



PROCESSO Nº : 18.244-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
GESTOR : LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 09/2018

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA.
PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE.
AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL NOS 180 DIAS
ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO ELETIVO.
INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E
PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO COM
APLICAÇÃO DE MULTA.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **representação interna** formulada pela Secretaria de Controle Externo em face da **Prefeitura Municipal de Várzea Grande**, sob a gestão da Sra. Lucimar Sacre de Campos, com base na Comunicação de Irregularidade – Chamados nº 1197/2017 e 1198/2017 (Processo nº 15.831-3/2017), que versou sobre possível irregularidade relativa à autorização para aumento de salários dos cargos comissionados e função de confiança nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato.

2. Em análise técnica preliminar (documento digital nº 194792/2017), a



unidade instrutiva realizou o seguinte apontamento:

1- DA 09 Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_09. Aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato (art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000).

1.1 - Autorização para aumento de gastos com pessoal mediante a Lei Complementar nº 4.183/2016 no período de 180 dias antes do final de mandato contrariando o art. 21 da LRF.

3. Segundo a equipe técnica, de acordo com informações obtidas pelo Portal de Transparência da Prefeitura de Várzea Grande, em 30/12/2016 fora publicada a Lei Complementar nº 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015, que trata sobre “diretrizes e normatizações relativas à gestão de cargos em comissão e função de confiança no âmbito do Poder Executivo”. Referidas alterações aumentaram o subsídios comissionados, conforme tabela a seguir:

Lei nº 4.084/2015		Lei nº 4.183/2016	
Simbologia	Subsídio (exclusivamente comissionado) R\$	Simbologia	Subsídio (exclusivamente comissionado) R\$
DNS 1	9.288,00	DNS 1	10.000,00
DNS 2	3.500,00	DNS 2	4.500,00

4. Com vistas ao atendimento dos postulados da ampla defesa e do contraditório, fora determinada a citação da responsável para apresentar defesa (Ofício nº 221/2017 – documento digital nº 287617/2017), no prazo de 15 (quinze) dias.

5. Devidamente citada, a gestora apresentou defesa pelo documento digital nº 298682/2017.

6. No **relatório técnico conclusivo** (documento digital nº 335589/2017), a equipe de auditoria discordou dos argumentos apresentados em defesa, e opinou pela manutenção da irregularidade e procedência da presente representação de natureza interna.

7. Após, vieram os autos para análise e emissão de parecer.



É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar - Cabimento

8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

9. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

10. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por titular de unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, “a”, da Resolução nº 14/2007. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007)

Art. 46. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

- I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;
- II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;
- III – pelas equipes de inspeção e auditoria;



IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal. (grifou-se)

Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007)

Art. 224. As Representações podem ser:

(..)

II. De natureza interna, quando propostas ao Relator

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifou-se)

11. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando possível irregularidade relativa à autorização para aumento de salários dos cargos comissionados e função de confiança nos 180 dias anteriores ao final do mandato, matéria de competência do Tribunal de Contas, o que dá ensejo ao **conhecimento** da presente representação.

12. Outrossim, vislumbra-se que o Conselheiro Relator já proferiu juízo de admissibilidade positivo quanto a esta representação de natureza interna (documento digital nº 286522/2017), decisão que o *Parquet* de Contas reputa acertada porquanto presentes os requisitos de admissibilidade.

2.2 Preliminar – Incidente de Inconstitucionalidade

13. A Equipe Técnica instaurou a presente representação de natureza interna para averiguação da irregularidade relativa à autorização para aumento de salários dos cargos comissionados e função de confiança nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, uma vez que fora sancionada a Lei Complementar nº 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015, a qual trata sobre “diretrizes e normatizações relativas à gestão de cargos em comissão e função de confiança no âmbito do Poder Executivo”.

14. Nesse compasso justifica-se a suscitação de Incidente de Inconstitucionalidade do referido diploma legal.

15. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de



Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições por meio da edição da Súmula 347: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”

16. Portanto, conforme definido na súmula da Suprema Corte, não apenas o Poder Judiciário, mas também os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de verificar se as leis e os atos normativos emanados pelo poder público encontram-se harmonizados com a Constituição Federal.

17. A competência para exercer controle de constitucionalidade também encontra fundamento na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. De acordo com o art. 51 da Lei Complementar nº 269/07 – Lei Orgânica do TCE/MT combinado com o art. 239, do Regimento Interno, compete ao Plenário do tribunal deliberar originariamente sobre a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público.

18. Com efeito, trata-se de controle de constitucionalidade voltado para a apreciação, no caso concreto (controle incidental - difuso), de leis e atos do Poder Público que não encontrem guarida na Magna Carta, que é o caso dos autos.

19. No caso em tela, a norma citada violou dispositivos constitucionais como os princípios da eficiência, da moralidade administrativa e da isonomia, porquanto a Lei Complementar aumentou a remuneração de alguns cargos, em detrimento dos demais e em período vedado por lei complementar federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



20. Ademais, extrapolou o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, além de ser ilegal perante à lei complementar federal, viola diretamente o art. 169 da Constituição Federal, vejamos:

Art. 169. A **despesa com pessoal ativo** e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.**

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[...]

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

21. Neste sentido, conclui-se que a Lei Complementar Municipal nº 4.183/2016, ao violar os limites e condições estabelecidas na Lei Complementar federal nº 101/2000, uma vez que autorizou aumento de gastos com pessoal em período vedado por esta, também afrontou diretamente o retromencionado dispositivo constitucional.

22. Assentada a inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal nº 4.183/2016, restam maculados os atos dela decorrentes, como o aumento da remuneração dos servidores.

2.3. Mérito

1- DA 09 Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_09. Aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato (art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000).

1.1 - Autorização para aumento de gastos com pessoal mediante a Lei Complementar nº 4.183/2016 no período de 180 dias antes do final de mandato contrariando o art. 21 da LRF.

23. Consoante já relatado, a presente representação de natureza interna foi formalizada pela unidade técnica em razão de possível irregularidade relativa à



autorização para aumento de salários dos cargos comissionados e função de confiança nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, tendo em vista que a gestora sancionou a Lei Complementar n 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015, a qual trata sobre “diretrizes e normatizações relativas à gestão de cargos em comissão e função de confiança no âmbito do Poder Executivo”.

24. Devidamente citada, a gestora apresentou defesa na qual alegou que a alteração da mencionada Lei Complementar objetivou reordenar a estrutura de alguns cargos e compensar, parcialmente, as perdas salariais dos mesmos, ocorridas entre 2010 e 2016. Aduziu, ainda que, apesar de a sanção e publicação terem ocorrido em 30/12/2016, o referido diploma legal somente entrou em vigência em 02/01/2017, após o final do mandato.

25. A Equipe Técnica discordou da argumentação da gestora e **manteve a irregularidade** sob o fundamento de que o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal veda o aumento de gastos com pessoal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, independente do momento de concretização da majoração dos mesmos, e, em se tratando de revisão da remuneração nesse período, somente seria possível se se restringisse à recomposição da perda aquisitiva no período do ano eletivo.

26. O **Ministério Público de Contas** acompanha o posicionamento da Equipe Técnica e opina pela manutenção da irregularidade e procedência da presente Representação de Natureza Interna, uma vez que nos termos das Resoluções de Consulta 16/2008, 33/2008 e 21/2014-TP somente seria possível o aumento de gastos de pessoal no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato eletivo, em se tratando de reajuste remuneratório restrito à recomposição do poder aquisitivo dos agentes ao longo do ano eletivo, caso em que, deve ser demonstrado o índice utilizado, vejamos:

Resolução de Consulta nº 16/2008 (DOE, 21/08/2008). Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Ano Eleitoral. Possibilidade, atendidos os requisitos.



É lícita a concessão de revisão geral anual da remuneração de agentes públicos em ano eleitoral na circunscrição do pleito, inclusive relativa aos percentuais acumulados em exercícios anteriores não concedidos, desde que ocorram antes dos 180 dias que precedem a eleição. No entanto, após esse período é possível a revisão da remuneração, desde que se restrinja à recomposição do poder aquisitivo dos agentes ao longo do ano eletivo, respeitada a legislação que veda a indexação automática de salários.

Resolução de Consulta nº 33/2008 (DOE, 31/07/2008). Pessoal. Remuneração. Agente Público. Aumento Salarial. Ano Eleitoral.

É vedada, a partir dos 180 dias que precedem a eleição, a concessão de reajuste salarial, reestruturação na carreira ou qualquer forma de aumento remuneratório que exceda a recomposição do poder aquisitivo ao longo do ano eletivo, devendo ser demonstrado o índice utilizado a fim de descaracterizar o impedimento legal.

Resolução de Consulta nº 21/2014-TP (DOC, 12/11/2014). Pessoal. Parágrafo único do art. 21 da LRF. Aplicabilidade e exceções.

1. A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21, da LRF, não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de concretização da elevação dos gastos.

2. A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21, da LRF, incide sobre o ato de aprovação de lei expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato que implique em aumento de salário de agentes públicos, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

3. No âmbito das câmaras municipais, a vedação prescrita no parágrafo único do artigo 21, da LRF, deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder, e não em relação ao mandato legislativo de vereador.

4. Não se encontra vedada pelo parágrafo único do artigo 21, da LRF, a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucionalmente ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenham sido expedidos, tais como:

- a) o ato legislativo de concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, desde que exista política de revisão salarial previamente estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
- b) o ato legislativo de concessão de reajustes salariais em função da implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;
- c) o ato legislativo de criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal;
- d) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação;



f) o ato de homologação de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário; e,
g) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja a indicação, no ato de admissão, referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal.

27. A própria gestora aduziu que a alteração legal visava reajustar a remuneração dos servidores DNS-1 pela inflação do período de 27/05/2010 a 30/12/2016 e, dos servidores DNS-2 pelo período de 27/05/2010 a 10/03/2015. Contudo, é vedada a majoração de gastos com pessoal no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, exceto se a mesma visar o recomposição remuneratória limitada a perda inflacionária no período de 12 (doze) meses. No caso em apreço, ainda que se trate de recomposição salarial, o período compreendido supera 12 (doze) meses.

28. Ademais, é necessária a indicação do índice inflacionário utilizado no cálculo da atualização salarial e que o reajuste seja geral, abrangendo todos os cargos, o que não ocorreu no caso em testilha.

29. Desta feita, resta clara que a autorização para a majoração remuneratória nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato eletivo violaram o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual o **Parquet de Contas opina pela procedência** da presente representação de natureza interna, com aplicação de multa à gestora nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286, VII, do Regimento Interno do TCE/MT, em razão da ocorrência da irregularidade DA.09.

30. De outra parte, prevê o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os atos expedidos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato eletivo que importem em aumento de gastos com pessoal são nulos de pleno direito. Assim, as alterações remuneratórias trazidas pela Lei Complementar nº 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015 não poderiam ter produzido efeitos, posto que decorreram de ato nulo de pleno direito.

31. Contudo, em razão da segurança jurídica os efeitos até então produzidos merecem ser respeitados, mas se faz mister a cessação imediata dos mesmos daqui pra



frente. Diante disso e com base do art. 30-E, XI do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, desta Corte de Contas possui competência para suspender os efeitos do ato impugnado, comunicando ao respectivo Poder Público.

32. Além disso, a fim de cessar os efeitos do ato e restabelecer, imediatamente a remuneração dos servidores beneficiados pela indevida alteração legal, se faz necessária a expedição de determinação ao gestor da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

33. Por fim, como a ação autorizadora de ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, em tese configura crime previsto no art. 359-G do Código Penal, é necessária a extração de cópia digital integral dos autos e envio das mesmas ao **Ministério Público Estadual**, para adoção das providências que entender cabíveis, nos termos do art. 228, parágrafo único do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

3. CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219, 224 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **preliminarmente**, nos termos do art. 247 do Regimento Interno do TCE/MT, para que o E. Tribunal Pleno **aprecie o incidente de inconstitucionalidade** apresentado acerca da Lei Complementar Municipal nº 4.183/2016, por violação direta aos dispositivos contidos na Constituição Federal, nos termos do art. 51 da Lei Complementar nº 269/07 combinado com os arts. 239 e 247, do Regimento Interno desta Corte de Contas, requerendo que o incidente seja decidido previamente à representação



interna;

c) que esta Corte de Contas **declare inaplicáveis as alterações remuneratórias** trazidas pela Lei Complementar nº 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015, nos termos do art. 239 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, tendo em vista a inconstitucionalidade do referido texto legal.

d) no **mérito**, pela sua **procedência**, em razão da autorização para majoração remuneratória de pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato eletivo, em violação ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal

e) que esta Corte de Contas **suspenda a execução** das alterações remuneratórias trazidas pela Lei Complementar nº 4.183/2016 que alterou os Anexos I, II e III da Lei Complementar nº 4.084/2015, uma vez que decorrem de ato nulo de pleno direito, nos termos do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

f) pela **aplicação de multa à Sra. Lucimar Sacre de Campos**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286, VII, do Regimento Interno do TCE/MT em razão da seguinte irregularidade:

1- DA 09. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima. Aumento de gastos com pessoal no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato (art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000).

1.1 - Autorização para aumento de gastos com pessoal mediante a Lei Complementar nº 4.183/2016 no período de 180 dias antes do final de mandato contrariando o art. 21 da LRF.

g) pela **expedição de determinação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Orgânica do TCE/MT, que **cesse de imediato** os efeitos do ato irregular e **restabeleça** a remuneração dos servidores beneficiados aos valores anteriores à publicação do mesmo.

h) pela **digitalização integral dos autos e envio ao Ministério Público Estadual**, nos termos do art. 228, parágrafo único do Regimento Interno do Tribunal de



Contas do Estado de Mato Grosso, para adoção das providências cabíveis quanto aos indícios de prática de crime contra as finanças pública consubstanciado no art. 359-G do Código Penal,

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de janeiro de 2018.

(assinatura digital)¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

1. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT