



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Gabinete Especial Covid-19

## 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 que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, oferecer

### REPRESENTAÇÃO

Em face de **Jean Fábio Costalonga**, Presidente da Câmara Municipal de Jaguaré, **Ricardo Costa Barros**, Vice-Presidente da Câmara, **José Carlos Alves Júnior**, Secretário, e **Marcos Antônio Guerra Wandermurem**, Prefeito Municipal, conforme adiante aduzido.

#### I – DOS FATOS

O Ministério Público de Contas instaurou procedimento administrativo (protocolo TC-15348/2021-3), por meio da portaria de instauração n. 003/2021, para acompanhamento da observância pelos órgãos e poderes do estado e municípios do disposto no art. 8º, incisos I, II, III, IV e VI, da LC n. 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Por meio do ofício n. 072/2021 o Presidente da Câmara Municipal de Jaguaré foi notificado por este *Parquet* de Contas para apresentar esclarecimentos a respeito da publicação da Lei n. 1.546, de 2 de março de 2021, que altera a Lei n. 814, de 11 de maio de 2009, no seu art. 3º, incisos II, alínea “a”, e IV, alínea “c” e § 4º, implicam majoração do valor de diárias devidas a servidores da Câmara de Jaguaré.



Ao Protocolo n. 17031/2021-3, Jean Fábio Costalonga, Presidente da Câmara de Jaguaré, juntou documentação com esclarecimentos sobre a referida legislação concessora da majoração das diárias devidas aos servidores da câmara, informando que em verdade houve diminuição da base de cálculo das diárias, bem como que a diária é derivada de determinação legal anterior à calamidade não compreendendo nas vedações da LC n. 173/2020, vejamos:

i) Inicialmente, insta ressaltar que o intuito da edição da LC nº 173/2020 restritiva, é para o não comprometimento do orçamento e as dotações da administração pública.

Por outro lado a doutrina e jurisprudência compreenderam que são indenizatórios, não remuneratórios, os desembolsos alusivos às diárias, ajuda de custo, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-natalidade, auxílio-creche, auxílio-funeral; é porque tais verbas não pagam diretamente o trabalho. Além disso, sobre elas não incidem as contribuições previdenciárias, tampouco o Imposto de Renda na Fonte, eles não entram no cálculo das Despesas com Pessoal.

Dito isso, a LC nº 173/2020 consoante Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, entende que qualquer concessão pode ser implantada, desde que não impliquem aumento de despesa com pessoal, e as que impliquem, deve estar calçada por lei autorizativa anterior a edição da LC restritiva.

Considerando que a diária é despesa transitória de caráter excepcional, e seu caráter é atender despesas decorrentes do deslocamento.

Portanto, a diária é derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, dada através de nova redação a Lei Municipal nº 814/2009, através da LM nº 1.546/2021 e que não compreende as vedações inscritas na LC nº 173/2020.

ii) Com relação à implicação de majoração do valor de diárias devidas aos servidores da Câmara Municipal de Jaguaré com a nova redação dada ao art. 3º, incisos II, alínea “a” e IV, alínea “c” e § 4º da Lei Municipal nº 814/2009, através da LM 1.546/2021;

O disposto na alínea “a” do inciso II do artigo 3º Lei Municipal nº 814/2009, através da LM 1.546/2021, houve uma diminuição de base de cálculo, diminuindo diretamente os valores e as despesas, eis que anteriormente estava determinado o direito a percepção da diária em 07 (sete) UFMJ, e com a edição dada pela LM 1.546/2021 passou a ser em 05 (cinco) UFMJ. Vejamos:

Art. 3º Ficam fixados os valores das diárias dentro e fora do Estado do Espírito Santo, para os Vereadores e Servidores da Câmara Municipal de Jaguaré nos assuntos que compete à Casa de Leis, obedecendo aos seguintes padrões:

(...)

II - Fora do Estado do Espírito Santo sem pernoite:

~~a) A diária do Vereador do Município de Jaguaré, ES, será de 07 (sete) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré);~~

a) A diária do Vereador do Município de Jaguaré, ES, será de 05 (cinco) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré); (Redação dada pela Lei nº 1546/2021).

Do mais, sequer foi feito uso dessas diárias.

[...]

Nesse sentido, mesmo que pareça haver majoração no texto da regra, na prática houve homérica diminuição de gasto, sabendo que de um ano para o outro, os gastos com a despesa ora tratada não representou 10% (dez por cento).

Não obstante, a lei majorou o valor das diárias de servidores da câmara que passou de 2 para 3 Unidade Fiscal do Município de Jaguaré –UFMJ, bem como houve aumento da



autorização da realização do número de 10 para 15 diárias mensais em caso de viagens no estado sem pernoite, conduta vedada pelo art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar n. 173/2020.

## II – DO DIREITO

### II.1 – DA VIOLAÇÃO À NORMA LEGAL

Consoante se depreende do art. 8º, inciso VI, da LC n. 173/2020, *“os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de [...] criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade”*.

Não obstante, a mesa diretora do legislativo de Jaguaré propôs e o executivo publicou a Lei n. 1.546, de 02 de março de 2021, que *“altera redação dos arts. 1º; 2º; e 3º, e inclui parágrafo único ao art. 1º ambos da lei nº 814, de 11 de maio de 2009, e dá outras providências”*.

O artigo 3º, inciso II, alínea “c”, e o § 4º, da Lei n. 814/2009 assim dispunha:

**Art. 3º** Ficam fixados os valores das diárias dentro e fora do Estado do Espírito Santo, para os Vereadores e Servidores da Câmara Municipal de Jaguaré nos assuntos que compete à Casa de Leis, obedecendo aos seguintes padrões:  
[...]

II - Fora do Estado do Espírito Santo sem pernoite:  
[...]

c) Demais Servidores da Câmara do Município de Jaguaré-ES, a diária será de 02 (dois) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré);  
[...]

IV - No Estado do Espírito Santo sem pernoite:  
[...]

c) Demais Servidores, a diária sem pernoite fora do Município de Jaguaré-ES, será 1,5 (uma vírgula um) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré), devendo ser o contido nesta alínea, comprovado mediante o boletim competente;  
[\(Redação dada pela Lei nº 1425/2018\)](#)



**§ 4º** A concessão de diárias que trata a alínea “c” do inciso IV deste artigo está limitada a 10 (dez) diárias mensais. (Dispositivo incluído pela Lei nº 1425/2018)

Com a alteração realizada pela Lei n. 1.546/2021, o citado artigo passou a dispor da seguinte redação:

**Art. 3º** Ficam fixados os valores das diárias dentro e fora do Estado do Espírito Santo, para os Vereadores e Servidores da Câmara Municipal de Jaguaré nos assuntos que compete à Casa de Leis, obedecendo aos seguintes padrões:  
[...]

II - Fora do Estado do Espírito Santo sem pernoite:  
[...]

c) Demais Servidores da Câmara do Município de Jaguaré-ES, a diária será de 03 (três) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré); (Redação dada pela Lei nº 1546/2021) (g.n.)  
[...]

IV - No Estado do Espírito Santo sem pernoite:  
[...]

c) Demais Servidores, a diária sem pernoite fora do Município de Jaguaré-ES, será 1,5 (uma vírgula um) UFMJ (Unidade Fiscal do Município de Jaguaré), devendo ser o contido nesta alínea, comprovado mediante o boletim competente; (Redação dada pela Lei nº 1425/2018)

**§ 4º** A concessão de diárias que trata a alínea “c” do inciso IV deste artigo **estará limitada a 15 (quinze) diárias mensais**. (Redação dada pela Lei nº 1546/2021) (g.n.)

É certo que a calamidade pública vivenciada afetou o território nacional e ultrapassou os limites da saúde, alcançando danos de ordem econômica e social nos municípios e estados.

Isso porque o cenário de pandemia implica na queda de arrecadação das entidades e no aumento de despesas não previstas no orçamento ordinário dos entes federativos, exigindo do gestor público a utilização do princípio da prudência e da razoabilidade, priorizando-se gastos para enfrentamento à situação de emergência.

Acerca da proibição de majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório até 31/12/2021, esta egrégia Corte de Contas já se manifestou, emitindo parecer em consulta de caráter normativo, senão vejamos:

#### **PARECER EM CONSULTA 00013/2021-1 - PLENÁRIO**

“1.2.1. Não é possível a prorrogação de auxílio-alimentação concedido por lei temporária cuja vigência tenha cessado durante a calamidade pública decorrente da pandemia do Sars-Cov-2, o que configura a instituição de novo benefício, vedada pelo inciso VI do artigo 8º, da LC 173/2020, bem como a majoração



do benefício.”

Destaca-se, também a Nota Técnica n. 000076/2020-PGE<sup>1</sup> Procuradoria-Geral do Pará que forneceu diretrizes gerais sobre a aplicação da LC n. 173/2020, vejamos:

**B) ART. 8º DA LC 173/2020 - PROIBIÇÕES ATÉ 31.12.2021 AOS ENTES AFETADOS PELA CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19**

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

A lei cuidou de estabelecer uma série de proibições, até 31.12.2021, aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

De modo geral, as proibições buscam rigorosa contenção de gastos, especialmente relativos ao quadro de pessoal, e devem ser analisadas à luz do cenário de absoluta excepcionalidade que levou a União a ofertar auxílio financeiro aos demais entes federativos, exigindo-lhes, em contrapartida, severo equilíbrio das contas.

Da norma, considerado não apenas o seu texto integral, como o contexto de rígida contenção de gastos em que se insere, saca-se a conclusão de que as proibições elencadas alcançam indistintamente os Poderes Executivo (servidores e empregados públicos e militares), Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Ministério Público junto às Cortes de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública.

**B.6) PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO OU MAJORAÇÃO DE VANTAGENS OU BENEFÍCIOS DE QUALQUER NATUREZA (ART. 8º, VI)**

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

A disposição segue a esteira da proibição constante do inciso I do art. 8º, vedando a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes.

A exceção diz respeito ao cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, cujos estritos termos deverão ser observados pela Administração.

A proibição em questão não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que a criação ou majoração dos benefícios tenha relação com a

<sup>1</sup> [https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/notas/nt\\_lcf\\_173\\_202002000768.pdf](https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/notas/nt_lcf_173_202002000768.pdf) acessado em 31/08/2021.



calamidade pública imposta pela pandemia da covid-19, ficando sua vigência e efeitos adstritos à duração da calamidade pública (art. 8º, § 5º).

Não se aplica, outrossim, ao abono complementar concedido aos servidores estaduais que percebem remuneração inferior ao salário mínimo. Isso porque trata-se de direito fundamental assegurado aos trabalhadores, extensivo aos servidores públicos (art. 7º, IV c/c art. 39, § 3º, CF/88), a ser observado obrigatoriamente pela Administração Estadual, a despeito da previsão trazida pela LC 173/2020. Deveras, a Administração não pode valer-se da proibição legal para se eximir do dever constitucional de assegurar remuneração que preserve a percepção do salário mínimo.

[...]

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal também se manifestou pela inviabilidade de concessão de aumento de qualquer vantagem até 31/12/2021, como segue:

Parecer IBAM Nº 1213/2020<sup>2</sup>

[...]

A rápida expansão da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

[...]

Pois bem, mais especificamente com relação à concessão de vale alimentação e vale-feria, se os servidores já fazem jus a estas vantagens em virtude de as mesmas terem sido instituídas por lei anterior ao Decreto legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, que reconheceu a situação de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, não existem óbices aos respectivos pagamentos. Não obstante, resta de todo vedado neste momento editar lei para criar, aumentar ou corrigir o valor de face destes vales em virtude da proibição encartada no inciso VI do art. 8º da LC 173/2020.

Parecer IBAM Nº 1215/2020

[...]

No que tange ao teor do inciso VI do art. 8º da LC nº 173/2020, de igual forma, o texto é autoexplicativo, sendo vedada a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação, ainda que de cunho indenizatório (como é o caso do vale-refeição), salvo se determinado em sentença judicial ou se a lei que determinou a majoração ou criação for anterior ao advento do Decreto Legislativo nº 06/2020.

Destaca-se, a propósito, quadro comparativo entre a decisão do TCDF n. 3.715/2020 e o Parecer Referencial n. 8/2020-PGDF/PGCON<sup>3</sup>, quanto ao inciso VI do art. 8º da LC n. 173/2020, como segue:

<sup>2</sup> <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/covid/caderno3.pdf> acessado em 31/08/2021.

<sup>3</sup> <http://pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/PARECER-REFERENCIAL-01.pdf> acesso em 31/08/2021.



De fato, em relação às vantagens de caráter indenizatório, “tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação”, e assistencial, “tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados”, não há óbice à sua concessão, se decorrentes de determinação legal anterior à calamidade. O que não pode a Administração, por óbvio, é, durante esse lapso temporal, criar novas vantagens dessa natureza ou, ainda, majorá-las (inciso VI do art. 8º).

[...]

**16. Quanto ao inciso VI do art. 8º, ambas as manifestações são no sentido de que “o inciso VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de vantagens e benefícios de quaisquer naturezas, remuneratórias ou não, exceto se se tratar de verbas destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (exceção prevista no § 5º do citado artigo)”. (g.n.)**

17. Embora não mencionado na Decisão TCDF nº 3.715/2020, não está proibida a criação ou majoração de vantagens e benefícios de qualquer natureza, previstos no inciso VI, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior a 28/05/2020, tal como dito em relação ao inciso I.

Logo, o que se espera dos gestores do Poder Legislativo local é que ajam com prudência nos gastos públicos, devendo se abster de adotar algumas das medidas proibidas pelo art. 8º da LC n. 173/2020 até 31/12/2021.

Ressalta-se, consoante Nota Informativa nº 21, de 2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, “(...) a **Lei Complementar nº 173/2020 aplica-se imediatamente a todas as proposições pendentes de ato de aprovação ou sanção**. As proibições de que trata o art. 8º da Lei Complementar vedam ato ou conduta da autoridade pública responsável que dá causa ao aumento da despesa. Sendo que, por analogia ao que dispõe o art. 7º da mesma Lei, ao dispor sobre a nulidade de atos que provocam aumento da despesa com pessoal, **as proibições do art. 8º devem ser aplicadas igualmente aos atos relacionados à “aprovação, edição ou a sanção**, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados”. **Nesse sentido, o art. 8º veda não só a edição ou aprovação, mas também a sanção de projetos que contrariem as proibições.**”<sup>4</sup>

Na espécie, **Jean Fábio Costalonga**, Presidente da Câmara Municipal de Jaguaré, **Ricardo Costa Barros**, Vice-Presidente da Câmara, e **José Carlos Alves Júnior**, Secretário, propuseram a Lei n. 1.546, de 02 de março de 2021, a qual foi publicada e promulgada pelo

<sup>4</sup> Disponível em [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementar173\\_2020\\_principaismedidasevetos.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementar173_2020_principaismedidasevetos.pdf). Acesso 31/08/2021.



Chefe do Poder Executivo, **Marcos Antônio Guerra Wandermurem**, que tinha o dever legal de vetá-la.

Assinala-se ainda que, os atos expedidos pelos representados são nulos de pleno direito e, desse modo, a geração de despesas deles decorrentes são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, sujeitando os gestores responsáveis não apenas à aplicação de multa pecuniária pela prática de ato com grave violação à norma legal, nos termos do art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012, mas também ao dever de ressarcimento do erário pelo montante indevidamente dispensado.

### **III – DOS PEDIDOS**

Diante dos fatos e fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo** requer:

- 1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso VI, e 264, inciso V, do RITCEES;
- 2** – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, incisos II e III, da LC n. 621/12, citados para querendo apresentarem justificativas; e
- 3** – ao final, a procedência da representação, sem prejuízo da cominação de multa pecuniária e imputação de débito aos responsáveis, conforme Lei Complementar n. 621/2012.

Vitória, 1º de setembro de 2021.

Assinado  
digitalmente por  
LUCIANO  
VIEIRA.07506989778  
Data: 2021.09.01  
12:36:57 -0300

**LUCIANO VIEIRA**  
**PROCURADOR DE CONTAS**