1956/2009, pelos Decretos nº. 1494/2021 e nº. 1821/2021, com o objetivo de tão somente melhor detalhar as atribuições da COPLAGE da SEDUR e distribuir o quantitativo dos membros até então fixado em grupos de trabalhos, sem promover qualquer aumento de despesa em relação ao fixado pelo Decreto nº. 5090/2014” (normativos no evento 87 – Peça Complementar 32905/2022).

Analisando-se o caso, porém, verificou-se o aumento de despesa.

Conforme se pode observar, o Decreto n. 1956/09 constituiu a comissão com 01 coordenador e 5 membros. Em 2014, com o Decreto n. 3655, o quantitativo foi aumentado para 1 coordenador e 27 membros e o Decreto n. 5090 do mesmo ano de 2014 aumentou ainda mais para que ficassem **01 coordenador e 35 membros** (evento 87, p. 4).

Porém, sucederam duas alterações em 2021, dividindo a equipe em dois grupos de trabalho:

- Decreto n. 1494/2021 compôs os grupos com 01 coordenador e 20 membros e outro com 01 coordenador e 13 membros (total de 02 coordenadores e 33 membros);
- Decreto n. 1821/2021 acrescentou mais 01 coordenador, de forma que a composição dos grupos ficasse com 02 coordenadores e 20 membros e outro com 01 coordenador e 13 membros (**total de 03 coordenadores e 33 membros**);

Considerando que as gratificações de coordenadores são superiores às de membros (o valor mensal atualizado destinado aos **coordenadores em 2021 R\$ 1.967,24 e aos membros R\$ 1.273,28**, cf. evento 23, p. 3)., a transformação de um membro para um coordenador é suficiente para gerar acréscimo de despesa, proibido ao tempo de sua vigência. De se acrescentar que o Decreto sequer poderia ter criado, com aumento de despesa, a hipótese de incidência de gratificação, já que essa matéria é reservada à lei

em sentido estrito³.

No âmbito da Secretaria Municipal de turismo, cultura, esporte e lazer — SETUR o número de coordenadores também foi aumentado criando aumento da despesa. Como se depreende do evento 91-Peça Complementar 32909/2022, o Decreto n. 1954/09 havia concebido a Comissão com **01 coordenador e 06 membros**, ocorre que o Decreto n. 2030/2021, editado já no período das restrições da LC 173, dividiu a comissão em dois grupos de trabalho, de forma a totalizar **02 coordenadores e 06 membros**.

Destarte, assiste razão à irregularidade formulada pela ITI na medida em que a reestruturação das Comissões de Planejamento e Gestão Estratégia no âmbito da SEDUR e SETUR violam o inciso III do art. 8º⁴ da Lei Complementar 173, tendo em vista que houve, sim, o aumento nominal de despesa, especialmente com o acréscimo de coordenadores, antes inexistentes, gerando direito aos servidores nomeados de recebimento de gratificação.

Quanto à COPLAGE nas demais Secretarias (Coordenadoria de Governo – CG e Secretaria Municipal de Obras - SEOB, Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos SEAD, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico— SEPLAE, com razão o Representado. Os Decretos editados em 2021 para tratar das Comissões nessas Secretarias realmente apenas transferiram membros de igual grau de responsabilidade e remuneração de uma Comissão para outra ou detalharam as atribuições e estrutura da Comissão, não acarretando aumento de despesa. Assim, uma vez ausente o aumento de despesa, não há que se falar em irregularidade nos em decorrência dos Decretos n. 1583/21, 2032/21, 1495/21 e 2028/21 em análise.

Por fim, vale consignar que os Decretos que implicaram em aumento de despesa, não obstante competisse à lei a fixação do quantitativo de gratificações concedidas por participação nas Comissões a que instituiu, deixaram de cumprir os arts. 16 e 17 da LRF, como dispõe o Parecer Consulta n. 003/2021 deste TCEES:

1.1.3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF”.

³ CF, art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

• Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 1º-2-2005.] = AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-8-2011, 1ª T, DJE de 22-8-2011

⁴ 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:

[...]

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

Nessa linha e uma vez que a defesa não trouxe outros fundamentos capazes de impelir a irregularidade formulada pelos Decretos n. 1821/2021 (SEDUR) e n. 2030/2021 (SETUR), ratifica-se a motivação da ITI e **opina-se pela manutenção** da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre Fiscalização (Representação) no âmbito da Prefeitura Municipal de **Serra**, nos termos da nos termos dos arts. 176 e 177 da Lei Orgânica desse Tribunal **sugere-se**, ainda, a manutenção da seguinte irregularidade:

3.1.1 DA ILEGALIDADE NA EDIÇÃO DE DECRETOS MUNICIPAIS

Base legal: art. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e o art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Responsável: Antônio Sérgio Vidigal, Prefeito de Serra.

3.2 Dessa forma, diante do preceituado no art. 319, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pela:

3.2.1. Rejeição das razões apresentadas pelo Sr. Antônio Sérgio Vidigal, mantendo a irregularidade prevista no item 3.1.1 desta ITC.

3.3.2. Em razão da manutenção da irregularidade prevista no item 3.1.1, sugere-se a aplicação de multa ao responsável, Sr. Antônio Sérgio Vidigal, com amparo nos arts. 1º, XXXII, 131, 134 e 135, II da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012.

Vitória, 17 de julho de 2022. [...]"

Na esteira da argumentação procedida pelo NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, no caso sob exame, entendo pela **procedência parcial da representação** no que se refere a ilegalidade na edição dos **Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021**, regulamentando a concessão de gratificação na SEDUR e da SETUR, respectivamente, nomeando servidores para compor a Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica, promovendo o aumento na folha de pagamento daquele executivo municipal em período vedado pela Lei Complementar 173/202, por ofensa ao seu artigo 8º, inciso III, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e ao artigo 16⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal;

⁵ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

Anuo, da mesma forma, com o entendimento de aplicar penalidade ao gestor, haja vista não ter este adotado medidas cabíveis visando o resguardo do erário.

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

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:

1.1. PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação, com base nos artigos 95, II e 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento da irregularidade na edição dos Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021;

1.2. APLICAR MULTA ao senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal, pela irregularidade acima descrita, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento no artigo 135, II⁶ da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 389, II⁷ do Regimento Interno (Resolução nº 261/2013);

1.3. EXTINGUIR O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO nos termos dos artigos 95, inciso II⁸, e artigo 99, §2º⁹ da LC n. 621/12 c/c art. 178, inc. II do

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ 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;

⁷ 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 gradação:

[...]

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;

⁸ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das

RITCEES; art. 310, inc. I e art. 307 §5º do RITCEES;

1.4. DAR CIÊNCIA ao representante e ao representado do teor da decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, na forma do art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013 (Regimento Interno);

1.5. ARQUIVAR os presentes autos após trânsito em julgado.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro Relator

VOTO VOGAL

O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

1. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre expediente apresentado pela Sra. Elcimara Rangel

Loureiro Alicia, vereadora na Câmara Municipal da Serra, em face da Prefeitura Municipal de Serra, onde demanda a suspensão de pagamentos de servidores por ofensa ao artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, tendo a peticionante informado que aproximadamente 56 servidores da Prefeitura Municipal da Serra recebem além do salário base, produtividade, gratificação de comissão e extensão

de carga horária para o exercício da mesma função de seu cargo, e que em alguns casos, a função desempenhada pelo servidor beneficiado é supostamente incompatível

com as atribuições da Comissão¹⁰.

medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

⁹ Ar. 99 [...]

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

¹⁰ COPLACE – Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica.

Após instrução processual, a Área Técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022 propôs a manutenção da ilegalidade quanto à edição de decretos municipais, com anuência do *Parquet* de Contas.

O eminente Relator, acompanhando a Área Técnica, votou no sentido da procedência parcial da representação, tendo em vista o reconhecimento da irregularidade na edição dos Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021, pela aplicação de multa ao gestor e extinção do processo com resolução do mérito.

Em relação ao que discordo, passo a apresentar o presente

VOTO VOGAL

2. FUNDAMENTAÇÃO

Assim exarou a Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022:

“[...]”

2. DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL 0082/2022.

2.1 DA ILEGALIDADE NA EDIÇÃO DE DECRETOS MUNICIPAIS.

A Instrução Técnica Inicial - ITI assim descreveu a irregularidade:

Infringência legal: art. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e o art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Responsável: Antônio Sérgio Vidigal, Prefeito de Serra.

Conduta: Regulamentar e nomear servidores, através de decretos municipais, para compor a COPLAGE em diversas secretarias do município, gerando aumento de despesas com pessoal na prefeitura da Serra em período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020;

Nexo causal: Ao realizar despesas que geraram aumento no gasto de pessoal do ente, no período vedado em razão da pandemia e do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o responsável cometeu grave infração ao texto legal contido no art. 8º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 173/2020 e ao art. 21, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ITI trata da edição de Decretos Municipais promovida pelo Prefeito da Serra, regulamentando e nomeando servidores para o recebimento da

gratificação prevista na Lei n. 3448, de 28 de setembro de 2009, em possível descumprimento ao art. 8º, inciso III, da LC n. 173/2020 e ao art. 16 da LRF, por aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em período vedado pela referida LC 173, que proíbe, de 27 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, conceder, a qualquer título, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Defende que para os efeitos deste processo de fiscalização a desconcentração administrativa não isenta o Prefeito da responsabilidade, tendo sido ele quando praticou a conduta descrita na irregularidade, especialmente por ser o responsável dar atendimento aos ditames da Lei Federal - Lei Complementar n. 173, de maio de 2020, editada no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), para que as vedações de aumento nas despesas de pessoal promovidas pela dita lei não viessem a alcançar e apenar a prefeitura, na qual ele é representante legal por mandato eletivo.

Prossegue a instrução técnica sustentando que em decorrência do período de enfrentamento da pandemia do COVID-19, os ditames da LC 173/2020 vieram direcionados a todo e qualquer ente público e seu respectivo representante, restaria ao prefeito a gestão das despesas de pessoal do ente, assim como acompanhamento e monitoramento dos atos legislativos e mesmo os de regulamentação, como os Decretos ora tratados, que foram por ele editados e podem ter vindo a resultar em acréscimo de despesas desta natureza. Há de se pontuar ainda que, apesar da comissão - COPLAGE ter sido criada pela Lei n. 3.448, de 28 de setembro de 2009 e, portanto, já vigente quando da edição da LC 173/2020, faltava-lhe eficácia para surtir seus efeitos perante seus destinatários.

Por fim, sustenta a peça técnica que não constam nos referidos Decretos as prévias projeções da dotação orçamentária suficiente para atender as despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, e nesse sentido, tem-se que os mesmos carregam de impropriedades que violam o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

JUSTIFICATIVA

Em sua justificativa (evento 84), o Prefeito Municipal defende não ter havido aumento de despesa:

Não bastasse isso, as alterações promovidas nos regulamentos já vigentes, durante o exercício de 2021, como antes demonstrado, tratam-se de transformação administrativa, destinada somente à adequação da norma vigente à atual estrutura organizacional, em hipótese alguma acarretando aumento de despesa.

(...)

Ao contrário, como também já demonstrado, as adequações promovidas em 2021 reduziram o quantitativo de membros da COPLAGE de diversas Secretarias, gerando, a bem da verdade, redução na despesa com pessoal originariamente prevista para cada Comissão.

(...)

Relevante registrar que esse TCEES, em relação às transformações administrativas implementadas pela Administração Pública durante a vigência da LC 173, já manifestou entendimento de que “é razoável interpretar como reposição o preenchimento de cargo derivado da transformação de outro, que foi extinto”, como se vê no Parecer em Consulta nº. 10/2021.

Sustenta, igualmente, em caso de não acolhimento de suas razões, a impossibilidade de determinação aos servidores da devolução de valores das gratificações recebidas no ano de 2021, já que esses agentes públicos desincumbiram as tarefas determinadas não tendo havido dano ao erário.

Defende, ainda, que, “doutrinariamente, o Decreto, enquanto ato administrativo que é, somente poderá ser considerado regulamentar quando possuir produzir efeitos gerais (normativos), o que não é caso dos decretos, editados no exercício de 2021, destinados à nomeação dos servidores para composição das Comissões de Planejamento e Gestão Estratégica (COPLAGE) de algumas Secretarias Municipais da Serra”. E completa: As Secretarias que promoveram a nomeações, durante o exercício de 2021, foram as seguintes:

- Coordenadoria de Governo, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 1584 de 16 de julho de 2021;
- SEOB, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2031 de 29 de outubro de 2021;
- SEAD, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2033 de 29 de outubro de 2021;
- SEDUR, cujos membros foram nomeados e/ou exonerados por meio dos Decretos nº. 1496 de 30 de junho de 2021, nº. 1819 de 14 de setembro de 2021 e nº. 1821 de 14 de setembro de 2021;
- SEMMA, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 1497 de 30 de junho de 2021;
- SEPLAE, cujos membros foram nomeados e/ou exonerados por meio dos Decretos nº. 2026 de 29 de outubro de 2021, nº. 2067 de 12 de novembro de 2021 e nº. 2182 de 16 de dezembro de 2021;
- SEMAS, cujos membros foram nomeados por meio do Decreto nº. 2029 de 29 de outubro de 2021.

No caso específico das Comissões instituídas no âmbito de cada

uma das Secretarias Municipais, para as quais foram designados servidores no exercício de 2021, como demonstrado no item II.1 da presente defesa, seus respectivos regulamentos foram editados, por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo, tão logo a Lei nº. 3448/2009 entrou em vigor.

Afirma, também, que a gratificação fiscalizada “deriva da lei que a criou e não do ato de nomeação, eis que todas as nomeações procedidas se fundamentam em um único ato: a Lei nº.3.448/2009”, razão pela qual não ofende a LC 173.

No mais, o defendente indicou decreto por decreto os fundamentos pelos quais sustenta não ter havido aumento de despesa e colaciona como documentos (eventos 85 a 91) a relação de decretos, deixando no evento 92 a demonstração contábil da adequação da despesa com pessoal às receitas municipais.

Por esta razão, passamos a contrapor os pontos da peça de defesa junto com a análise que se segue.

ANÁLISE

Primeiramente é necessário consignar algumas premissas: a primeira delas no que concerne à afirmação da defesa de que a gratificação não foi instituída em momento proibido, visto que se lastreia em lei anterior à vigência da LC 173. Após, passaremos a enfrentar o argumento segundo o qual o Jurisdicionado não descumpriu a norma porque não aumentou a despesa com pessoal.

Como se depreende do histórico, a gratificação especial devida ao servidor designado para compor a COPLAGE foi idealizada pela Lei 3.448, de 28 de setembro de 2009:

Art. 10 Fica criada e incluída no âmbito de cada Secretaria Municipal ou órgão de hierarquia equivalente uma Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica - COPLAGE, com a finalidade de prestar apoio, assessoramento, consultoria, acompanhamento e desenvolvimento das ações e projetos de melhoria da qualidade, da produtividade e da gestão do serviço público.

§ 1º Os membros da COPLAGE serão indicados pelos Secretários e dirigentes dos órgãos de hierarquia equivalente e designados por Decreto do Prefeito Municipal.

§ 2º O quantitativo de cada COPLAGE será fixado por Decreto do Prefeito Municipal, observando a estrutura organizacional de cada Secretaria ou órgão de hierarquia equivalente.

Art. 11 Fica criada uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a COPLAGE.

§ 1º A gratificação especial a que se refere este artigo será concedida por Decreto do Prefeito Municipal ao membro do COPLAGE, observando-se os seguintes valores:

a) Coordenador - R\$ 1.500,00

b) Membro - R\$ 1.000,00

§ 2º O valor da gratificação fixada no parágrafo anterior será reajustado no mesmo índice e na mesma data do reajuste geral dos servidores públicos do Município.

No caso do Município da Serra, a lei criou uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a Comissão denominada COPLAGE, fixou valor para coordenador e membro, mas não estabeleceu o quantitativo de servidores beneficiados e os critérios para fazer jus a esta gratificação.

Portanto, na prática, a lei de 2009 criou uma despesa sem identificar se era de “X”, “100x” ou “1.000x”, ficando esta incumbência aos Decretos, que, com o passar dos anos foram aumentando a despesa, na medida em que aumentavam o número de servidores membros ou coordenadores.

Assim, não merece ser acolhida a afirmação da defesa de que a gratificação ou aumento de despesa “derivam da lei que a criou e instituiu, e não do decreto de nomeação”, tendo em vista que os decretos analisados pela ITI não apenas nomearam servidores como também modificaram a estrutura das Comissões alterando o quantitativo de servidores.

Em sua Defesa o gestor também alega e junta demonstrativo (evento 92) de que não teria havido o aumento da despesa com pessoal, apontando aumento da receita corrente líquida e da disponibilidade bancária, o que gerou recuo do **percentual global** apurado.

Não há, no entanto, como acolher a alegação do gestor.

O art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não traz qualquer limitação temporal acerca do cumprimento dos seus preceitos, não sendo razoável aguardar o ciclo de análise quadrimestral ou semestral dos limites da LRF para se verificar que os atos emitidos resultaram ou não em aumento de despesa com pessoal, especialmente se considerarmos os motivos que levaram à edição da norma federal e o quadro pandêmico existente à época.

Sob esse prisma, cabe trazer à lume trecho do Acórdão 3255/20¹¹, por meio do qual o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em resposta à Consulta formulada, elucida de forma insofismável a questão suscitada pelo gestor:

“[...] **Primeiro questionamento:** *O aumento de despesa previsto*

¹¹ **TCE-PR.** Processo 639007/20. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data da Sessão: 11/11/2020. Data da publicação no DETC: 13/11/2020.

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

Reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, nas hipóteses dos Estados ou Municípios, aplica-se referido artigo 8º:

Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 6520 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: (...)

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;

Já a LC 101/2000 estabelece:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média

das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (...)

O artigo 169 da Constituição Federal disciplina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Tais limites foram discriminados no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que o seu artigo 20 apenas dispôs acerca dos percentuais que não podem ser excedidos quando da repartição daqueles marcos globais.

Denota-se, da leitura do artigo 8º da LC 173/2020, que não há qualquer menção ou referência aos índices dispostos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do ordenamento para que se possibilite a preservação da coerência.

Deve-se levar em consideração que, numa interpretação teleológica, há a possibilidade de sempre se atribuir um propósito às normas. No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina; visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021.

Como bem observado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização²¹, “a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos”.

Entendo, portanto, que há vedação de aumento nominal (a

expedição de atos que criem despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), ressalvadas as exceções previstas legalmente.[...]

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(i) O AUMENTO DE DESPESA PREVISTO NOS INCISOS II, III E IV, DO ARTIGO 8º DA LC 173/2020 REFERE-SE AO AUMENTO NOMINAL DA DESPESA COM PESSOAL;

[...]” (GNN)

Ressalte-se que não quis o legislador federal, com essas medidas, engessar a administração. Como exposto no Parecer Referencial nº 8/2020/PGCONS, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, “(...) ***não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação***”. (GNN)

Desta forma, para atender às exigências do art. 8º, incisos II, III e IV, da LC nº 173, de 2020, é irrelevante o fato do Município ter reduzido o percentual das despesas com pessoal em relação à RCL no período, uma vez que o aumento de despesa previsto nos dispositivos citados se refere ao **aumento nominal** da despesa com pessoal.

Nesse sentido, para atender aos ditames da lei federal sem burla às suas vedações, ao realizar alteração na estrutura das Comissões que alega ser de tamanha urgência e relevância para o Município, caberia ao Chefe do Poder Executivo municipal propor, no mesmo ato, a extinção de outros tantos, menos relevantes no momento, capazes de compensar o acréscimo de despesa resultante do aumento do número de servidores inseridos nas COPLAGES.

Como se depreende, observando atentamente os Decretos de reestruturação das Comissões, **apurou-se que houve aumento de servidores beneficiários das gratificações nas COPLAGES da SEDUR e da SETUR.**

Com relação à COPLAGE na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, alega o Representado que “no exercício de 2021,

foram introduzidas novas alterações no mencionado Decreto nº. 1956/2009, pelos Decretos nº. 1494/2021 e nº. 1821/2021, com o objetivo de tão somente melhor detalhar as atribuições da COPLAGE da SEDUR e distribuir o quantitativo dos membros até então fixado em grupos de trabalhos, sem promover qualquer aumento de despesa em relação ao fixado pelo Decreto nº. 5090/2014” (normativos no evento 87 – Peça Complementar 32905/2022).

Analisando-se o caso, porém, verificou-se o aumento de despesa.

Conforme se pode observar, o Decreto n. 1956/09 constituiu a comissão com 01 coordenador e 5 membros. Em 2014, com o Decreto n. 3655, o quantitativo foi aumentado para 1 coordenador e 27 membros e o Decreto n. 5090 do mesmo ano de 2014 aumentou ainda mais para que ficassem **01 coordenador e 35 membros** (evento 87, p. 4).

Porém, sucederam duas alterações em 2021, dividindo a equipe em dois grupos de trabalho:

- Decreto n. 1494/2021 compôs os grupos com 01 coordenador e 20 membros e outro com 01 coordenador e 13 membros (total de 02 coordenadores e 33 membros);
- Decreto n. 1821/2021 acrescentou mais 01 coordenador, de forma que a composição dos grupos ficasse com 02 coordenadores e 20 membros e outro com 01 coordenador e 13 membros (**total de 03 coordenadores e 33 membros**);

Considerando que as gratificações de coordenadores são superiores às de membros (o valor mensal atualizado destinado aos **coordenadores em 2021 R\$ 1.967,24 e aos membros R\$ 1.273,28**, cf. evento 23, p. 3)., a transformação de um membro para um coordenador é suficiente para gerar acréscimo de despesa, proibido ao tempo de sua vigência. De se acrescentar que o Decreto sequer poderia ter criado, com aumento de despesa, a hipótese de incidência de gratificação, já que essa matéria é reservada à lei em sentido estrito¹².

No âmbito da Secretaria Municipal de turismo, cultura, esporte e lazer —

¹² CF, art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

• Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 1º-2-2005.] = AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-8-2011, 1ª T, DJE de 22-8-2011

SETUR o número de coordenadores também foi aumentado criando aumento da despesa. Como se depreende do evento 91-Peça Complementar 32909/2022, o Decreto n. 1954/09 havia concebido a Comissão com **01 coordenador e 06 membros**, ocorre que o Decreto n. 2030/2021, editado já no período das restrições da LC 173, dividiu a comissão em dois grupos de trabalho, de forma a totalizar **02 coordenadores e 06 membros**.

Destarte, assiste razão à irregularidade formulada pela ITI na medida em que a reestruturação das Comissões de Planejamento e Gestão Estratégia no âmbito da SEDUR e SETUR violam o inciso III do art. 8º¹³ da Lei Complementar 173, tendo em vista que houve, sim, o aumento nominal de despesa, especialmente com o acréscimo de coordenadores, antes inexistentes, gerando direito aos servidores nomeados de recebimento de gratificação.

Quanto à COPLAGE nas demais Secretarias (Coordenadoria de Governo – CG e Secretaria Municipal de Obras - SEOB, Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos SEAD, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico— SEPLAE, com razão o Representado. Os Decretos editados em 2021 para tratar das Comissões nessas Secretarias realmente apenas transferiram membros de igual grau de responsabilidade e remuneração de uma Comissão para outra ou detalharam as atribuições e estrutura da Comissão, não acarretando aumento de despesa. Assim, uma vez ausente o aumento de despesa, não há que se falar em irregularidade nos em decorrência dos Decretos n. 1583/21, 2032/21, 1495/21 e 2028/21 em análise.

Por fim, vale consignar que os Decretos que implicaram em aumento de despesa, não obstante competisse à lei a fixação do quantitativo de gratificações concedidas por participação nas Comissões a que instituiu, deixaram de cumprir os arts. 16 e 17 da LRF, como dispõe o Parecer Consulta n. 003/2021 deste TCEES:

1.1.3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF”.

Nessa linha e uma vez que a defesa não trouxe outros fundamentos

¹³ 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:

[...]

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

capazes de impelir a irregularidade formulada pelos Decretos n. 1821/2021 (SEDUR) e n. 2030/2021 (SETUR), ratifica-se a motivação da ITI e **opina-se pela manutenção** da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre Fiscalização (Representação) no âmbito da Prefeitura Municipal de **Serra**, nos termos da nos termos dos arts. 176 e 177 da Lei Orgânica desse Tribunal **sugere-se**, ainda, a manutenção da seguinte irregularidade:

3.1.1 DA ILEGALIDADE NA EDIÇÃO DE DECRETOS MUNICIPAIS

Base legal: art. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e o art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Responsável: Antônio Sérgio Vidigal, Prefeito de Serra.

3.2 Dessa forma, diante do preceituado no art. 319, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pela:

3.2.1. Rejeição das razões apresentadas pelo Sr. Antônio Sérgio Vidigal, mantendo a irregularidade prevista no item 3.1.1 desta ITC.

3.3.2. Em razão da manutenção da irregularidade prevista no item 3.1.1, sugere-se a aplicação de multa ao responsável, Sr. Antônio Sérgio Vidigal, com amparo nos arts. 1º, XXXII, 131, 134 e 135, II da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012.

Vitória, 17 de julho de 2022. [...]"

O eminente Relator concluiu da seguinte forma:

*Na esteira da argumentação procedida pelo NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, no caso sob exame, entendo pela **procedência parcial da representação** no que se refere a ilegalidade na edição dos **Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021**, regulamentando a concessão de gratificação na SEDUR e da SETUR, respectivamente, nomeando servidores para compor a Comissão de Planejamento e Gestão*

Estratégica, promovendo o aumento na folha de pagamento daquele executivo municipal em período vedado pela Lei Complementar 173/202, por ofensa ao seu artigo 8º, inciso III, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e ao artigo 16¹⁴ da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Anuo, da mesma forma, com o entendimento de aplicar penalidade ao gestor, haja vista não ter este adotado medidas cabíveis visando o resguardo do erário.

Pois bem.

A irregularidade tratada nos presentes autos refere-se a suposta ilegalidade na edição de decretos municipais, o que teria gerado aumento de despesas com pessoal em período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020.

Em processos que tramitam perante os tribunais de contas, nos quais supostas irregularidades são apuradas, é crucial não apenas a sua constatação, mas também o aprofundamento quanto às responsabilidades de quem lhes tenha dado causa. Em outras palavras, não basta apenas a análise do “o que”, mas também do “como” e especialmente do “quem”. É crucial a análise quanto à figura do responsável.

Dessa forma, no âmbito desta Corte de Contas, a definição da figura do responsável passa por elementos como conduta, nexos causal e culpabilidade. Atualmente, com a vigência da Lei 13.655/2018, que trouxe acréscimos à tradicional Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro – LINDB, para a caracterização desses elementos devem estar presentes ou o dolo ou o erro grosseiro. Na ausência de ambos não se pode falar em responsabilização do agente público. Vejamos a redação legal:

¹⁴ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

*Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo** ou **erro grosseiro**.
(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (grifamos)*

É certo que em relação à responsabilização do agente público a legislação está sendo mais rigorosa, imputando aos órgãos de controle um maior ônus em termos de argumentação e instrução probatória. É fundamental a análise quanto à reprovabilidade da conduta.

Assim, ao analisar os autos, em que pese a Área Técnica haver concluído que determinado decreto ocasionou aumento de despesa em período vedado pela lei, pouco adentrou nos elementos subjetivos relacionados à conduta do gestor municipal, não mencionando nem a presença de dolo ou de erro grosseiro, fato que impede a expedição de sanção pessoal ao gestor.

Outro ponto que é digno de nota é o fato de que, apesar de a Instrução Técnica Inicial 00082/2022 haver apontado diversos decretos como tendo infringido a lei, após a apresentação de justificativas pela autoridade citada, na Instrução Técnica Conclusiva 02765/2022, apenas dois decretos remanesceram como ilegais, a saber, os de nºs 1821 e 2030, ambos de 2021. Assim termina a Área Técnica a sua fundamentação:

*Nessa linha e uma vez que a defesa não trouxe outros fundamentos capazes de impelir a irregularidade formulada pelos Decretos n. 1821/2021 (SEDUR) e n. 2030/2021 (SETUR), ratifica-se a motivação da ITI e **opina-se pela manutenção** da irregularidade e aplicação de multa ao responsável.*

Entretanto, é imperativo observar que desses dois decretos, o Decreto de nº 1.821/2021 nem mesmo fora mencionado na Instrução Técnica Inicial 00082/2022, ou seja, quanto a ele não houve a devida citação para a apresentação de justificativas, não se perfazendo, portanto, o direito ao contraditório. O que ocorreu apenas em relação ao Decreto n. 2030/2021.

Em relação a esse último, também se deve ponderar que, apesar de o decreto haver sido expedido em período vedado, teve como lastro a Lei Municipal n. 3.448/2009,

que criou a Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica - COPLAGE, com a finalidade de prestar apoio, assessoramento, consultoria, acompanhamento e desenvolvimento das ações e projetos de melhoria da qualidade, da produtividade e da gestão do serviço público, e criou a gratificação especial em questão. Vejamos:

Art. 10 *Fica criada e incluída no âmbito de cada Secretaria Municipal ou órgão de hierarquia equivalente uma Comissão de Planejamento e Gestão Estratégica - COPLAGE, com a finalidade de prestar apoio, assessoramento, consultoria, acompanhamento e desenvolvimento das ações e projetos de melhoria da qualidade, da produtividade e da gestão do serviço público.*

§ 1º *Os membros da COPLAGE serão indicados pelos Secretários e dirigentes dos órgãos de hierarquia equivalente e designados por Decreto do Prefeito Municipal.*

§ 2º *O quantitativo de cada COPLAGE será fixado por Decreto do Prefeito Municipal, observando a estrutura organizacional de cada Secretaria ou órgão de hierarquia equivalente.*

Art. 11 *Fica criada uma gratificação especial a ser atribuída aos servidores públicos designados para comporem a COPLAGE.*

§ 1º *A gratificação especial a que se refere este artigo será concedida por Decreto do Prefeito Municipal ao membro do COPLAGE, observando-se os seguintes valores:*

a) *Coordenador - R\$ 1.500,00*

b) *Membro - R\$ 1.000,00*

§ 2º *O valor da gratificação fixada no parágrafo anterior será reajustado no mesmo índice e na mesma data do reajuste geral dos servidores públicos do Município.*

Tal fato, mesmo que incapaz de tornar a expedição do decreto sem mácula, deve ser analisado como suficiente para retirar a reprovabilidade da conduta do gestor público, que, para a sua edição, teve como norte lei municipal vigente no município há mais de uma década.

Ademais, o gestor trouxe, em suas justificativas, não ter havido aumento da despesa com pessoal, e sim aumento da receita corrente líquida e da disponibilidade bancária, gerando recuo do percentual global apurado. Tais fatos não foram em si

refutados no âmbito da instrução conclusiva, mas apenas os seus efeitos. A meu juízo, isso também milita por denotar a ausência de malícia do gestor público. Assim sendo, divirjo do eminente Relator, do *Parquet* de Contas e da Área Técnica quanto à aplicação de sanção pecuniária, a despeito da manutenção parcial da irregularidade.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas:

1 Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, com base nos artigos 95, II e 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento da irregularidade na edição dos Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021;

2 DEIXAR DE APLICAR MULTA ao senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal, conforme fundamentação acima.

3 EXTINGUIR O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO nos termos dos artigos 95, inciso II¹⁵, e artigo 99, §2º¹⁶ da LC n. 621/12 c/c art. 178, inc. II do RITCEES; art. 310, inc. I e art. 307 §5º do RITCEES;

4 DAR CIÊNCIA ao representante e ao representado do teor da decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, na forma do art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013 (Regimento Interno);

5 ARQUIVAR os presentes autos após trânsito em julgado.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

¹⁵ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

¹⁶ Ar. 99 [...]

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

1. ACÓRDÃO TC-1091/2022-1

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:

1.1. PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação, com base nos artigos 95, II e 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento da irregularidade na edição dos Decretos Municipais nºs 1821/2021 e 2030/2021;

1.2. DEIXAR DE APLICAR MULTA ao senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal, conforme fundamentação acima.

1.3. EXTINGUIR O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO nos termos dos artigos 95, inciso II¹⁷, e artigo 99, §2º¹⁸ da LC n. 621/12 c/c art. 178, inc. II do RITCEES; art. 310, inc. I e art. 307 §5º do RITCEES;

1.4. DAR CIÊNCIA ao representante e ao representado do teor da decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, na forma do art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013 (Regimento Interno);

1.5. ARQUIVAR os presentes autos após trânsito em julgado.

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

3. Data da Sessão: 15/09/2022 – 45ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos

¹⁷ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

¹⁸ Ar. 99 [...]

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões