



Voto do Relator 03751/2020-3

Processo: 06050/2013-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: GAC - Luiz Carlos Ciciliotti - Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Criação: 11/11/2020 11:46

UG: PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Representante: MINISTERIO PUBLICO ES

Responsável: GILDENE PEREIRA DOS SANTOS, ANTONIO WILSON FIOROT, BRUNO TEOFILO ARAUJO

Procuradores: ALEXANDRE ZAMPROGNO (OAB: 7364-ES), ALINE DUTRA DE FARIA (OAB: 12031-ES), FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES)

FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO - PROCEDIMENTO
APURATÓRIO NA MODALIDADE AUDITORIA - NEGAR
EXEQUIBILIDADE A DISPOSITIVOS DE LEI MUNICIPAL QUE
CONCEDEU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO QUANDO JÁ
EXTRAPOLADO O LIMITE PRUDENCIAL COM DESPESA DE
PESSOAL, E APROVADA DENTRO DO PERÍODO DE 180 DIAS
ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO - PROCEDÊNCIA -
MANTER IRREGULARIDADES - APLICAR SANÇÃO
PECUNIÁRIA - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.



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

1. RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Pedro Canário, a partir de requerimento formulado por Juiz de Direito de Pedro Canário, o qual solicitou que esta Corte de Contas tomasse “as providências legais de sua competência, realizando uma auditoria extraordinária nas despesas de pessoal e folha de pagamento municipal”.

Realizando a auditoria, a Área Técnica procedeu ao Relatório de Auditoria Ordinária RA-D nº 14/2015, e à Instrução Técnica Inicial ITI nº 2114/2015, e nessa, sugeriu a citação dos responsáveis, o que foi acolhido pela Decisão Monocrática Preliminar DECM 2060/2015, que determinou a citação dos responsáveis, senhores Gildenê Pereira dos Santos e Antônio Wilson Fiorot para apresentarem justificativas.

Embora tenham sido devidamente citados, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, e o e Sr. Antônio Wilson Fiorot, Prefeito Municipal de Pedro Canário, não apresentaram razões de justificativas, tendo sido decretada a revelia de tais gestores pelas Decisões Monocráticas nº 1433/2016 e 1838/2016.

Remetidos os autos à Área Técnica, essa procedeu à Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019-6, que veicula a seguinte proposta de encaminhamento:

4 CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADE





4.1. Por todo o exposto e com base no inciso II¹, do artigo 95 c/c artigo 99, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA** da Instrução Técnica Inicial nº 2114/2015, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades:

3.1.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.072/2013.

Base legal: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.063/2012 (Lei Orçamentária Anual).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

3.1.2 AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, BEM COMO DE DECLARAÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

Base legal: Artigo 15, artigo 16, caput, I e II, § 1º, I e II, e § 2º, artigo 17, caput, § 1º e § 6º e artigo 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

3.1.3 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO OU VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA.

Base legal: Princípios da Moralidade e da Eficiência, previsto no artigo 37, caput da Constituição da República de 1988; Artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

3.2.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS SEM AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

Base legal: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

¹ Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

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

² Art. 99. *omissis*

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





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Agentes responsáveis: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino) e Antônio Wilson Fiorot (Prefeito Municipal).

4.2 Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, IV³ da Res. TC 261/13, conclui-se opinando por:

4.2.1 *rejeitar a questão de ordem, suscitada pelo Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, conforme a fundamentação contida no tópico 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.*

4.2.2 *condenar, na condição de revel, o Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, pela prática de atos ilegais descritos nos itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 e 3.2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa ao responsável, com amparo no artigo 135, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012. Sugere-se ainda a aplicação da sanção de inabilitação, prevista no art. 139 da Lei Complementar 621/2012, ao Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, tendo em vista a gravidade da infração analisada no item 3.1.3 desta Instrução Técnica Conclusiva.*

4.2.3 *condenar, na condição de revel, o Sr. Antônio Wilson Fiorot, Prefeito Municipal de Pedro Canário, pela prática de ato ilegal descrito no item 3.2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, sugerindo a aplicação de multa ao responsável, com amparo no artigo 135, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.*

O *Parquet* de Contas, por meio do Parecer 01424/2020-4, opinou nos seguintes termos:

4.1 – *seja conhecida a representação nos termos dos arts. 94 e 99, § 1º, II, e §2º, da LC 621/12;*

4.2 - *PRELIMINARMENTE:*

4.2.1 – *seja rejeitada a preliminar de violação ao direito de defesa e contraditório suscitada por Gildenê Pereira dos Santos;*

4.2.2 – *seja instaurado incidente de inconstitucionalidade com a finalidade de negar exequibilidade arts. 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.072/2013, na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c art. 332 e 333 do RITCEES, observada a reserva de plenário, exigida pelo art. 97 da Constituição Federal;*

4.3 – *NO MÉRITO, seja julgada PROCEDENTE a representação, na forma dos arts. 95, II, e 101, caput e parágrafo único, da LC n. 621/2012, e, por consectário:*

³ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

(...)

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicilliotti da Cunha

4.3.1 – com espeque no art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, inciso II, do RITCEES, cominar multa pecuniária a Gildenê Pereira dos Santos e Antônio Wilson Fiorot; e

4.3.2 – nos termos do art. 99 da LC n. 32/93 c/c art. 139 da LC n. 621/2012, infligir a Gildenê Pereira dos Santos a pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração Estadual ou Municipal, pelo prazo 05 (cinco) anos.

Após, por meio da Decisão 00961/2020-7, o Plenário deliberou por instaurar incidente de inconstitucionalidade em relação aos artigos 1º e 2º da Lei 1.072/2013, realizando diligência nos termos do artigo 314, § 1º do Regimento Interno do TCEES a fim de notificar o atual prefeito municipal de Pedro Canário, Sr. Bruno Teófilo Araújo, para que no prazo de 15 (quinze) dias se manifestasse acerca da arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos em questão, suspendendo-se o transcurso do lapso prescricional até que a diligência fosse totalmente cumprida, nos termos do artigo 71, § 3º da Lei Orgânica deste TCEES.

Expedido o Termo de Notificação 952/2020, o Sr. Bruno Teófilo Araújo não se manifestou sobre a inconstitucionalidade em questão, conforme consta do Despacho 35987/2020-3 da Secretaria Geral das Sessões.

Na 37ª Sessão ordinária do Plenário de 27 de outubro de 2020, através do Acórdão 01214/2020-5 foi negada exequibilidade aos artigos 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.072/2013, por infringência ao art. 169, caput da Constituição Federal (c/cos arts. 19, III, 20, III, “b” e 22, parágrafo único, I e III e o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

É o relatório.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



2.1 DO PEDIDO DE REABERTURA DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PELO SR. GILDENÊ PEREIRA DOS SANTOS, PREFEITO MUNICIPAL INTERINO DE PEDRO CANÁRIO

Acerca do tema, assim discorreu a Área Técnica por ocasião da Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019:

O Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, por meio da **Petição Intercorrente 294/2017**, apresentada em **01 de junho de 2017**, solicita a **reabertura do prazo para apresentação de defesa**, com base nas seguintes alegações: **a) “Diversos Processos apreciando o mesmo exercício financeiro: 2013. Prejuízo ao exercício pleno do Contraditório e da Ampla Defesa.** Nobre magistrado, numa síntese dos fatos, o peticionante exerceu o cargo de Prefeito do Município de Pedro Canário, de forma interina, durante 08 (oito) meses do ano de 2013. Por tal razão, e na forma do Regimento Interno desta Corte e da Lei Complementar Estadual que regula a Competência do TCEES, o peticionante é o responsável, pelo menos em parte, da gestão do ente municipal durante aquele exercício. Pois bem, ocorre que, o peticionante tem sido notificado diversas vezes para apresentar manifestação em relação as contas do Exercício de 2013, e ao se dirigir a esta Corte de Contas, tomou conhecimento que há, pelo menos, 03 (três) processos que apreciam as Contas do Município de Pedro Canário/ES, referente ao mencionado Exercício. A questão que leva o peticionante a interpor a presente QUESTÃO DE ORDEM, é o fato de que, há uma situação que precisa ser imediatamente solucionada, que é a apreciação das contas de forma separada. Cada um dos processos encontrados tem como objeto temas comuns e diferentes ao mesmo tempo, mas todos do exercício de 2013. Desta forma, erigir defesa técnica e consistente torna-se sobremaneira pesarosa, pois não se sabe ao certo, qual o processo matriz das contas de 2013, e nem tampouco a implicação de uns sobre os outros. Há imputações que foram solucionadas em um processo, mas que se mantêm em outro, forçando o peticionante a ter que efetuar diversas defesas, quando não deixa de apresentar por entender que já apresentou. Essa situação atrapalha a defesa e até mesmo a apresentação de justificativas e documentos. Tal situação tem impedido o representado de conhecimento inequívoco das situações e achados de auditoria que lhe são imputados a fim de que produza defesa técnica mínima, visto que os fatos dos diversos processos acabam, como dito, por confundir residindo aí flagrante agressão ao princípio do due process of Law, inserto na Carta Magna artigo 5º incisos LIV e LV [...]. A consequência de manutenção do processo com a peça inicial da forma como se encontra, é agredir direito individual do representado, ao qual deve ser outorgada a possibilidade de defender-se integralmente. [...] No caso do EXERCÍCIO DE 2013, a existência de diversos processos, com diversas imputações, e em alguns casos as mesmas se repetem, acaba por dificultar o exercício do direito sagrado a defesa. Posto isso, é fácil constatação que a situação precisa ser revista com URGÊNCIA, pois o jurisdicionado está impossibilitado de defender-se plenamente, pela tramitação simultânea de diversos procedimentos objetivando apurar a situação do exercício de 2013”; **b) “Necessidade de reunião dos feitos para uma instrução única e julgamento único.** Pois bem, prevê a RESOLUÇÃO TC Nº 261, DE 4 DE JUNHO DE 2013, desta Corte de Contas: Art. 277. O apensamento de processos, em caráter definitivo ou temporário, decorrente da conexão ou continência, observará as disposições específicas do Código de Processo Civil. Como se observa essa





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Corte estabeleceu que os casos de apensamento de processos se dará pelas normas contidas no Código de Processo Civil, que por sua vez assim disciplina a matéria: Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado. § 2º (...) § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza: I - quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada; Pois bem, a regra do Código de Processo Civil é clara e simples, devem tramitar em apenso ou conjuntamente os processos: (1) com o mesmo pedido ou causa de pedir; (2) processos que podem gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente; (3) Processos que se relacionarem por conexão ou continência com outro já ajuizado. Nesse espeque, temos em tramitação perante esta Corte de Contas referente ao Exercício de 2013 do município de Pedro Canário, 03 (três) processos no mínimo, sendo eles: 3347/2014 PCA – 2013; 3348/2014 PCA – 2013; 6050/2013 AUDITORIA-2013. O defendente apresentou defesa em alguns e deixou de apresentar em outros por entender que já o havia feito. Essa confusão de procedimentos trouxe prejuízo ao defendente.

Análise:

Inicialmente, cabe destacar que o pedido contido na **Petição Intercorrente 294/2017** pelo Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, **já foi objeto de análise no âmbito do Processo TC 3348/2014, tendo o Conselheiro Relator decidido pelo seu indeferimento**, nos termos da **Decisão em Protocolo nº 360/2017**, transcrita a seguir:

“Trata-se de expediente protocolizado nesta Corte de Contas sob o nº 06563/2017-6 pelo Sr. Gildene Pereira Santos por intermédio da Advogada Mônica Rodrigues Pereira Silveiras inscrita na OAB/ES 27.241, informando que durante 08 meses do ano de 2013 exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Pedro Canário, de forma interina e que tomou conhecimento de que há pelo menos três processos que apreciam as Contas do Município de Pedro Canário referente ao mesmo exercício.

Informa ainda que cada um dos processos tem como objeto temas comuns e diferentes ao mesmo tempo, mas todos do exercício de 2013 aduz assim que não sabe qual processo é matriz das contas de 2013 e nem tampouco a implicação de uns sobre os outros. Com isso, requer que seja determinado o apensamento dos processos por referirem-se ao exercício financeiro de 2013 reunindo assim todos em um julgamento comum e refazer a abertura de prazo para os processos em que não foram apresentadas justificativas. Destaco aqui os referidos processos:

- TC 3347/2014 – Prestação Anual de Ordenador da Prefeitura Municipal de Pedro Canário;
- TC 3348/2014 – Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Pedro Canário;
- TC 6050/2013 – Representação em face da Prefeitura Municipal de Pedro Canário.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

A Instrução Normativa 34/2015, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE-ES do dia 03 de junho de 2015 regulamenta a remessa ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio da internet, dos dados da prestação de contas anual das entidades municipais da administração direta e indireta.

Estão sujeitos à referida instrução normativa os órgãos e entidades públicas integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo, nos âmbitos municipal e estadual, bem como o Poder Judiciário, do Ministério Público e Defensoria Pública, os Regimes de Previdência Social, bem como os ordenadores de despesas, administradores e demais responsáveis abrangidos pelo caput do art. 81 da Lei Complementar Estadual 621/2012, inclusive consórcios públicos e das empresas estatais.

O **Processo TC 3347/2014** trata de Prestação de Contas de Ordenador da Prefeitura Municipal de Pedro Canário referente ao exercício de 2013, e o artigo 3º inciso III da referida instrução normativa diz que:

Art. 3º - Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se como:

III – Contas de gestão: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestação de contas dos administradores de recursos públicos, permitindo o Tribunal de Contas o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo sobre as contas dos ordenadores de despesas, examinando, dentre outros aspectos, a legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas na gestão dos recursos.

Importante destacar que o processo já foi julgado e possui Acórdão nº 00361/2017-1.

Em relação ao **Processo TC 3348/2014** – Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, de acordo com o artigo 3º inciso II da mesma instrução normativa:

II – Contas de governo: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo;

Após consulta no sistema foi observado que o referido processo também já foi apreciado através do Parecer Prévio nº 007/2017.

O Regimento Interno desta Corte de Contas em seu artigo 112, § 3º dispõe:

Art. 122. O Tribunal apreciará as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, mediante parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu regular recebimento.

§ 3º A emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Município não exclui a competência do Tribunal para o julgamento das



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

contas do Prefeito, quando este ordenar despesas ou for responsável pela prática de ato de gestão.

Desta forma, a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Município não exclui a competência desta Corte para o julgamento das contas do Prefeito, quando este ordenar despesas ou for o responsável pela prática de atos de gestão, sendo autuados em apartados.

Já o **Processo TC 6050/2013** trata de Representação em face da Prefeitura Municipal de Pedro Canário e tem como relator o Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, não sendo assim processo de relatoria deste Conselheiro.

Desta forma, não cabe o apensamento dos processos, bem como eventuais justificativas devem ser apresentadas em cada processo, no prazo regimental. Ressalta-se que eventual inconformismo com as decisões proferidas nos autos devem ser formuladas pelas vias recursais apropriadas.”

Em acréscimo aos fundamentos expostos na **Decisão em Protocolo nº 360/2017**, cabe registrar que o objeto do **Processo TC 3347/2014 não guarda nenhuma intercessão com os fundamentos de fato (causa de pedir fática)** do objeto do **Processo TC 6050/2013**.

Por sua vez, quanto ao **Processo TC 3348/2014 já havia sido proferido o Parecer Prévio nº 007/2017**, decisão meritória final equivalente à sentença, **no momento em que a Petição Intercorrente 294/2017 foi apresentada no Processo TC 6050/2013**, o que **torna inviável o reconhecimento de conexão para reunião dos processos para instrução e julgamento único**., nos termos do **art. 55, § 1º do CPC/15**, colacionado a seguir:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os **processos de ações conexas serão reunidos** para decisão conjunta, **salvo se um deles já houver sido sentenciado**.

Com relação à **reabertura do prazo para apresentação de defesa**, cabe ressaltar que **os motivos alegados**, quais sejam, a suposta **conexão** de causas (ainda que eventualmente fosse reconhecida sua existência) e **quantidade de processos** em que o gestor é responsável, **não constituem causa jurídica para alcançar esta finalidade**, haja vista a **ausência de qualquer norma jurídica** com tal previsão.

Frisa-se que o senhor Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, foi **citado** pela **Decisão Monocrática Preliminar DECM 2060/2015**, fl. 695, e que, **mediante requerimento, lhe foi concedida a prorrogação do prazo por mais 30 (trinta) dias para apresentar defesa**, nos termos da **Decisão Monocrática nº 525/2016**, fls. 715-718. No entanto, **deixou de apresentar razões de justificativa, mesmo com a prorrogação do prazo**, tendo sido **decretada sua revelia** pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.

Após a decretação de sua revelia, o senhor Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, **tendo constituído novo patrono para a causa**, apresentou a **Petição Intercorrente 294/2017**, em **01 de junho de 2017**, solicitando a **reabertura do prazo para apresentação de defesa**. No



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

entanto, tal requerimento mostra-se impossível de ser acolhido diante da existência da preclusão temporal, bem como em razão da ausência de qualquer prejuízo ao exercício da ampla defesa do gestor, tendo em vista que a citação foi realizada de forma válida, inclusive tendo sido prorrogado o prazo para apresentar defesa.

*Ante o exposto, sugere-se que seja afastada a questão de ordem, suscitada pelo Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário.*

Tendo a Área Técnica bem enfrentado o tema acima, adoto seu posicionamento como razões de decidir, no sentido de negar o pleito do requerente quanto à reabertura do prazo processual para apresentação de defesa.

2.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL 1.072/2013

A auditoria realizada apontou como irregularidade a concessão de aumento de remuneração aos servidores públicos da Prefeitura, aumento esse que teve como base a Lei Municipal nº 1.072/2013, mais especificamente seus artigos 1º e 2º. Essa irregularidade se desdobra nas seguintes:

- Infringência aos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Municipal nº 1.072/2013.
- Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como de declaração do gestor acerca da adequação orçamentária e financeira à lei orçamentária anual e da compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias
- Aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato ou violação aos princípios da moralidade e da eficiência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

A Área Técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019-6, muito bem discorreu sobre as razões que deram origem às irregularidades, a saber, dispositivos da Lei Municipal n. 1.072/2013, conforme transcrevemos abaixo:

*A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao analisar o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), encaminhado pelo então **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), constatou que **tal ato legislativo promoveu indevido aumento real (superior à inflação apurada no período) da remuneração** dos servidores públicos da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário**, **em momento (março de 2013) no qual já se encontrava extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal**, o que é **terminantemente vedado** pela **Lei de Responsabilidade Fiscal**, **além de tal despesa não possuir autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal e na Lei Orçamentária Anual**, conforme exigido pela **Constituição da República**.*

*Registra-se que **o gestor apontado como responsável neste tópico**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino), **não apresentou razões de justificativas**, embora tenha sido devidamente citado para defender-se, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido **decretada sua revelia** pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.*

*Por conseguinte, entendemos que os **fundamentos utilizados** pela Equipe de Auditoria no **Relatório de Auditoria de Denúncia RA-D nº 14/2015** **são suficientes para manter a irregularidade** constante deste tópico, pelos próprios argumentos apresentados, conforme exposto a seguir.*

*De fato, a Equipe de Auditoria demonstrou que **no primeiro quadrimestre do exercício de 2013 (abril de 2013)**, momento da concessão do aumento de remuneração aos servidores públicos pela **Lei Municipal nº 1.072/2013**, **a despesa com pessoal do Poder Executivo de Pedro Canário correspondia a 53,08%** (cinquenta e três inteiros e oito centésimos por cento) **da sua receita corrente líquida**, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal** (fls. 456 e 457 do Proc. TC 6050/2013), bem como que, em **março de 2013**, mês de aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013**, **o limite de despesa de pessoal**, no período acumulado de 12 (doze) meses, **se encontrava em 51,9% (cinquenta e***



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

um inteiros e nove décimos por cento) da receita corrente líquida, conforme Demonstrativo de Despesa com Pessoal (fl. 455 do Proc. TC 6050/2013).

Dessa forma, a Lei Municipal nº 1.072/2013 foi editada em momento no qual já havia sido ultrapassado o limite prudencial de 51,3% (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) da receita corrente líquida, correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do percentual máximo (54% da receita corrente líquida) fixado como limite de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o que é expressamente vedado pelo art. 22, parágrafo único, I e III da LRF c/c os arts. 19, III e 20, III, “b”, também da LRF, reproduzidos a seguir:

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:

[...]

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

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

[...]

III – na esfera municipal:

[...]

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

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

[...]

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

Não bastasse isso, o aumento da remuneração dos servidores públicos proporcionado pela Lei Municipal nº 1.072/2013, antes desta lei ter sua eficácia suspensa por decisão cautelar do Poder Judiciário, provocou a extrapolação do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

limite máximo de despesa com pessoal (54% da receita corrente líquida), fixado para o **Poder Executivo Municipal, no 2º quadrimestre do exercício de 2013**, uma vez que tal despesa atingiu 59,99% (cinquenta e nove inteiros e noventa e nove centésimos por cento) da receita corrente líquida municipal, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal** (fls. 458 e 459 do Proc. TC 6050/2013), em violação aos arts. 19, III e 20, III, “b” da LRF.

Desta feita, considerando-se que a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** e a **Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.063/2012)** do **Município de Pedro Canário** para o **exercício de 2013** (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013) condicionam a autorização para concessão de aumento de remuneração aos servidores públicos municipais à observância dos limites de despesa com pessoal, estabelecidos nos arts. 19 e 20 da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)**, conclui-se que o aumento de despesa com pessoal, promovido pela **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), foi realizado sem autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias e sem prévia dotação orçamentária suficiente na Lei Orçamentária Anual, senão vejamos:

Lei de Diretrizes Orçamentárias (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.022/2012

CAPÍTULO VI

**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 29 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**Lei Orçamentária Anual (exercício 2013) – Lei Municipal nº
1.063/2012**

CAPÍTULO VI

**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 25 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.

Tal situação afronta o art. 169, § 1º da Constituição da República de 1988, que exige autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão orçamentária suficiente para a concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração ou alteração de estrutura de carreiras de servidores públicos, o que acarreta a nulidade de pleno direito (absoluta) do ato que provocar aumento de despesa, nos termos do art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se observa a seguir:

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Constituição da República de 1988





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Também o *Parquet* de Contas, no Parecer 01424/2020-4, além de anuir ao posicionamento técnico quanto à inconstitucionalidade, muito bem lembrou que haveria a necessidade de se instaurar incidente de inconstitucionalidade em relação aos artigos 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.072/2013, o que foi feito, tendo sido gerada a Decisão 00961/2020 – Plenário, que decidiu pela notificação do atual prefeito municipal de Pedro Canário, Sr. Bruno Teófilo Araújo, para que no prazo de 15 (quinze) dias se manifestasse acerca da arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos em questão, tendo esse restado silente, após devidamente notificado.

Abaixo, transcrevemos o trecho da manifestação ministerial que aponta a dita inconstitucionalidade:

Neste contexto, cabe observar que a inconstitucionalidade está atrelada à previsão constante dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.072/2013 para aumento de remuneração concedido aos servidores públicos do poder executivo quando já havia sido extrapolado o limite prudencial com despesa de pessoal, bem como ao momento de aprovação da referida lei, em 28/03/2013, período este abarcado pelos 180 dias anteriores ao final do mandato.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Com efeito, as normas supracitadas infringem ao art. 169, caput, da CRFB/88 c/c os arts. 19, III, 20, III, “b” e 22, parágrafo único, I e III e o art. 21, parágrafo único, da LRF, conforme demonstrado na instrução conclusiva, vejamos:

Nesse contexto, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas verificou que o Prefeito Municipal Interino, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, exerceu provisoriamente este cargo até o dia 30 de agosto de 2013 (Doc. 07), em razão de problema envolvendo o registro de candidatura do vencedor da eleição municipal de 2012 para o cargo de Prefeito, Sr. Antônio Wilson Fiorotti. Isto significa que, para respeitar o período de 180 (cento e oitenta) dias estipulado na supracitada norma legal, o Prefeito Municipal Interino teria que enviar o Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06) para a Câmara Municipal e esta aprová-lo até o dia 03 (três) de março de 2013.

No entanto, constatou-se que o Prefeito Municipal Interino, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, enviou o Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06) para a Câmara Municipal no dia 13 de março de 2013, resultando na aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) somente no dia 28 de março de 2013, a qual provocou aumento de despesa com pessoal, conforme já demonstrado no tópico 2.1.1 deste relatório. Dessa forma, a Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06), que concedeu aumento de remuneração aos servidores públicos da Prefeitura de Pedro Canário, deve ser considerada inconstitucional e nula perante o art. 169, caput da CRFB/88 c/c o art. 21, parágrafo único da LRF.

Da mesma forma, verifica-se a inconstitucionalidade do regramento municipal, em razão de afronta aos princípios da eficiência, moralidade, e impessoalidade, haja vista a ausência de cautela e diligência na conduta do gestor de aumentar despesa de pessoal, ciente do caráter provisório de seu mandato, bem como do uso da máquina pública em benefício próprio, uma vez que a concessão do aumento, beneficiou em percentual de 94% a categoria na qual é titular de cargo efetivo do executivo, e ainda, para promoção pessoal, ao passo que concorria ao cargo de Prefeito nas eleições suplementares.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Extrai-se do art. 169, caput, da Constituição Federal 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.”.

A lei complementar, n.101/2000, por sua vez, sujeitou os limites da despesa de pessoal na Administração Pública da seguinte forma:

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

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

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

[...]

III - na esfera municipal:

[...]

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

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

[...]

*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
(grifei)*

Na espécie, observa-se, primeiramente, o desacato pela legislação municipal, verificado no aumento de despesa com pessoal quando já ultrapassado limite prudencial, não encontrando guarida na Constituição Federal, que de forma expressa obriga o gestor aos limites impostos na supramencionada lei complementar.

Além disso, dispõe a lei de responsabilidade a vedação de expedição de qualquer ato que acarrete aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular.

As manifestações técnicas colacionadas aos autos deixam evidente a publicação da lei em exame em 28/03/2013, dentro do período dos 180 dias anteriores ao término de seu mandato, o que ocasionou aumento na despesa com as remunerações dos servidores do órgão, violando, portanto, normativos expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste ponto, necessário ressaltar que o Parecer Consulta proferido por esta Corte de Contas, já se posicionou quanto o descumprimento do aludido regramento:

PARECER/CONSULTA TC-001/2012

DOE: 25.1.2012, p.16

PROCESSO - TC-6955/2008

INTERESSADO – CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS

ASSUNTO-CONSULTA

Além de respeitar a necessidade de lei em sentido estrito/formal e a iniciativa privativa do Poder Legislativo Municipal para os seus servidores, a Câmara deverá observar também o disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece o seguinte: Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I – as exigências dos arts . 16 e 17 desta Lei



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 [grifo nosso]. A expressão “nulidade de pleno direito”, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade apenas declarar, independentemente de provocação”. Nesses casos, não há que se falar em convalidação, pois não se trata de caso de nulidade relativa, mas absoluta. A referida autora destaca, ainda, que a intenção do legislador ao estabelecer a regra do parágrafo único foi: [...] impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. No mesmo sentido, Kiyoshi Harada esclarece que: Essa disposição de lato teor ético coíbe a ação danosa do governante. Visa colocar um ponto final no festival de benesses com que eram contempladas determinadas categorias de servidores públicos, no final de governo, com o objetivo de deixar uma boa lembrança e, às vezes, criar embaraços ao sucessor oposicionista. Para não incorrer na proibição estabelecida no parágrafo único, do art. 21, da LC n. 101/2000, portanto, é importante identificar o que o legislador entendeu como ato que aumenta a despesa com pessoal. Segundo Harada, nesse conceito estão inseridos os atos constitutivos de direitos praticados no período em questão, como p. ex., a concessão de adicional a servidores públicos com base em lei aprovada nesse interregno. A contrario sensu, não estariam proibidos, segundo o citado autor, a concessão de benefícios a servidores autorizados por lei pretérita. Isso porque o ato constitutivo teria ocorrido antes do período restritivo, restando para ocasião ulterior somente os atos executórios, de natureza declaratória. Na hipótese em tela, portanto, se o abono pecuniário tiver sido aprovado por lei anterior ao período de 180 dias, nada obsta que seja concedido nesse interregno, haja vista que o pagamento é ato meramente executório, de natureza declaratória. Maria Sylvia Di Pietro, por sua vez, vai além e argumenta que não estão vedados pelo dispositivo em comento os atos de investidura ou os



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas sim o aumento de despesa com pessoal no período assinalado.

Como bem ponderado pela equipe de auditoria, a fixação de aumento da remuneração de servidores, nos moldes da norma municipal em comento, afronta diretamente os princípios da eficiência, moralidade e impessoalidade, na medida em que confere o aumento de 94% para categoria de servidor na qual o responsável é titular de cargo e, ainda, com intuito de lograr promoção pessoal, com o uso da máquina pública, haja vista que era candidato a prefeito das eleições suplementares.

O princípio da moralidade, com frequência, é invocado pela jurisprudência pátria para expurgar do ordenamento jurídico normas que destoam do conteúdo axiológico do art. 37 da Constituição Federal, consoante se denota da Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 590053047, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: Elías Elmyr Manssour, Julgado em 17/06/1991:

[...] NORMA QUE BURLA A EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE CONCURSO PÚBLICO, ATINGINDO O PRINCIPIO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA. A EXISTENCIA DE DISPOSICAO INDENTICA NA CONSTITUIÇÃO, CUJA VIGENCIA FOI SUSPENSA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NÃO PREJUDICA A DECLARACAO DE INCONSTITUCIONAL DA LEI MUNICIPAL. RECONHECIMENTO UNANIME DA PROCEDENCIA DA ARGUICAO. RECONHECIMENTO DE RELACAO DE EMPREGO A PRESTADORES DE SERVICOS, COM DECLARACAO DE ESTABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA A UNANIMIDADE, EM QUE PESE O DISPOSTO NO ART-49 DAS DISPOSICOES TRANSITORIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, CUJA VIGENCIA ESTA SUSPENSA LIMINARMENTE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Verifica-se, portanto, às escâncaras, o antagonismo da legislação municipal, em evidente afronta ao art. 169, caput, da Constituição Federal, bem como aos princípios da eficiência, impessoalidade e moralidade insculpidos no art. 37, caput, da Magna Carta.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Cumpre ressaltar, que Unidade Técnica, apesar de apontar a inconstitucionalidade mencionada, aduziu: “como a Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) já teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar do juízo da Comarca de Pedro Canário, proferida em 10 de julho de 2013 nos autos do Processo nº 000084004.2013.8.08.0051, a qual foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (Agravado de Instrumento nº 0000877-31.2013.8.08.0051 – Quarta Câmara Cível), é desnecessário que esta Corte de Contas venha a adotar qualquer medida neste sentido.”

Contudo, insta esclarecer que em nada interfere, o fato da questão estar sendo discutida judicialmente, pois “a existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre o mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas (cível, criminal e administrativa). O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida” (TCU, Acórdão 115/2018 – Segunda Câmara, Rel. Ana Arraes).

Isso porque a jurisdição exercida pelos Tribunais de Contas “tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa. Não há bis in idem caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância” (TCU, Acórdão 1000/2015 – Plenário, Rel. Benjamin Zymler).

Pois bem.

Na 37ª Sessão Plenária de 27 de outubro de 2020, proferiu-se o seguinte *decisum*:

1. ACÓRDÃO TC-1214/2020:

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

1.1. NEGAR EXEQUIBILIDADE aos artigos 1º e 2º da Lei Municipal n. 1.072/2013, por infringência ao art. 169, *caput* da Constituição Federal (c/c os arts.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

19, III, 20, III, “b” e 22, parágrafo único, I e III e o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal), formando-se o respectivo prejudgado.

1.2. DAR CIÊNCIA, na forma regimental.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/10/2020 - 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

2.3 DO MÉRITO

Passa-se agora ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados no Relatório de Auditoria RA-O 14/2015 e na Instrução Técnica Inicial ITI 2114/2015.

O *Parquet* de Contas muito bem externou, no Parecer 01424/2020, que o caso em questão merece ser tratado com urgência, considerando risco de prescrição, pois, considerando que a citação válida dos Srs. Gildenê Pereira dos Santos e Antônio Wilson Fiorot teria ocorrido em 18/11/2015 e 08/08/2016, respectivamente, restaria pouco tempo para que a prescrição se consumasse.

Assim, adentro no mérito.

2.3.1 CONCESSÃO DE AUMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS DA PREFEITURA DE PEDRO CANÁRIO PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.072/2013

O presente indício é desdobrado em três. Assim, sua análise será individualizada.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



2.3.1.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.072/2013

Assim trouxe a Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019:

3.1.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.072/2013

Critério: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.063/2012 (Lei Orçamentária Anual).

Responsável:

Identificação: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino)

Conduta/Nexo – Deflagrar processo legislativo, por meio do Projeto de Lei nº 08/2013, que resultou na concessão de aumento de remuneração aos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, com a aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013, quando já havia sido extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal previsto no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00). Ademais, o aumento de despesa com pessoal provocado pela Lei Municipal nº 1.072/2013 foi realizado sem autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como sem prévia e suficiente dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual, em afronta ao art. 169, § 1º da CRFB/88.

Dos Fatos

O **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 14/2015**, encampado pela **Instrução Técnica Inicial ITI 2114/2015**, descreveu a presente irregularidade da seguinte forma:

“A **Constituição da República de 1988** estabelece que a **despesa com pessoal** dos Entes Federativos **não poderá exceder aos limites impostos por lei complementar (LC 101/00)**, bem como **condiciona a concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração ou alteração de estrutura de carreiras** de servidores públicos cumulativamente à existência





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

de previsão orçamentária suficiente e à autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, in verbis:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/00), ao regulamentar o supratranscrito dispositivo constitucional, estipulou que o Poder Executivo Municipal não poderá exceder a 54% (cinquenta e quatro por cento) de sua receita corrente líquida com despesa de pessoal. Por sua vez, caso seja ultrapassado 95% (noventa e cinco por cento) do referido percentual, ou seja, **51,3%** (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) da receita corrente líquida (chamado limite prudencial), fica vedado ao Poder Executivo conceder aos servidores públicos vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, bem como promover alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, senão vejamos:

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:

[...]

III – **Municípios: 60% (sessenta por cento).**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

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

[...]

III – na esfera municipal:

[...]

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

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

[...]

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

Por sua vez, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** e a **Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.063/2012)** do **Município de Pedro Canário** para o **exercício de 2013 (Doc. 04)** também **condicionam a autorização para concessão de aumento de remuneração** aos servidores públicos municipais **à observância dos limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)**, conforme podemos observar:

Lei de Diretrizes Orçamentárias (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.022/2012

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL

ENCARGOS SOCIAIS

Art. 29 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções **ou alteração de estrutura de carreira,** bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:**

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.

Lei Orçamentária Anual (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.063/2012

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL

ENCARGOS SOCIAIS

Art. 25 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.

*Posto isso, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas verificou que, no primeiro quadrimestre do exercício de 2013 (abril de 2013), momento da concessão do aumento de remuneração aos servidores públicos pela **Lei Municipal nº 1.072/2013**, a despesa com pessoal do Poder Executivo de Pedro Canário correspondia a 53,08% (cinquenta e três inteiros e oito centésimos por cento) da sua receita corrente líquida, de acordo com **Demonstrativo de Despesa com Pessoal (Doc. 02)**. Verificou ainda que, em março de 2013, mês de aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013**, o limite de despesa de pessoal, no período acumulado de 12 (doze) meses, se encontrava em 51,9% (cinquenta e um inteiros e nove décimos por cento) da receita corrente líquida, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal (Doc. 02)**.*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Constata-se, portanto, que a Lei Municipal nº 1.072/2013 foi editada em momento no qual já havia sido ultrapassado o limite prudencial de 51,3% (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) da receita corrente líquida, incidindo, assim, a vedação contida no art. 22, parágrafo único, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse sentido também se encontram as **informações** acerca do **limite de despesa com pessoal**, constante nas fls. 100 e 101 do **Processo TC nº 6050/2013**, apresentada pelo **Ministério Público Estadual** quando da propositura de **ação civil pública**.

Nesse passo, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao efetuar comparação entre a **tabela de salários** estipulada na **Lei Municipal nº 1.034/2012 (Doc. 05)**, vigente a partir de abril de 2012, e a **tabela de salários** estabelecida pela **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, verificou que esta última lei (Doc. 06) concedeu **aumento real de remuneração, superior à inflação de 7,22%** (sete inteiros, dois décimos e dois centésimos por cento), segundo o **INPC (Doc. 03)**, acumulada no período de um ano (abril de 2012 a março de 2013), mediante a fixação de **percentuais diferentes** para cada categoria. Seguem abaixo alguns exemplos:

CATEGORIA	LEI 1.034/2012 – Vencimento Básico Inicial	LEI 1.072/2013 – Vencimento Básico Inicial	PERCENTUAL DE AUMENTO
Fiscal Municipal II	R\$ 933,13	R\$ 1.811,98	94,18 %
Técnico Municipal de Nível Médio III	R\$ 1.253,32	R\$ 2.100,58	67,6 %
Operador de Máquinas Pesadas	R\$ 933,13	R\$ 1.563,03	67,5 %



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicilliotti da Cunha

Agente Administrativo III	R\$ 1.081,40	R\$ 1.563,03	44,54 %
Procurador I	R\$ 2.990,01	R\$ 3.600,00	20,4 %

Cabe ressaltar que os **percentuais diferentes de aumento** concedidos para as diversas categorias pela **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, por si só, já a descaracteriza como instrumento de **revisão geral anual**, a qual deve ser concedida **igualmente a todos os servidores sem distinção de índices**, nos termos do art. 37, X da CRFB/88. Além disso, **os percentuais de reajuste foram bastante superiores à inflação acumulada do período, configurando-se aumento real na remuneração dos servidores.**

Desse modo, conclui-se que o **aumento de remuneração** concedido aos servidores públicos do Município de Pedro Canário pela **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)** foi **inconstitucional** perante o art. 169, caput da CRFB/88 c/c os arts. 19, III, 20, III, “b” e 22, parágrafo único, I e III da LRF, tendo em vista que, **no momento de sua concessão, já havia sido extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal.**

Não bastasse isso, considerando que a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** e a **Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.063/2012)** do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013 (Doc. 04) condicionavam a autorização para concessão de aumento de remuneração à **observância dos limites de despesa com pessoal** estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), é possível concluir que **o aumento de despesa com pessoal provocado pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) foi realizado sem autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias e sem prévia dotação orçamentária suficiente na Lei Orçamentária Anual, em afronta ao art. 169, § 1º da CRFB/88.** Nessa situação, o art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a **nulidade de pleno direito (absoluta) do ato que provoque aumento de despesa, in verbis:**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Por fim, salienta-se que, como a Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) já teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar do juízo da Comarca de Pedro Canário, proferida em 10 de julho de 2013 nos autos do Processo nº 0000840-04.2013.8.08.0051, a qual foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (Agravado de Instrumento nº 0000877-31.2013.8.08.0051 – Quarta Câmara Cível), é desnecessário que esta Corte de Contas venha a adotar qualquer medida neste sentido.

Ante o exposto, sugere-se a citação do gestor para prestar esclarecimentos.”

Justificativas dos gestores

Embora tenha sido devidamente citado, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, não apresentou razões de justificativa, tendo sido decretada sua revelia pela Decisão Monocrática nº 1838/2016.

Análise

A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao analisar o Projeto de Lei nº 08/2013 (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), encaminhado pelo então Prefeito Municipal Interino, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, que resultou na aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013 (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), constatou que tal ato legislativo promoveu indevido aumento real (superior à inflação apurada no período) da remuneração dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, em momento (março de 2013) no qual já se encontrava extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o que é terminantemente vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de tal despesa não possuir autorização na Lei



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

de Diretrizes Orçamentárias Municipal e na Lei Orçamentária Anual, conforme exigido pela **Constituição da República**.

Registra-se que **o gestor apontado como responsável neste tópico**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino), **não apresentou razões de justificativas**, embora tenha sido devidamente citado para defender-se, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido **decretada sua revelia** pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.

Por conseguinte, entendemos que os **fundamentos utilizados** pela Equipe de Auditoria no **Relatório de Auditoria de Denúncia RA-D nº 14/2015** **são suficientes para manter a irregularidade** constante deste tópico, pelos próprios argumentos apresentados, conforme exposto a seguir.

De fato, a Equipe de Auditoria demonstrou que **no primeiro quadrimestre do exercício de 2013 (abril de 2013)**, momento da concessão do aumento de remuneração aos servidores públicos pela **Lei Municipal nº 1.072/2013**, **a despesa com pessoal do Poder Executivo de Pedro Canário correspondia a 53,08%** (cinquenta e três inteiros e oito centésimos por cento) **da sua receita corrente líquida**, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal** (fls. 456 e 457 do Proc. TC 6050/2013), bem como que, em **março de 2013**, mês de aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013**, **o limite de despesa de pessoal**, no período acumulado de 12 (doze) meses, **se encontrava em 51,9% (cinquenta e um inteiros e nove décimos por cento) da receita corrente líquida**, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal** (fl. 455 do Proc. TC 6050/2013).

Dessa forma, a **Lei Municipal nº 1.072/2013** foi editada em momento no qual **já havia sido ultrapassado o limite prudencial de 51,3%** (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) **da receita corrente líquida**, correspondente a **95%** (noventa e cinco por cento) **do percentual máximo (54% da receita corrente líquida) fixado como limite de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal**, o que é **expressamente vedado** pelo art. 22, parágrafo único, I e III da LRF c/c os arts. 19, III e 20, III, “b”, também da LRF, reproduzidos a seguir:

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:**

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

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

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

[...]

III – na esfera municipal:

[...]

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

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

[...]

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

Não bastasse isso, o **aumento da remuneração** dos servidores públicos proporcionado pela **Lei Municipal nº 1.072/2013**, antes desta lei ter sua eficácia suspensa por decisão cautelar do Poder Judiciário, **provocou a extrapolação do limite máximo de despesa com pessoal (54% da receita corrente líquida)**, fixado para o **Poder Executivo Municipal, no 2º quadrimestre do exercício de 2013**, uma vez que **tal despesa atingiu 59,99%** (cinquenta e nove inteiros e noventa e nove centésimos por cento) **da receita corrente líquida** municipal, conforme **Demonstrativo de Despesa com Pessoal** (fls. 458 e 459 do Proc. TC 6050/2013), em violação aos **arts. 19, III e 20, III, “b” da LRF**.

Desta feita, considerando-se que a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** e a **Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.063/2012)** do **Município de Pedro Canário** para o **exercício de 2013** (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013) **condicionam a autorização para concessão de aumento de remuneração** aos servidores públicos municipais **à observância dos limites de despesa com pessoal**, estabelecidos nos **arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)**, conclui-se que **o aumento de despesa com pessoal**, promovido pela **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), **foi realizado sem autorização específica da Lei de Diretrizes**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Orçamentárias e sem prévia dotação orçamentária suficiente na Lei Orçamentária Anual, senão vejamos:

Lei de Diretrizes Orçamentárias (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.022/2012

CAPÍTULO VI

**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 29 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.

Lei Orçamentária Anual (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.063/2012

CAPÍTULO VI

**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 25 – A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo Poder Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se observados os limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Parágrafo Único. O reajustamento de remuneração de pessoal deverá respeitar as condições estabelecidas nos incisos I, II e III deste artigo.

Tal situação **afronta o art. 169, § 1º da Constituição da República de 1988**, que exige **autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão orçamentária suficiente** para a concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração ou alteração de estrutura de carreiras de servidores públicos, o que acarreta a **nulidade de pleno direito (absoluta) do ato que provocar aumento de despesa**, nos termos do art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se observa a seguir:

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Constituição da República de 1988

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ante o exposto, sugere-se a **manutenção** da irregularidade, descrita no **tópico 3.1.1** desta Instrução Técnica Conclusiva, com relação ao Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, bem como sua



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



condenação à sanção de multa, nos termos do art. 135, II da Lei Complementar 621/2012.

Diante da instrução desencadeada, adoto o posicionamento técnico acima exarado como razões de decidir, no sentido de manter a irregularidade.

2.3.1.2 AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, BEM COMO DE DECLARAÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Assim trouxe a Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019:

3.1.2 AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, BEM COMO DE DECLARAÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Critério: Artigo 15, artigo 16, caput, I e II, § 1º, I e II, e § 2º, artigo 17, caput, § 1º e § 6º e artigo 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Responsável:

Identificação – Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

Conduta/Nexo – Deixar de realizar estimativa de impacto orçamentário-financeiro para deflagrar processo legislativo, por meio do Projeto de Lei nº 08/2013, que resultou na concessão de aumento de remuneração aos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, com a aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013. Além disso, deixou de realizar declaração acerca da adequação orçamentária e financeira do ato que provocou aumento de despesa à lei orçamentária anual, bem como acerca da sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Dos Fatos

O **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 14/2015**, encampado pela **Instrução Técnica Inicial ITI 2114/2015**, descreveu a presente irregularidade da seguinte forma:

“A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas verificou, conforme demonstrado no **tópico anterior (2.1.1)**, que a **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)** promoveu **aumento real de remuneração** para os servidores públicos da **Prefeitura de Pedro Canário**, e não simples revisão geral anual. Nesse contexto, o **art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece que **o ato que provoque aumento de despesa com pessoal deve observar as exigências impostas pelos arts. 16 e 17 do mesmo diploma legal**, sob pena de **nulidade de pleno direito (absoluta)**, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

O **aumento de despesa com pessoal** tem **nítido caráter continuado**, pois provoca **efeitos financeiros** não apenas no exercício que entrar em vigor, mas também nos seguintes. Dessa forma, **a geração de aumento de despesa com pessoal deve vir acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor, bem como nos dois exercícios subsequentes**, nos termos do **art. 17, caput e § 1º** combinado com o **art. 16, I**, todos da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, transcritos a seguir:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo **que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

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;

Salienta-se que o art. 17, § 6º da Lei de Responsabilidade Fiscal **somente exige o gestor do dever de realizar estimativa de impacto orçamentário-financeiro na hipótese de concessão de revisão geral anual.** A partir de uma leitura a contrario sensu do referido dispositivo legal, denota-se que **para a concessão de aumento real de remuneração aos servidores públicos**, tal como procedido pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06), **deve ser realizada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a qual deve ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas**, nos termos do art. 16, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Transcrevem-se abaixo os dispositivos citados:

Art. 17. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem **ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**

Art. 16. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Além disso, o art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o gestor apresente **declaração acerca da adequação orçamentária e financeira do ato que provoque aumento de despesa à lei orçamentária anual, bem como acerca da sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, in verbis:

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

[...]

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

No entanto, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao analisar o **Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06)**, encaminhado pelo então **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, constatou a **ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e das respectivas premissas e metodologia de cálculo utilizadas**. Também foi constatada a **ausência de declaração acerca da adequação orçamentária e financeira da Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) à lei orçamentária anual, bem como acerca da sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, embora esta lei tenha proporcionado aumento de despesa com pessoal.

De qualquer forma, conforme demonstrado no **tópico anterior (2.1.1)**, o **aumento de despesa com pessoal**, resultante da **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, **foi efetuado com desrespeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ademais, como também demonstrado no **tópico anterior (2.1.1)**, o **art. 29 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** do Município de Pedro Canário para o **exercício de 2013 (Doc. 04)** **restou violado**. Assim, **a Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) não pode ser considerada adequada com a lei orçamentária anual nem compatível com a lei de diretrizes orçamentárias**, nos termos do **art. 16, § 1º, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal**, senão vejamos:

Art. 16. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se:**

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja **abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie**, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;**

II – compatível com o plano plurianual e **a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que** se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições**.

Por fim, tendo em vista o não atendimento ao disposto nos **arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, **o aumento de despesa com pessoal provocado pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) deve ser**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

considerado não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público,
nos termos do **art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, in verbis:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Ante o exposto, sugere-se a **citação** do gestor para prestar esclarecimentos.”

Justificativas dos gestores

Embora tenha sido devidamente citado, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, **não apresentou razões de justificativa**, tendo sido **decretada sua revelia** pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.

Análise

A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao analisar o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), encaminhado pelo então **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), constatou a **ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro** e das respectivas **premissas e metodologia de cálculo** utilizadas, bem como a **ausência de declaração** acerca da **adequação orçamentária e financeira** do **Projeto de Lei nº 08/2013 à lei orçamentária anual** e acerca da sua **compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, embora tal Projeto de Lei tenha proporcionado **aumento de despesa com pessoal**.

Registra-se que **o gestor apontado como responsável neste tópico**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino), **não apresentou razões de justificativas**, embora tenha sido devidamente citado para defender-se, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido **decretada sua revelia** pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.

Por conseguinte, entendemos que os **fundamentos utilizados** pela Equipe de Auditoria no **Relatório de Auditoria de Denúncia RA-D nº 14/2015** **são**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

suficientes para manter a irregularidade constante deste tópico, pelos próprios argumentos apresentados, conforme exposto a seguir.

Com efeito, o aumento real da remuneração (superior à inflação apurada no período) dos servidores públicos da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário**, promovido pela **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), conforme demonstrado no **tópico anterior (3.1.1)** desta Instrução Técnica Conclusiva, constitui aumento de despesa com nítido caráter continuado, pois provoca **efeitos financeiros** não apenas no exercício que entrar em vigor, mas também nos seguintes.

Dessa forma, o aumento de despesa com pessoal deveria vir acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entraria em vigor, bem como nos dois exercícios subsequentes, a qual deveria vir acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme dispõe o **art. 17, caput** e § 1º combinado com o **art. 16, I e § 2º**, todos da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, sob pena de o ato que provocou tal aumento de despesa ser considerado nulo de pleno direito (nulidade absoluta), nos termos do **art. 21, I** da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, senão vejamos:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

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;

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Além disso, tendo em vista que o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), **proporcionou aumento de despesa com pessoal**, o então **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, deveria ter encaminhado tal projeto acompanhado de **declaração** acerca da sua **adequação orçamentária e financeira à lei orçamentária anual** e acerca da sua **compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, conforme exige o art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

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

[...]

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.

Não obstante a **ausência dos supracitados documentos**, cabe ressaltar que o **aumento de despesa com pessoal**, proporcionado pelo **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), **foi efetuado com desrespeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal** e também **não era compatível com o art. 29 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012) do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013** (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013), conforme demonstrado no **tópico anterior (3.1.1)**. Dessa forma, o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), **não pode ser considerado adequado com a lei orçamentária anual** (já que foram ultrapassados os limites estabelecidos pela LRF para o exercício) **nem compatível com a lei de diretrizes orçamentárias**, nos termos do art. 16, § 1º, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, colacionado a seguir:

Art. 16. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja **abrangida por crédito genérico, de**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Posto isso, considerando-se o não atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o aumento de despesa com pessoal proporcionado pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013) deve ser considerado não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Ante o exposto, sugere-se a manutenção da irregularidade, descrita no tópico 3.1.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, com relação ao Sr. Gildenê Pereira dos Santos, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, bem como sua condenação à sanção de multa, nos termos do art. 135, II da Lei Complementar 621/2012.

Diante da instrução desencadeada, adoto o posicionamento técnico acima exarado como razões de decidir, no sentido de manter a irregularidade.

2.3.1.3 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO OU VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA

Assim trouxe a Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019:

3.1.3 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO OU VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Critério: Princípios da Moralidade e da Eficiência, previsto no artigo 37, caput da Constituição da República de 1988; Artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

Responsável:

Identificação – Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

Conduta/Nexo – Deflagrar processo legislativo, por meio do Projeto de Lei nº 08/2013, que resultou na aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013, que provocou aumento de despesa com pessoal dentro dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do Prefeito Municipal Interino. Ademais, deflagrou o processo legislativo, que resultou em aumento de despesa com pessoal, ciente da condição de provisoriedade com que ocupava o cargo de Prefeito Municipal, violando os princípios da moralidade e da eficiência.

Dos Fatos

O **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 14/2015**, encampado pela **Instrução Técnica Inicial ITI 2114/2015**, descreveu a presente irregularidade da seguinte forma:

“Estipula o **art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)**, com a finalidade de preservar a **autonomia administrativa e viabilidade financeira das gestões posteriores, que é nulo de pleno direito o ato** de que resulte **aumento de despesa com pessoal** expedido nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder** ou órgão, in verbis:

Art. 21. Parágrafo único. Também **é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder** ou órgão referido no art. 20.

Nesse contexto, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas verificou que o **Prefeito Municipal Interino, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, exerceu provisoriamente este cargo até o dia 30 de agosto de 2013 (Doc. 07)**, em razão de problema envolvendo o **registro de candidatura do vencedor da eleição municipal de 2012** para o cargo de Prefeito, Sr. Antônio Wilson Fiorotti. Isto significa que, **para respeitar o período de 180 (cento e**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

oitenta) dias estipulado na supracitada norma legal, o **Prefeito Municipal Interino** teria que enviar o **Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06)** para a Câmara Municipal e esta aprová-lo até o dia 03 (três) de março de 2013.

No entanto, constatou-se que o **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, enviou o Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06) para a Câmara Municipal no dia 13 de março de 2013, resultando na aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06) somente no dia 28 de março de 2013, a qual provocou aumento de despesa com pessoal, conforme já demonstrado no **tópico 2.1.1** deste relatório. Dessa forma, a **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, que concedeu **aumento de remuneração** aos servidores públicos da Prefeitura de Pedro Canário, deve ser considerada inconstitucional e nula perante o **art. 169, caput da CRFB/88 c/c o art. 21, parágrafo único da LRF**.

Por outro lado, cabe consignar que no momento do envio do **Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06)** e da aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, em **março de 2013**, o **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, não sabia com exatidão a data do término do seu mandato provisório, a qual só foi definida com a expedição do calendário da eleição suplementar pela Resolução nº 73/2013 (Doc. 09) do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), em **22 de maio de 2013**. Ainda assim, mesmo que eventualmente possa existir dúvida quanto à incidência da **regra prevista no art. 21, parágrafo único da LRF** à situação em análise, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas entende que restou caracterizada a violação aos Princípios da Moralidade e da Eficiência (art. 37, caput da CRFB/88), conforme passamos a expor.

O Sr. Gildenê Pereira dos Santos foi eleito vereador nas eleições municipais de 2012 e, na condição de **Presidente da Câmara Municipal**, assumiu provisoriamente o cargo de **Prefeito Municipal Interino** no período de **01 de janeiro a 30 de agosto de 2013 (Doc. 07)**, uma vez que o **candidato vencedor das eleições municipais de 2012** para Prefeito Municipal, Sr. Antônio Wilson Fiorotti, encontrava-se com **problema envolvendo causa de inelegibilidade, posteriormente superada, a qual interferiu no registro de sua candidatura**.

Desse modo, o **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, embora não tivesse condição de saber com precisão a data do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

término de seu mandato, tinha perfeita consciência da provisoriedade com que assumira o cargo de Prefeito de Pedro Canário e que esta condição não poderia perdurar indefinidamente, tanto que subscrevia todos os documentos, a exemplo do Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06) e da Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06), explicitando claramente sua situação de Prefeito Municipal Interino.

Com efeito, somente existiam duas possibilidades: a) o candidato vencedor das eleições de 2012 para Prefeito, Sr. Antônio Wilson Fiorotti, teria sua situação, relativa ao registro de candidatura, resolvida e, assim, seria conduzido ao cargo; ou b) o registro de candidatura do citado candidato seria indeferido e, assim, seriam convocadas eleições suplementares. Logo, não existia a menor possibilidade de o Sr. Gildenê Pereira dos Santos permanecer indefinidamente na condição de Prefeito Municipal Interino durante toda a legislatura.

Com mais razão (a fortiori⁴), a condição de “Prefeito Interino” exige do gestor a mesma (ou maior) cautela e diligência, durante todo o período de interinidade, que aquela exigida do gestor titular de mandato nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término de seu mandato. Por conseguinte, aplica-se, ao caso em análise, a mens legis prevista na regra do art. 21, parágrafo único da LRF (preservação da autonomia administrativa e financeira das gestões posteriores), sendo vedada a edição de ato que provoque aumento de despesa com pessoal durante todo o período de interinidade, sob pena de violação aos Princípios da Moralidade e da Eficiência (art. 37, caput da CRFB/88) na gestão do erário público.

Incidem, na espécie, as regras de hermenêutica jurídica, segundo as quais: Ubi eadem ratio ibi idem jus (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito) e Ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio (onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir).

A respeito da possibilidade de aplicação dos Princípios da Moralidade e da Eficiência à situação em análise, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo reiteradamente, desde o julgamento da ADC nº 12/DF,

⁴ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 4. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003. p. 341.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

sobre o nepotismo, que os Princípios da Administração Pública previstos no art. 37, caput da CRFB/88, dentre eles os da Moralidade e da Eficiência, “têm incidência verticalizada e imediata, independentemente de previsão expressa em diploma legislativo”, pois possuem densidade normativa suficiente para tanto. Esta tese encontra-se pacificada atualmente, por decisão em sede de repercussão geral no RE 579951/RN, edição da Súmula Vinculante nº 13 e decisão em ADI, dentre outros julgados. Seguem abaixo alguns exemplos:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.145/1997 do Estado de Goiás. Criação de exceções ao óbice da prática de atos de nepotismo. Vício material. Ofensa aos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. Procedência da ação. 1. A matéria tratada nesta ação direta de inconstitucionalidade foi objeto de deliberação por este Supremo Tribunal em diversos casos, disso resultando a edição da Súmula Vinculante nº 13. 2. A teor do assentado no julgamento da ADC nº 12/DF, em decorrência direta da aplicação dos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade, a cláusula vedadora da prática de nepotismo no seio da Administração Pública, ou de qualquer dos Poderes da República, tem incidência verticalizada e imediata, independentemente de previsão expressa em diploma legislativo. Precedentes. 3. A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual nº 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a Constituição Federal. 4. Ação julgada procedente. (ADI 3745/GO, TRIBUNAL PLENO, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Julgado em: 15/05/2013, DJe-148: Divulg. 31-07-2013; Public. 01-08-2013)

RE 579951/RN – REPERCUSSÃO GERAL

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (RE 579951/RN, TRIBUNAL PLENO, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Julgado em: 20/08/2008, DJe-202: Divulg. 23-10-2008; Public. 24-10-2008)

Não bastasse isso, a Equipe de Auditoria entende que o Princípio da Moralidade restou violado ainda por outros 02 (dois) fatores, além daquele descrito acima (ciência da condição de interinidade/provisoriedade), ou seja, que tal princípio foi triplamente violado com o aumento de despesa de pessoal promovido pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06).

Primeiramente, em razão do fato de o **Prefeito Municipal Interino** (e Presidente da Câmara Municipal), Sr. Gildenê Pereira dos Santos, ter concorrido ao cargo de Prefeito Municipal nas eleições suplementares ocorrida no dia **04 de agosto de 2013**. Esta situação, já denunciada pelo **Ministério Público Estadual** quando da propositura da **ação civil pública**, pode ser comprovada pela **Ata da Cerimônia de Conferência Visual e Cerimônia Complementar de Geração de Mídias e Carga das Urnas Eletrônicas (Doc. 10)**, disponível no sítio eletrônico do **Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo**, bem como por **notícias jornalísticas da época (Doc. 11)** que anunciaram o resultado das eleições suplementares.

Analisando-se objetivamente o fato, independente de conjecturas sobre os propósitos existentes, conclui-se que a **concessão de aumento de remuneração** aos servidores públicos da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário** pela **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, originada do **Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06)**, tinha o potencial de interferir no resultado das eleições suplementares de 2013 para o cargo de Prefeito Municipal, embora este potencial não tenha sido efetivamente concretizado, haja vista que o **Prefeito Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, não logrou vencer a eleição. De qualquer forma, configurou-se a violação ao Princípio da Moralidade, enquanto padrão de conduta objetivo, socialmente aceitável, esperado do administrador público.

Além disso, verificou-se que o **Prefeito Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, é servidor público da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário**,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

ocupante do cargo efetivo de Fiscal Municipal II, conforme **Declaração 038/2015 – RH/PMPC (Doc. 08)**, o qual exerce cumulativamente com o cargo de vereador.

Nessa esteira, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas constatou que a carreira, da qual o Prefeito Interino é integrante, foi contemplada com o maior percentual de aumento dentre todas as carreiras do quadro do Poder Executivo Municipal, uma vez que a **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)** proporcionou um aumento no vencimento básico na ordem de **94,18 %** (noventa e quatro inteiros, um décimo e oito centésimos por cento), ou seja, bem superior ao aumento conferido a outras carreiras que possuíam vencimentos básicos semelhantes ou equivalentes, como demonstrado no **tópico 2.1.1** deste relatório.

No entanto, na mensagem enviada junto com o **Projeto de Lei nº 08/2013 (Doc. 06)**, que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013 (Doc. 06)**, não consta qualquer justificativa específica acerca do motivo desta diferença de percentual de aumento entre carreiras que possuíam vencimentos semelhantes ou equivalentes. Desse modo, caracteriza-se, mais uma vez, a violação ao Princípio da Moralidade e, no caso, também ao Princípio da Impessoalidade.

Ante o exposto, sugere-se a **citação** do gestor para prestar esclarecimentos.”

Justificativas dos gestores

Embora tenha sido devidamente citado, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, não apresentou razões de justificativa, tendo sido decretada sua revelia pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.

Análise

A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas, ao analisar o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), encaminhado pelo então **Prefeito Municipal Interino**, Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, que resultou na aprovação da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Lei Municipal nº 1.072/2013 (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), constatou que tal ato legislativo promoveu indevido aumento real (superior à inflação apurada no período) da remuneração dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, em momento (março de 2013) no qual já se encontrava extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, o que é terminantemente vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de tal despesa não possuir autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal e na Lei Orçamentária Anual, conforme exigido pela Constituição da República.

*Registra-se que o gestor apontado como responsável neste tópico, Sr. Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino), não apresentou razões de justificativas, embora tenha sido devidamente citado para defender-se, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido decretada sua revelia pela **Decisão Monocrática nº 1838/2016**.*

*Por conseguinte, entendemos que os fundamentos utilizados pela Equipe de Auditoria no **Relatório de Auditoria de Denúncia RA-D nº 14/2015** são suficientes para manter a irregularidade constante deste tópico, pelos próprios argumentos apresentados, conforme exposto a seguir.*

*O Sr. Gildenê Pereira dos Santos foi eleito vereador nas eleições municipais de 2012 e, na condição de **Presidente da Câmara Municipal**, assumiu provisoriamente o cargo de **Prefeito Municipal Interino** no período de **01 de janeiro a 30 de agosto de 2013** (fl. 526 do Proc. TC 6050/2013), uma vez que o **candidato vencedor das eleições municipais de 2012** para Prefeito Municipal, Sr. Antônio Wilson Fiorotti, encontrava-se com **problema envolvendo causa de inelegibilidade**, posteriormente superada, a qual interferiu no registro de sua candidatura.*

*Dessa forma, o **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, embora não tivesse condição de saber com precisão a data do término de seu mandato, tinha perfeita consciência da provisoriedade com que assumira o cargo de Prefeito de Pedro Canário e que esta condição não poderia perdurar indefinidamente, tanto que subscrevia todos os documentos, a exemplo do **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013) e da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), explicitando claramente sua situação de Prefeito Municipal Interino.*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Nessa esteira, **somente existiam duas possibilidades**: **a)** o candidato vencedor das eleições de 2012 para Prefeito, Sr. Antônio Wilson Fiorotti, teria sua situação, relativa ao registro de candidatura, resolvida e, assim, seria conduzido ao cargo; ou **b)** o registro de candidatura do citado candidato seria indeferido e, assim, seriam convocadas eleições suplementares. Logo, **não existia a menor possibilidade de o Sr. Gildenê Pereira dos Santos permanecer indefinidamente na condição de Prefeito Municipal Interino durante toda a legislatura.**

Não obstante a **condição de interinidade** com que ocupava o cargo de **Prefeito Municipal de Pedro Canário**, o Sr. Gildenê Pereira dos Santos **enviou o Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013) para a Câmara Municipal **no dia 13 de março de 2013**, resultando na **aprovação da Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013) no **dia 28 de março de 2013**, a qual **provocou aumento de despesa com pessoal** nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do seu exercício provisório no cargo**, que ocorreu em **30 de agosto de 2013** (fl. 526 do Proc. TC 6050/2013).

Por sua vez, o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), com a finalidade de preservar a **autonomia administrativa e viabilidade financeira** das **gestões posteriores**, estabelece que **é nulo de pleno direito o ato** de que resulte **aumento de despesa com pessoal** expedido nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder** ou órgão, in verbis:

Art. 21. Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Nesse contexto, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas demonstrou que o **Prefeito Municipal Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, **exerceu provisoriamente este cargo até o dia 30 de agosto de 2013** (fl. 526 do Proc. TC 6050/2013), de modo que, **para ser respeitado o período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do exercício do mandato**, estipulado na supracitada norma legal, **tal gestor deveria ter enviado o Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013) para a Câmara Municipal **em data**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

que proporcionasse a sua aprovação pelo Legislativo até o dia 03 (três) de março de 2013.

Posto isso, a **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), que concedeu **aumento real de remuneração** aos servidores públicos da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário, deve ser considerada inconstitucional e nula** perante o art. 169, caput da CRFB/88 c/c o art. 21, parágrafo único da LRF.

Feitas estas considerações, cabe ressaltar que **a condição de “Prefeito Interino” exige, com mais razão (a fortiori⁵), do gestor a mesma (ou maior) cautela e diligência, durante todo o período de interinidade, do que aquela exigida do gestor titular de mandato nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término de seu mandato.**

Aplica-se, ao caso em análise, a **mens legis** prevista na **regra do art. 21, parágrafo único da LRF (preservação da autonomia administrativa e financeira das gestões posteriores)**, sendo **vedada a edição de ato que provoque aumento de despesa com pessoal durante todo o período de interinidade, sob pena de violação direta e imediata aos Princípios da Moralidade e da Eficiência** (art. 37, caput da CRFB/88) **na gestão do erário público**. Incidem, na espécie, as **regras de hermenêutica jurídica**, segundo as quais: **Ubi eadem ratio ibi idem jus (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito)** e **Ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio (onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir)**.

A respeito da ocorrência de **violação direta e imediata** aos **Princípios da Moralidade e da Eficiência** na situação em análise, a Equipe de Auditoria demonstrou que a **jurisprudência uníssona do Supremo Tribunal Federal (STF) vem admitindo reiteradamente**, desde o julgamento da **ADC nº 12/DF**, sobre o nepotismo, **que os Princípios da Administração Pública previstos no art. 37, caput da CRFB/88, dentre eles os da Moralidade e da Eficiência, “têm incidência verticalizada e imediata, independentemente de previsão expressa em diploma legislativo”, pois possuem densidade normativa suficiente para tanto**. Tal **tese encontra-se sedimentada atualmente** na edição da **Súmula Vinculante nº 13**, bem como em **diversos julgados**, dentre os quais destacam-se

⁵ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 4. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003. p. 341.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



decisão em sede de repercussão geral no RE 579951/RN e decisão na ADI 3745/GO, colacionadas a seguir:

*EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.145/1997 do Estado de Goiás. Criação de exceções ao óbice da prática de atos de nepotismo. Vício material. Ofensa aos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. Procedência da ação. 1. A matéria tratada nesta ação direta de inconstitucionalidade foi objeto de deliberação por este Supremo Tribunal em diversos casos, disso resultando a edição da Súmula Vinculante nº 13. 2. **A teor do assentado no julgamento da ADC nº 12/DF, em decorrência direta da aplicação dos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade, a cláusula vedadora da prática de nepotismo no seio da Administração Pública, ou de qualquer dos Poderes da República, tem incidência verticalizada e imediata, independentemente de previsão expressa em diploma legislativo.** Precedentes. 3. A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual nº 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a Constituição Federal. 4. Ação julgada procedente. (ADI 3745/GO, TRIBUNAL PLENO, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Julgado em: 15/05/2013, DJe-148: Divulg. 31-07-2013; Public. 01-08-2013)*

RE 579951/RN – REPERCUSSÃO GERAL

*EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. **NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF.** RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - **A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.** III - **Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.** IV - Precedentes. V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (RE 579951/RN, TRIBUNAL PLENO, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Julgado em: 20/08/2008, DJe-202: Divulg. 23-10-2008; Public. 24-10-2008)*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Não bastasse isso, o Princípio da Moralidade restou violado ainda por outros 02 (dois) motivos, além daquele descrito acima (autorização para aumento de despesa com pessoal, dentro dos 180 dias anteriores ao término do exercício no cargo, por gestor que tinha ciência da sua condição de interinidade/provisoriedade), ou seja, que tal princípio foi triplamente violado com o aumento de despesa de pessoal promovido pela Lei Municipal nº 1.072/2013 (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013).

Em primeiro lugar, o Princípio da Moralidade restou violado pelo fato de o **Prefeito Municipal Interino** (e Presidente da Câmara Municipal), Sr. Gildenê Pereira dos Santos, ter concorrido ao cargo de Prefeito Municipal nas eleições suplementares ocorrida no dia **04 de agosto de 2013**, uma vez que o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), por ele enviado ao Legislativo, teve o potencial de influir no resultado de tais eleições, ao ser aprovado o aumento da remuneração dos servidores públicos municipais com a edição da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013). Esta situação, já denunciada pelo **Ministério Público Estadual** quando da propositura da **ação civil pública**, pode ser comprovada pela **Ata da Cerimônia de Conferência Visual e Cerimônia Complementar de Geração de Mídias e Carga das Urnas Eletrônicas** (fls. 550/553 do Proc. TC 6050/2013), disponível no sítio eletrônico do **Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo**, bem como por **notícias jornalísticas da época** (fls. 555/558 do Proc. TC 6050/2013) que anunciaram o resultado das eleições suplementares.

Com efeito, analisando-se objetivamente o fato, independente de conjecturas sobre os propósitos existentes, conclui-se que a **concessão de aumento de remuneração** aos servidores públicos da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário** pela **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), originada do **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), tinha o potencial de interferir no resultado das eleições suplementares de 2013 para o cargo de Prefeito Municipal, embora este potencial não tenha sido efetivamente concretizado, haja vista que o **Prefeito Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, não logrou vencer a eleição. De qualquer forma, configurou-se a violação ao Princípio da Moralidade, enquanto padrão de conduta objetivo, socialmente aceitável, esperado do administrador público.

Em segundo lugar, verificou-se que o **Prefeito Interino**, Sr. Gildenê Pereira dos Santos, é servidor público da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário**,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

ocupante do cargo efetivo de Fiscal Municipal II, conforme **Declaração 038/2015 – RH/PMPC** (fls. 528/530 do Proc. TC 6050/2013), o qual exerce cumulativamente com o cargo de vereador.

Nessa esteira, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas demonstrou que a carreira, da qual o Prefeito Interino é integrante, foi contemplada com o maior percentual de aumento dentre todas as carreiras do quadro do Poder Executivo Municipal, uma vez que a **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013) proporcionou um aumento no vencimento básico na ordem de **94,18 %** (noventa e quatro inteiros, um décimo e oito centésimos por cento), ou seja, bem superior ao aumento conferido a outras carreiras que possuíam vencimentos básicos semelhantes ou equivalentes, conforme tabela constante no **tópico 2.1.1 do RA-D 14/2015**, reproduzida a seguir:

CATEGORIA	LEI 1.034/2012 – Vencimento Básico Inicial	LEI 1.072/2013 – Vencimento Básico Inicial	PERCENTUAL DE AUMENTO
Fiscal Municipal II	R\$ 933,13	R\$ 1.811,98	94,18 %
Técnico Municipal de Nível Médio III	R\$ 1.253,32	R\$ 2.100,58	67,6 %
Operador de Máquinas Pesadas	R\$ 933,13	R\$ 1.563,03	67,5 %
Agente Administrativo III	R\$ 1.081,40	R\$ 1.563,03	44,54 %
Procurador I	R\$ 2.990,01	R\$ 3.600,00	20,4 %



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



No entanto, na **mensagem** enviada junto com o **Projeto de Lei nº 08/2013** (fls. 497/508 do Proc. TC 6050/2013), que resultou na aprovação da **Lei Municipal nº 1.072/2013** (fls. 489/496 do Proc. TC 6050/2013), **não consta qualquer justificativa específica acerca do motivo desta diferença de percentual de aumento entre carreiras que possuíam vencimentos semelhantes ou equivalentes.** Desse modo, **caracteriza-se, mais uma vez, a violação ao Princípio da Moralidade e, no caso, também ao Princípio da Impessoalidade.**

Ante o exposto, sugere-se a **manutenção** da irregularidade, descrita no **tópico 3.1.3** desta Instrução Técnica Conclusiva, com relação ao Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, bem como sua **condenação à sanção de multa**, nos termos do **art. 135, II da Lei Complementar 621/2012**. Sugere-se ainda a aplicação da **pena de inabilitação**, prevista no **art. 139 da Lei Complementar 621/2012**, ao Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, tendo em vista a **gravidade da infração** analisada neste tópico.

Diante da instrução desencadeada, adoto o posicionamento técnico acima exarado como razões de decidir, no sentido de manter a irregularidade.

2.3.2 CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS PELA PREFEITURA DE PEDRO CANÁRIO NO EXERCÍCIO DE 2013

2.3.2.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS SEM AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Assim trouxe a Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019:

3.2 – CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS PELA PREFEITURA DE PEDRO CANÁRIO NO EXERCÍCIO DE 2013

3.2.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS SEM AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Critério: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Responsáveis:

Identificação – Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

Conduta/Nexo – Autorizar a contratação de horas extras de servidores lotados em outras secretarias que não as de saúde e educação, no período de 01 de janeiro a 30 de agosto de 2013, quando o limite prudencial de despesa com pessoal encontrava-se extrapolado, violando, assim, o art. 169, caput da CRFB/88 combinado com o art. 22, parágrafo único, V da LRF e o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o exercício de 2013 (Lei Municipal nº 1.022/2012).

Identificação – Antônio Wilson Fiorot (Prefeito Municipal).

Conduta/Nexo – Autorizar a contratação de horas extras de servidores lotados em outras secretarias que não as de saúde e educação, no período de 03 de setembro a 31 de dezembro de 2013, quando o limite prudencial de despesa com pessoal encontrava-se extrapolado, violando, assim, o art. 169, caput da CRFB/88 combinado com o art. 22, parágrafo único, V da LRF e o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o exercício de 2013 (Lei Municipal nº 1.022/2012).

Dos Fatos

O **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 14/2015**, encampado pela **Instrução Técnica Inicial ITI 2114/2015**, descreveu a presente irregularidade da seguinte forma:

“A Constituição da República de 1988 estabelece que a despesa com pessoal dos Entes Federativos não poderá exceder aos limites impostos por lei complementar (LC 101/00), bem como condiciona a concessão de qualquer vantagem aos servidores públicos cumulativamente à existência de previsão orçamentária suficiente e à autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, in verbis:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem** ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

I – se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias,** ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/00), ao regulamentar o supratranscrito dispositivo constitucional, estipulou que **o Poder Executivo Municipal não poderá exceder a 54% (cinquenta e quatro por cento) de sua receita corrente líquida com despesa de pessoal.** Por sua vez, **caso seja ultrapassado 95% (noventa e cinco por cento) do referido percentual,** ou seja, **51,3% (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) da receita corrente líquida** (chamado limite prudencial), **fica vedado ao Poder Executivo contratar hora extra, salvo nas situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias,** senão vejamos:

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:**

[...]

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

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

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

III - na esfera municipal:

[...]

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

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

[...]

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

Por sua vez, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012) do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013 (Doc. 04) autorizou a contratação de hora extra única e exclusivamente para o pessoal em exercício nas Secretarias Municipais de Saúde e Educação, caso o limite prudencial de despesa com pessoal viesse a ser ultrapassado**, excluindo-se, assim, estas hipóteses de contratação da vedação imposta pelo art. 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), conforme podemos observar:

Lei de Diretrizes Orçamentárias (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.022/2012

CAPÍTULO VI

**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 25 – Fica excluído da proibição prevista no art. 22, parágrafo único, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, a contratação de hora extra para pessoal em exercício nas secretarias municipais de saúde e educação.

Feitas estas considerações, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas verificou que, **durante todo o exercício de 2013, a despesa com pessoal do Poder Executivo de Pedro Canário manteve-se superior ao limite prudencial, incidindo, portanto, a vedação de contratação de hora extra**, prevista no art. 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **exceto para servidores em exercício nas Secretarias Municipais de Saúde e de Educação.**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicilliotti da Cunha

Com efeito, no **1º Quadrimestre de 2013 (janeiro a abril)** a **despesa de pessoal** correspondia a **53,08%** (cinquenta e três inteiros e oito centésimos por cento) **da receita corrente líquida**. No **2º Quadrimestre de 2013 (maio a agosto)** a **despesa de pessoal** correspondia a **59,99%** (cinquenta e nove inteiros, nove décimos e nove centésimos por cento) **da receita corrente líquida**. Já no **3º Quadrimestre de 2013 (setembro a dezembro)** a **despesa de pessoal** correspondia a **55,26%** (cinquenta e cinco inteiros, dois décimos e seis centésimos por cento) **da receita corrente líquida**. Todas estas informações encontram-se disponíveis nos **Demonstrativos de Despesa com Pessoal (Doc. 02)**.

Somando-se à situação acima descrita, a Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas constatou que a Prefeitura Municipal de Pedro Canário contratou horas extras, durante todo o exercício de 2013, indiscriminadamente de servidores públicos lotados em todas as Secretarias Municipais, e não apenas nas Secretarias de Saúde e Educação (Doc. 12), embora o limite prudencial de despesa com pessoal já tivesse sido ultrapassado. Esta situação pode ser confirmada mediante análise dos **Relatórios Mensais de Horas Extras contratadas no exercício de 2013 (Doc. 12)**.

Verificou-se a contratação irregular de horas extras, no exercício de 2013, de servidores públicos lotados nas seguintes Secretarias Municipais: a) de Governo; b) de Administração; c) de Finanças; d) Procuradoria Geral; e) de Assistência Social e Habitação; f) de Agricultura e Meio Ambiente; g) de Transporte; h) de Obras e Serviços Urbanos. Nessa esteira, a contratação de horas extras pela Prefeitura Municipal de Pedro Canário, durante o exercício de 2013, de servidores públicos lotados nas citadas Secretarias ocorreu sem a necessária autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012), em violação ao art. 169, § 1º, II da CRFB/88.

Além disso, o aumento de despesa com pessoal, resultante da contratação de horas extras sem autorização legal, ocorreu com extrapolação aos limites de despesa com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como com infringência ao art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012) do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013 (Doc. 04). Desse modo, a contratação de horas extras (Doc. 12) pela Prefeitura Municipal de Pedro Canário, no exercício de 2013, não pode ser considerada



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

adequada com a lei orçamentária anual nem compatível com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do **art. 16, § 1º, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal**, senão vejamos:

Art. 16. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se:**

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja **abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie**, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;**

II - compatível com o plano plurianual e **a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que** se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições.**

Nesse contexto, o **art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece a **nulidade de pleno direito (absoluta) do ato que provoque aumento de despesa**, in verbis:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Ante o exposto, sugere-se a **citação** do gestor para prestar esclarecimentos.”

Justificativas dos gestores

Embora tenham sido devidamente citados, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, e o e Sr. **Antônio Wilson Fiorot**, Prefeito Municipal de Pedro Canário, **não apresentaram razões de justificativas**, tendo sido **decretada a revelia** de tais gestores pelas **Decisões Monocráticas nº 1433/2016 e 1838/2016**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

Análise

A Equipe de Auditoria do Tribunal de Contas constatou que, durante todo o exercício de 2013, a Prefeitura Municipal de Pedro Canário, em contrariedade ao disposto no art. 22, parágrafo único, V da LRF, autorizou indevidamente o pagamento de horas extras a servidores vinculados a diversas Secretarias Municipais, que não a Secretaria de Saúde e de Educação, quando já se encontrava extrapolado o limite prudencial de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, ao passo que o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012) do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013 (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013) somente autorizava, nesta situação, a contratação de horas extras para os servidores em exercício nas Secretarias Municipais de Saúde e Educação.

Registra-se que os gestores apontados como responsáveis neste tópico, Sr. Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino) e Sr. Antônio Wilson Fiorot (Prefeito Municipal), não apresentaram razões de justificativas, embora tenham sido devidamente citados para defenderem-se, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido decretada a revelia de tais gestores pelas **Decisões Monocráticas nº 1433/2016 e 1838/2016**.

Por conseguinte, entendemos que os fundamentos utilizados pela Equipe de Auditoria no **Relatório de Auditoria de Denúncia RA-D nº 14/2015** são suficientes para manter a irregularidade constante deste tópico, pelos próprios argumentos apresentados, conforme exposto a seguir.

De fato, a Equipe de Auditoria demonstrou que, durante todo o exercício de 2013, a despesa com pessoal da Prefeitura Municipal de Pedro Canário manteve-se superior ao limite prudencial, estipulado pela **Lei de Responsabilidade Fiscal** (art. 22, parágrafo único c/c art. 20, III, "b") em 51,3% (cinquenta e um inteiros e três décimos por cento) da receita corrente líquida do Município, correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do percentual máximo (54% da receita corrente líquida) fixado para o Poder Executivo Municipal.

Com efeito, no **1º Quadrimestre de 2013 (janeiro a abril)** a despesa de pessoal correspondia a **53,08%** (cinquenta e três inteiros e oito centésimos por cento) da receita corrente líquida. No **2º Quadrimestre de 2013 (maio a agosto)** a despesa de pessoal correspondia a **59,99%** (cinquenta e nove inteiros, nove



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha

décimos e nove centésimos por cento) **da receita corrente líquida**. Já no **3º Quadrimestre de 2013 (setembro a dezembro)** a **despesa de pessoal** correspondia a **55,26%** (cinquenta e cinco inteiros, dois décimos e seis centésimos por cento) **da receita corrente líquida**. Todas estas informações encontram-se disponíveis nos **Demonstrativos de Despesa com Pessoal** (fls. 455/463 do Proc. TC 6050/2013).

Diante deste quadro, o **art. 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/00) estabelece vedação ao Poder Público para contratar hora extra de servidores, salvo nas situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias, conforme observa-se a seguir:

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

[...]

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

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

[...]

III - na esfera municipal:

[...]

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

Por sua vez, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012)** do **Município de Pedro Canário** para o **exercício de 2013** (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013), no caso de o **limite prudencial de despesa com pessoal** do Poder Executivo Municipal **encontrar-se extrapolado**, **somente autorizou a contratação de horas extras** para os servidores em exercício nas **Secretarias Municipais de Saúde e de Educação**, de modo a **excluir apenas estes 02 (dois) órgãos municipais da vedação geral** imposta pelo **art. 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)**, senão vejamos:

Lei de Diretrizes Orçamentárias (exercício 2013) – Lei Municipal nº 1.022/2012

CAPÍTULO VI



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL
ENCARGOS SOCIAIS**

Art. 25 – Fica excluído da proibição prevista no art. 22, parágrafo único, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, a contratação de hora extra para pessoal em exercício nas secretarias municipais de saúde e educação.

Em desrespeito à vedação legal, a Prefeitura Municipal de Pedro Canário contratou indiscriminadamente horas extras, durante todo o exercício de 2013, de servidores públicos lotados em todas as Secretarias Municipais, e não apenas nas Secretarias de Saúde e Educação, conforme comprova os Relatórios Mensais de Horas Extras contratadas no exercício de 2013 (fls. 560/690 do Proc. TC 6050/2013), embora o limite prudencial de despesa com pessoal se encontrasse extrapolado.

Por oportuno, restou comprovada a contratação irregular de horas extras, no exercício de 2013, de servidores públicos lotados nas seguintes Secretarias Municipais: a) de Governo; b) de Administração; c) de Finanças; d) Procuradoria Geral; e) de Assistência Social e Habitação; f) de Agricultura e Meio Ambiente; g) de Transporte; h) de Obras e Serviços Urbanos. Isto significa que a contratação de horas extras pela Prefeitura Municipal de Pedro Canário, durante o exercício de 2013, de servidores públicos lotados nas citadas Secretarias ocorreu sem a necessária autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012), em violação ao art. 169, § 1º, II da CRFB/88.

Dessa forma, a contratação de horas extras, quando já se encontrava extrapolado o limite prudencial fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, resultou em aumento de despesa com pessoal sem autorização legal, uma vez que infringiu vedação legal expressa constante no art. 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.022/2012) do Município de Pedro Canário para o exercício de 2013 (fls. 469/479 do Proc. TC 6050/2013). Assim, a contratação de horas extras (fls. 560/690 do Proc. TC 6050/2013) pela Prefeitura Municipal de Pedro Canário, no exercício de 2013, não pode ser considerada adequada com a lei orçamentária anual (já que foram ultrapassados os limites estabelecidos pela LRF para o exercício) nem compatível com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 16, § 1º, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, transcrito a seguir:





Art. 16. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se:**

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja **abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie**, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;**

II - compatível com o plano plurianual e **a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que** se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições.**

Nesse contexto, o **art. 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece a **nulidade de pleno direito (absoluta)** do ato que provoque aumento de despesa **sem observar as exigências** contidas no **art. 16 do mesmo diploma legal** e no **art. 169, § 1º, II da CRFB/88**, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Ante o exposto, sugere-se a **manutenção** da irregularidade, descrita no **tópico 3.2.1** desta Instrução Técnica Conclusiva, com relação ao Sr. **Gildenê Pereira dos Santos**, Prefeito Municipal Interino de Pedro Canário, e ao Sr. **Antônio Wilson Fiorot**, Prefeito Municipal de Pedro Canário, bem como a **condenação** de tais gestores à **sanção de multa**, nos termos do **art. 135, II da Lei Complementar 621/2012**.

Diante da instrução desencadeada, adoto o posicionamento técnico acima exarado como razões de decidir, no sentido de manter a irregularidade.

3. DA APLICAÇÃO DA PENA DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL OU MUNICIPAL, PELO PRAZO 05 (CINCO) ANOS

A Área Técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 04784/2019-6, sugeriu a aplicação da pena inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de





confiança na Administração Estadual ou Municipal, pelo prazo de cinco anos, em relação ao Sr. Gildenê Pereira dos Santos, pela irregularidade de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato ou violação aos princípios da moralidade e da eficiência.

Verifica-se que essa sanção é de gravidade ímpar. A fundamentação técnica foi completa na demonstração da presença da irregularidade. Entretanto, a penalidade sugerida não depende unicamente dessa; ao invés, demanda uma maior pormenorização, não apenas quanto à conduta praticada, mas ainda quanto aos seus efeitos, prejuízos ocasionados, alta reprovabilidade, que perpassaria até mesmo pela investigação das intenções quanto a esse aumento.

Dessa forma, entendo que a instrução desencadeada, em que pesa a sua alta qualidade, como é costumeira da Área Técnica, não respalda uma aplicação de penalidade de tal monta. Diante disso, divirjo da sugestão.

4. DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

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 pelo Relator, por:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



1. REJEITAR a questão de ordem suscitada pelo Sr. Gildenê Pereira dos Santos, conforme a fundamentação contida no subitem 2.1 do voto do relator.

2. CONSIDERAR a presente representação PROCEDENTE, com base no inciso II, do artigo 95 c/c artigo 99, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades:

2.1 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.072/2013.

Base legal: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.063/2012 (Lei Orçamentária Anual).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

2.2 AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, BEM COMO DE DECLARAÇÃO DO GESTOR ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DA COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

Base legal: Artigo 15, artigo 16, caput, I e II, § 1º, I e II, e § 2º, artigo 17, caput, § 1º e § 6º e artigo 21, I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 29 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).





2.3 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO OU VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA.

Base legal: Princípios da Moralidade e da Eficiência, previsto no artigo 37, caput da Constituição da República de 1988; Artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

Agente responsável: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino).

2.4 INFRINGÊNCIA AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELA CONTRATAÇÃO DE HORAS EXTRAS SEM AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

Base legal: Artigo 169, caput e § 1º da CRFB/88; Artigo 19, III, artigo 20, III, “b”, artigo 21, I e artigo 22, parágrafo único, V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00); Artigo 25 da Lei Municipal nº 1.022/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Agentes responsáveis: Gildenê Pereira dos Santos (Prefeito Municipal Interino) e Antônio Wilson Fiorot (Prefeito Municipal).

3. APLICAR multa ao Sr. Gildenê Pereira dos Santos, com base no artigo 135, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, pela prática de atos ilegais descritos nos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 acima, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$ 500,00 (quinhentos reais) por cada irregularidade.

4. APLICAR multa ao Sr. Antônio Wilson Fiorot, com base no artigo 135, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, pela prática de ato ilegal descrito no item 2.4 acima, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

