



Acórdão 00392/2025-7 - 1ª Câmara

Processo: 01963/2024-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Interessado: SILVIO DE OLIVEIRA

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Responsável: WALYSON JOSE SANTOS VASCONCELOS

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO OFERTADA EM FACE DE LEI
MUNICIPAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE
CONCEIÇÃO DA BARRA – MANTER
IRREGULARIDADE – APLICAR MULTA – DAR
CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação ofertada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC), em face do Sr. Walyson José Santos Vasconcelos, Prefeito de Conceição da Barra, em razão da criação do Projeto de Lei Complementar n. 1/2022, posteriormente convertido na LC Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, que alterou substancialmente a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal,

Assinado por
LUCIARLENE SANTOS RIBAS
15/04/2025 13:57

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS RANNA
DE MACEDO
15/04/2025 14:50

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
15/04/2025 15:51

Assinado por
HERON CARLOS GOMES DE
OLIVEIRA
15/04/2025 17:30

Assinado por
SERGIO ABOUDIB FERREIRA
PINTO
16/04/2025 15:14

criando cargos de provimento em comissão, fixando data-base para reajuste dos servidores, corrigindo a tabela de vencimentos e dando outras providências.

Conforme se extrai dos documentos acostados à inicial, o representante informou, em síntese, a existência de ilegalidades no referido diploma que geraram despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, descumprindo a LRF e sendo incompatível com a ordem constitucional.

Diante das supostas ilegalidades apontadas na peça inaugural, o Representante, ao final, formulou seu pedido nos seguintes termos:

II – 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, caput e § 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, seja o responsável, nos termos do art. 56, incisos II, da LC n. 621/12, citado para querendo apresentar justificativas; e

3 – ao final, a procedência da representação, sem prejuízo da cominação de multa pecuniária ao responsável, Walyson José dos Santos Vasconcelos, conforme Lei Complementar n. 621/2012, sem prejuízo da expedição de determinações para que se adote as medidas necessárias para o exato cumprimento da lei, conforme art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.

Em sede de juízo de admissibilidade, conheci a Representação, uma vez satisfeitas as exigências legais e regulamentares para a sua admissão, por meio da DECM 347/2024 (doc. 50), e encaminhei os autos à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para instrução, a começar pela análise prévia de seletividade, com fundamento no art. 177-A c/c 296, § 2º, ambos do RITCEES.

Em seguida, sobreveio a Análise de Seletividade 95/2024 (doc. 52), no qual a presente representação foi considerada *selecionável*.

Na sequência, a unidade técnica emitiu a Instrução Técnica Inicial (ITI) 27/2024 (doc. 53), propondo a instauração de incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, bem como a notificação do Sr. Sílvio de Oliveira, Procurador-Geral do Município de Conceição da Barra, e do Sr.

Walyson José Santos Vasconcelos, Prefeito Municipal de Conceição da Barra, para que se manifestassem a respeito do incidente proposto e, por fim, a citação do Sr. Walyson José Santos Vasconcelos, Prefeito Municipal de Conceição da Barra, para apresentar suas justificativas quanto aos indícios de irregularidades apontados na peça técnica.

Devidamente citados, os responsáveis quedaram-se silentes, conforme se verifica dos eventos “*comunicação sem resposta*”.

Diante disso, declarei a revelia do Sr. Walyson José Santos Vasconcelos, nos termos do Despacho 18114/2024 (doc. 68).

Os autos foram então remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV), momento em que sobreveio a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 2532/2024 (doc. 70), opinando pela instauração e procedência do incidente de inconstitucionalidade, conjuntamente com a manutenção da irregularidade referente ao “*Aumento da despesa com pessoal sem o atendimento das exigências dispostas na lei de responsabilidade fiscal*”, e aplicação de multa ao Sr. Walyson José Santos Vasconcelos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (MPC), por meio do Parecer Ministerial 3105/2024 (doc. 72), anuiu *in totum* à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 2532/2024 (doc. 70).

Os autos então retornaram a este gabinete para elaboração de voto, momento em que proferi o Voto do Relator 3850/2024 (doc. 73) determinando: (i) a instauração do incidente de inconstitucionalidade previsto no art. 332, da Resolução TC 261/2013, tendo em vista a manifestação contida na Instrução Técnica Conclusiva 2532/2024 (doc. 70); (ii) a notificação da Procuradoria Jurídica do Município de Conceição da Barra para, querendo, promover a defesa do ato inquinado de inconstitucionalidade no prazo de 15 (quinze) dias e o (iii) sobrestamento da análise da questão de mérito até o pronunciamento do Plenário desta Corte de Contas acerca da suposta inconstitucionalidade da lei municipal, determinando o retorno dos autos à 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas para continuidade do julgamento de mérito.

Após a apresentação do voto supramencionado na 36ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, o Ilmo. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, solicitou vistas, manifestando-se através do voto-vista 182/2024 (doc. 74), propondo a remessa dos autos ao Plenário desta Corte para análise da instauração ou não do incidente de inconstitucionalidade.

Diante do entendimento veiculado por meio da proposição contida no voto-vista 182/2024, optei por, naquela ocasião, apresentar voto complementar, reiterando os fundamentos por mim anteriormente apresentados e acrescentando certas considerações que entendi necessárias, momento em que sobreveio o Voto 4411/2024 (doc. 75), modificando apenas a parte dispositiva do voto 3850/2024 (doc. 73), tendo sido posteriormente convertido na Decisão 2909/2024 (doc. 76).

Nesse passo, fora então expedida notificação à Procuradoria Jurídica do Município de Conceição da Barra para, querendo, promover a defesa do ato inquinado de inconstitucionalidade no prazo de 15 (quinze) dias.

Verifica-se, contudo, que o responsável não apresentou quaisquer justificativas até o presente momento, tendo sido juntado aos autos apenas um Ofício externo (doc. 81) pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPEES), informando que a temática destes autos também estaria sendo discutida na seara judicial.

Ato contínuo, os autos vieram a este gabinete para manifestação, momento em que elaborei o Voto 6461/2024 (doc. 83) acolhendo o incidente e negando aplicabilidade à Lei Complementar Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, do Município de Conceição da Barra, por violar o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído na Constituição pela EC nº 95, de 2016.

Após os trâmites regimentais, os autos retornaram a este gabinete para a apreciação das demais questões meritórias, de competência da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas.

É o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

Como sobredito, tratam os autos de Representação ofertada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC), em face do Sr. Walyson José Santos Vasconcelos, Prefeito de Conceição da Barra, em razão da criação do Projeto de Lei Complementar n. 1/2022, posteriormente convertido na LC Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, que alterou substancialmente a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, criando cargos de provimento em comissão, fixando data-base para reajuste dos servidores, corrigindo a tabela de vencimentos e dando outras providências.

De início, é importante esclarecer que a unidade técnica, através da Instrução Técnica Conclusiva 2532/2024 (doc. 70), sugeriu que o Plenário desta Corte acolhesse incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, em razão de o seu projeto de lei não ter vindo acompanhado da correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente às despesas públicas criadas, em desconformidade com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído na Constituição pela EC nº 95, de 2016.

A sugestão acima foi devidamente encampada, tendo ocorrido o julgamento do incidente de inconstitucionalidade (doc. 85 – Acórdão 89/2025). Em tendo sido devidamente superada a **questão prejudicial de mérito**, qual seja, o julgamento do incidente de inconstitucionalidade acima proposto, nota-se que os presentes autos encontram-se aptos para o julgamento meritório.

Dito isso, passo à sua apreciação.

A análise empreendida pela unidade técnica constante na Instrução Técnica Conclusiva 2532/2024 (doc. 70) sugeriu, em síntese, (i) o acolhimento da instauração do incidente de inconstitucionalidade proposto no bojo da Instrução Técnica Inicial 27/2024 (item 2), e a sua total procedência; (ii) bem como a manutenção da irregularidade relativa ao *aumento da despesa com pessoal sem o atendimento das exigências dispostas na Lei De Responsabilidade Fiscal* (item 4 da ITI 00027/2024).

Neste sentido, assim se manifestaram os auditores:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO Levando-se em consideração a análise procedida nesta Manifestação Técnica Conclusiva, que trata de Representação do Ministério Público Especial de Contas do Estado do Espírito Santo, noticiando irregularidades na criação do Projeto de Lei Complementar n. 01/2022, posteriormente convertido na Lei Complementar Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, opina-se:

4.1 Pela instauração e julgamento procedente do incidente de inconstitucionalidade tratado no item 2 da presente Instrução Técnica Conclusiva, conforme fundamentos de fato e de direito ali elencados; também pela modulação dos efeitos da decisão, para que os incrementos de despesas continuadas fundamentados na Lei Complementar 64/2022 possam continuar sendo realizadas, até o final do prazo a ser concedido para sua regularização.

4.2 Pela manutenção da seguinte irregularidade:

3. AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL SEM O ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (item 4 da ITI 00027/2024-8) Base Legal: Art. 113 do ADCT, art. 16, incisos I e II; art. 17, § 1º; art. 21, inciso I, “a”, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Responsável: Walyson José Santos Vasconcelos – Prefeito do Município de Conceição da Barra

4.3 Por final, diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013, conclui-se a presente instrução opinando-se pela aplicação de multa ao Sr. Walyson José Santos Vasconcelos (revel), em razão da irregularidade disposta no item 3 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Pois bem.

No caso dos autos, vê-se que a unidade técnica apontou a existência de indícios de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 64, de 23 de março de 2022, em razão de o seu projeto de lei não ter sido acompanhado da correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente às despesas públicas criadas, **tendo sido o mesmo acolhido por este TCEES.**

Como consequência, restou configurada a irregularidade relativa ao item: *aumento da despesa com pessoal sem o atendimento das exigências dispostas na lei de responsabilidade fiscal*, isso porque a partir da análise do incidente de inconstitucionalidade, restou demonstrado que o processo legislativo que deu origem à LC Municipal 64/2022 contou apenas com exposição de um numerário correspondente ao novo patamar da despesa com pessoal que seria alcançada com

a implantação das previsões trazidas na lei, no montante de R\$ 58.602.534,24, em face a uma Receita Corrente Líquida (RCL) de 116.457.572,20, que corresponderia a uma previsão de gastos com pessoal no percentual de 50,32%, extrapolando o limite de alerta definido no art. 59, § 1º, inciso II, da LC n. 101/2000.

A situação descrita no corpo do Processo TC nº. 1963/2024, tida por inconstitucional, evidencia que houve não só o descumprimento do art. 113 do ADCT, mas também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público: (i) a necessidade de apresentação no curso do processo legislativo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes; (ii) a necessidade de 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; (iii) e, por fim, a necessidade do apontamento da origem dos recursos para seu custeio.

Vale ressaltar que o Sr. Walyson José Santos Vasconcelos deixou de se manifestar em face da **irregularidade**¹ supramencionada, tendo sido declarada a sua revelia (Despacho 18114/2024 - doc. 68).

Assim, tendo em vista que as despesas criadas pelo projeto da LC sob debate não foram acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro *-já tendo sido este fato analisado por ocasião do julgamento do incidente de inconstitucionalidade-* e diante da ausência de declaração do ordenador da despesa de que o aumento teria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, **tenho que subsiste a irregularidade descrita no item 4 da ITI 27/2024 (AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL SEM O ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL).**

Neste aspecto, entendo pertinente reproduzir a fundamentação defendida pelos auditores no bojo da ITC 2532/2024 acerca deste item, advertindo desde já que

¹ AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL SEM O ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (item 4 da ITI 00027/2024).

passam a fazer parte integrante deste voto as razões de fato e de direito delineadas na peça técnica em referência.

Conforme destacado no item 2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, a despeito da criação de despesas de caráter continuado, o processo legislativo que deu origem à LC Municipal 64/2022 contou apenas com exposição de um numerário que, como se infere, seria correspondente ao novo patamar da despesa com pessoal que seria alcançada com a implantação das previsões trazidas na lei, no montante de R\$ 58.602.534,24, em face a uma Receita Corrente Líquida (RCL) de 116.457.572,20, que corresponderia a uma previsão de gastos com pessoal no percentual de 50,32%, o que extrapolaria o limite de alerta definido no art. 59, § 1º, inciso II, da LC n. 101/2000.

Com isso, não se mostrou atendida a exigência trazida no ADCT, em vista as despesas criadas pelo projeto da LC em referência não ter vindo acompanhado, de fato, da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, a acarretar na inconstitucionalidade da norma, tendo como parâmetro a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consubstanciada na (Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.080 – Roraima).

Consultado o portal do Cidades, no site eletrônico do TCEES, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Conceição da Barra apresentou, com referência a fevereiro de 2022, somatório dos valores pagos a título remuneratório no montante de R\$ 1.743.524,83, subindo para o patamar de R\$ 1.777.354,72, no mês seguinte à entrada em vigor da LC 64/2022, em abril de 2022.

Já com referência ao Fundo Municipal de Educação, o somatório dos valores pagos a título remuneratório teve o montante de R\$ 2.268.548,37 no mês de fevereiro de 2022, aumentando para R\$ 3.075.515,68 no mês seguinte à entrada em vigor da LC 64/2022, em abril de 2022.

Aumento da despesa com pessoal no mês seguinte a entrada em vigor da LC 64/2022

	fev/22	abr/22	R\$
Prefeitura Municipal	1.743.524,83	1.777.354,72	33.829,89
Fundo Municipal Educação	2.268.548,37	3.075.515,68	806.967,31
Aumento mensal da despesa com pessoal			840.797,20

Assim, ficou constatado que a LC 64/2022 foi aplicada, produzindo efeitos concretos, a se traduzir no aumento da despesa mensal com pessoal, a título remuneratório.

Nessa perspectiva, opina-se pelo mantimento da irregularidade, tendo em vista os indicativos constantes dos autos dão conta de que o Sr. Walyson José Santos Vasconcelos (Prefeito Municipal de Conceição da Barra) deu causa a irregularidade, promovendo a ordenação de despesas com base na LC 64/2022, mesmo ciente de que seu projeto de lei, por si enviado à Casa de Leis, não foi acompanhado da apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes; 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; bem como apontamento da origem dos recursos para seu custeio.

Ante todo o exposto, encampando o entendimento técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-392/2025:

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, em:

1.1. JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, nos termos deste voto;

1.2. MANTER A IRREGULARIDADE relativa ao item 4 da Instrução Técnica Inicial (ITI) 27/2024: AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL SEM O ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, em razão do descumprimento do Art. 113 do ADCT, art. 16, incisos I e II; art. 17, § 1º; art. 21, inciso I, “a”, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.3. APLICAR MULTA ao Sr. Walyson José Santos Vasconcelos, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da manutenção da irregularidade;

1.4. DAR ciência aos interessados;

1.5. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/04/2025 - 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões