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

R E P R E S E N T A Ç Ã O
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

Em face de **Antônio Coimbra de Almeida**, Prefeito do município de São José do Calçado, 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. 074/2021 o Prefeito de São José do Calçado foi notificado por este *Parquet* de Contas para apresentar esclarecimentos a respeito da publicação da Lei Complementar n. 001/2021, que "*autoriza a criação de um cargo de auxiliar de Convênio I, dois cargos de Auxiliar de Convênio II e um Assessor Técnico I*", da Lei Complementar n.

002/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Assessor Técnico Jurídico*", da Lei Complementar n. 004/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Gestor do Programa Bolsa Família*", da Lei Complementar n. 005/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Assessor Técnico para atender a Secretaria Municipal de Administração*", da Lei Complementar n. 009/2021, que "*autoriza a criação dos cargos de Gerente de Compras e de Assessor de Prestação de Contas de Convênios, e dá outras providências*", da Lei Complementar n. 012/2021, que *"autoriza a criação do cargo de Coordenador do Centro de Especialidades Odontológicas, e dá outras providências*", bem como da Lei n. 2.204/2021, que "*modifica parcialmente a Lei n. 981/97, alterada pela Lei n. 1.780/2013, pela Lei n. 1.799/2013 e 1.946/2015, para alterar as atribuições, remunerações e requisito do cargo de Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Saúde do Município de São José do Calçado/ES, e dá outras providências*".

Ao Protocolo n. 16629/2021-1, Antônio Coimbra Almeida, Prefeito, juntou documentação com esclarecimentos sobre as referidas legislações e informou que:

> [...]
>
> Compulsando a execução orçamentária do Município de São José do Calçado no ano de 2021, pode-se constatar, inclusive, que, neste contemporâneo, houve uma ligeira redução da despesa total com pessoal em relação ao que se apurou no período do ano de 2020.
>
> Desta feita, como evidenciam os documentos carreados, em anexo, pode-se notar que, no último quadrimestre do ano de 2020, a despesa com pessoal correspondia a 40,54% da receita corrente líquida do orçamento, enquanto, no primeiro quadrimestre do ano de 2021, apenas 39,54% da receita corrente líquida do orçamento foi destinada ao pagamento da despesa com pessoal, corroborando o alegado.
>
> Assim sendo, nota-se que os necessários rearranjos do aparelho estatal não acarretaram qualquer aumento de gasto com pessoal, mantendo-se incólume, destarte, as disposições da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que vedam tal expediente.
>
> [...]

Não obstante, da documentação juntada não foram apresentados declarações e estudos de impacto orçamentário relativamente às leis citadas exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; ademais não demonstrou ter havido compensação na despesa de para a criação dos cargos pelas referidas leis.

Assim, pode-se constatar indícios de que houve aumento da despesa de pessoal decorrente dos cargos criados pelos normativos acima citados, conduta vedada pelo art. 8º, incisos I e II, da Lei n. 173/2020, conforme será demonstrado nesta representação.

II – DO DIREITO

II.1 – DA VIOLAÇÃO À NORMA LEGAL

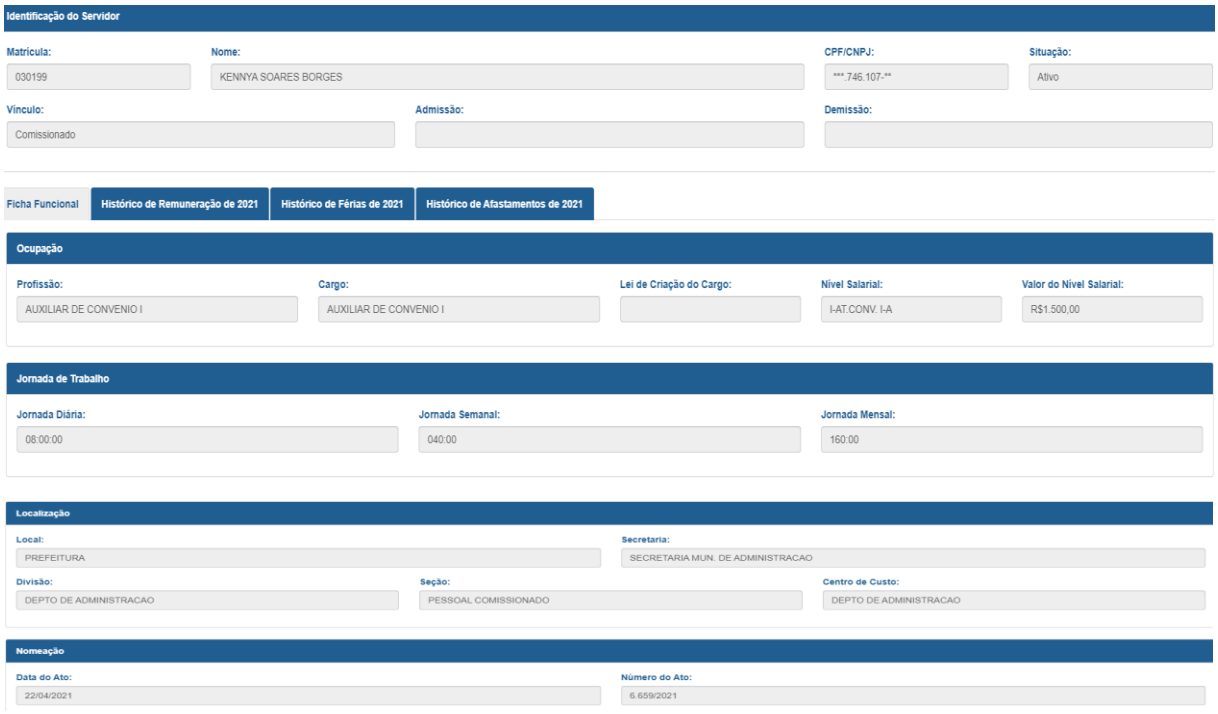
Consoante se depreende do art. 8º, incisos II e III, da LC n. 173/2020, *"os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de [...] criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; e [...] alterar estrutura da carreira que implique aumento de despesa".*

Não obstante, o Executivo de São José do Calçado publicou a Lei Complementar n. 001/2021, que "*autoriza a criação de um cargo de auxiliar de Convênio I, dois cargos de Auxiliar de Convênio II e um Assessor Técnico I*"; a Lei Complementar n. 002/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Assessor Técnico Jurídico*"; a Lei Complementar n. 004/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Gestor do Programa Bolsa Família*"; a Lei Complementar n. 005/2021, que "*autoriza a criação do cargo de Assessor Técnico para atender a Secretaria Municipal de Administração*"; a Lei Complementar n. 009/2021, que "*autoriza a criação dos cargos de Gerente de Compras e de Assessor de Prestação de Contas de Convênios, e dá outras providências*"; a Lei Complementar n. 012/2021, que *"autoriza a criação do cargo de Coordenador do Centro de Especialidades Odontológicas, e dá outras providências*"; e a Lei n. 2.204/2021, que "*modifica parcialmente a Lei n. 981/97, alterada pela Lei n. 1.780/2013, pela Lei n. 1.799/2013 e 1.946/2015, para alterar as atribuições, remunerações e requisito do cargo de Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Saúde do Município de São José do Calçado/ES, e dá outras providências*".

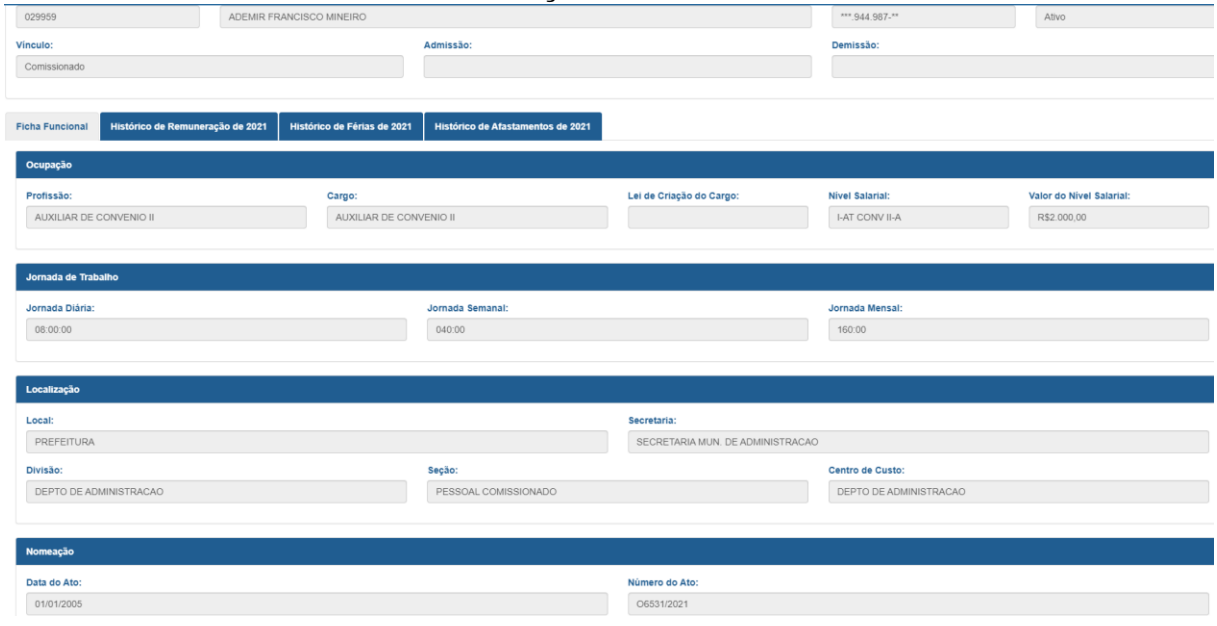
Vislumbra-se de consulta realizada ao Portal da Transparência da Prefeitura de São José do Calçado[1] que os cargos criados pelas mencionadas leis já foram providos:

Auxiliar de Convênio I – ato de nomeação 6659/2021:

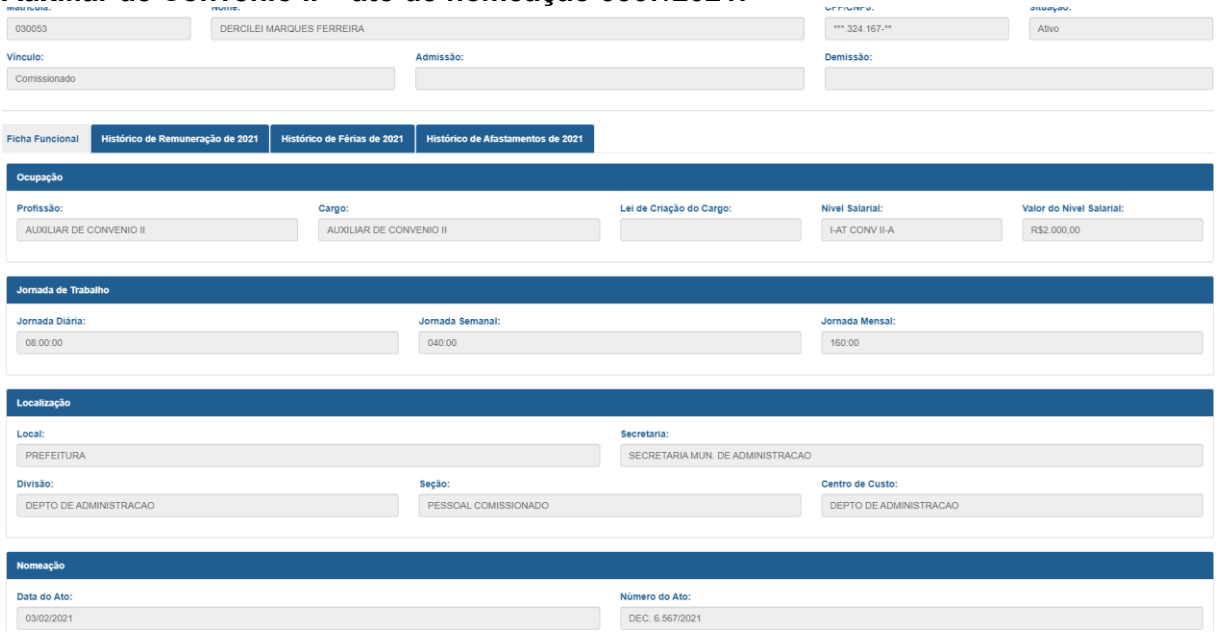
[1] http://saojosedocalcado-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/cargosevagas.aspx



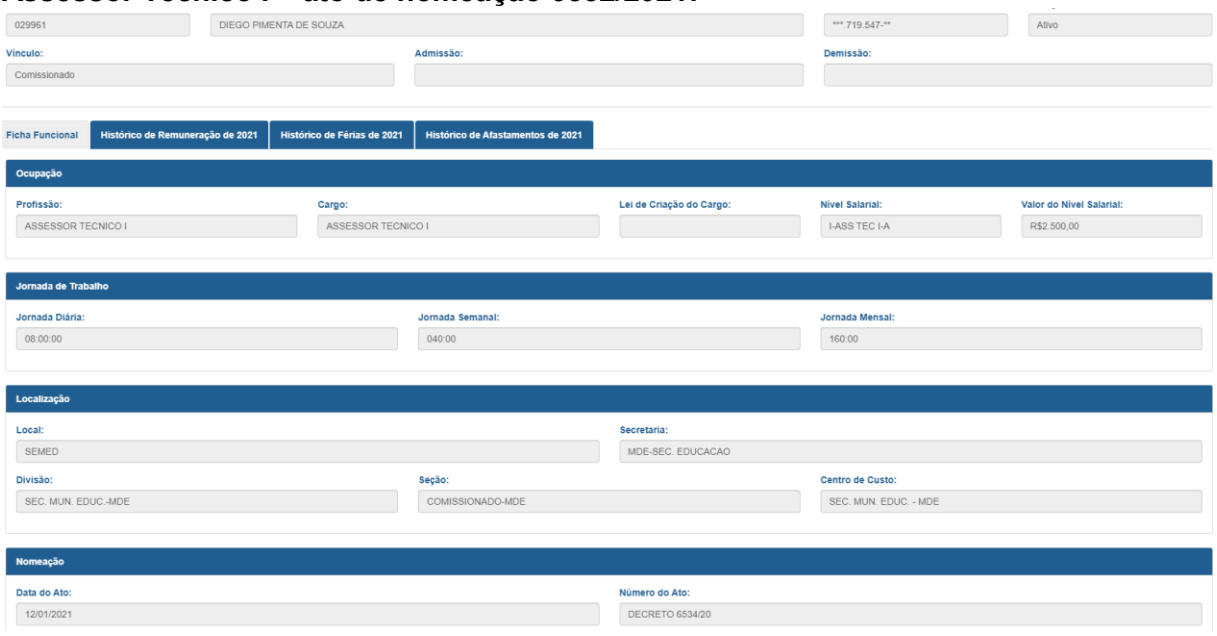
Auxiliar de Convênio II – ato de nomeação 6531/2021:



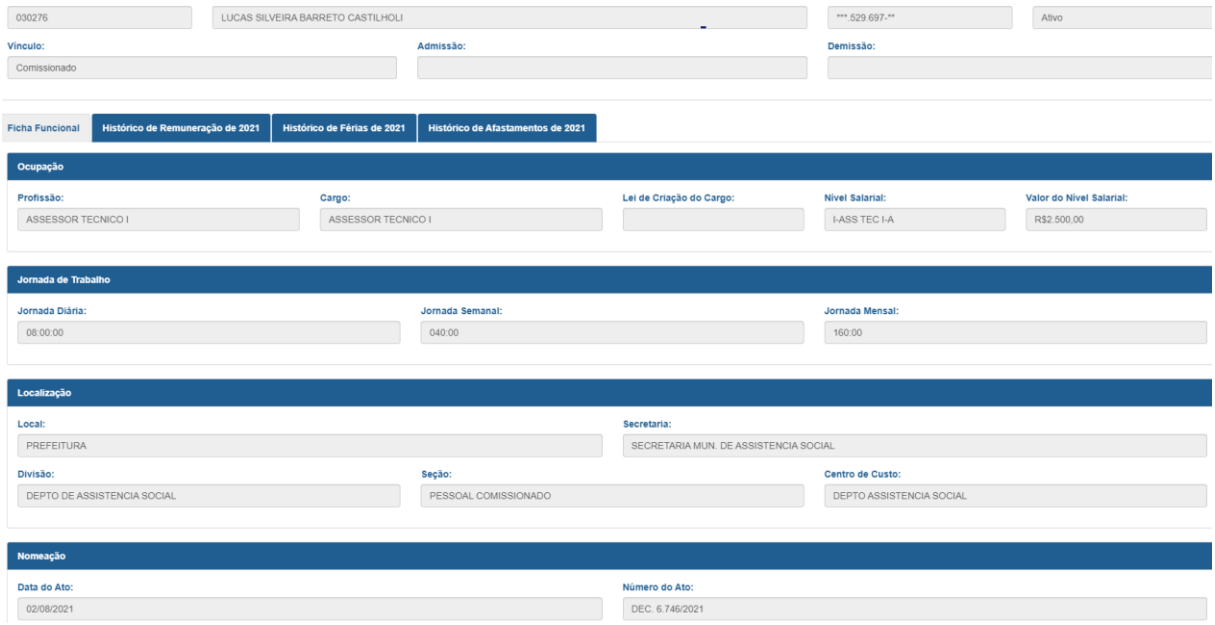
Auxiliar de Convênio II – ato de nomeação 6567/2021:



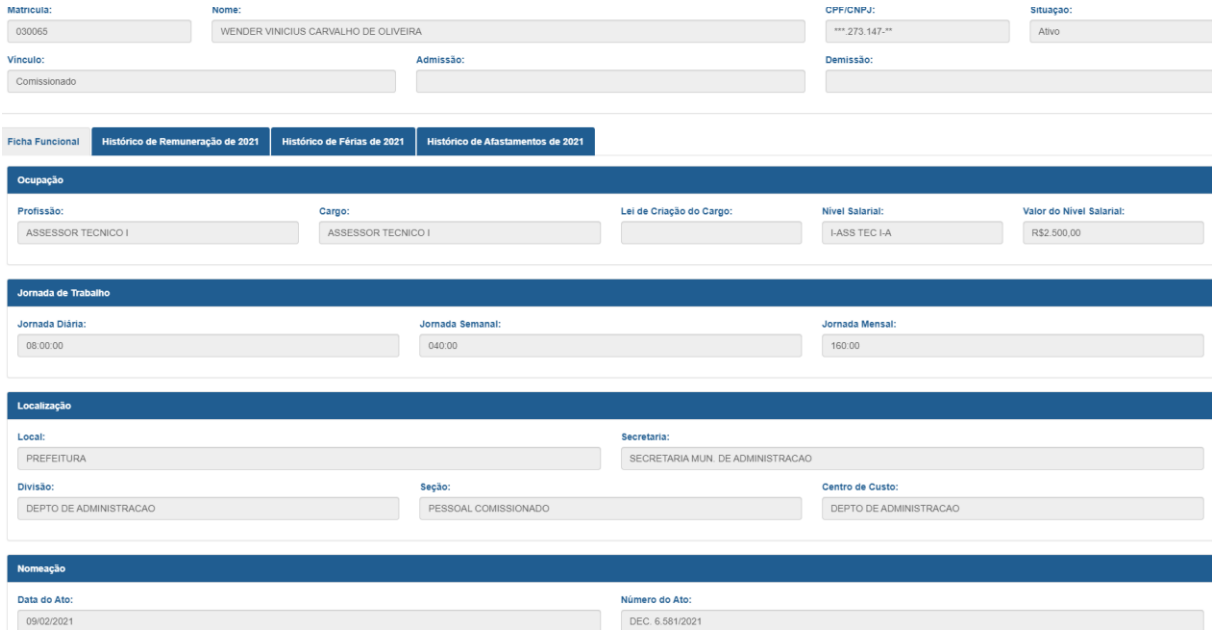
Assessor Técnico I – ato de nomeação 6532/2021:



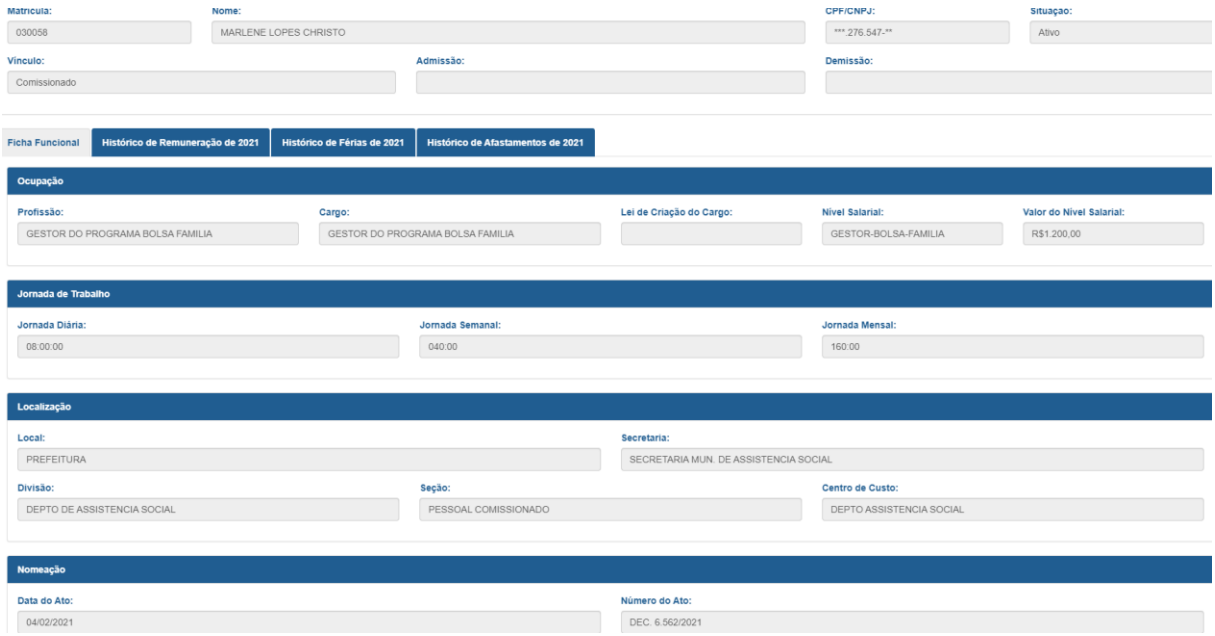
Assessor Técnico I – ato de nomeação 6746/2021:



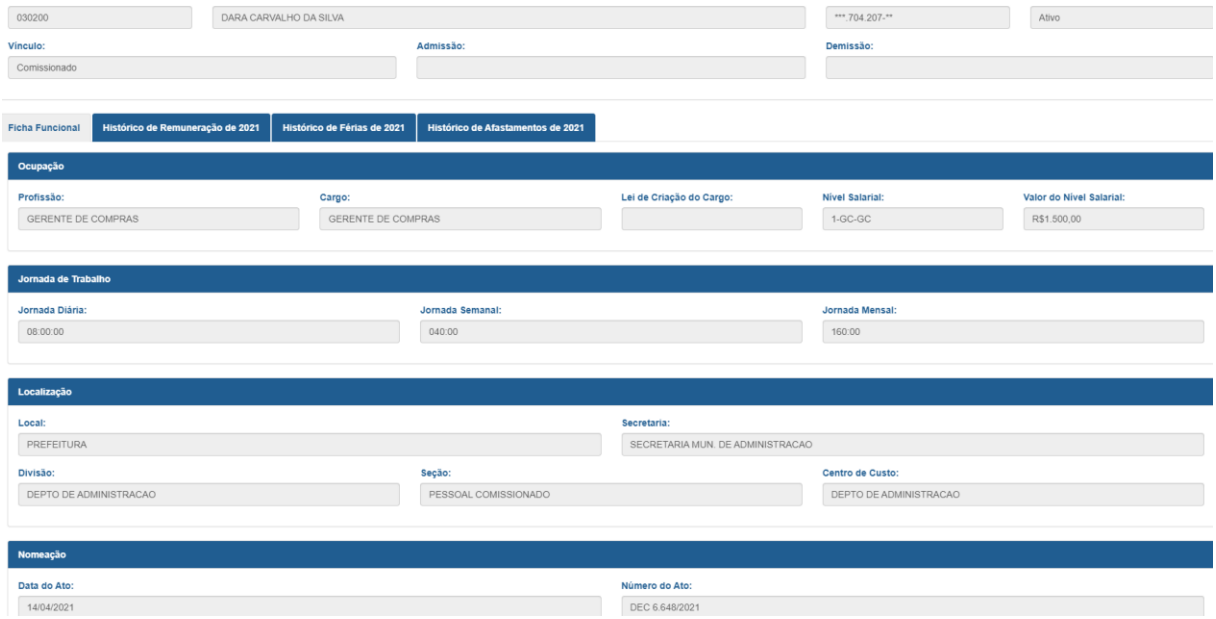
Assessor Técnico I – ato de nomeação 6581/2021:



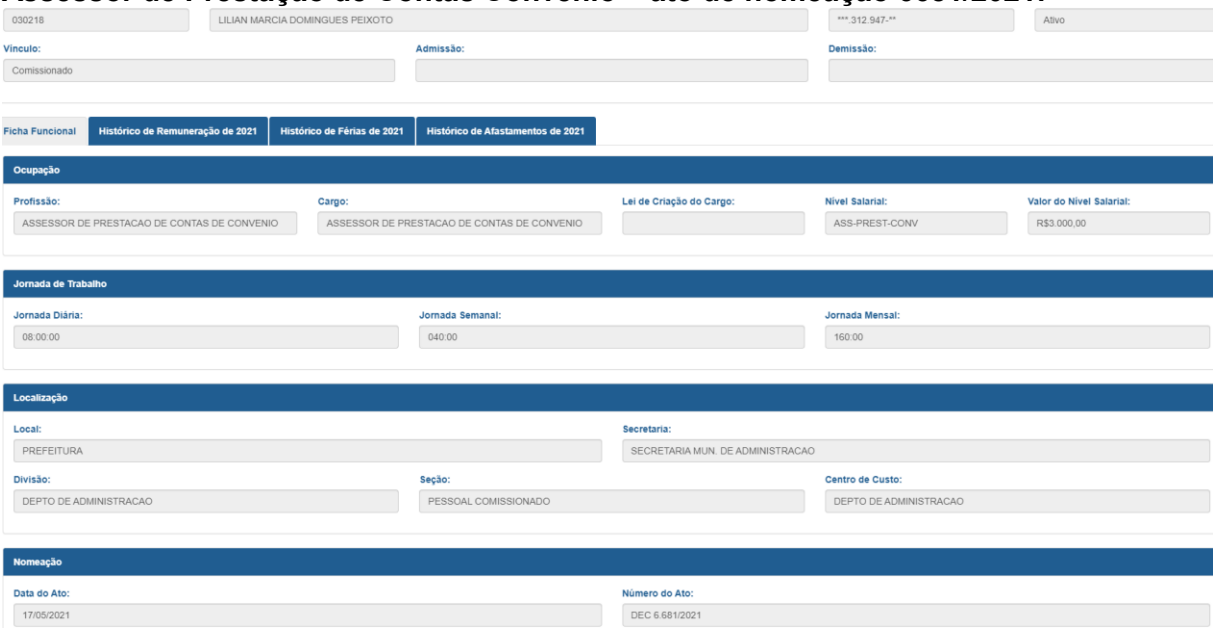
Gestor do programa Bolsa Família – ato de nomeação 6562/2021:



Gerente de Compras – ato de nomeação 6648/2021:



Assessor de Prestação de Contas Convênio – ato de nomeação 6681/2021:



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 criação de novas despesas até 31/12/2021, esta egrégia Corte de Contas já se manifestou através do Parecer em Consulta TC-00017/2020-1, de caráter normativo, que elucida de maneira bastante clara quanto aos limites dispostos no art. 8º da LC n. 173/2020, *verbis:*

> 1. PARECER EM CONSULTA TC-17/2020-1
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 1.1. Conhecer a consulta, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes no art. 122 da LC 621/2012, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:
>
> > "O Decreto Executivo 0446-S, da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, não se destina ao desígnio de reconhecer a calamidade pública para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 8°

da Lei Complementar 173/2020 para os municípios espírito-santenses e o estado do Espírito Santo, tenham estes requerido ou não esse reconhecimento.

O Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abarcando o estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65, Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020.

Os entes federativos, mesmo que sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativa à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:

a) derivada de sentença judicial transitada em julgado;

b) derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, não inserida na proibição de outro inciso E cujo período de aquisição já tenha se completado antes do reconhecimento da calamidade, inclusive para anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após o reconhecimento da calamidade pública para as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, dentre as quais as progressões e promoções, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os entes federativos sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, NÃO PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativas à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:

a) derivada de lei posterior ao reconhecimento da calamidade pública;

b) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após a publicação da LC 173/2020 (28/05/2020) para as vantagens explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, quais sejam, anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço. No caso dessas verbas, além do pagamento da vantagem ser proibido, fica suspensa a contagem do período aquisitivo entre a publicação da Lei 173/2020 (28/05/2020) e 31/12/2021.

Os entes federativos sujeitos ou não ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM incondicionalmente fazer modificação em sua legislação para alteração do plano de cargo e carreiras quando a alteração não implicar aumento de despesa.”

Constata-se, assim, à mingua de justificativas apresentadas pelo Alcaide, bem como dos indispensáveis estudos de impactos orçamentários, sérios indícios de que a edição da Lei Complementar n. 001/2021, da Lei Complementar n. 002/2021, da Lei Complementar n. 004/2021, da Lei Complementar n. 005/2021, da Lei Complementar n. 009/2021, da Lei

Complementar n. 012/2021 e da Lei n. 2.204/2021 violou as proibições normativas contidas na LC n. 173/2020.

Ao apreciar o inciso I do art. 8º da LC n. 173/2020, o Parecer Consulta TC-00017/2020-1 definiu, conforme trecho abaixo, que não se faz possível as unidades federadas em calamidade pública modificar sua legislação para alteração do plano de cargos e carreiras quando isso implicar a concessão de novas vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração, nota-se:

> Neste caso, a autorização legal para a concessão está condicionada a alguns critérios fixados na LC 173/2020, cujo resultado será diferenciado para as situações que decorrerem de lei anterior ou posterior ao estado de calamidade, ou ainda quando o direito depender de período aquisitivo, o que também ocasiona desdobramentos distintos.
>
> O inciso I do art. 8° da LC 173/2020 estabelece que os entes em calamidade não podem conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando a concessão for derivada de lei posterior ao reconhecimento da calamidade pública.
>
> Assim, as unidades federadas em calamidade pública não podem modificar a sua legislação para alteração do plano de cargos e carreiras quando isso implicar a concessão de novas vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração.

Por meio do Parecer em Consulta TC-00019/2021-Plenário esta Corte de Contas manifestou-se, também, quanto à modificação do plano de cargo e salários:

> **1. PARECER EM CONSULTA TC-19/2021 – PLENÁRIO**
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> [...]
> 1.3.7. Eventual modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado de Controlador, **reposicionando-os em patamar remuneratório superior, implicando em aumento da despesa, encontra-se impedida, até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020**; (g.n.)
> [...]

Destaca-se, a Nota Técnica n. 000076/2020-PGE[3] Procuradoria-Geral do Pará que forneceu diretrizes gerais sobre a aplicação da LC n. 173/2020, vejamos:

[3] https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/notas/nt_lcf_173_202002000768.pdf acessado em 02/09/2021.

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.2) PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO QUE IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA (ART. 8º, II)

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

Fica proibida a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, ressalvados os casos voltados ao combate à calamidade pública imposta pela pandemia da covid-19, cujos efeitos ficam adstritos à duração da calamidade pública (art. 8º, § 1º).

Com a ressalva estabelecida, a Administração fica autorizada a lançar mão de funções de natureza temporária necessárias ao combate à pandemia, via contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88), o que, aliás, já está expressamente previsto no art. 8º, IV.

B.3) PROIBIÇÃO DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA (ART. 8º, III)

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

Fica proibida a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa. A vedação alcança a reestruturação de carreira através da criação de mais níveis/classes, por lei, o que, naturalmente, enseja aumento da despesa com pessoal.

Logo, o que se espera do prefeito é que aja com prudência nos gastos públicos, devendo, em respeito ao art. 8º da LC n. 173/2020, se abster de criar cargos e alterar estrutura de carreira que gerem aumento de despesa de pessoal 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."**[4]

Na espécie, **Antônio Coimbra Almeida,** o Prefeito, sancionou e promulgou a Lei Complementar n. 001/2021, a Lei Complementar n. 002/2021, a Lei Complementar n. 004/2021, a Lei Complementar n. 005/2021, a Lei Complementar n. 009/2021, a Lei Complementar n. 012/2021 e a Lei n. 2.204/2021.

Assinala-se ainda que, os atos expedidos pelo representado 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 o gestor responsável 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;

[4] Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementarn173_2020_principaismedidasevetos.pdf. Acesso 02/09/2021.

2 – a oitiva e citação do requerido, para querendo apresentar justificativa, consoante arts. 57, inciso I, e 125, § 4º, da LC n. 621/12;

3 – ao final, a procedência da representação, para determinar ao Chefe do Poder Executivo de São José do Calçado que cesse a realização de despesas relativamente ao provimento dos cargos criados pela Lei Complementar n. 001/2021, Lei Complementar n. 002/2021, Lei Complementar n. 004/2021, Lei Complementar n. 005/2021, Lei Complementar n. 009/2021, Lei Complementar n. 012/2021 e Lei n. 2.204/2021, sem prejuízo da cominação de multa pecuniária e imputação de débito ao responsável, conforme Lei Complementar n. 621/2012.

Vitória, 3 de setembro de 2021.

LUCIANO VIEIRA:07506989778

Assinado digitalmente por LUCIANO VIEIRA:07506989778
Data: 2021.09.03 10:37:55 -0300

LUCIANO VIEIRA

PROCURADOR DE CONTAS