



PROCESSO Nº	16.175-6/2020
INTERESSADO	CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF
EQUIPE TÉCNICA	RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO
OS Nº	3703/2023 (doc. Digital n. 194728/2023)

## RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

### 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação de Natureza Interna, autuada em 15 de julho de 2020, proposta pelo Ministério Público de Contas (MPC) em desfavor da CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ, com pedido de tutela antecipada de mérito inaudita parte em face da promulgação da Lei Municipal nº 6.548, de 06 de julho de 2020, que dispôs sobre “A REVISÃO GERAL ANUAL NA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO QUADRO PERMANENTE DO PODER LEGISLATIVO PARA EXERCÍCIO DE 2020” (doc. digital nº 174037/2020).

Na inicial, o MPC apontou que a legislação supramencionada advinha de projeto de lei eivado de inúmeras irregularidades, sendo essas: inobservância dos incisos do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, que vedou o aumento de gastos com pessoal em contrapartida ao programa de ajuda aos entes federativos, o qual prevê a suspensão de dívida ativa com a União e o auxílio financeiro para o enfrentamento do cenário pandêmico advindo da Covid-19; inexistência de relatórios de impacto orçamentário-financeiro dos dois períodos subsequentes ao exercício atual, em desrespeito ao artigo 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); aplicação de índice de revisão – baseado no INPC – superior ao constatado pelo IBGE em 12 meses, período de março de 2019 a março de 2020; e, em razão da caracterização de ganhos reais e não mera revisão de salários, a concessão em desrespeito à vedação constante no artigo 73, VIII, da Lei 9.504/97.

Vale ressaltar que tais considerações são as mesmas esposadas nas razões constantes no veto integral do Prefeito Municipal ao projeto de lei que posteriormente





foi apreciado e derrubado em votação na Câmara Municipal.

Após notificar o Presidente da Câmara Municipal para apresentar sua manifestação (doc. digital nº 175176/2020), o Relator deferiu a tutela de urgência postulada determinando a Notificação do Senhor Misael Oliveira Galvão para que **promovesse, imediatamente, a suspensão de todo e qualquer pagamento decorrente da Lei Municipal nº 6.548/2020**, fixando multa diária de 20 UPF-MT em caso de descumprimento (doc. digital nº 176888/2020).

Nos termos regimentais, a medida cautelar foi levada a apreciação e homologada pelo Tribunal Pleno mediante o Acórdão nº 280/2020-TP (doc. digital n. 217049/2020) divulgado na edição nº 2019, de 25 de setembro de 2020. Aberto o prazo recursal, a Câmara protocolou defesa administrativa (doc. digital n.202814/2020) recebida como Recurso Ordinário por Decisão do Conselheiro Presidente (doc. digital nº 209525/2020).

Analisado o recurso ordinário pela da Secretaria de Recursos (doc. digital n. 100774/2021) e levado à plenário, o Tribunal Pleno por meio do Acórdão 411/2021-TP (doc. digital nº 195396/2021), negou-lhe provimento mantendo-se inalterada a decisão recorrida que homologou a medida cautelar concedida no Julgamento Singular nº 518/RRO/2020.

Posteriormente, o processo foi encaminhado à Secretaria de Controle Externo para a análise, sendo emitida a Informação Técnica (doc. Digital n. 203154/2022) apontando que a Lei anteriormente questionada havia sido revogada e solicitando a comprovação do cumprimento da medida cautelar imposta pelo TCE.

Por meio de manifestação do Sr. Lidio Barbosa Juca do Guaraná Filho – Presidente da Câmara de Vereadores – foi encaminhada a documentação solicitada (doc. digital nº 201519/2022) que culminou no Relatório Técnico Preliminar que imputou uma irregularidade ao ex-Presidente da Câmara dos Vereadores, Sr. Misael Galvão.

Tendo sido cientificado em 30 de março de 2023 (doc. digital n. 48731/2023), apresentou seus argumentos de defesa em 24 de abril de 2023 (doc. digital n. 102720/2023) que passam a ser analisados no presente relatório que será estruturado com a íntegra o conteúdo do Relatório Preliminar e na sequência





apresentados os argumentos de defesa e sua análise.

## 2 DA ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1 Achado de Auditoria

**NB99. Diversos\_a classificar\_99.** Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

- Descumprimento do art. 16, I, da LC nº 101/2000, inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.547/97 e Lei Complementar nº 173/2020.

### 2.2. Situação Encontrada

Conforme apontado pela Informação Técnica emitida por esta SECEX e confirmada pelo Sr. Juca do Guaraná, posteriormente à Lei nº 6.548/2020, objeto desta RNI e com efeitos suspensos pela Medida Cautelar concedida, houve a edição Lei nº 6.768, de 19 de janeiro de 2022, que além de dispor sobre a revisão geral da remuneração dos servidores efetivos ativos e inativos do Poder Legislativo referente ao exercício de 2021 também abarcou o exercício de 2020.

Ao tratar da Revisão Geral Anual de 2021, seu artigo 2º assim determina:

“Art. 2º Havendo disponibilidade orçamentária dentro dos limites constitucionais para o gasto com pessoal, a Mesa Diretora fica autorizada a **conceder a revisão geral referente ao exercício de 2020 considerando como limite o percentual concedido pelo Poder Executivo** aos servidores efetivos daquele Poder e com mesmo índice.”

Desta forma, observa-se que a supracitada Lei não traz em seu corpo a revogação expressa da Lei nº 6.548/2020, objeto desta RNI, entretanto, em homenagem ao princípio da *lex posterior derogat legi priori*<sup>1</sup>, vislumbra-se a

<sup>1</sup> se refere ao início da vigência das leis e que, em síntese, para normas gerais, de mesmo nível hierárquico estabelecidas em diferentes ocasiões, estabelece que tem validade a norma editada posteriormente, significando que se duas normas





ocorrência da revogação tácita de Lei nº 6.548/2020.

Em relação a suspensão dos efeitos da Lei nº 6.548/2020, conforme cópia do Ato nº 341/20, o então presidente da Câmara dos Vereadores, Sr. Misael Oliveira Galvão, determinou a suspensão de todo e qualquer pagamento conforme medida cautelar expedida pelo TCE/MT.

Porém, a inaplicabilidade da Lei devido à atuação tempestiva deste Tribunal de Contas não exonera a responsabilidade do Sr. Misael Galvão na condução de um processo legislativo que resultou em uma Lei repleta de ilegalidades, como bem demonstrada na inicial do Ministério Público de Contas (doc. digital nº 174040/2020) as quais serão repisadas neste relatório.

#### **“Dos índices INPC e IPCA durante o período questionado e da promoção de ganhos reais**

52. Informou-se que no projeto de Lei nº 005/2020, acostaram apenas um relatório de impacto orçamentário-financeiro, sendo esse relativo apenas ao exercício de 2020.

53. A Mensagem nº 035/2020, que expressou as razões do veto integral, acertou em apontar o descumprimento do art. 16, I, da LRF, que determina que o ato gerador de despesa contenha não apenas o relatório de impacto orçamentário-financeiro do exercício em que entrará em vigor, mas, igualmente, os relatórios dos dois períodos financeiros subsequentes.

54. Apesar de o aumento proposto pela Câmara Municipal de Cuiabá estar em suposta consonância com o §1º, do art. 29-A, da CRFB, o mesmo encontra-se desassociado da previsão contida no art. 16, I, da LC nº 101/2000.

55. Sendo assim, denota-se uma primeira irregularidade a fulminar a Lei municipal nº 6.548 de ilegalidades.

#### **2.4.2. Dos índices INPC e IPCA durante o período questionado e da promoção de ganhos reais**

56. Dispôs o art. 1º da Lei municipal nº 6.548, de 06 de julho de 2020, que a revisão geral anual dos servidores do quadro permanente da Câmara Municipal de Cuiabá, dar-se-ia no percentual de 4,30% (quatro vírgula trinta por cento), de acordo com o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), com data base a partir da data

---

são antinômicas e do mesmo nível, a mais recente deverá prevalecer sobre a mais antiga





de 1º de março de 2020.

57. De forma escoreita, o veto integral contido na Mensagem nº 035/2020 aduziu que o projeto de Lei nº 005/2020 não tratou apenas de revisar os valores corroídos pela inflação, mas promoveu ganhos reais nos vencimentos dos servidores da Câmara Municipal de Cuiabá, por se ter utilizado de um índice superior àquele constatado no período (janeiro de 2019 até fevereiro de 2020).

58. Isso se dá pelo fato de que no exercício de 2019, a Câmara Municipal de Cuiabá já havia aprovado a Lei nº 6.377, de 09 de abril de 2019, revisando a remuneração dos seus servidores. Naquela ocasião, o percentual de revisão, segundo dados do INPC, foi de 3,57%.

59. Portanto, o interstício temporal aqui calculado deve ser aquele compreendido entre o período de março de 2019 até março de 2020, como foi corretamente apontado na Mensagem nº 035/2020. Na opinião deste órgão ministerial, utilizar os meses de janeiro e fevereiro de 2019 na contagem da inflação, ocasionaria em uma elevação “artificial” da mesma, pois tais períodos já estariam abarcados no cálculo previsto pela Lei nº 6.377/2019.

60. Buscando os dados do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) no sítio eletrônico do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>9</sup>, constata-se que, no período de março de 2019 até março de 2020, houve uma variação acumulada no percentual de 3,31%. Neste sentido:

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC do mês de março apresentou variação de 0,18%, enquanto, em fevereiro, havia registrado 0,17%. A variação acumulada no ano foi de 0,54% e, nos últimos doze meses, o índice apresentou alta de 3,31%, abaixo dos 3,92% registrados nos 12 meses imediatamente anteriores. Em março de 2019, a taxa foi de 0,77%.

61. Como pode ser visto, o percentual previsto na Lei municipal nº 6.548, de 06 de julho de 2020, não só reviu as remunerações dos servidores, mas deu-lhes ganho real acima do índice inflacionário previsto.

62. Na hipótese de utilização do IPCA, consoante previsão disposta no art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020, ainda assim se teria um aumento de remuneração, e não apenas revisão de salário, pois o valor previsto para o IPCA no período buscado foi de 3,30%<sup>10</sup>. Nessa trilha: O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do mês de março registrou alta de 0,07%, abaixo da taxa de 0,25% apresentada em fevereiro. Este é o menor resultado para um mês de março desde o início do Plano Real. No ano, o IPCA acumula alta de 0,53% e, nos últimos doze meses, o índice registrou 3,30%, abaixo dos 4,01% observados nos 12 meses imediatamente





anteriores. Em março de 2019, a taxa havia ficado em 0,75%.

63. Não bastasse isso, a Mensagem nº 035/2020 que transmitiu as razões do veto integral, aludiu ao fato de que a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos acima da recomposição da perda de poder aquisitivo em ano eleitoral é conduta vedada aos servidores públicos, consoante proibição assentada no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.547/97.

64. Menciona-se, ainda, o fato de que essa irregularidade poderá resultar na penalização do gestor público infrator por ato de improbidade administrativa.

65. Isso se dá pois, apesar dos prazos das eleições municipais terem sido alterados para as datas de 15 de novembro e 29 de novembro11, 1º e 2º turno, respectivamente, conforme se denota da novel Emenda Constitucional nº 107/2020, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao 1º turno, só é permitido a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, quando: a) a revisão estiver de acordo com os índices oficiais de reajuste; b) visem garantir a mera recomposição das perdas inflacionárias; e, c) a perda inflacionária deverá ser aquela compreendida entre os períodos de 1º de janeiro do exercício de reajuste até a data da concessão da benesse (vide Res. TSE nº 21.296, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves).

66. Como pode ser constatado pela mera contagem dos dias no calendário, faltam menos de 180 (cento e oitenta dias) para o término do mandato dos vereadores da atual legislatura da Câmara Municipal de Cuiabá, fato esse que abarca a situação descrita acima.

67. Apenas a título de informação, o mandato da atual legislatura termina em 31 de dezembro de 2020, pois no dia 1º de janeiro de 2021 já deverão os membros eleitos do legislativo municipal tomarem posse e eleger a nova Mesa Diretora daquele Poder, consoante se infere da leitura do art. 12, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá e arts. 4º e 11, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá.

68. Desse modo, fica claro que a revisão concedida pela Lei municipal nº 6.548, de 06 de julho de 2020, não versou apenas de mera recomposição inflacionária, mas sim de previsão de ganhos reais, contrapondo-se ao legalmente imposto. Porém, esta não é a posição deste órgão ministerial, conforme será explicitado no tópico 2.5.1.

## **2.5. Das vedações estabelecidas pela Lei Complementar nº 173/2020**

69. Consoante visto, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, criou um programa federativo de enfrentamento à pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19), estabelecendo medidas de auxílio por meio de repasses financeiros, suspensão da dívida ativa com a União, reestruturação das operações de crédito interno e externo





junto ao sistema financeiro nacional, prevendo, noutra banda, contrapartida dos entes políticos beneficiados, tais como a retirada de ações judiciais ajuizadas em desfavor da União e o aumento de gastos com pessoal.

70. Nessa toada, o novel diploma normativo previu alterações na Lei Complementar nº 101/2020 – Lei de Responsabilidade Fiscal, alterando os seus arts. 21 e 65, no que tange aos aumentos de gastos com pessoal.

71. Não bastasse isso, em seu art. 8º, a LC nº 173/2020 previu uma série de vedações aos entes afetados pela pandemia, devendo as proibições estabelecidas no mencionado dispositivo durar até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, menciona-se o presente artigo em sua literalidade (grifo nosso):

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; (grifou-se)

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

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§





1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

### **2.5.1. Da impossibilidade de concessão de Revisão Geral Anual – RGA – até**





### 31 de dezembro de 2021

72. Na visão deste Ministério Público de Contas, o impugnado ato normativo municipal viola o inciso I do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

73. Explica-se.

74. Primeiramente, é importante reiterar que o ato normativo editado não apenas revisou os ganhos dos servidores do quadro permanente da Câmara Municipal de Cuiabá, mas concedeu ganhos reais, acima do índice inflacionário previsto legalmente, podendo comprometer o Município de Cuiabá de receber os recursos destinados ao auxílio financeiro e na luta contra a pandemia por Covid- 19.

75. Dito isso, volta-se ao objeto do questionamento. Segundo a Câmara Municipal e a Prefeitura Municipal de Cuiabá, toda a questão perpassa pela possibilidade de concessão de reajuste, respeitados os índices inflacionários oficiais do IPCA, conforme previsão contida no inciso VIII, do art. 8º, da LC nº 173/2020. A discussão centraria, basicamente, se o reajuste concedido obedeceu os índices oficiais de inflação no período avaliado.

76. Todavia, fazendo uma análise gramatical, teleológica e sistêmica dos preceitos legais acima, verifica-se que o dispositivo normativo que trata de aumentos, vantagens, reajustes e adequação de remunerações dos servidores públicos, de qualquer esfera da República, é, e só pode ser, aquele contido no inciso I, do art. 8º, da supracitada LC nº 173/2020. In verbis:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

77. A leitura que se extrai do mencionado preceito é a de que esse veda todo e qualquer reajuste, aumento, vantagem ou adequação de remuneração dos servidores e membros de todos os órgãos e poderes da República, até a data de 31 de dezembro de 2021, incluindo nessa vedação a expressão “revisão geral anual”, tendo em vista que se trata de uma espécie de “reajuste”, ou seja, ambos os termos referem-se à reposição das perdas inflacionárias de um determinado período, majorando, por consequência, a despesa com pessoal de Poder ou órgão.





78. Nota-se que a parte final da referida norma não ressalva a “revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição”, diferentemente do texto expresso do inciso I, do parágrafo único, do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), quando trata das vedações impostas pela superação do limite prudencial dos gastos com pessoal; e como é sabido na hermenêutica jurídica, as exceções às regras devem ser expressas.

79. As únicas exceções previstas no inciso I, do art. 8º da LC nº 173/2020, são os reajustes, aumentos, vantagens ou adequações de remuneração derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Um exemplo de exceção à regra contida no inciso I, do art. 8º, é o caso das promoções e progressões funcionais que, no entender do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME), seriam enquadradas na situação “determinação legal anterior à calamidade pública”, descrita no final do inciso I.

80. A concessão de reajuste (revisão geral), neste caso impugnado, estaria ligada à majoração de despesa com pessoal posterior ao começo da pandemia de SARS-CoV-2. O inciso I, do art. 8º da LC nº 173/2020, na opinião deste órgão ministerial, trata de norma especial, que cuida das vedações impostas ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado referentes à remuneração de servidores públicos e membros de órgão ou Poder. Apesar de a Constituição Federal, em seu art. 37, X, prever a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, o que a Lei Complementar nº 173/2020 fez, foi impedir que aquela seja concedida até a data de 31 de dezembro de 2021, como contrapartida pelo repasse dos auxílios financeiros de ajuda aos estados-membros e municípios para fazer frente às despesas relacionadas ao combate à pandemia.

79. As únicas exceções previstas no inciso I, do art. 8º da LC nº 173/2020, são os reajustes, aumentos, vantagens ou adequações de remuneração derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Um exemplo de exceção à regra contida no inciso I, do art. 8º, é o caso das promoções e progressões funcionais que, no entender do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME), seriam enquadradas na situação “determinação legal anterior à calamidade pública”, descrita no final do inciso I.

80. A concessão de reajuste (revisão geral), neste caso impugnado, estaria ligada à majoração de despesa com pessoal posterior ao começo da pandemia de SARS-CoV-2. O inciso I, do art. 8º da LC nº 173/2020, na opinião deste órgão ministerial, trata de norma especial, que cuida das vedações impostas ao aumento de despesas





obrigatórias de caráter continuado referentes à remuneração de servidores públicos e membros de órgão ou Poder. Apesar de a Constituição Federal, em seu art. 37, X, prever a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, o que a Lei Complementar nº 173/2020 fez, foi impedir que aquela seja concedida até a data de 31 de dezembro de 2021, como contrapartida pelo repasse dos auxílios financeiros de ajuda aos estados-membros e municípios para fazer frente às despesas relacionadas ao combate à pandemia.

83. De modo a reforçar a posição explanada, cita-se a Súmula Vinculante nº 4 do STF que veda a vinculação ou indexação do salário-mínimo como base de cálculo de vantagem de servidor público.

84. Portanto, no entender do Ministério Público de Contas, a concessão de qualquer aumento, reajuste, adequação, alteração de gasto com pessoal de servidores ou membros de qualquer órgão ou Poder estará vedado até a data de 31 de dezembro de 2021, se, posterior à calamidade pública por SARS-CoV-2 (Covid-19).

85. Não bastasse isso, dispõe o novo art. 21, I, “a”, da LRF (LC nº 101/2000), alterado pela LC nº 173/2020, que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o disposto no inciso XIII do art. 37, da CRFB, assim como o §1º, do art. 169, da CRFB.

86. Ainda se verifica lesão à previsão contida no inciso II, do supracitado art. 21, da LRF, que dispõe ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 .

87. Como delineado acima, o ato normativo exarado pela Câmara Municipal de Cuiabá é nulo de pleno direito, não só pelo fato de não ter obedecido às previsões estipuladas nos arts. 16 e 17, da LC nº 101/2000, mas também pelo fato de a norma ter sido promulgada após o decurso do período proibitivo para o aumento de despesa.”

## 2.3 Irregularidade

**NB99. Diversos\_grave\_99.** Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

Descumprimento do art. 16, I, da LC nº 101/2000, inciso VIII, do art. 73, da Lei nº





9.547/97 e Lei Complementar nº 173/2020, quando da edição da Lei nº 6.548/2020 – dispõe sobre o pagamento da RGA para os servidores do legislativo municipal.

## 2.4 Responsável

### Sr. Misael Galvão – ex-presidente da Câmara dos Vereador de Cuiabá MT

**Conduta:** Declarar<sup>2</sup> que a despesa decorrente do Projeto de Lei seria compensada por aumentos permanentes de receita sem inserir nenhuma comprovação para tal viola o §2 art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal que determina a necessária comprovação da compensação.

**Nexo:** A não comprovação dos impactos financeiros para os exercícios subsequentes foi o ato inicial de uma série de outras irregularidades demonstradas neste Relatório Técnico que macularam o Processo Legislativo.

**Culpabilidade:** É razoável que o Presidente da Câmara dos Vereadores detenha conhecimentos básicos em relação à legislação. Reforça esse entendimento, o fato que a Lei, antes da sanção, fora totalmente vetada pelo Prefeito Municipal estando na mensagem de veto presentes todos os aspectos jurídicos violados.

## 2.4 Manifestação de Defesa

Inicia sua defesa consignando o total cumprimento da determinação exarada por este Tribunal e reforçando que o papel do Presidente da Câmara Municipal é conduzir os trabalhos legislativos, juntamente com o restante da Mesa Diretoria.

Traz que o Projeto de Lei foi proposto pela Mesa Diretora sendo debatido e aprovado pelas comissões permanentes, na forma regimental, aprovado em Plenário restando ao defendente encaminhá-lo para sanção ou veto, conforme

<sup>2</sup> Fl.8 doc. Digital n. 174045/2020





disposição da lei Orgânica de Cuiabá.

Posterior ao veto do Prefeito Municipal, o defendente informa que consultou a consultoria jurídica da Câmara de Cuiabá que baseada em resposta via e-mail da consultoria técnica do TCE/MT informava que a Lei 173/2020 não vedada a concessão de RGA aos servidores (fl. 5 doc. digital doc. digital 102720/2023).

Colocado o veto ao projeto para apreciação do Plenário da Casa, as razões do veto foram analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça da Casa de Leis no Parecer Técnico Jurídico n. 210/2020 (fl. 7 doc digital doc. digital 102720/2023) e posteriormente o veto fora derrubado em votação Plenária.

Reforça que não há que se responsabilizar o defendente em nenhum dos apontamentos pois as comissões da casa Legislativa analisaram o projeto, votando pela sua legalidade, bem como não havia entendimento firmado no sentido de que a RGA estava vedada pela LC 173/2020, tendo o Supremo Tribunal Federal somente em momento posterior esclarecido tal ponto.

Posteriormente discorre sobre a constitucionalidade da RGA e a celeuma em torno da utilização dos índices IPCA ou INPC e demonstra o estudo de impacto encaminhado por meio da Comunicação Interna nº 73/SGOF/2020 (fl. 147 doc. digital 102720/2023).

Por fim, alega que a Lei n. 6.548/2020 foi aprovada pela Câmara Municipal em período anterior a 180 dias do fim do mandato do defendente, sendo que o veto à Lei não poderia deixar de ser apreciado por determinação da Lei Orgânica de Cuiabá, sendo soberano o plenário do legislativo para decidir, cabendo tão somente ao então presidente publicar a decisão.

## 2.5 Análise da defesa

Primeiramente, se entende que o defendente possui razão ao isentar-se de responsabilidade subjetiva pelo processo legislativo. Isso acontece pois a natureza do processo legislativo é complexa sendo a individualização de conduta apenas possível nos casos em que se comprove o dolo da atuação do parlamentar, inclusive podendo a vir a responder regressivamente por um ato legislativo





inconstitucional se evidenciado que seu ato foi proferido sob evidente abuso da imunidade parlamentar ou sem qualquer nexos com o mandato eletivo.<sup>3</sup> Entretanto, tal conduta não se pode vislumbrar na irregularidade analisada, indo ao encontro da imunidade constitucional conferida ao Poder Legislativo no seu art. 29, VIII, nos seguintes termos:

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas **opiniões, palavras e votos** no exercício do mandato e na circunscrição do Município;" (grifos nossos)"

Dessa forma, encontrou-se na jurisprudência alguma controvérsia sob o âmbito da imunidade parlamentar especialmente no tocante às palavras proferidas pelos vereadores, mas nada que sustente a imputação de responsabilização por presidir processo legislativo que culminou com a sanção de lei inconstitucional ou ilegal.

Nesse contexto se inclui, inclusive, da nulidade de pleno direito do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20. A despeito de ter sido aprovada pela Câmara antes do referido período, a norma apenas será vigente após sua promulgação e publicação, o que configura a violação. Tendo as restrições temporais do último exercício, o processo legislativo deveria levar em conta a possibilidade de veto e sua análise, sendo assim a Câmara assumiu o risco que a norma, ao ser promulgada e publicada, violasse tal disposto legal.

Por fim, se verifica, que a responsabilidade imputada ao Sr. Misael Galvão no Relatório Técnico Preliminar está restrita à violação da Lei de

---

<sup>3</sup> <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/341102/responsabilidade-civil-do-estado-por-leis-inconstitucionais>





Responsabilidade Fiscal especificamente no tocante à declaração que a despesa decorrente do Projeto de Lei seria compensada por aumentos permanentes de receita sem inserir nenhuma comprovação para tal não apresentando uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva entrar em vigor e para os dois subsequentes.

Em sua manifestação de defesa, foi apresentado o estudo para o impacto orçamentário-financeiro que embasou a proposição da lei, e conforme se pode verificar (fl. 147 doc. digital 102720/2023) não possui as projeções para os exercícios financeiros subsequentes conforme determinado pela Lei.

Desta feita, conclui-se pela manutenção da irregularidade nos moldes do exposto no Relatório Técnico Preliminar.

### 3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após análise da defesa, conclui-se pela procedência da presente representação, sugerindo ao Exmo. Conselheiro Relator a adoção dos seguintes encaminhamentos:

**3.1.** manutenção da irregularidade, abaixo relacionada, com aplicação de multa ao responsável, conforme previsto no art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT:

RESPONSÁVEL	IRREGULARIDADE
Sr. Misael Galvão.	<b>NB99. Diversos grave 99.</b> Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.  Descumprimento do art. 16, I, da LC nº 101/2000, inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.547/97 e Lei Complementar nº 173/2020, quando da edição da Lei nº 6.548/2020 – dispõe sobre o pagamento da RGA para os servidores do legislativo municipal.

**3.2.** envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos





termos do inc. III do art. 55 do Regimento Interno do TCE-MT.

É o Relatório Conclusivo da Representação de Natureza Interna.

É o relatório.

Quarta Secretaria de Controle Externo, em Cuiabá, 30/05/2023.

(assinado digitalmente)

**RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO**

*Auditor Público Externo*

