



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0044/2021-GPGMPC

PROCESSO N.: 03281/20
ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - ACÓRDÃO AC2-TC 00645/20-2ª CÂMARA, PROFERIDOS NOS AUTOS DO PROCESSO 1456/19
RECORRENTE: ZONGA JOADIR SCHULTZ – EX-CHEFE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE ESPIGÃO DO OESTE (PERÍODO DE 1.1.2018 A 31.12.2018)
RELATOR: CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Trata-se de recurso de reconsideração manejado pelo Senhor Zonga Joadir Schultz, ex-Chefe do Poder Legislativo Municipal de Espigão do Oeste, em face do Acórdão AC2-TC 00645/20-2ª Câmara, proferido nos autos do Processo Originário n. 1456/19, que julgou irregular a Prestação de Contas da Câmara Municipal de Espigão do Oeste, exercício de 2018, aplicando-lhe multa.

O acórdão em questão, no tocante ao insurgente, encontra-se assim redigido:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam da análise das contas anuais da Câmara Municipal de Espigão do Oeste, relativa ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade de Zonga Joadir Schultz, na qualidade de Vereador Presidente, pelo período de 1º.1.2017 a 29.1.2019, tendo como supedâneo os demonstrativos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contábeis, elaborados em observância ao que dispõe a Lei Federal n. 4.320/64 e legislação correlata, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I - Julgar irregulares as contas da Câmara Municipal de Espigão do Oeste, exercício de 2018, de responsabilidade de Zonga Joadir Schultz, ex-Presidente, nos termos do artigo 16, III, "b", da Lei Complementar n. 154/96, em razão do gasto com folha de pagamento superior ao limite máximo estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal; (...).

V - Multar, individualmente, Zonga Joadir Schultz, ex-Presidente, com fulcro no inciso I do art. 55, c/c o parágrafo único do art. 19, ambos da Lei Complementar n. 154/1996 e art. 103, I, do Regimento Interno desta Corte, em R\$ 4.050,00 (quatro mil e cinquenta reais), correspondente a 5% do valor parâmetro estabelecido na Portaria n. 1.162, de 25.7.2012, pela grave irregularidade, referente ao dispêndio com folha de pagamento superior ao limite constitucional, tipificado no § 1º do art. 29-A da CF;

O recorrente alegou, em síntese, que houve erro no cálculo apresentado pelo Corpo Técnico, vez que teria sido desconsiderado o valor de R\$ 325.804,36 (trezentos e vinte e cinco mil, oitocentos e quatro reais e trinta e seis centavos), que seria de patrimônio do Poder Legislativo, bem como haveria divergência no valor utilizado para cálculo do duodécimo, o que levaria à regularidade com ressalva da Prestação de Contas.

Ao fim, vindicou o provimento do recurso para que se reforme o acórdão objurgado, de forma a considerar as contas do Poder Legislativo Municipal de Espigão do Oeste, exercício de 2018, aprovadas com ressalvas.

Na Certidão de Tempestividade (ID 977730), foi atestada a tempestividade da irresignação.

Na Decisão Monocrática DM-0206/2020-GCBAA (ID 978874), o relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, considerou preenchidos os pressupostos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recursais de admissibilidade e determinou o encaminhamento dos autos a esta Procuradoria-Geral de Contas para a emissão de parecer, na forma regimental.

É o breve relatório.

DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Na mesma senda do juízo de admissibilidade prévio, realizado pelo Conselheiro Benedito Antônio Alves (DM-0206/2020-GCBAA, ID 978874), constato a presença dos pressupostos recursais extrínsecos e intrínsecos, pelo que o presente recurso merece ser conhecido e devidamente apreciado.

DO MÉRITO

Verifica-se dos autos originários que o fato controvertido, que posteriormente deu ensejo ao julgamento irregular das contas do recorrente, é a extrapolação do limite constitucional para despesa com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal, estabelecido no artigo 29-A, §1º, da CF/88,¹ tendo em vista a aparente controvérsia levantada em relação à respectiva base de cálculo.

Sobre o tema, conforme bem demonstrado pelo acórdão impugnado, o corpo técnico e o Ministério Público de Contas consignaram o mesmo entendimento, qual seja, o de que a base de cálculo, para fins de apuração do limite constitucional mencionado (artigo 29-A, §1º, da CF/88), deve corresponder à dotação da Câmara Municipal para o exercício, desde que igual ou inferior ao limite de despesa estipulado, para a respectiva municipalidade, nos incisos do artigo 29-A da CF/88, conforme excerto abaixo reproduzido:

Por sua vez, a Secretaria Geral de Controle Externo rechaçou a defesa apresentada, por entender que ela não trouxe fatos novos aos autos. Salientou ainda, que para fins de apuração do limite de 70% sobre a receita da Câmara Municipal, no âmbito desta Corte – processo n. 1549/083, definiu-se que, pela expressão “receita”, deve-se entender

¹ Art. 29-A. (...) § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a dotação orçamentária final da Câmara Municipal para o exercício, desde que igual ou inferior ao limite disposto no caput do art. 29-A da Constituição Federal. Se a dotação for superior a este limite, a base de cálculo do gasto com “folha de pagamento” corresponderá ao limite de despesa total da câmara (7%).

Consignou ainda que a dotação final foi de R\$ 2.998.277,81, portanto, superior ao limite constitucional apurado no valor de R\$ 2.678.869,52, o qual, na jurisprudência da Corte, também é a base de cálculo para fins de cômputo do limite máximo do gasto com folha de pagamento.

Assim, na análise conclusiva, registrou que a despesa com folha de pagamento não poderia ultrapassar o montante de R\$ 1.875.208,66 (70% de R\$ 2.678.869,52). Contudo, o montante despendido foi de R\$ 1.889.569,97, equivalente a 70,54%, contrariando, portanto, o art. 29-A, § 1º, da CF/88, razão pela qual propôs o julgamento irregular desta prestação de contas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas corroborou com o entendimento técnico quanto à manutenção do referido achado e, ressaltou que a gravidade da irregularidade, enseja, por si só, a reprovação das contas em questão.

Na mesma toada, o acórdão objurgado entendeu pela irregularidade da conduta do recorrente, repisando os argumentos trazidos à baila pela unidade instrutiva, *in verbis*:

Diante desses fatos e circunstâncias, passa-se então, a examinar a coerência do achado A3 – Gastos com folha de pagamento acima do limite constitucional, à luz das evidências juntadas aos autos, com o objetivo de assegurar a existência dos elementos de materialidade e autoria, imprescindíveis à responsabilização.

De acordo com o §1º do art. 29-A, da Constituição Federal “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

Pois bem. Nota-se, portanto, que o ponto controvertido se encontra, exatamente, na base de cálculo de apuração do gasto com folha de pagamento da Câmara Municipal.

Como dito, a Lei Orçamentária Anual – LOA n. 2.047/2018 do Município consignou dotação para a Câmara Municipal no valor de R\$ 2.998.277,81. Ao final do exercício de 2018 foram abertos créditos adicionais suplementares na quantia de R\$ 487.885,00, por anulação de dotação, cujo valor do orçamento inicial restou inalterado.

Registre-se que, a priori, a Câmara Municipal recebeu a título de transferência financeira o montante de R\$ 2.998.277,81, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

encontrava-se superior ao limite máximo de 7%, fixado no art. 29-A, I, da Carta da República, posto que o teto constitucional seria a importância de R\$ 2.678.869,52. Ocorre que, o chefe do Poder Legislativo municipal devolveu aos cofres do município o valor de R\$ 328.745,76 e, neste caso, o recurso efetivamente repassado para o Poder Legislativo fez a quantia de R\$ 2.669.532,05.

Nesse sentido, a Coordenadora de Planejamento e Orçamento do Município – Cooplan, Valdineia Vaz Lara, por meio do ofício n. 00169/COOPLAN/2020, de 7.3.2020, transmitiu informação ao chefe do Poder Legislativo municipal a respeito do duodécimo a que tinha direito a Câmara Municipal, no exercício de 2018, a saber (ID=909046):

[...]

b) DO VALOR DO REPASSE REALIZADO: em cumprimento às disposições constitucionais previstas no Art. 29-A, incisos I a VI, e §2º, incisos I e III, da CF/88, a base de cálculo para a realização do repasse no exercício de referência, trata-se das receitas arrecadadas no exercício anterior, mediante fechamento em dezembro, apuradas no início do exercício, sendo apresentado o valor de R\$ 2.678.869,52 (...);

O cronograma de repasse do exercício de 2018, remetido à Tesouraria, se manteve baseado no valor orçado, não havendo alterações, tendo alcançado o montante de repasse financeiro no valor do limite máximo de acordo com a previsão na Lei Orçamentária do Município de R\$ 2.998.277,81 (...). Caracterizando repasse realizado a maior, em relação ao valor constitucional devido a ser repassado ao Poder Legislativo, com base na arrecadação realizada no exercício anterior. (grifou-se)

[...]

Repise-se que este Tribunal de Contas firmou entendimento nos autos do processo n. 1549/2008, no sentido de que, na ocorrência de discrepância entre o valor do limite máximo de repasse financeiro, fixado no art. 29-A da CF e aquele previsto na LOA, prevalece a dotação consignada na lei orçamentária, desde que não ultrapasse o limite máximo constitucional (art. 29-A).

Oportuno destacar que esta Corte de Contas ratificou seu entendimento sobre a base de cálculo de cumprimento do §1º do art. 29-A da CF, por meio do Acórdão AC1-TC 1446/18, referente aos autos do processo n. 6300/2017, tendo como relator o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Passo, portanto, a transcrever excertos do voto:

Acórdão AC1-TC 01446/18

[...]

20. Tem-se, portanto, que a dotação orçamentária final, no importe de R\$6.034.548,00 (seis milhões, trinta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais) mostrou-se superior ao limite máximo de repasse, o que impôs que a base de cálculo utilizada para aferição do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

limite com “folha de pagamento” correspondesse ao limite previsto no art. 29-A da CF, fixado em R\$ 5.978.689,10 (cinco milhões, novecentos e setenta e oito mil, seiscentos e oitenta e nove reais e dez centavos), valor esse repassado após as devoluções ocorridas.

21. Consigno que a utilização, para parâmetro de aferição do limite de gasto com folha de pagamento, da dotação orçamentária final de R\$ 6.034.548,00 (seis milhões, trinta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais), é incorreta, porquanto esse valor só poderia servir de parâmetro se não superasse o limite disposto no caput do art. 29-A da CF/88, o que não foi o caso dos autos, fato que impõe a reforma do Acórdão APL-TC 00916/2017-2ª CÂMARA (ID 512191), prolatado nos autos do Processo n. 1.544/2015- TCER, no sentido de alterar o Item I, para o fim de considerar as contas a regulares.

[...]

No presente caso, o chefe do Poder Legislativo municipal despendeu com folha de pagamento, incluindo o subsídio dos vereadores, a quantia de R\$ 1.889.569,97, o correspondente a 70,54% da dotação orçamentária de R\$ 2.678.869,52 (limite constitucional), de modo que o limite máximo permitido de 70% foi extrapolado, razão pela qual houve infringência ao § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

Nessa oportunidade, destaque-se que, a exemplo dessa, em diversas Cortes de Contas, o gasto com folha de pagamento superior ao limite máximo de 70%, tem sido motivo de reprovação das contas do Poder Legislativo municipal, vejamos:

Acórdão AC2-TC 00430/2020-2ª Câmara

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DOS GASTOS COM FOLHA DE PAGAMENTO. INEFICIÊNCIA DO CONTROLE INTERNO. JULGAMENTO PELA IREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. Considerando que remanesceu irregularidade grave relativa à extrapolação do limite constitucional (§ 1º do artigo 29-A da CF) dos gastos totais com folha de pagamento, com o condão de macular as presentes contas, a prestação de contas deve ser julgada irregular, bem como ser aplicada multa ao agente responsável. (TCE-RO. Processo 1579/2019. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. 2ª Câmara. Data Julgamento. 19.8.2020. Publicação: DOe TCE-RO n. 2188 de 8.9.2020)

ACÓRDÃO Nº 1770/18 – 2ª CÂMARA TCE-PR

EMENTA: Prestação de Contas da CÂMARA MUNICIPAL DE INAJÁ, exercício de 2016. Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas em razão da Extrapolação do teto constitucional para despesas da Câmara e, ainda, da Extrapolação do limite para despesas com a folha de pagamento. Com RESSALVA quanto a Entrega dos dados do SIM-AM com atraso. Com aplicação de MULTA. (TCE-PR. Processo 306256/17.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. 2ª Câmara. Data Julgamento. 4 de julho de 2018. Sessão nº 23. Publicação: Diário eletrônico TCE-PR n. 1860 de 9.7.2018)

TCE-MG PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. DESRESPEITO AO LIMITE ESTABELECIDO NO ART. 29-A, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Constatado que a Câmara Municipal gastou mais 70% de sua receita com a folha de pagamento, incluindo os subsídios dos seus vereadores, contrariando o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição da República, julgam-se irregulares as contas, nos termos do art. 48, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

2. Aplica-se multa ao Presidente da Câmara Municipal pelo descumprimento do limite máximo permitido com a despesa de pessoal do Poder Legislativo Municipal, infringindo o disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição da República, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008. (TCE-MG. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, 1ª Câmara. Data de Julgamento: 19.2.2019, Data de Publicação: 7.3.2019)

Nesse sentido, a conclusão não pode ser outra senão de acolher a manifestação da unidade técnica e do órgão ministerial quanto à gravidade dos fatos expostos e que, por si só, inquinam as contas em exame e impõem a cominação de multa, com supedâneo no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96.

A rigor, deve ser expedido alerta ao atual presidente daquele Poder Legislativo para a necessidade de cumprimento do previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, de modo a evitar a reincidência do gasto com folha de pagamento superior ao limite máximo constitucional de 70%.

Consoante o explicitado pelo *decisum* impugnado, esta Corte de Contas tem o entendimento de que, na eventualidade da Câmara Municipal receber, a título de transferência, valores que superam o limite máximo constitucionalmente estabelecido, *in casu*, 7% (artigo 29-A, inciso I, da CF/88), o montante excedente não será considerado para fins de base de cálculo do limite de 70%, de gastos totais com folha de pagamento, nos termos do artigo 29-A, §1º, da CF/88.

Dessa feita, tendo em vista que o Legislativo local despendeu a quantia de R\$ 1.889.569,97, com folha de pagamento, tal montante corresponde a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

70,54% da base de cálculo do ao citado limite constitucional (R\$ 2.678.869,52),² não havendo que se computar, pelos motivos já delineados, o excedente de R\$ 328.745,76, devolvido aos cofres do Município pelo Chefe do Poder Legislativo, de modo que o limite estabelecido pelo artigo 29-A, §1º, da CF/88 (70%), de acordo com o valor incontroverso apurado nos autos, fora extrapolado.

Assim sendo, não há, no recurso em análise, qualquer elemento que elida, no plano da ilicitude averiguada, a responsabilidade atribuída ao recorrente que, enquanto Chefe do Poder Legislativo do Município de Espigão do Oeste, deixou de atentar para o limite constitucional da folha de pagamento da Câmara Municipal.

Ademais, deve-se registrar que a irregularidade em pauta decorre, diretamente, das atribuições cuja competência recai sobre o cargo então exercido pelo recorrente, com o que se verificam, no caso concreto, os necessários requisitos da responsabilidade no plano do controle externo, quais sejam, o ato ilícito culposo, a irregularidade e o nexa causal.

Outrossim, contrariamente ao que faz parecer o impugnante, a verificação de dolo, em sua conduta, não é determinante para configuração da irregularidade em questão, sendo suficiente à configuração da ilicitude, como se sabe, a conduta culposa decorrente da violação ao dever funcional de gestão dos referidos gastos com obediência ao limite constitucional, conforme confirmam os precedentes citados pela decisão recorrida, acima reproduzidos.

Dessa feita, na opinião desta Procuradoria-Geral de Contas, firme na convicção de que as escusas apresentadas pelo recorrente não se revelam

² De se anotar que não se discutiu nos autos a composição dessa base de cálculo, não havendo controvérsia em torno do valor (R\$ 2.678.869,52) apresentado pela própria Coordenadora de Planejamento e Orçamento do Município – Cooplan, Valdineia Vaz Lara, por meio do ofício n. 00169/COOPLAN/2020, de 7.3.2020, conforme consta do excerto do voto do relator dos autos principais, acima transcrito, informação que se tomará como correta para efeito da dialeticidade recursal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aptas a descaracterizar a responsabilidade que lhe cabia enquanto Chefe do Poder Legislativo Municipal, o afastamento das alegações recursais é medida que se impõe.

Ante todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo conhecimento do presente recurso, pois preenchidos os requisitos exigidos para a espécie, e, no mérito, pelo seu desprovimento, nos termos deste opinativo, mantendo-se integralmente a decisão vergastada.

É como opino.

Porto Velho, 09 de março de 2021.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 9 de Março de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS