



44ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 12/12 /2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 22100301-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Paudalho

**INTERESSADOS:**

DOUGLAS CAVALCANTI DE LIMA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

ERIKA LEYDYANE FERREIRA DA SILVA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

HERISTOW ROUNYELY ARAGAO VIEIRA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

BRUNO BORGES LAURINDO (OAB 18849-PE)

**ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO**

**ACÓRDÃO Nº 2156 / 2023**

**CÂMARAS                      MUNICIPAIS.  
RECEITAS.                  FOLHA                  DE  
PAGAMENTO..**

1. As Câmaras Municipais não podem gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22100301-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos da proposta de deliberação do Relator, que integra o presente Acórdão,



**HERISTOW ROUNELY ARAGAO VIEIRA:**

**CONSIDERANDO** a autorização contida no art. 132-D, § 3º, do Regimento Interno desta Corte e na pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF-AI nº 738.982-PR);

**CONSIDERANDO** a análise e conclusão do Parecer MPCO nº 699 /2023, do Ministério Público de Contas;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR regulares com ressalvas as contas** do(a) Sr(a) HERISTOW ROUNELY ARAGAO VIEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2021

Ademais, dou quitação ao Sr. Douglas Cavalcanti de Lima, Controlador Interno, e à Sra. Erika Leydyane Ferreira da Silva, Ouvidora.

**DETERMINAR, por fim**, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar cópia do Inteiro Teor de Deliberação-ITD deste Processo e respectivo Acórdão à Gerência Regional Metropolitana Norte-GEMN, para ciência.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE  
ALMEIDA , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE  
LIMA



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

44ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 12 /12/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 22100301-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Paudalho

### INTERESSADOS:

DOUGLAS CAVALCANTI DE LIMA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

ERIKA LEYDYANE FERREIRA DA SILVA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

HERISTOW ROUNYELY ARAGAO VIEIRA

UILA DAIANE DE OLIVEIRA NASCIMENTO (OAB 27470-PE)

BRUNO BORGES LAURINDO (OAB 18849-PE)

## RELATÓRIO

**1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PAUDALHO, EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021**, que esteve sob a responsabilidade do SR. HERISTOW ROUNYELY ARAGÃO VIEIRA, Presidente da Casa Legislativa no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2021, ALÉM DE OUTROS GESTORES apontados no Relatório de Auditoria (SISTEMA eTCEPE, doc.49, página 4 e 43).

**2. RELATÓRIO DE AUDITORIA**, da lavra dos Auditores de Controle Externo, especialistas em Auditoria de Contas Públicas, Danilo Pacheco Knop e Victor Cabral Cavalcanti de Melo (SISTEMA eTCEPE, doc.49).

**3. QUADRO DE DESCONFORMIDADES NOTICIADAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA**, sem apontar valores a serem ressarcidos (doc.49, página 43):



**Tabela 3.1.1 Detalhamento**

Código e Título do Achado	Valor Passível de Devolução (R\$)	Responsáveis
2.5.1 Irregularidades decorrentes da instituição de verbas indenizatórias aos servidores comissionados	R\$ 0,00	Heristow Rounyely Aragão Vieira, Presidente da Câmara Municipal
2.5.2 Inexistência de servidores efetivos para execução de serviços contábeis de natureza permanente e continuada	R\$ 0,00	Heristow Rounyely Aragão Vieira, Presidente da Câmara Municipal
2.5.3 Inadequação do Portal da Transparência a alguns requisitos exigidos pelas legislações correlatas	R\$ 0,00	Heristow Rounyely Aragão Vieira, Presidente da Câmara Municipal
2.5.4 Não elaboração do relatório de gestão de 2021 pela Ouvidoria	R\$ 0,00	Erika Leydyane Ferreira da Silva, Ouvidora da Câmara Municipal
2.5.5 Sistema de Controle Interno deficiente e em desconformidade com o ordenamento jurídico	R\$ 0,00	Heristow Rounyely Aragão Vieira, Presidente da Câmara Municipal
2.5.5 Sistema de Controle Interno deficiente e em desconformidade com o ordenamento jurídico	R\$ 0,00	Douglas Cavalcanti de Lima, Coordenador de Controle Interno

#### 4. QUADRO DE VALORES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO PODER LEGISLATIVO(doc.49, página 44):

**Tabela 3.2 Limites Constitucionais e Legais do Poder Legislativo**

	Especificação	Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado <sup>5</sup>	Situação <sup>6</sup>
<b>PESSOAL</b>	Despesa total com pessoal	6%	Artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000	2,32%	Cumprimento
	Remuneração total dos vereadores	5% da receita do município (R\$ 3.393.379,00)	Artigo 29, inciso VII, da Constituição Federal	2,33%	Cumprimento
<b>REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS</b>		40,00(1)% do subsídio dos deputados estaduais (R\$ 10.128,90)	Artigo 29, inciso VI, e alíneas, da Constituição Federal		Cumprimento
	Subsídio mensal dos vereadores	Subsídio do prefeito do município (R\$ 25.271,00)	Art. 37, XI, da Constituição Federal	R\$ 10.128,90	Cumprimento
		Valor constante na Lei municipal que fixou o subsídio dos vereadores (R\$ 10.128,90)	Resolução nº 18/2020		Cumprimento
<b>DESPESA</b>	Despesa total do Poder Legislativo	7,00% do somatório das receitas	Artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal	7,0032%	Descumprimento
	Gasto com folha de pagamento	70% do repasse legal	Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal	74,14%	Descumprimento



5. DEFESA PRÉVIA conjunta de todos os gestores apontados como responsáveis (SISTEMA eTCEPE, doc.66), apresentada através de procurador habilitado nos autos (docs. 59, 60, 61 e 62).

6. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS-MPCO com solicitação de opinativo (doc.77).

7. PARECER MPC nº 699/2023, da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva (SISTEMA eTCEPE, doc.79), que, ao final, opinou nos seguintes termos:

"(...)

Conclusão:

Diante das circunstâncias expostas acima e, em especial, considerando que os achados de auditoria de maior relevância, direta ou indiretamente, foram concretizados em razão do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores ter aplicado, ao longo de 2021, diplomas legais existentes antes do início de sua gestão, o entendimento deste Parquet é no sentido de que o julgamento deve ser regular com ressalvas, sem aplicação de multas aos agentes públicos responsabilizados, reconhecendo a incidência da LINDB no caso em apreço, além dos princípios da razoabilidade e, proporcionalidade.

É o Parecer." (negritei)

8. RETORNO DOS AUTOS A MEU GABINETE (doc.79).

**É O RELATÓRIO.**

### **PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

9. Quanto ao mérito, autorizado pelo dispositivo contido no art. 132-D, § 3º, do Regimento Interno desta Corte e pela pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF-AI nº 738.982-PR), perfilho as considerações e conclusões do Ministério Público de Contas em seu parecer conclusivo (doc.79), para julgar **REGULAR COM RESSALVAS** o objeto da presente Prestação de contas de gestão, sem aplicação de multa, dando quitação aos agentes públicos apontados como responsáveis no Relatório de Auditoria.



Para efeito de fidelidade, reproduzo a seguir os literais termos do supracitado parecer, na parte dedicada à resolução do mérito das desconformidades indicadas na tabela reproduzida no item 3 acima:

"(...)

## 2. Mérito:

Registre-se que o setor técnico analisou os vários aspectos das contas de gestão, mas apenas consignou no quadro de detalhamento de achados os itens 2.5.1 a 2.5.5, por entender que parte dos achados, embora negativos, deveriam ser relevados. Assim, a defesa foi estruturada em torno dos itens 2.5.1 a 2.5.5. Sendo assim, este Parquet restringirá sua análise aos itens supracitados. Porém, dentre os quais constam dois atinentes aos limites legais/constitucionais, um deles relacionado ao item 2.5.1, os quais serão brevemente citados, embora não destacados nas conclusões da auditoria. Passemos ao exame dos achados:

### 2.1.2 Da Despesa Total com Pessoal - DTP

O setor técnico afirma que a Câmara emitiu o RGF de 2021 com o valor incorreto da Receita Corrente Líquida Ajustada, haja vista a não dedução dos valores das emendas parlamentares individuais e de bancada, que não integram a base de cálculo da receita corrente líquida na aferição dos limites da DTP - art. 166, §16 da CF/88. Segundo o Anexo I do RGF, a RCLA do Município em 2021 foi de R\$143.963.390,82, diferindo da apontada no Relatório de R\$133.648.108,82. Segundo a P.C. da Prefeitura de Paudalho de 2021, as deduções acima citadas foram de R\$2.988.993,00 e R\$7.326.289,00, respectivamente (doc. 26 e 32).

De acordo com o Relatório, a DTP da Câmara somou R\$3.095.186,15, ou 2,32% da RCLA, percentual acima do registrado no RGF do órgão, de 2,15%; entretanto, o percentual calculado ficou abaixo do limite de 6% - art. 20, III, "a", da LRF. A diferença foi citada como alerta para que não haja afronta à transparência das informações - art. 48 /LRF. (grifos aditados)

Este Parquet entende pertinente o registro do alerta para as correções necessárias.

### 2.4 Despesa do Poder Legislativo:



2.4.1 Despesa Total do Poder Legislativo Aduz o Relatório que as despesas da Câmara de 2021 somaram R\$4.018.704,93, cerca de 7,0032% das receitas municipais arrecadadas no ano anterior, excedendo o limite em 0,0032% ou R\$1.827,89 (art. 29-A, I, da CF/88). Cuida-se de achado passível de mera recomendação. (grifos aditados)

#### 2.4.2 Gastos com folha de pagamento

Pelos dados da Câmara (doc. 25), os gastos com a folha de pagamento em 2021 teriam somado R\$2.563.392,17, alcançando 63,82% do total das receitas, logo, abaixo do limite de 70% previsto no art. 29-A, §1º, da CF/88 - Apêndice VIII. Porém, aduz o Relatório que, de acordo com as fichas financeiras do exercício (docs. 37 e 39), os valores remuneratórios referentes às Gratificações de 50% e 100% foram indevidamente classificadas como "Indenizações e Restituições", ficando fora dos cálculos. Segundo a auditoria, os gastos com a folha da Câmara somaram R\$2.982.917,37, ou 74,26% de suas receitas (R\$4.016.877,04), ultrapassando o limite previsto no art. 29-A, §1º, da CF, possibilitando o enquadramento da conduta do Presidente como crime de responsabilidade. Este Parquet examinará a questão em conjunto com o item a seguir. (grifos aditados)

#### 2.5. Outros achados de auditoria:

##### 2.5.1 Irregularidades decorrentes da instituição de verbas indenizatórias aos servidores comissionados - responsável: Sr. Heristow Rounyely Aragão Vieira

Aqui, o setor técnico aponta irregularidades na instituição e no pagamento de verbas indenizatórias a servidores comissionados da Câmara, em caráter de reincidência, já que teriam sido apontadas na Prestação de Contas de Gestão da Câmara de Paudalho de 2019 - Proc. nº 20100177-9.

Frisa que o art. 31 da Lei nº 544/05 previu " a atribuição aos cargos e funções em comissão, gratificação por tempo integral e/ou dedicação exclusiva no valor de até 100% ( ...) sobre os vencimentos constantes do Anexo II (...), por ato do Presidente da Câmara", cujos valores foram alterados pela Lei nº 639/09 (docs. 38 e 40). Porém, o art. 1º da Lei Municipal nº 783/17 (doc. 41) modificou o art. 31 da Lei 544/05 e o art. 9º da Lei 639/09, " alterando" a natureza jurídica das gratificações supracitadas concedidas aos cargos comissionados, atribuindo-lhes,



indevidamente, caráter indenizatório, sem criar dispositivo prevendo as regras para concessão e quais critérios definiriam seus percentuais. Inquirida quanto à regulamentação das gratificações, a Câmara apenas citou a Lei nº 544/05, que “traz apenas a previsão legal do benefício, mas não estabelece nenhum critério, regra ou condição para pagá-lo”, permitindo inferir a falta de regulamentação.

Quanto aos atos e critérios de concessão das gratificações, o órgão apenas juntou portarias (doc. 33 e 44). Circunstâncias que indicariam que as concessões dependeram apenas da discricionariedade do Presidente, reforçando a conclusão firmada no julgamento do Proc.nº 20100177-9 de que a Lei nº 783/2017 foi criada visando “reduzir, de forma indevida, a despesa com pessoal”, tal como assentado no item 2.4.2, que apontou o descumprimento do limite.

Aduz o Relatório que, em 2021, as verbas indenizatórias pagas aos comissionados a título de gratificações somaram R\$431.856,77, ou 14,44% da DTP, não computados pela Câmara.

Assevera que o achado teve implicações nos cálculos do 13º salário pagos aos comissionados. Cita, a título exemplificativo, os valores das Fichas Financeiras de dois agentes que receberam a gratificação de 100% (doc. 37), ressaltando que para um comissionado o 13º foi pago com base na soma do vencimento e gratificação e para outra comissionada o 13º foi pago com base apenas no vencimento, quando o devido seria pelo total das verbas remuneratórias. O setor técnico afirma que a falta de uniformidade quanto à forma de pagamento do 13º salário “coloca em dúvida a validade da concessão da gratificação a título de verba indenizatória”.

A equipe frisou que o Estatuto dos Servidores (doc. 43) - Lei Municipal nº 507/2001 estabeleceu, em seu art. 97, que “constituem indenizações ao servidor: I- ajuda de custo; II-diárias; III- transporte”, acrescentando no parágrafo único desse dispositivo que “as condições de percepção e os valores das indenizações serão definidos em lei”. Frisa que outros de tal norma descrevem as três espécies de indenização, trazendo hipóteses diversas das previstas pela Lei Municipal nº 544/05 (art. 31), que instituiu “gratificação por tempo integral e/ou dedicação exclusiva no valor de até 100% sobre os vencimentos dos cargos comissionados”.



Reforça que a Lei nº 783/2017 “atribuiu” natureza indenizatória às gratificações previstas no art. 31 da Lei nº 544/05, sem regulamentar as condições para a sua concessão, como determina o art. 98 da Lei nº 507/2001. Ademais, que o órgão não comprovou a natureza indenizatória de tais verbas, nem estabeleceu ligação com a ajuda de custo, diária ou transporte. Assim, a despeito da previsão legal atribuindo caráter indenizatório, deve prevalecer a primazia da essência sobre a forma, trazido no Acórdão nº 1042/2021, proferido na P.C. da Câmara de 2019:

1. GRATIFICAÇÕES. PREVISÃO EM LEI. NATUREZA REMUNERATÓRIA. A natureza de cada vantagem é definida de acordo com sua essência, sendo indenizatória aquela que tenha por fim o ressarcimento de gasto eventual e/ou temporário, enquanto remuneratória são as vantagens constantes, associadas ao próprio exercício da função.

Argui que esta Corte, por meio do Acórdão nº 1042/2021, determinou ao responsável que a Câmara promovesse o reenquadramento legal das gratificações, atribuindo-lhes natureza remuneratória, com as repercussões decorrentes, notadamente o cômputo dos valores na DTP.

Acrescenta que, como consequência do tratamento incorreto das gratificações em comento, foram apontados recolhimentos a menor do IRRF e do INSS, haja vista o uso de bases de cálculo inferiores às devidas nos cálculos das contribuições previdenciárias e do imposto de renda nos casos dos comissionados que receberam as gratificações impugnadas. Da análise das fichas financeiras dos comissionados (doc. 37), verificou-se que as contribuições ao INSS foram recolhidas tendo como base de cálculo apenas os vencimentos, quando, segundo a auditoria, seria devido pelo total dos vencimentos e gratificações, haja vista o caráter remuneratório dos correspondentes valores. O que teria repercutido nos cálculos do IRRF, que, como sabido, tem sua base de cálculo levantada após a dedução das contribuições do servidor ao INSS. Diante das bases de cálculos menores que as devidas, observou-se a inclusão de comissionados na faixa de isenção para fins de retenção do IRRF, quando o correto seria efetivar os recolhimentos devidos.

O setor técnico realizou a análise das fichas financeiras de todos os cargos em comissão da Câmara, calculando as bases de cálculo e os valores dos tributos em questão,



apontando um total recolhido a menor de R\$46.004,83 ao INSS a título de contribuições dos servidores e de R\$20.564,42 retidos a menor dos agentes referente ao IRRF (Apêndice XI).

Afirma que o órgão não cumpriu a determinação contida no Acórdão nº 1042/2021, no sentido de modificar a lei reenquadrando as gratificações sob exame como remuneratórias. Omissão que repercutiu nas “bases de cálculo para o limite de gastos com folha de pagamento” (Item 2.4.2) e também nos valores do INSS e IRRF. Alerta que o IRRF corresponde a receita do município (art. 158, I, da CF) e cita dispositivos da LRF sobre renúncia de receitas. Conclui-se que houve afronta à legalidade, impessoalidade e publicidade e que foram maculadas as apurações dos limites previstos na LRF, ensejando a aplicação de multa ao responsável Heristow Vieira.

Das alegações de defesa:

O defendente alegou que os achados são insuficientes para macular as contas, já que a sua gestão teria cumprido “integralmente” os limites constitucionais e legais, salvo o excesso da inexpressiva despesa total da Câmara em 0.0032% e gasto com folha de pagamento, que segundo a auditoria ultrapassou o limite de 70% do repasse legal em 4,14% -item 3.2. do R.A.

A defesa chama atenção para a Lei nº 783/2017, que estabeleceu em seu art. 1º que são indenizatórias as parcelas das gratificações atribuídas aos titulares dos cargos comissionados e das funções gratificadas fixadas no art. 31 da Lei nº 544/05 e no Anexo II da Lei nº 639/09, afirmando que tais normas passaram pelo devido processo legislativo, gozando de legalidade e constitucionalidade e foram criadas antes de sua gestão, que foi pautada na legalidade.

Alega que a gratificação por tempo integral e/ou de dedicação exclusiva no art. 31 da Lei nº 544/05 tem natureza indenizatória, como seria pacífico nos Tribunais Pátrios - cita julgados do TJ-MG: REEX 10024100024298001/6ª CÂM.CÍVEL - Pub. 17/12/10; AC 10024140032905003, 1ª CÂM.CÍVEL, Publicada em. 11/10 /17; AC 10024110043767001/7ª CÂM.CÍVEL, Publicada em.: 03/04/17.

REMESSA NECESSÁRIA... AÇÃO ORDINÁRIA -  
SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - DESCONTOS  
PREVIDENCIÁRIOS - GRATIFICAÇÃO POR



DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE) E GRATIFICAÇÃO POR CARGO EM COMISSÃO (...) - VERBAS INDENIZATÓRIAS - RESTITUIÇÃO DEVIDA...SENTENÇA CONFIRMADA. 1-(...). 2- A contribuição previdenciária incide sobre as parcelas remuneratórias, percebidas em caráter habitual e incorporadas ao salário para repercussão em benefícios. 3- Incabível a incidência de descontos previdenciários sobre a Gratificação de Dedicção Exclusiva (GDE) e a Gratificação por Cargo em Comissão (art. 23 da Lei n.º 8.288/2001), vez que são pagas em caráter indenizatório, apenas no exercício do cargo pelo servidor . (TJ-MG - AC: 10024110043767001 MG, (...), 7ª CÂM. CÍVEL - Publicação: 03/04/17)

REMESSA NECESSÁRIA. SENTENÇA ILÍQUIDA. SÚMULA 490 DO STJ. RECURSO VOLUNTÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA / GDE E GRATIFICAÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO. PREVISÃO. ARTIGO 23 DA LEI MUNICIPAL Nº 8.288, DE 2001. (...) RECONHECIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE AS GRATIFICAÇÕES. INCIDÊNCIA. NÃO CABIMENTO. DESCONTOS INDEVIDOS. (...) TRÂNSITO EM JULGADO . (...)

I. É descabida a incidência de contribuição previdenciária sobre parcela indenizatória não incorporável à remuneração e aos proventos de aposentadoria. II. A contribuição previdenciária não incide sobre a Gratificação de Dedicção Exclusiva /GDE, nem sobre a Gratificação de Cargo Comissionado prevista no artigo 23 da Lei do Município de Belo Horizonte nº 8.288, de 2001, diante da natureza indenizatória destas e a ausência de integração posterior, para fins de benefício previdenciário ao servidor público municipal efetivo. III. (...) (TJ-MG - AC: 10024140032905003 MG, Relator: Washington Ferreira, (...))1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/10/2017).

Afirma que a Lei Estadual nº 15.828/16, que trata da estrutura remuneratória da Assembleia Legislativa de PE, também, estabeleceu (art. 1º) que são indenizatórias as parcelas das gratificações de representação dos comissionados e funções gratificadas atribuídas aos



servidores do órgão. Logo, estaria claro que as verbas de representação tratadas nas Leis Municipais nº 544/05 e 783/17 possuem idêntico aparato normativo que as conferidas ao pessoal da ALEPE, sendo aplicável o princípio da simetria e da isonomia, não havendo “desobediência à concepção da natureza indenizatória, manobra contábil e jurídica, a fim de driblar os limites legais”.

Cita julgados reconhecendo como natureza indenizatória a gratificações de representação: TRF-1 - AC: 00003120920044013900, 2ª TURMA, Pub.: 02/12/2019; e TRF-1 - AC: 25163 DF 93.01.25163-9, 1ª TURMA - Pub.: 19/09/2002 DJ p.184. Afirma que os comissionados assistem aos Edis na representação social e, conforme jurisprudência, por atuarem com dedicação exclusiva e de tempo integral as gratificações concedidas possuem natureza indenizatória.

Quanto ao suscitado descumprimento de determinação desta Corte, afirma que o Acórdão nº 1042/2021 (Proc. 20100177-9) foi objeto de recurso recebido com ambos efeitos previstos no art. 78, §2º da Lei nº 12.600/04 que foi julgado em 26.10.22; não havendo descumprimento da decisão do TCE, pois imperava o efeito suspensivo - Proc. 20100177-9RO001. Não havendo suporte fático ou jurídico para ensejar multa, em especial, pois, diante da natureza indenizatória das gratificações, não há que se falar em extrapolação de limites de gastos.

#### Análise do MPC:

Este Parquet entende que a defesa não foi hábil para demonstrar a adequação da Lei Municipal nº 783/17 ao conferir caráter remuneratório às gratificações impugnadas pela auditoria. A matéria foi apreciada por esta Corte na P.C. da Câmara de Paudalho/2019 - Processo nº 20100177-9, com trânsito em julgado. No julgamento originário o Relator ponderou que:

(...), é visível a natureza remuneratória dos benefícios. (...) O que podemos enxergar são parcelas regulares de pagamentos, independente de comprovação na elevação da dedicação ao trabalho (...).

Nenhum critério técnico ou objetivo para diferenciação dos percentuais foi mencionado, ficando ao livre arbítrio do gestor a fixação de cada percentual, situação que afronta sobretudo o



Princípio da Impessoalidade, além, claro, de distorcer a natureza remuneratória do benefício.

A partir desse entendimento, torna-se perfeitamente factível a intenção por trás dessa mudança que, na visão da equipe, foi "driblar" a LRF, no aspecto da limitação dos gastos com pessoal.

Nesse diapasão, respeitando a diretriz de não poder penalizar o gestor que deu cumprimento à norma legal municipal, porém firmando entendimento consentâneo com a auditoria, ao menos no sentido de rotular como oportunista a Lei Municipal nº 783/2017, encaminho o tema para determinação a fim de que o atual gestor tome iniciativa de modificá-la, por meio de outro projeto de lei, desta vez para voltar sua classificação como de caráter remuneratório, quando seus feitos numéricos influenciarão diretamente no patamar de comprometimento da receita com despesas de pessoal. (Grifos nossos)

O Recurso Ordinário TCE-PE nº 20100177-9RO001, que reapreciou a matéria, foi julgado pelo não provimento. As razões do recurso foram submetidas à Diretoria de Controle Externo – DEX, recebendo o Parecer Técnico no sentido da manutenção do entendimento firmado no julgamento originário. Vejamos alguns trechos do parecer acolhido no julgamento do recurso:

Como indicado no Relatório de Auditoria, reproduzindo trecho do Acórdão proferido no âmbito do Processo de Consulta TC Nº 1003072-4 do TCE/PE, “não basta intitular um gasto como verba indenizatória para que seja considerada como tal, mas deverá se enquadrar nas condições já mencionadas de reparar um gasto realizado no exercício da atividade e não gerar riqueza nova.” Trata-se da primazia da essência sobre a forma, segundo a qual mais importa o conteúdo de um ato do que a forma (...).

(...) não há na peça recursal indicação ou evidência de que a gratificação seja decorrente de gastos ou encargos suportados pelos servidores em função do desempenho de suas atividades. Conclui-se, a partir das informações contidas tanto no processo de recurso quanto no processo original, que a gratificação é paga em contrapartida pela atividade ordinária e cotidiana dos servidores beneficiários, o



que evidenciaria sua natureza remuneratória e não indenizatória.

Quanto ao aspecto contábil, embora a intenção possa não ter sido reduzir a despesa total com pessoal e evitar o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, como indicado no recurso interposto, uma das principais consequências da atribuição de natureza indenizatória à gratificação paga foi exatamente essa. Outra consequência relevante é o prejuízo que, em tese, pode ter sido suportado pelo erário municipal, tendo em vista que, nos termos do art. 158, I, da Constituição Federal, pertenceria ao município o produto da arrecadação do Imposto de Renda incidente sobre a gratificação caso não tivesse sido formalmente alterada sua natureza remuneratória.

Em recente pronunciamento, o TCE/PE, no bojo do Processo de Consulta TCE-PE nº 22100010-0 e por meio do Acórdão nº 279 /2022, aprovado pela unanimidade dos conselheiros, expressou o seguinte entendimento:

“As verbas indenizatórias, caracterizadas por serem eventuais, compensatórias, isoladas e impessoais, não integram a base de cálculo da despesa total com pessoal.” (grifo nosso).

Nesse mesmo Processo de Consulta, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 049 /2022, cujos argumentos foram adotados em sua totalidade pelo Conselheiro-Relator em seu voto, explicita a diferenciação entre a natureza remuneratória e a indenizatória de uma vantagem pecuniária:

“Enquanto a remuneração do servidor é o vencimento do cargo ou função pública, (...) acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, estabelecidas em lei, percebidas como contraprestação dos serviços prestados, (...), às parcelas indenizatórias possuem as seguintes características: a) são eventuais, pois não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público permanente; b) são compensatórias, pois estão relacionadas a riscos, despesas, fatos ou ônus especiais; c) são isoladas, não se incorporando aos vencimentos, subsídios ou proventos(...); d) são impessoais, referidas a fatos e



não à pessoa do servidor ou agente ." (grifos nossos)

Vê-se assim que o entendimento adotado em 16/03 /2022 pelo Pleno do TCE/PE, em sede de consulta, corrobora tanto a argumentação contida no relatório de auditoria no Processo TCE-PE nº 20100177-9 e (...) no Acórdão TC nº 1042 /2021, no sentido de que a gratificação por tempo integral e/ou dedicação exclusiva paga pela Câmara Municipal de Paudalho tem caráter remuneratório e deve ser assim enquadrada mediante instrumento legal para que, entre outras consequências, passe a integrar a base de cálculo para o limite com despesas de pessoal.

Por último, embora outros órgãos estaduais possam também ter classificado como indenizatórias gratificações pagas a seus servidores, isso não altera o claro caráter remuneratório da gratificação por tempo integral e /ou dedicação exclusiva prevista na Lei Municipal nº 544/2005 e paga pela Câmara Municipal de Paudalho (...).

(...)

Manifestamo-nos pela não procedência das alegações do recorrente no sentido de que seria legal a atribuição de natureza indenizatória à gratificação sob análise, uma vez que (...) os argumentos apresentados não se mostram aptos a modificar às conclusões apontadas no relatório de auditoria e no Acórdão TC nº 1.042/2021.

Este Parquet entende que o defendente não apresenta argumentos, nem elementos probatórios aptos a demonstrar que seria desnecessária a revisão da legislação impugnada pelo setor técnico nos presentes autos e em sede da P.C. de Gestão da Câmara de 2019.

Ficou evidente nestes autos, assim como no julgamento das contas de gestão de 2019, que as gratificações impugnadas foram instituídas pela Lei nº 544/05 como parcelas regulares de pagamentos, independente de comprovação da elevação da dedicação ao trabalho, sem que fossem estabelecidos critérios, regras ou condições para os pagamentos, ou, em outros termos, sem a regulamentação necessária às concessões. Circunstâncias que, por si só, conferem irregularidade às



gratificações, independentemente da natureza conferida. O defendente não comprovou o saneamento de tais omissões.

Este Parquet entende pertinente lembrar que, como sabido, a criação dos cargos em comissão decorre de comando de ordem constitucional, prevendo que (art. 37, V, CF/88) “os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” . Sendo assim, a criação de cargos em comissão sem a comprovação de que foram instituídas em razão do acréscimo de encargos decorrentes do exercício de atividades de assessoramento, chefia e direção, por si só leva ao reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Em sede do Recurso Ordinário nº 20100177-9RO001 ficou assentada a inexistência de provas ou evidências de que a gratificação sob exame decorreu de gastos ou encargos suportados pelos servidores em função do desempenho de suas atividades, razão pela qual concluiu-se, conforme Parecer da DEX, acolhido no voto do Relator, que a gratificação sob apreciação estaria sendo “paga em contrapartida pela atividade ordinária e cotidiana dos servidores beneficiários , o que evidenciaria sua natureza remuneratória e não indenizatória”. Tendo em vista a previsão constitucional, tanto a criação de cargos em comissão, como as modificações de suas atribuições exigiriam o devido rigor exigido à espécie. Acerca da matéria, cite-se o tema 1010, ao qual o STF conferiu repercussão geral:

Tema 1010: Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão (...)

Tese firmada: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente



federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Este Parquet ressalta acerca dos julgados citados na defesa que, em sua maioria, tratam de gratificações percebidas por servidores de cargos em comissão titulares de cargos públicos efetivos (servidores públicos em sentido estrito), relativamente aos quais, de fato, foi aplicado o entendimento no sentido de que as gratificações de representação de gabinete ou gratificações de dedicação exclusiva percebidas são de natureza indenizatória, não se incorporando ao salário para qualquer efeito, diante do reconhecimento da finalidade de compensar o servidor por um encargo além de suas atividades habituais; circunstância que, conforme afirmou o setor técnico, sequer foi demonstrada nos presentes autos. In casu , fica clara a inexistência de regulamentação dos critérios para a concessão e a falta de comprovação de que a concessão estaria atrelada à encargos acima dos habituais, demonstrando a inadequação das leis impugnadas pela auditoria, haja vista, a generalidade dos textos legais, ensejando interpretação de que tais gratificações são atribuídas a todos os servidores, inclusive sem nenhum critério.

As razões acima são suficientes para o não reconhecimento da irregularidade das alterações promovidas na Lei Municipal nº 783/17 e da necessidade de revisão das normas reguladoras da matéria. Fica evidente que estamos tratando de matéria controversa, inclusive no judiciário, tanto é que também é possível encontrar julgado afirmando que para os servidores municipais vinculados ao RGPS, como no caso do Município do Paudalho, as gratificações em referências são tributáveis e de natureza remuneratória, conforme precedente abaixo:



PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. **CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA** PATRONAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL SUBMETIDO AO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA. LEI N. 8.212/90. FUNÇÃO COMMISSIONADA E **CARGO EM COMISSÃO**. INCIDÊNCIA. PRECEDENTE. I - O presente feito decorre de ação, visando à suspensão da exigibilidade da **contribuição previdenciária** sobre verbas pagas aos empregados a título de horas extras, férias indenizadas e abono pecuniário férias, auxílio-educação, gratificações em virtude de exercício de **cargo em comissão** ou função de confiança, diárias que não excedam 50% da remuneração, gratificações de assiduidade e produtividade, auxílios natalidade funeral e adicional de transferência. II - Na sentença, julgou parcialmente procedente o pedido, para excluir, da base de cálculo das **contribuições previdenciárias** da parte autora, as férias indenizadas, o abono pecuniário de férias, o auxílio-educação, a gratificação pelo exercício de **cargo em comissão** ou de função de confiança, as diárias em valor não superior a 50% da remuneração mensal, os abonos de assiduidade e produtividade, os auxílios natalidade e funeral e o adicional de transferência. No Tribunal Reg

Federal da 5ª Região, a sentença foi parcialmente reformada, para reconhecer que a gratificação pelo exercício de **cargo em comissão** ou de função comissionada compõem a base de cálculo **contribuição previdenciária**. III - Verifica-se, em verdade, que o presente feito trata-se de servidores municipais submetidos à Lei Geral do Regime de Previdência regidos pela Lei n. 8 /1991, consoante bem registrado pelo Tribunal de origem, às fls. 370: "Quanto à gratificação aos servidores efetivos em razão do **cargo** ou função comissionada, deve-se observar que a hipótese dos autos compreende os servidores municipais, sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica pela não incidência da **contribuição previdenciária** sobre as gratificações pagas pelo exercício de funções de confiança e **cargos em comissão** porque, com base na Lei 9.738 /1999, tais verbas não se incorporam proventos dos servidores estatutários. Mas quando o servidor municipal é submetido ao Regime Geral, os valores pagos a título de funções ou **cargos** comissionados, por força do art. 40 , parágrafo 13 , da Constituição Federal , ficam compreendidos no art. 22 , incs. I e II , da Lei 8 /1991. IV - Com efeito, decidiu a Corte regional, em consonância com a jurisprudência desta Corte, submissão dos ocupantes de **cargos em comissão** municipais ao regime geral da previdência cabendo o recolhimento de **contribuição previdenciária** na forma da Lei n. 8.212 /1991. À propósito: AgRg no REsp n. 1.570.227 CE , Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Julgado em 5/4/2016, DJe 13/4/2016. V - Agravo interno improvido.

Diante do teor do julgado acima, ainda que acolhida a pertinência dos entendimentos firmados nos julgados citados pela defesa, seria possível afirmar que não restou demonstrado nos autos que as situações tratadas na jurisprudência citada na defesa seriam adequadamente aplicáveis às situações fáticas sob exame, já que, conforme o entendimento acima seria necessário verificar os regimes jurídicos e o regime previdenciário de vinculação. Porém, no julgado acima fica evidente que o entendimento não seria favorável à defesa uma vez que , in casu, afirmou-se que o Município de Paudalho não



havia instituído regime próprio de previdência, ficando os servidores vinculados ao RGPS.

Os comentários deste Parquet acerca dos julgados citados pela defesa servem para demonstrar que a matéria é controversa e que há jurisprudência que não ampara a tese defendida pelo responsável dos presentes autos, inclusive respostas a consultas prolatadas por esse Tribunal, conforme acima citadas, as quais o MPC corrobora. Os argumentos adotados nos julgados relativos à prestação de contas de gestão da Câmara Municipal de Paudalho de 2019 são suficientes para revelar a inadequação das normas municipais aplicáveis à matéria. Cabe ressaltar apenas que as leis foram publicadas em data anterior à gestão do recorrente, sendo esse seu primeiro ano de gestão.

Também não seria possível negar os efeitos do recurso interposto atacando a deliberação proferida no Processo nº 20100177-9, apenas julgado no exercício seguinte ao auditado. Sendo razoável apenas determinação à gestão da Câmara para estudo e adequação das leis municipais atinentes à matéria. (grifos adotados)

2.5.2 Inexistência de servidores efetivos para execução de serviços contábeis de natureza permanente e continuada - responsável: Sr. Heristow Rounyely Aragão Vieira

Constatou-se que, ao longo de 2021, a Câmara Municipal do Paudalho não dispunha de servidores efetivos para execução de serviços contábeis de natureza permanente e continuada, contrariando o art. 1º c/c o 3º da Resolução T.C. nº 37/2018.

Segundo o setor técnico, diante dos dispositivos supracitados, exige-se que a execução dos serviços contábeis de natureza permanente e continuada no âmbito da Câmara Municipal devem ser realizados por servidores ocupantes de cargos efetivos, com inscrição no Conselho Regional de Contabilidade (CRC-PE), ressalvadas as hipóteses de atividades auxiliares tratadas no art. 1º, § 2º e no parágrafo único do art. 2º da Resolução T.C. nº 37 /2018:

Art. 1º [...]

[...]

§ 2º A exigência do caput não afasta a possibilidade de que atividades auxiliares aos



mencionados serviços sejam desempenhadas por outros servidores, bem como por profissionais ou empresas de consultoria contábil, desde que justificadamente, mediante regular procedimento licitatório (...) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 .

Parágrafo único. A direção da unidade contábil (...) poderá ser exercida por servidor sem vínculo efetivo (...) habilitado (...) perante o Conselho Regional de Contabilidade, exceto no caso em que nela estiver lotado apenas um servidor que atenda aos requisitos previstos no artigo 1º, situação na qual tal encargo, necessariamente, deverá recair sobre este último.

A Resolução TC nº 37/2018 estipulou até o dia 30.06.2020 para os entes adequarem seus quadros de pessoal contábil. Porém, por meio do Ofício nº 211/2022 (doc. 44), a Câmara afirmou, acerca do pessoal responsável pelas serviços contábeis do órgão, que haviam 07 (sete) bacharéis em Contabilidade, um comissionado e os demais terceirizados por meio do Contrato nº 02/2017 junto à empresa Centro Técnico de Contabilidade e Gestão Pública Ltda. (doc. 44 e 45). Afirmou-se que o Presidente Heristow Vieira afrontou à Res. T.C. nº 37 /2018, já que deveria ter estruturado o setor contábil com servidores efetivos, ficando sujeito à multa - art. 73 da LOTCE-PE.

Das alegações de defesa:

Acerca da falta de servidores efetivos, a defesa afirma que 2021 foi o primeiro ano da gestão, que contou com um cargo comissionado de contador, habilitado no CRC e que sua gestão primou pela eficiência, eficácia e pela economicidade, realizando licitação para contratação de assessoria contábil, entendendo ser o melhor caminho, diante da necessidade de constante treinamento dos servidores para que possam acompanhar as exigências legais e utilizar os diversos sistemas de controle. Razão pela qual a gestão usou da exceção prevista no o §2º, do art.1º, da Res.TC nº 37/18 ao contratar a CETEC, de forma ampla, pública e legal. Não havendo a irregularidade aventada, pois o controle contábil é exercido por servidor da Casa, com o apoio da empresa contratada dentro do permissivo legal contido na norma TCE-PE.

Frisa que o §2º, do art. 22, da LINDB prescreve que “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a



gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem (...), às circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.” Nesse sentido, afirma que o relatório não apontou dano ao erário, nem irregularidades nas atividades. Circunstâncias que, segundo a LINDB, devem ser acolhidas para afastamento da falha e penalidades ao defendente.

#### Análise do MPC:

Este Parquet entende que as alegações de defesa não são hábeis para afastar o achado, uma vez que a exceção prevista na Resolução desse Tribunal, em comento, trata das atividades contábeis auxiliares, sendo exigida a existência de profissional contábil habilitado titular de cargo efetivo, evitando o risco de renúncia de conhecimentos essenciais à atuação da Câmara, além de “risco da perda da memória contábil da Unidade”, conforme bem frisou o setor técnico, o que não seria garantido pela existência de servidor comissionado, de livre exoneração. Cabe determinação para a estruturação da unidade contábil, mediante concurso público (art. 37, II, C F), nos moldes traçados na Res.TC nº 37/18, atentando-se para alterações posteriores. Contudo, este Parquet repisa o fato de tratarmos do primeiro ano da gestão auditada; o que, diante da ausência de registro de danos ou problemas nos serviços contábeis, remete o achado ao campo das recomendações. (grifos aditados)

#### 2.5.3 Inadequação do Portal da Transparência a alguns requisitos legais - responsável: Sr. Heristow Rounyely Aragão Vieira

Aduz o Relatório que a Câmara não divulgou, no Portal da Transparência, de todas às informações legalmente exigidas, em prejuízo à transparência da gestão das contas e limitando o controle externo e social, afrontando o art. 3º, II c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011, além de normas da LRF e exaradas pelo TCE/PE. Dentro do conceito amplo de transparência, não foram divulgados:

1. Remunerações individualizadas dos servidores no Portal da Transparência (Rec. Extr. com Agravo (ARE) 652777 - STF), apenas foi divulgado o montante pago pela folha de pagamento;
2. PPA, LDO, LOA, Prestações de Contas e RREO - art.6º, I da Res. T.C nº 33/2018; e 3. Carta de Serviços ao Usuário (art. 7º da Lei Federal nº 13.460 /17 e art.6º, V da Res. T.C nº 33/2018.



A responsabilidade foi atribuída ao Presidente Heristow Vieira, a quem caberia promover a disponibilização das informações.

Das alegações de defesa:

A defesa afirma que as informações referentes aos dois primeiros itens acima foram disponibilizadas no Portal: (<http://transparencia.camarapaudalho.pe.gov.br:8079/transparencia/>) – reproduzem imagem das consultas. Quanto à carta de serviços, aduz que a “Edilidade já disponibilizou no site da Câmara (..) e está em fase de finalização”. Assim, requer tendo em vista a razoabilidade e a proporcionalidade, não há razão para macular as contas, já que o achado foi elidido.

Análise do MPC:

As medidas corretivas levam o achado ao campo das falhas formais. (grifos aditados)

2.5.4 Não elaboração do relatório de gestão de 2021 pela Ouvidoria - responsável: Erika Leydyane

Segundo o setor técnico, a Ouvidoria da Câmara não elaborou o relatório de gestão de 2021, contrariando a Lei Federal nº 13.460/2017, que, em seu art. 15, elenca quatro informações mínimas que o relatório de gestão deve indicar, sendo a primeira delas o número de manifestações recebidas no ano anterior, ainda que esse número tenha sido igual a zero. Assim, frisa a importância da Ouvidoria em elaborar o relatório de gestão e divulgá-lo integralmente na internet, ainda que não tenham sido registradas ocorrências.

Este Parquet acolhe o achado como falha formal, dada a inexistência de ocorrências e que a defesa juntou o relatório questionado. (grifos aditados)

2.5.5 Sistema de Controle Interno deficiente e em desconformidade com o ordenamento jurídico

Aduz o Relatório que a Câmara apresentou Sistema de Controle Interno (SCI) deficiente e em desconformidade com o ordenamento jurídico, deixando de cumprir a contento obrigação de ordem legal (art. 59 da LRF) e constitucional (art. 70 da CF/88); notadamente quanto ao controle administrativo da gestão pública com o intuito de resguardar a transparência, eficácia e eficiência das ações públicas e quanto ao dever de fiscalizar o cumprimento da



LRF. Que foi descumprido o art. 5º, XVII, da Resolução T. C nº 01/2009, segundo a qual o SCI deve “organizar e definir o planejamento e os procedimentos para a realização de auditorias internas”. Que, a despeito da Lei nº 639/2009 prevê a criação de um cargo em comissão para a função de Coordenador de Controle Interno e dois cargos efetivos de Técnico em Controle Interno, esses dois últimos não foram providos; havendo apenas o cargo de Coordenador, responsável único pelas 18 (dezoito) atribuições previstas no art. 6º da Lei nº 639/2009 (doc. 40).

Assim, foi observada a deficiência do SCI quanto às obrigações de “verificar e avaliar a adoção de medidas para o retomo da despesa total com pessoal (...)” e “organizar e definir o planejamento e os procedimentos para a realização de auditorias internas”.

A responsabilidade foi atribuída ao Presidente Heristow Vieira, por não ter provido os dois cargos efetivos de Técnico em Controle Interno por concurso público; bem como ao Coordenador de Controle Interno Douglas Lima, por não formalizar e não adotar procedimentos, processos, rotinas e atividades de controle no exercício de 2021.

Das alegações de defesa:

Afirmam em relação à suscitada “deficiência do SCI quanto a verificação e avaliação à adoção de medidas para o retomo da despesa total com pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da LRF, (...) de 7,0032%”, frisam que a extrapolação de 0,0032% (R\$1.827,89) é insignificante e não tem o potencial de afetar as finanças da Câmara. Acerca dos gastos com folha de pagamento, afirmam que a Edilidade esteve dentro dos 70% previstos no art. 29-A, §1º da CF, ao realizar gastos de R\$2.563.392,17 (63,82%), conforme o Apêndice VIII. Montante esse que teria sido contestado pela autoria, haja vista o cômputo de gastos não considerados pela Câmara, ou seja, às gratificações pagas como sendo de natureza indenizatória.

Alegam que a CF/88 não especifica os gastos que compõem o limite em comento, embora entendam ser pacífico que as verbas de natureza indenizatória não são computadas na folha de pagamento para apuração do limite. Pede vênias para apontar equívoco da auditoria ao afirmar que a “Gratificação 50%” e “Gratificação 100%” não são indenizatórias, mas sim remuneratórias. Assim,



discorda dos cálculos apontando que o gasto com folha de pessoal desta Edilidade passaria para 74,26%, extrapolando apenas em 4,26%, o limite previsto (art. 29-A, §1º, da CF/88).

Reiteram que, in casu, seria necessário conferir simetria e tratamento isonômico à Câmara Municipal de Vereadores de Paudalho, haja vista a alegada semelhança às previsões contidas na Lei Estadual nº 15.828/2016 (art. 1º), que atribui natureza indenizatória às gratificações de representação e às funções gratificadas da ALEPE (Lei nº 15.161/13); evidenciando que às gratificações impugnadas teriam idêntico aparato normativo do Poder Legislativo Estadual. Não sendo razoável que esta Corte venha a conferir tratamento distinto ao órgão auditado.

Sendo assim, aduz que não há que se falar em desobediência à concepção da natureza indenizatória, manobra contábil e jurídica, a fim de driblar os limites legais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ou até mesmo que é clara a natureza remuneratória existente nas gratificações da Edilidade. Sendo devida a prevalência do posicionamento da jurisprudência pátria já citada na defesa: TRF-1 - AC: 00003120920044013900, 2ª TURMA, Publicação: 02/12/2019; e TRF-1 - AC: 25163 DF 93.01.25163-9, 1ª TURMA - Publicação: 19/09/2002 DJ p.184.

Acrescentam que os cargos em comissão da Câmara recebem as gratificações mencionadas para assistirem aos Edis na representação social junto a população local, já que “o exercício da vereança é contínuo e ininterrupto e de dedicação exclusiva e de tempo integral, perfazendo, assim, sua natureza indenizatória, conforme entendimento jurisprudencial”. Razão pela qual não seria devido falar em extrapolação do limite de gasto com pessoal da Câmara, não havendo, portanto, medidas a serem adotadas pelo CCI para a recondução ao limite dos 70%.

Juntam o Plano Anual de Atividades do Controle interno – 2021 (doc. 05), sanando o achado.

Pelo exposto, suscita o princípio da razoabilidade e a proporcionalidade para que seja afastada mácula à prestação de contas de gestão dos defendentes. Em especial, pois “a Câmara atingiu todos os índices legais e constitucionais, recolheu integralmente suas contribuições previdenciárias, despesa total com pessoal em 3,32%, Remuneração dos Nobres Edis em 2,33%, Subsídios mensal dos vereadores respeitando o art. 37, XI, da



Constituição Federal, bem como, despesa total do poder legislativo” . Sendo imperioso concluir que o 1º ano da gestão do defendente transcorreu “sem que fosse apontado dolo, má-fé, buscando agir com probidade e eficiência”. Sendo devido aplicar as disposições da LINDB na apreciação da gestão pública - destaca o art. 22, segundo o qual na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”. Afirmam que às ações punitivas dos órgãos de controle vinham gerando um temor em decidir nos gestores; vindo a LINDB a criar “nova estrutura” favorável à tomada de decisões, permitindo ao gestor concretizar o interesse público de forma mais segura; em especial, quando prevê, em seu art. 28, que o agente público só responderá “pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, que não teria sido observado nos autos.

Isto posto, afirmam que não há razão para o julgamento pela irregularidade das contas (art. 59, da LO do TCE/PE); pois entendem que restará certo que os argumentos da defesa serão acatados, já que elidem os apontamentos de auditoria. Assim, postulam pela declaração de regularidade ou regularidade com ressalvas das contas, sem penalização dos defendentes.

Da análise do MPC:

Este Parquet entende que as alegações de defesa merecem acolhimento parcial. Ficou evidente a necessidade de estruturação do SCI, mediante o provimento dos cargos efetivos de Técnico em Controle Interno; porém, o fato de estarmos diante do primeiro ano da gestão atenua a responsabilização. Quanto à alegada falta de verificação do cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais pelo Legislativo é de se reconhecer que a extrapolação do limite da Despesa Total do Poder do Legislativo foi de 0,0032% das receitas municipais do exercício anterior, ou R\$1.827,89, não foi expressiva, devendo ser relevada. Enquanto a extrapolação do limite de Gastos da Folha de Pagamento em 4,14% (itens 2.4.1 e 2.5.1) teve como causa principal a aplicação dos diplomas legais que conferiram caráter indenizatório a despesas de caráter indenizatório (sic) distorcendo as aferições cabíveis, sendo imperioso reconhecer a razoabilidade da alegação de que as normas aplicáveis foram publicadas antes da gestão do defendente, quando imperava os efetivos do Recurso Ordinário TCE-PE 20100177-9RO001. Assim, o



Presidente da Câmara deu cumprimento às Leis Municipais vigentes no ordenamento jurídico.

Conclusão:

Diante das circunstâncias expostas acima e, em especial, considerando que os achados de auditoria de maior relevância, direta ou indiretamente, foram concretizados em razão do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores ter aplicado, ao longo de 2021, diplomas legais existentes antes do início de sua gestão, o entendimento deste Parquet é no sentido de que o julgamento deve ser regular com ressalvas, sem aplicação de multas aos agentes públicos responsabilizados, reconhecendo a incidência da LINDB no caso em apreço, além dos princípios da razoabilidade e, proporcionalidade. (grifos aditados)

É o Parecer."

**ISSO POSTO,**

**PROPONHO o que segue:**

**CÂMARAS           MUNICIPAIS.  
RECEITAS.       FOLHA     DE  
PAGAMENTO..**

1. As Câmaras Municipais não podem gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

**HERISTOW ROUNYELY ARAGAO VIEIRA:**

**CONSIDERANDO** a autorização contida no art. 132-D, § 3º, do Regimento Interno desta Corte e na pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF-AI nº 738.982-PR);



**CONSIDERANDO** a análise e conclusão do Parecer MPCO nº 699 /2023, do Ministério Público de Contas;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) HERISTOW ROUNYELY ARAGAO VIEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2021

Ademais, dou quitação ao Sr. Douglas Cavalcanti de Lima, Controlador Interno, e à Sra. Erika Leydyane Ferreira da Silva, Ouvidora.

**DETERMINAR, por fim,** o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar cópia do Inteiro Teor de Deliberação-ITD deste Processo e respectivo Acórdão à Gerência Regional Metropolitana Norte-GEMN, para ciência.



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 6,00 %	2,32 %	Sim
Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação à receita municipal	Constituição Federal, art. 29, inciso VII.	Receita do Município	Máximo 5,00 %	2,33 %	Sim
Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação ao fixado em norma	Lei municipal que fixou o subsídio	Valor fixado em norma.	Limite em relação ao fixado em lei municipal.	R\$ 10.128,90	Sim
Despesa Total	Gastos com folha de pagamento	Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal	Repasse legal.	Máximo 70,00 %	74,14 %	Sim
Despesa Total	Despesa total do Poder Legislativo	Artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal	Somatório das receitas.	% do somatório das receitas, dependendo do número de habitantes: I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população	7,00 %	Sim



				entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes.		
Subsídio	Remuneração agente público - Vereador - Teto Prefeito	Art. 37, inciso XI da CF/88	Subsídio do Prefeito	O valor da remuneração do vereador tem como limite o valor do subsídio do Prefeito Municipal.	R\$ 10.128,90	Sim
				De acordo com o subsídio do deputado estadual fixado em norma, e do número de habitantes do Município: a) até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; b) de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; c) de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o		



Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação aos deputados estaduais (nominal)	Art. 29, Inciso VI da CF - Remuneração dos Vereadores com base no subsídio do deputado estadual, dependendo do número de habitantes.	Subsídio do Deputado Estadual fixado em norma.	subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; d) de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; e) de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; f) de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;	R\$ 10.128,90	Sim
----------	---	--	--	---	------------------	-----



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

44ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA, REALIZADA EM 12.12.2023

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

Pois não, Conselheiro.

Com a palavra o nosso Procurador Dr. Gilmar, que tem alguma observação.

**DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:**

Sr. Presidente, nobre relator, venho apenas pontuar, Sr. Presidente, uma questão que, por coincidência, foi relatada agora mesmo, questão similar, pelo nobre Conselheiro Ruy Harten. É que lá, também, a legislação local fala em parcelas acrescidas aos cargos em comissão de caráter indenizatório. Evidentemente que, pelas mesmas razões colocadas, já, pelo relator do processo anterior, Ruy Harten, essas parcelas são reconhecidas pelo STF como integrantes da remuneração. Como tal, devem integrar Despesa Total com Pessoal.

Então, até pela ênfase oral dada pelo relator, de que seria apenas um excesso de 0,003, na realidade, quando se inclui essas demais parcelas, me parece que o índice não seria tão menor, tão pequeno.

E mais, a Despesa Total de Pessoal na folha de pagamento só poderia ser, não pode ultrapassar de 70% (setenta por cento) e a auditoria, quando fez os cálculos, já incluindo essas indenizações, já passou para 74% (setenta e quatro por cento), havendo um flagrante descumprimento da regra constitucional.

E mais, Paudalho, os seus servidores são vinculados ao INSS e, como tal, devem recolher sobre o total da sua remuneração e sobre o total da folha. Então, está havendo um recolhimento a menor, que também impactaria nesse índice de 74%. Não seria nem 74%, seria maior ainda, quando se colocasse os acréscimos na folha de pagamento.



Então são várias irregularidades, e o que a gente vê, Sr. Presidente, e eu fico numa situação difícil, porque, lamentavelmente, o nosso Tribunal adota legislação similar, dizendo que função gratificada, aqui, ou cargo comissionado, aqui, uma parte de sua parcela ser indenizatória, mas isso já vem sendo derrubado, tanto pelo STJ quanto STF, e acredito que vai ser, também, e vai chegar o dia daqui, vai regularizar essa situação.

Normalmente é adotado esse tipo de regra ou para fugir do teto remuneratório, dizendo que é indenizatório, portanto está sujeito ao teto, uma burla à Constituição, ou, também, para diminuir, e que normalmente acontece isso, o total da Despesa Total de Pessoal, de um modo ilegal.

Então, Sr. Presidente, é essa a questão, aqui, que tem que ser dada ênfase. Reiterar, Sr. nobre Relator, que o administrador, o gestor realmente corrija tais falhas, porque não pode deixar de incluir, tanto na Despesa de Pessoal, como também observar o teto remuneratório para que, sim, fique de acordo com o texto constitucional.

Eu relembro, inclusive, que no caso de Câmara, o Tribunal, mudando sua jurisprudência já uns 2 anos para cá, já disse que a gratificação paga ao Presidente de Câmara, mesmo que de caráter indenizatório, tem que integrar a Despesa de Pessoal. Então, muito mais aqui, também, essas questões, essas gratificações, essas parcelas ditas indenizatórias, a cargos em comissão. No caso, aqui, me parece que foram quatrocentos e poucos mil reais, se não me engano, que foram retirados, alegando que seria indenizatória. Isso, com certeza, impactaria os índices da Câmara Municipal de Paudalho.

São essas considerações, Sr. Presidente, reiterando que eu sei que é um posicionamento que vai de encontro à prática, inclusive, desta Casa.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - RELATOR:**

Sr. Presidente.

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

Pois não, Conselheiro.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - RELATOR:**



**Eu ouvi atentamente mas tenho que escolher de que lado fico. São dois membros do Ministério Público que eu estimo muito, Dr. Gilmar, que é meu amigo e eu o reputo uma das figuras que eu tenho mais proximidade. É a figura que eu tenho mais proximidade no Ministério Público de Contas, com certeza, até mais do que a Dra. Nilda, mas, neste caso, inclino-me a manter, Sr. Presidente, a conversão da Minuta de Proposta em Proposta de Deliberação nos termos em que foi enviada a Vossas Excelências.**

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

**Pois não, Conselheiro.**

**Como vota o Conselheiro Valdecir Pascoal?**

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

**Com o relator, Presidente.**

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

**Como vota o Conselheiro Marcos Loreto?**

**CONSELHEIRO MARCOS LORETO:**

**Com o relator.**

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

**Com o relator também. Aprovado à unanimidade.**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - RELATOR:**

**Esperando ter sido célere, Sr. Presidente, me despeço de Vossas Excelências e agradeço pela audiência.**

**CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:**

**Muito obrigado Conselheiro. Com a palavra, o Conselheiro Marcos Nóbrega.**

**RESULTADO DO JULGAMENTO**



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE  
ALMEIDA , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE  
LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando a proposta de  
deliberação do relator.