

Instrução Técnica Conclusiva 01432/2016-1**Processo:** 03997/2015-1**Origem:** SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas**Data de criação:** 07/06/2016 14:25

JURISDICIONADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
EXERCÍCIO: 2014
VENCIMENTO: 30/09/2016
RELATOR: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN
RESPONSÁVEIS: FABRICIO GANDINI AQUINO
DAVI ESMAEL MENEZES DE ALMEIDA (Substituição
período: 05/08 a 05/10/2014)

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cuidam os autos de processo de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Vitória, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade dos Srs. Fabricio Gandini Aquino e Davi Esmael Menezes de Almeida (período: 05/08 a 05/10/2014).

Após a análise inicial desta Secretaria de Controle Externo foi elaborado o Relatório Técnico Contábil (RTC) 87/2016, fls. 51-73, sugerindo-se citação do responsável para esclarecer os indicativos de irregularidades apontados no referido relatório.

Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (DECM nº 196/2016, fls. 84).

A defesa foi juntada (fls. 95-146) e o processo encaminhado a esta Unidade Técnica para análise, efetuada a seguir.

II – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

II.I AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL PELO TITULAR DO PODER NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE SEU MANDATO (ITEM 5.3 DO RTC 87/2016)

Base Legal: Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Destacou-se no RTC 87/2016:

No intuito de avaliar se houve aumento de despesas nos últimos 180 dias (de 05 de julho/2014 até final do exercício) do mandato do Presidente da Câmara Municipal de Vitória em 2014, solicitou-se cópia digital das folhas de pagamento referentes às competências de julho e de dezembro de 2014, de onde se apurou:

Tabela 06: Comparativo das Folhas de Pagamento – Poder Legislativo **Em R\$ 1,00**

Competência	Valor Bruto	Abono	Rescisão	Valor Líquido	Diferença	%
jun/14	1.130.943,73		67.348,01	1.063.595,72		
dez/14	1.147.626,10		58.539,28	1.089.086,82	25.491,10	2,40%

Fonte: Processo TC 3.997/2015- Prestação de Contas Anual/2014.

A Lei nº 8.675/2014 reajustou os vencimentos em 4% a partir de 1/5/2015 e 2% a partir de 1/9/2014. Observa-se que a diferença entre as folhas de junho e dezembro/2014, exorbita percentualmente em 0,40% ao reajuste de 2% concedido pela lei a partir de 1/9/2014.

Conforme as folhas de pagamento mensais e de rescisão encaminhadas, a partir de 06/07/2014 até 31/12/2014 houve 93 admissões, e 49 rescisões.

Portanto, o indicativo é de que a Câmara Municipal de Vitória **afrontou**, conforme entendimento desta Corte de Contas, a regra insculpida no artigo 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, considerando que não constam da presente prestação de contas notas explicativas acerca do tema, sugere-se **citar** o gestor responsável para que apresente os esclarecimentos que julgar necessários.

Justificativas (fls. 95-100): os defendentes encaminharam as justificativas transcritas a seguir:

Após análise dos apontamentos feitos pelo TCE-ES, sobre o aumento de despesa com pessoal pelo Titular do Poder nos últimos 180 dias de seu mandato.

O último reajuste salarial concedido no ano de 2014 foi de 2% (dois por cento) através da Lei no 8675/2014 e passou a vigorar a partir de Setembro/2014.

A folha de pagamento da CMV/ES, assim como de todos os órgãos públicos têm um crescimento vegetativo que, no caso em tela, de pequena monta. Seguem os motivos:

- os servidores comissionados lotados em Gabinete Parlamentar são remunerados através da Verba de Gabinete (Verba Salarial), que desde Setembro de 2014 é de R\$ 34.209,83 (trinta e quatro mil, duzentos e nove reais e oitenta e três centavos).

Atualmente são 13 padrões de salário variando do SGP-D ao SGP-12.

- A folha de rescisão também varia devido às exonerações de servidores com mais ou menos tempos de serviços prestados e o seu valor depende de férias, 13º proporcional ou saldo de salários.

- Eventuais vantagens pessoais adquiridas pelos servidores efetivos ou comissionados como progressões na tabela de salários (efetivos) ou adicional de tempo de serviço (efetivos e comissionados).

Esses são os motivos para as eventuais flutuações a maior ou a menor na folha de pagamento mensal e de rescisão. Segue abaixo demonstrativo das folhas de pagamento de vários meses mostrando essa variação:

Competência	Bruto Mensal	Abono	Rescisão	Líquido	Diferença
junho/14	1.130.943,73	-	67.348,01	1.063.595,72	-
julho/14	1.156.942,15	-	76.083,77	1.080.858,38	17.262,66
agosto/14	1.258.883,23	-	180.933,71	1.077.949,52	-2.908,86
setembro/14	1.146.571,15	-	39.026,92	1.107.544,23	29.594,71
outubro/14	1.120.471,86	-	32.342,36	1.088.129,50	-19.414,73
novembro/14	1.190.719,14	-	101.501,88	1.089.217,26	1.087,76
dezembro/14	1.147.626,10	-	58.539,28	1.089.086,82	-130,44

As variações em nomeações e exonerações são de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. Nesse período analisado pela PCA/2014 não foi criado nenhum cargo nem nenhum outro padrão de salário foi elevado.

Informamos ainda que não houve criação de nenhum cargo efetivo, comissionado ou função gratificada nesse período. Não foi concedido aumento, exceto a correção de 2% por ato constitutivo praticado em maio/2015 para vigorar em Setembro/2014.

As variações decorrem da movimentação natural de nomeações e exonerações para vagas já existentes no quadro de pessoal da CMV o que se pode observar em outros períodos e em PCAs pretéritas.

Com os esclarecimentos acima, fica cristalino que a Lei nº 8.675 é de 16 de MAIO de 2014, publicada em 20 de MAIO de 2014, portanto, FORA do período restritivo do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal -- LRF, que é de 180 dias do final do mandato, que corresponde de 05/07/2014 a 31/12/2014. Tal embasamento, além do próprio artigo 21 da LRF em seu parágrafo único, está ratificado pelo Parecer consulta TC - 001/2012 do próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, que o ato constitutivo ocorreu bem distante do período restritivo, transcrito abaixo.

PARECER/CONSULTA TC-001/2012 PROCESSO - TC-6955/2008INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS ASSUNTO - CONSULTA

[...]

Segundo Harada, nesse conceito estão inseridos os atos constitutivos de direitos praticados no período em questão, como p. ex., a concessão de adicional a servidores públicos com base em lei aprovada nesse interregno. **A contrario sensu, não estariam proibidos, segundo o citado autor, a concessão de benefícios a servidores autorizados por lei pretérita. Isso porque o ato constitutivo teria ocorrido antes do período restritivo,** restando para ocasião ulterior somente os atos executórios, de **natureza declaratória.**

(Destques e grifos nossos)

Com relação aos valores pagos a título de 13º salário, férias, rescisões, adicionais por tempo de serviço, progressões, além de seus atos

constitutivos terem sido praticados mais do que pretérito ao período restritivo do Art. 21 da LRF, e até por legislação Federal, também se encontram lastreadas pelo Parecer Consulta nº 001/2012 do TCEES. Assim vejamos:

PARECER/CONSULTA TC-001/2012 PROCESSO - TC-6955/2008INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE PANCAS ASSUNTO - CONSULTA

[...]

13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. 14. **Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.** 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: **resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.** 16. **Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias [grifo nosso].** [...] **Isto posto, conclui-se que a concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, pode acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de iniciativa da respectiva casa, aprovada mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF.**

(Grifos e destaques nossos)

CONCLUSÃO

Percebe-se que o aumento pouco significativo de despesas com pessoal nos últimos 180 dias, não foi por ato praticado no período restritivo.

Como se identifica, nos casos já relatados a título de 13º salário, férias, rescisões, adicionais por tempo de serviço, progressões, também não foram praticados por nenhum ato do gestor, que em sua maioria são por legislações Federais, e ainda que fossem no período restritivo, estariam

embasadas e permitidas pelo Parecer Consulta nº 001/2012, destacado acima, com o devido lastro orçamentário do respectivo exercício, em atendimento a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, além de ter vasto lastro financeiro, estando, portanto, dentro de todos os preceitos legais.

Os defendentes ainda encaminharam cópia da Lei Municipal 8.675/2014 e anexos (fls. 102-110), e cópias de trechos do Diário Oficial do Legislativo Municipal (fls. 112-146), onde se verificam diversos atos de nomeação e exoneração de pessoal, datados de 02 de junho a 19 de dezembro de 2014.

Análise:

De início, cabe ressaltar que as folhas de pagamento de rescisão encaminhadas inicialmente eram referentes aos meses de junho, julho e dezembro. Sendo assim, não foi possível verificar, na análise inicial, as exonerações realizadas nos meses de agosto a novembro do exercício em análise.

Da análise das cópias do Diário Oficial do Legislativo Municipal encaminhadas, verificam-se registros de 179 nomeações e 197 exonerações nos últimos 180 dias do mandato.

Verifica-se que a folha de pagamento do mês de junho indica que havia 395 funcionários na Câmara Municipal de Vitória naquele mês. De acordo com as folhas de pagamento mensal e de rescisão referentes ao mês de julho, até o dia 05 de julho de 2014, houve 20 rescisões e 20 admissões de funcionários, mantendo-se o número de 395 funcionários até o início do período de 180 dias anteriores ao término do mandato.

Da análise da folha de pagamento mensal de dezembro de 2014, verifica-se que, naquele mês, havia um total de 380 funcionários na Câmara. Sendo assim, concluiu-se que houve uma redução de 15 funcionários no período analisado.

Verificou-se, ainda, que houve alterações nos padrões de vencimentos de alguns cargos comissionados no período, resultando em aumentos acima dos 2% autorizados pela Lei Municipal 8.675/2014. Contudo, a redução dos gastos resultante da diminuição da quantidade de cargos superou o aumento resultante das alterações de padrão.

Cabe mencionar que não foi possível verificar, na documentação encaminhada pelo defendente, as vantagens e progressões concedidas aos servidores durante o período em análise.

Os resumos das folhas de pagamento mensais de junho e dezembro indicam que houve aumentos acima do reajuste de 2% nos valores referentes a adicional por tempo de serviço, gratificação de férias e 13º salário, conforme evidenciado a seguir:

Descrição	Folha junho	Folha Junho + 2%	Folha dezembro	Diferença
ADIC TEMPO SERV	20.196,81	20.600,75	20.803,44	202,69
1/3 FERIAS CONS	10.047,44	10.248,39	14.675,06	4.426,67
DIF 13 SALARIO	-	-	1.089,92	1.089,92
TOTAL				5.719,29

Conforme mencionado pelos defendentes, os atos constitutivos dos valores acima são anteriores ao período restritivo do artigo 21 da LRF, sendo que o terço de férias e o décimo terceiro salário foram instituídos por legislação federal (Constituição de 1988).

De acordo com a análise inicial, a diferença entre as folhas de junho e dezembro/2014 foi superior em 0,40% ao reajuste concedido pela Lei Municipal 8.675/2014. Considerando que o percentual mencionado corresponde a R\$ 4.254,38, verifica-se que o aumento dos valores referentes a adicional por tempo de serviço, gratificação de férias e 13º salário, no montante de R\$ 5.719,29, são suficientes para justificar a variação entre os totais das folhas de pagamento.

Diante do exposto, sugerimos que seja **afastado o indicativo de irregularidade**.

III - DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

O Relatório Técnico Contábil nº 87/2016 constatou o **CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS** abaixo relacionados:

III.I - DESPESA COM PESSOAL

- Base Normativa: Alínea a, inciso III, do Artigo 20 e artigo 22 da Lei Complementar 101/00;

Em R\$ 1,00	
- Descrição	Valor

Receita corrente líquida – RCL	1.423.203.528,78
Despesas totais com pessoal	16.862.022,65
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	1,18%

Limite = 6%

III.II - GASTO TOTAL COM SUBSÍDIOS DE VEREADORES

- Base Normativa: Art. 29, inciso VII da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 1/1992

Em R\$ 1,00	
- Descrição	Valor
Receitas Municipais – Base Referencial Total	1.401.904.409,18
Gasto Total com Subsídios dos Vereadores	1.248.023,15
% Compreendido com subsídios	0,09%

Limite = 5%

III.III - GASTOS COM FOLHA DE PAGAMENTOS DO PODER LEGISLATIVO

- Base normativa: § 1º do art. 29-A da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 25/2000

Em R\$ 1,00	
- Descrição	Valor
Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos no Exercício	25.051.064,60
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento	14.641.786,07
% Gasto com folha de pagamentos	58,45%

Limite = 70%

III.IV - GASTO TOTAL DO PODER LEGISLATIVO

- Base normativa: art. 29-A da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 25/2000

Em R\$ 1,00	
- Descrição	Valor
Receitas Tributárias e Transf. de Impostos – Exercício Anterior	1.141.051.926,52
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento	24.011.697,23
% Gasto com folha de pagamentos	2,10%

Limite = 5%

IV – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, pertencente à Câmara Municipal de Vitória, de responsabilidade dos Srs. Fabricio Gandini Aquino e Davi Esmael Menezes de Almeida (período: 05/08 a 05/10/2014), referente ao exercício de 2014, formalizada conforme disposições da IN 28/2013.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, **no que tange ao aspecto técnico-contábil**, opina-se pela **REGULARIDADE** da presente Prestação de Contas Anual, conforme art. 84 da Lei 621/12.

À superior consideração.

Vitória, 6 de junho 2016.

Danilo Rodrigues de Brito
Auditor de Controle Externo