



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex.<sup>a</sup>, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008 e art. 152, inciso I, da LC n. 621/2012, inconformado com o Acórdão 001177/2020-8 – 1ª Câmara, propor

## **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Vitória, 12 de janeiro de 2021.

**LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR DE CONTAS**



## RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 08532/2019-6  
Acórdão: TC 01177/2020-8 – 1ª Câmara

EGRÉGIO TRIBUNAL,  
EMINENTES CONSELHEIROS,

### I – BREVE RELATO

O Acórdão TC 01177/2020-8 – 1ª Câmara, exarado nos autos do Processo TC-08532/2019-6, julgou REGULARES COM RESSALVA as contas da Câmara Municipal de Guarapari, sob a responsabilidade de **Wendel Sant'ana Lima**, no exercício de 2018, nos seguintes termos:

#### 1. ACÓRDÃO TC-1177/2020-8

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. Julgar REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual da **Câmara Municipal de Guarapari**, referente ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Wendel Sant'ana Lima**, nos termos do inciso II, do artigo 84, da Lei Complementar 621/2012.

**1.2. Determinar** ao chefe do Poder Legislativo Municipal, que se abstenha de **promover a revisão geral anual** do funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, **de maneira independente**, por ser atribuição privativa do Poder Executivo Municipal.

**1.3. Determinar** ao chefe do Poder Legislativo Municipal a adoção de medidas administrativas que viabilizem **“a criação e manutenção de estrutura de pessoal adequada e necessária à emissão, em tempo hábil, do parecer do controle interno sobre a totalidade da Prestação de Contas Anual”**.

**1.4. Recomendar** ao chefe do Poder Legislativo Municipal que proceda à adoção da medida indicada no Relatório Técnico **RT 00206/2019-6**, qual seja, **“proceder às devidas retificações do inventário de bens móveis no exercício corrente, em acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e IN TCEES 36/2014”**;

**1.5. Dar ciência** aos interessados;

**1.6. Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

[...]

No Acórdão objurgado prevaleceu o entendimento no sentido de que a irregularidade relativa ao aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato não teria o condão de macular a prestação de contas, embora se trate de



grave infração à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, incorrendo, portanto, em *error in iudicando*, razão pela qual se insurge esse órgão do Ministério Público de Contas.

## II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/2012 que *“de decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”*.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal divergir do ordenamento jurídico e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o recurso de reconsideração, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”*, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia 10/11/2020 (terça-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia 11/11/2020.

Ademais, considerando os termos do art. 3º do anexo único da Decisão Plenária n. 18, de 24 de novembro de 2020, que *“no período de 16 de dezembro de 2021 a 16 de janeiro de 2022 ficam suspensos os prazos processuais correntes, com exceção daqueles considerados urgentes, nos termos do artigo 64, § 4º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 364, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal”*, conclui-se pela tempestividade da interposição do recurso de reconsideração.

## III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

Consoante o v. Acórdão atacado, a infração relativa ao aumento da despesa com pessoal pelo titular do Poder nos últimos 180 dias de seu mandato constitui mera irregularidade formal, passível de ressalva, senão vejamos:

[...]

**Entendo** que assiste razão à Área Técnica sobre a **competência privativa do Chefe do Poder Executivo** para propor projeto de lei que preveja a **revisão geral anual** para todos os agentes públicos que estejam alocados no respectivo Poder.

Sendo assim, entendo também que **não é possível a concessão de revisão geral anual** ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, **de maneira independente** dos demais poderes, como aconteceu no caso em análise.

No entanto, **no caso específico**, para melhor demonstração das minhas razões de voto, insta uma análise do seguinte excerto do **Relatório Técnico 206/2019-5**:

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, Lei 4190/2017, estimou a **receita** e fixou a **despesa** para o exercício em análise, sendo a despesa total da Câmara Municipal fixada em **R\$ 12.490.500,00** (doze milhões quatrocentos e noventa mil e quinhentos reais), sendo



que a execução orçamentária foi da ordem de **78,95%** da dotação atualizada, ou seja, **R\$ 9.860.880,28**.

A **Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)** evidencia um resultado patrimonial superavitário no valor de **R\$ 21.917,35**.

#### **1.1.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**

##### **1.1.1.1 Análise entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)**

*Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 40 da CF de 1988.*

No que tange às contribuições previdenciárias do RPPS (parte patronal), verifica-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

##### **1.1.1.2 Análise entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)**

*Base Normativa: artigo 40 da CF de 1988.*

Os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RPPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos (informados no resumo anual da folha de pagamentos), **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

##### **1.1.1.3 Análise entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)**

*Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 40 da CF de 1988.*

Em relação às contribuições previdenciárias do RPPS (parte do servidor), observa-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

##### **1.1.1.4 Análise entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)**

*Base Normativa: artigo 40 da CF de 1988.*

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RPPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

#### **1.1.2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

##### **1.1.2.1 Análise entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)**

#### **1.1.3 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

##### **1.1.3.1 Análise entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)**

*Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991*

No que tange às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), verifica-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 100,03% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

##### **1.1.3.2 Análise entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)**

*Base Normativa: artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991*

Os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, representaram 100,03% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**



**1.1.3.3 Análise entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)**

Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991

Em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), observa-se, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

**1.1.3.4 Análise entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)**

Base Normativa: artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram 100,00% dos valores devidos, **sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.**

**1.2 PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS**

..... do qual se constata que **não havia parcelamento de débitos previdenciários no período analisado.**

2.

**3. LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS**

**3.1 LIMITES IMPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**3.1.1 Despesa com Pessoal**

Constatou-se que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Legislativo atingiram **2,74%** da receita corrente líquida ajustada, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE B, sintetizada na tabela a seguir:

[...]

Conforme tabela anterior observa-se o **cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Legislativo em análise.**

**3.1.1.1 Das vedações para contrair despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato (art. 42 da LRF)**

Do Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, verificou-se que **não há evidências de que o Poder Legislativo tenha descumprido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

**3.2 LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

**3.2.1 Gasto Individual com subsídio dos vereadores**

A Constituição da República de 1988 estabeleceu as regras para fixação e pagamento dos subsídios aos vereadores, por meio do artigo art. 29, inc. VI. Os cálculos referentes ao limite especificado estão demonstrados na planilha do APÊNDICE C, sintetizados na tabela a seguir:

[...]

Constatou-se que o gasto individual com subsídio dos vereadores cumpriu os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Resolução CMG 01/2012.

**3.2.2 Gastos totais com a remuneração dos vereadores**

Em seu artigo 29, inciso VII, a Constituição da República fixou como limite para as despesas totais com a remuneração dos vereadores 5% da receita do município. Os cálculos referentes ao limite especificado estão demonstrados na planilha do APÊNDICE C, sintetizados na tabela a seguir:

[...]

Constatou-se que as despesas totais com pagamento dos subsídios dos vereadores alcançaram **R\$ 1.420.020,00**, correspondendo a **0,55%** da receita total do município, **de acordo com o mandamento constitucional.**



### 3.2.3 Gastos com a Folha de Pagamento do Poder Legislativo

O artigo 29-A, § 1º da Constituição, estabeleceu que a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores. Os cálculos referentes ao limite especificado estão demonstrados na planilha do APÊNDICE C, sintetizados na tabela a seguir:  
[...]

Constatou-se que as despesas com folha de pagamento alcançaram **R\$ 6.886.686,59**, correspondendo a **63,78%** da receita total do município, **de acordo com o mandamento constitucional**.

### 3.2.4 Gastos Totais do Poder Legislativo

O artigo 29-A da Constituição da República estabeleceu que o total da despesa da Câmara Municipal, de acordo com os dados populacionais do município, não poderá ultrapassar 6,00% do somatório da receita tributária e das transferências previstas nos § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior. Os cálculos referentes ao limite especificado estão demonstrados na planilha do APÊNDICE C, sintetizados na tabela a seguir:  
[...]

Constatou-se que o valor total das despesas do Poder Legislativo Municipal corresponde a **5,48%** da base de cálculo, **de acordo com o mandamento constitucional**.

Do excerto acima, ao meu sentir, resta claro que **a consequência da revisão salarial** levada a termo pelo Legislativo, da ordem de **R\$ 11.811,34** (onze mil, oitocentos e onze reais e trinta e quatro centavos), **não afronta** os termos da CF/88 em seu **sentido substantivo**, devendo ser **expedida uma determinação**.

Sendo assim, apenas e tão somente nesse aspecto é que **divirjo** do entendimento da Área Técnica e *Parquet*, **decidindo manter a presente irregularidade no campo da ressalva**.  
(grifos no original)

*Data venia*, trata-se de infração grave que não pode ser sopesada pelo cumprimento pela Câmara Municipal de Guarapari dos demais índices e limites constitucionais e legais, uma vez que *“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”* (art. 21, parágrafo único, da LRF).

Logo, cuida-se de nulidade absoluta, inconvaleável, cujos efeitos somente podem ser sanados mediante a anulação do ato, retroagindo-se ao *status quo*, notadamente pelas repercussões, *ad futurum*, no orçamento público.

Leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>:

O descumprimento dessa norma, contida no parágrafo único do art. 21, também constitui nulidade de pleno direito; o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, **desde que haja aumento de receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento de despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal**. As proibições de atos de provimentos em período eleitoral costumam constar de lei eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para**

<sup>1</sup> In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / organizadores Ives Granda da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial de Damásio de Jesus. 7. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 213.



**alcançar o ajuste.** O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

Desta forma, constata-se que o normativo visa vedar, em um determinado período, o aumento total da despesa com pessoal, podendo, no entanto, ocorrer acréscimo de despesa caso, concomitantemente, haja aumento de receita ou esse acréscimo seja compensado com outras formas de diminuição da despesa com pessoal.

Insta destacar, consoante transcrição acima, que a intenção do legislador com a norma foi impedir que o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei.

Cabe citar trecho da Instrução Técnica de Consulta 00044/2020-9 – TC-04627/2020-4 – por meio da qual a Unidade Técnica disserta com clareza sobre o ato que resulta aumento de despesa com pessoal ao final do mandato, vejamos:

[...]

O art. 21, LRF, foi recentemente alterado pela LC 173/2020. Embora essa lei tenha como principal objeto de regulação questões relativas ao coronavírus, as mudanças realizadas no referido dispositivo não se limitam a esse período. Nesse sentido, o Relatório Legislativo, de 30/04/2020, do Projeto de Lei PLP 39/2020, que posteriormente se converteu na LC 173/2020, aduz que a alteração no citado artigo — “ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente”.

Todavia, o inciso II do art. 21 da LRF não é uma das inovações trazidas pela LC 173/2020. Trata-se de previsão que já constava anteriormente no dispositivo, tendo sido apenas realocada. Originalmente, a norma constava no parágrafo único, mas, com a LC 173/2020, passou a constar no inciso II. Compare-se:

Redação original:

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

[...]

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.

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Ainda que não se trate de regra nova, a aplicação dos entendimentos anteriores sobre essa previsão não é automática, pois eles podem ter como premissa a obrigatoriedade da revisão geral anual, não encampada pelo STF. Nesse sentido, não são imediatamente aplicáveis os precedentes deste TCE-ES, apontados no Estudo Técnico de Jurisprudência. A propósito, verifica-se a necessidade de revisão do Parecer em Consulta TC 46/2004, que concluiu pela possibilidade de concessão de revisão geral anual nos 180 dias anteriores, baseando-se no entendimento de ela ser —obrigatória desde a edição da Emenda



Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, [de modo] que leis infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a lei eleitoral no 9.504/97, não criam, e nem poderiam criar, obstáculos a tal direito. Ante a decisão no RE 585.089 e ADI 3.968, é necessária a realização de novo estudo da regra.

**O art. 21, LRF, ao vedar, sob pena de nulidade, atos de que resulte aumento de despesa no fim do mandato, possui uma dupla finalidade. Uma é voltada ao equilíbrio das contas públicas, evitando a oneração do mandatário seguinte por políticas públicas escolhidas pelo antecessor; a outra se refere à prevenção de desequilíbrio político, favorecendo candidatos da situação.** A esse respeito, leciona Rodrigo Medeiros de Lima: (g.n.)

A regra tem por objetivo evitar que um governo anterior imponha ao seu sucessor um patamar superior de despesa com pessoal, ante o risco de comprometimento do orçamento público, em prejuízo da capacidade de investimento do novo governo, de criação e expansão de programas e políticas públicas, e mesmo, em casos extremos, de honrar seus compromissos financeiros. Veja, a respeito, o que dizem Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Helio Saul Mileski:

A intenção do legislador com a norma 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 o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.

[...] O regramento diz respeito a procedimento relativo à gestão fiscal, com o fito de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões, na medida em que o comprometimento orçamentário reduz as opções de planejamento para os planos das futuras administrações.

A regra surgiu da observação de que, ao final de mandato, muitos governos elevavam as despesas em geral e, sobretudo, as despesas com pessoal de forma irresponsável, muitas vezes com a finalidade de conquistar o eleitorado, sem se preocupar com as conseqüências para o equilíbrio das contas públicas, uma vez que eventuais inconvenientes seriam sentidos apenas na gestão seguinte. A regra, portanto, visa a preservar o equilíbrio fiscal de desvios comumente verificados nos últimos meses de mandato.

Quanto à segunda finalidade, a regra do art. 21, II, LRF, encontra consonância com a Lei Eleitoral. Assim dispõe o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

[...]

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições.



Como se verifica do dispositivo acima transcrito, a vedação é apenas para o percentual que exceder a inflação apurada no período. A *contrario sensu*, verifica-se que é permitida a revisão geral que se limite à recomposição do poder aquisitivo concedida dentro do prazo. Em outras palavras, é permitido o aumento nominal. Conjugando, então, o disposto no art. 73, VIII, Lei 9.504/97, com o art. 21, II, LRF, e o art. 37, X, CF, conclui-se pela possibilidade de concessão de recomposição salarial nos limites da correção monetária, dentro do período de 180 dias anteriores às eleições, uma vez que o aumento de despesa nominal não está abarcado na nulidade do art. 21, LRF. (g.n.)

Igualmente nesse sentido, tem-se a posição do TCE-PR, no Acórdão 1216/19, que manteve, nesse aspecto, entendimento anterior da Corte:

A presente questão é respondida pela Uniformização de Jurisprudência nº 7, veiculada pelo Acórdão nº 827/07 do Tribunal Pleno:

Ementa: Uniformização de Jurisprudência. Reajuste salarial em ano eleitoral - vedação prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97. Orientações conflitantes do Tribunal Superior Eleitoral - TSE no exercício de 2004, em consultas e na fixação do Calendário Eleitoral - vedação a ser considerada a partir de 1º de julho de 2004, para este exercício. Início da vedação a partir dos 180 dias anteriores ao pleito para os exercícios vindouros, conforme Resolução nº 22.252, de 20/06/2006, do TSE. Harmonização da vedação da lei eleitoral com a revisão salarial geral prevista no art. 37, X, da Constituição Federal - possibilidade de satisfação desta previsão constitucional no período de vedação, desde que observadas as seguintes condições: revisão segundo um índice de aferição oficial da inflação, aplicado indistintamente a todos os servidores, na data base fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

Portanto, verifica-se que a condição para a concessão de reajuste durante o período vedado pela Lei Eleitoral seria a revisão segundo o índice oficial de inflação.

No mesmo sentido é o Acórdão nº 1024/2015 do Tribunal Pleno (consulta com força normativa):

**Como dito pela unidade técnica nenhum projeto de lei que conceda aumento aos servidores públicos, a não ser a mera recomposição da perda do poder aquisitivo em razão da inflação, no período que a lei determina**, pois a Lei das eleições procura justamente impedir que se utilize a concessão de reajustes aos Servidores com fins eleitoreiros, conforme disposição expressa no artigo 73, inciso VIII da Lei 9.504/97.

Apenas registra-se que, no choque entre a norma que determina essa equiparação com aquela que proíbe a concessão de aumentos reais em período de vedação eleitoral, de natureza transitória e com uma finalidade especial, deve prevalecer essa última, a fim de que se evite o uso indevido desse poder discricionário pelo Chefe do Poder Executivo, durante as eleições, com o intuito de obter vantagem indevida.

Portanto, corroboro a resposta proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 21, nos seguintes termos:

D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional. (g.n.)

Do mesmo modo, a Consulta 747.843, do TCE-MG, entende pela possibilidade da recomposição do poder aquisitivo da remuneração nos 180 dias que antecedem as eleições, embora ainda entendesse pela indispensabilidade da revisão geral anual:

CONSULTA N. 747.843 RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

c) Período inflacionário a ser considerado na concessão da revisão geral anual



Diante disso, levando em consideração a finalidade do instituto de manter o poder aquisitivo da moeda em face da inflação, entendo que a recomposição baseada em período inflacionário superior a um ano configura direito subjetivo do agente público destinatário da norma, consubstanciando verdadeiro poder-dever do Estado restabelecer o valor da remuneração e dos subsídios em razão das perdas inflacionárias.

Ademais, o percentual de correção deve abarcar todo o período inflacionário em que não se promoveu a atualização da remuneração.

[...]

d) Prazo limite para a concessão da revisão geral anual à luz das normas da legislação eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito ao prazo limite para a concessão da revisão geral anual previsto na legislação eleitoral e na Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar n. 101/00), impende analisar o que dispõem os diplomas legais pertinentes. A Lei n. 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, estipula condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais: [...]

Depreende-se do comando supracitado que é lícita a revisão dos vencimentos dos servidores públicos no ano da eleição para a recomposição da perda de seu poder aquisitivo, sem nenhuma restrição temporal.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao se tratar do controle da despesa total com pessoal, é estabelecida a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa expedido nos 180 dias antecedentes ao final de mandato do titular de Poder, verbis: [...]

Observa-se que o dispositivo legal não consigna exceção à vedação imposta em seu texto. Não obstante, este Tribunal já teve oportunidade de se posicionar acerca do parágrafo único do art. 21 da LRF, em resposta à Consulta n. 751.530, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade, apreciada na Sessão Plenária de 25/11/2009. Naquela assentada, ficou consignado que a vedação contida no mencionado dispositivo não é aplicável à revisão geral anual, havendo a relatora assim concluído seu parecer, aprovado por unanimidade:

Respondo negativamente ao primeiro quesito formulado, sendo indevido o aumento real da remuneração dos professores do ensino fundamental, de forma a aplicar 60% das verbas repassadas pelo FUNDEB, se realizado no período de vedação eleitoral, qual seja, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos. Em caso de simples reajuste de remuneração, realizado apenas para efetivar a recomposição de perda salarial ocasionada pela desvalorização de moeda, entendo não haver tal impedimento. (grifo nosso)

Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88, garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus os aludidos agentes públicos.

Nesse sentido é o entendimento do Professor Rodolfo Viana Pereira — Coordenador de Direito Eleitoral da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG —, que, em artigo intitulado —Limites e possibilidades da revisão da remuneração de servidores em ano eleitoral, assim pontuou:

Assim, a partir de 180 dias da data da eleição até a posse dos eleitos, fica proibido qualquer aumento, decorrente de revisão geral, aos servidores públicos, superior à perda de seu poder aquisitivo prevista para o próprio ano da eleição. Nesses termos, se a proposta de aumento for superior à perda (prevista) do poder aquisitivo em 2010, por exemplo, o ato que o autorizar deveria ter sido completamente terminado antes de 6 de abril de 2010.



---

Entretanto, se o aumento proposto for igual ou menor que a perda prevista, nada obstará a consecução do ato durante o período pré-eleitoral. (grifo nosso)

A indispensabilidade da realização da revisão geral anual é manifesta. E isso pode ser observado da leitura do art. 22 da LRF, que permite a sua concessão até mesmo se a despesa total com pessoal estiver acima do limite prudencial de 95% nela estabelecido. Veja-se:

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; (grifo nosso)

Sobre o tema, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único, I, e artigo 71.

Pelo exposto, a partir de uma interpretação sistemática das normas constitucionais e legais afetas à matéria, concluo que a unidade política poderá proceder à revisão geral anual, preceituada no inciso X do art. 37 da Constituição da República, em ano eleitoral, mesmo nos 180 dias que antecedem o final do mandato dos respectivos titulares de Poder, perfilhando, pois, os posicionamentos mencionados neste parecer. Essa interpretação coaduna-se com a própria natureza jurídica do instituto — instrumento voltado à satisfação da irredutibilidade de vencimentos — por não ensejar, rigorosamente, aumento real na remuneração, mas recomposição do seu valor em face da inflação apurada no período.

Esse também é o entendimento do TRE-SP, exposto na Consulta 11.533, conforme noticiado pelo Conjur:

Reajustes salariais para o funcionalismo público em ano eleitoral são lícitos, desde que sirvam exclusivamente para compensar a inflação do período. A tese foi estabelecida pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em resposta a uma consulta feita pela Câmara Municipal de vereadores de Campinas sobre reajuste de funcionalismo público em ano de eleição. Como se tratou de questionamento em tese, e não de caso real e concreto, foi possível aos magistrados fazer a análise do mérito do pedido.

Segundo o relator do processo, juiz André Lemos Jorge, — “o que a lei proíbe é que, no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, seja criado um aumento real no salário do funcionalismo”. Para ele, — “é legítima e lícita a iniciativa legislativa que vise, exclusivamente, à revisão salarial”.

Como se extrai do fato de a limitação estar atrelada à variação inflacionária, conclui-se que o que torna possível ou vedada a concessão da revisão é a natureza do aumento, se real ou nominal. Esse fundamento afasta interpretações, como a de Rodrigo Medeiros de Lima e do Acórdão 1216/19 do TCE-PR, segundo as quais o aumento é aferido mediante percentual da receita corrente líquida (RCL), de modo que se houve aumento real da remuneração, mas sem impacto na RCL em razão da adoção de outras medidas, o aumento poderia ser concedido. Esse entendimento desconsidera que as variações a que a



RCL está sujeita, as quais nada têm a ver com o aumento das remunerações, o que a torna um padrão não confiável para a apuração do cumprimento ao art. 21, II, LRF.

Por fim, antes de concluir esta seção, são necessárias duas observações. A primeira é que, desde que limitados aos índices inflacionários, o ato de que resulte aumento de despesa consistente na revisão geral anual pode ter se iniciado antes ou após os 180 dias finais do mandato. Assim, respeitado o limite da atualização, o projeto de lei pode ser iniciado (e, obviamente, concluído) após o começo do referido período, pois não há limitação para a concessão da atualização. Contrariamente, para os aumentos de despesa que superem a inflação, isto é, para aumentos reais, o projeto de lei deve ser iniciado antes dos 180 dias que antecedem as eleições, embora possa ser concluído, ou seja, transformado em lei, dentro desse período. Isso porque o ato de que resulta o aumento real de despesa não pode ser entendido como a lei, mas como o projeto de lei, na medida em que a duração da tramitação do processo legislativo foge da competência do chefe dos órgãos que detêm apenas a iniciativa privativa da lei, não a sua conclusão. Nesse sentido, Emerson Garcia:

19. Voltando à temática afeta ao processo legislativo, é factível que, se o Procurador-Geral de Justiça, no exercício da iniciativa legislativa que a ordem constitucional outorgou ao Ministério Público, encaminha projeto de lei, ao Poder Legislativo, em período anterior aos cento e oitenta dias a que se refere o parágrafo único do art. 21, não haverá que se falar em injurídico aumento da despesa pública caso a respectiva lei seja promulgada nesse período. Afinal, como o projeto deve ser aprovado pelo Poder Legislativo e eventualmente sancionado pelo Poder Executivo, cujos titulares são estranhos à estrutura estatal de poder em que ocorrerá o aumento da despesa pública, não estão presentes os motivos que justificaram a própria existência da vedação legal, funcionalmente voltada à preservação da moralidade pública. Nesse caso, é importante ressaltar, uma vez mais, que o único ato praticado pelo Procurador-Geral de Justiça, que não possui qualquer participação no processo legislativo, antecedeu o período de vedação.

A segunda observação é no sentido de que a conclusão apresentada nesta seção (pela possibilidade de concessão de revisão geral anual nos limites da correção monetária) refere-se ao cenário geral, sem a particularidade da pandemia do coronavírus. A consideração deste período peculiar, ainda que este Núcleo sustente a possibilidade de revisão geral anual também nessa conjuntura, será feita na seção seguinte, a fim de discorrer com maior detalhamento sobre a legislação específica e os entendimentos externados a seu respeito.

Nesta toada, observa-se que é possível a concessão de revisão geral anual que vise recompor o poder aquisitivo das remunerações dos servidores públicos nos limites da variação da inflação dentro dos 180 dias que antecedem as eleições.

Contudo, no presente caso a norma expedida pela Câmara Municipal de Guarapari não concedeu mencionada revisão geral anual e sim aumento salarial aos servidores do legislativo no montante de 1,56%.

Tal fato foi reconhecido tanto pelo legislativo municipal quanto no v. Acórdão recorrido conforme segue, respectivamente:

Evento 072 – Memorial 00318/2019-1 (TC-8532/2019-6)

[...]

14. Por fim, **registra-se que o TCEES possui julgado em que mesmo diante de vício de forma, tal como no presente caso**, irregularidade análoga não teve o condão de macular as contas, uma vez que os normativos constitucionais foram observados em seu sentido substantivo: (g.n)

[...]

Evento 085 – Acórdão 01177/2020-8

[...]

Entendo que **assiste razão à Área Técnica sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor projeto de lei que preveja a revisão geral anual** para



todos os agentes públicos que estejam alocados no respectivo Poder.

Sendo assim, **entendo também que não é possível a concessão de revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, de maneira independente dos demais poderes, como aconteceu no caso em análise.** (g.n.)  
[...]

Assim, é certo que houve ofensa ao normativo constitucional, pois restou caracterizada a infração capitulada no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>2</sup>.

Cabe destacar, nas palavras de Cezar Roberto Bitencourt<sup>3</sup> que **“o objetivo da criminalização das condutas nucleares deste dispositivo é impedir que o administrador aumente o comprometimento do orçamento público com os gastos com pessoal em final de mandato ou legislatura. Controlar ou tentar equilibrar os gastos com pessoal, que consome o maior percentual de todo orçamento público de Estados e Municípios, tem sido o maior desafio do administrador público nos últimos tempos”**.

Em suma, evidenciado que o aumento da despesa com pessoal advindo do aumento salarial de 1,56%, autorizado pela Lei Municipal n. 4.293/2018, foi concedido em momento vedado pela lei de responsabilidade fiscal, praticou o gestor ato com **grave infração à norma**, o qual, salienta-se também configura conduta tipificada em lei como **Crime Contra as Finanças Públicas** (art. 359-G do Código Penal)<sup>4</sup>.

Resta, portanto, comprovado o **error in iudicando** no v. Acórdão recorrido, o qual, por questão de justiça e equidade, deve ser sanado nesta oportunidade recursal.

#### IV – DO PEDIDO

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para reformar o **v. Acórdão TC-01177/2020-8 – 1ª Câmara**, julgando **IRREGULAR** a Prestação de Contas da Câmara Municipal de Guarapari, referente ao exercício de 2018, sob responsabilidade de Wendel Sant’ana Lima, na forma do art. 84, inciso III, alínea “d”, da LC n. 621/2012, aplicando-lhe multa pecuniária, na forma dos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I e II, do indigitado estatuto legal.

Pugna-se, ainda, com espede no art. 1º, XVI, da LC n. 621/12, seja expedida **determinação** ao atual gestor para que adote medidas para fazer cessar os efeitos do ato nulo.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Vitória, 12 de janeiro de 2021.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR DE CONTAS

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Bitencourt, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal, 5: Parte Especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos – 8. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>4</sup> Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.