

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>:</b>	<b>2.068-0/2014</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>:</b>	<b>CÂMARA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE</b>
<b>CNPJ</b>	<b>:</b>	<b>24.772.220/0001-00</b>
<b>GESTOR</b>	<b>:</b>	<b>AIRTON CALLAI</b>
<b>CPF</b>	<b>:</b>	<b>486.265.890-34</b>
<b>EQUIPE</b>	<b>:</b>	<b>FERNANDO GONÇALO SOLON VASCONCELOS MARCONI HOMEN DE ASCENÇÃO</b>

## **II. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO PRELIMINAR**

11. Em sede de análise da manifestação apresentada em relação ao descumprimento de determinação imposta por ocasião do julgamento das Contas Anuais do exercício de 2013, constatou-se matéria que fere o Princípio Constitucional da Impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal e art. 219 da Constituição Estadual).

*3 NB 99 DIVERSOS GRAVE 99. Diversos a classificar 99.*

*3.1 Descumprimento da Determinação (b) proferida no Acórdão nº 128/2014 PC/2013-MT, referente a não regulamentação do artigo 18 da Lei nº 109/2012, de forma a estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagem a título de gratificação, desvinculada do desempenho do próprio cargo, vale dizer, direção, chefia ou assessoramento irregularidade não classificada (Reincidente). Tópico 4.1. Descumprimento de determinação/recomendação do TCE/MT.*

12. Explicou a defesa que a Lei nº 109/2012 foi revogada por meio da Lei Complementar nº 140/2014, a qual reestruturou o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, fixou o quadro de pessoal, classificou cargos, funções, nível e referência do âmbito do Legislativo de Lucas do Rio Verde e deu outras providências.

13. Ao realizar análise detida da referida lei observou-se que parte da redação do art. 17, *caput* e o inteiro teor do art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014 apresentam matéria que denota inobservância aos arts. 37 da Constituição Federal e 129 da Constituição do Estado de Mato Grosso e afronta a Princípio da Impessoalidade.

**Art. 17. Os vencimentos mensais estão estabelecidos em moeda corrente oficial, por cargo, classe, nível e referência de vencimento, especificados nas tabelas constantes dos Anexos I e II, admitida a gratificação de até 100% aos servidores que por sua importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade requerida exija singular demanda de criatividade e esforço. (Grifo)**

**Art. 35. Por ato do presidente do Poder Legislativo Municipal poderá ser concedida gratificação de até 100% (cem por cento), aos servidores do quadro de cargos comissionados, que por sua importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade requerida exija singular demanda de esforço e criatividade. (Grifo)**

14. Ante essa constatação e consoante a reconhecida prerrogativa da apreciação da inconstitucionalidade das leis e atos do poder público conferida aos Tribunais de Contas por meio da Súmula nº 347 do STF, esta Relatoria, nos termos do art. 51 da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 239 da Resolução nº 14/2007, suscitou o incidente de inconstitucionalidade dos textos acima destacados:

*Súmula nº 347*

*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.<sup>1</sup>*

**INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**

*Art. 51 Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno. Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial.<sup>2</sup>*

**INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**

*Art. 239. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.<sup>3</sup>*

15. Devidamente notificado para apresentar manifestação a respeito do incidente, o responsável declarou que, ciente de tais irregularidades, o Legislativo instituiu uma Comissão de Estudos para revisão do PCCS (Portaria nº 53/2015), cujo objeto é realizar o levantamento de novos cargos efetivos, analisar os critérios para a concessão de

1 *Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.*

2 *Lei Complementar nº 269/2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.*

3 *Resolução nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.*

gratificação para servidores efetivos e orientar a readequação do PCCS às normas vigentes.

16. Acrescentou que foi encaminhada à Comissão de Estudos uma cópia do ofício de notificação que tratou da possibilidade de inconstitucionalidade dos artigos em comento.

17. Informou ainda, que no prazo de 90 (noventa) dias, a Comissão apresentará um relatório com as sugestões para o Projeto de Lei que promoverá as alterações na Lei Complementar nº 140/2014.

18. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este destacou por meio do Parecer nº 4.402/4015 que:

*13. O art. 17, caput, da Lei Complementar disciplina que os servidores efetivos podem receber uma gratificação de até 100% dos seus vencimentos básicos para exercício de suas funções, sem contudo, fixar parâmetros para a variação desse percentual, como segue:*

...

*14. Vislumbra-se que a redação do referido dispositivo reputa-se vazia de conteúdo, pois, por definição, evidencia-se que não está estabelecido nenhum critério, balizado em lei, mas apenas, e tão-somente, a vontade do chefe do Poder Legislativo, que pode, segundo seus exclusivos motivos, conceder gratificações, em patamares que podem chegar a até 100% (cem por cento).*

*15. Nesse passo, a inconstitucionalidade se última na impossibilidade da concessão de forma aleatória pelo Poder Legislativo da gratificação sem o devido fator diferenciador quanto a execução de atividades peculiares e/ou condições anormais na prestação de serviço.*

*16. A vantagem patrimonial não deve ser concedida a luz de critérios subjetivos, pessoais e indiscriminados pela autoridade municipal, pois se encontra vinculada a natureza do serviço a ser desenvolvido, bem como ao desempenho de funções especiais.*

*17. É certo que existe a figura do ato administrativo praticado sob o matiz discricionário. Mas discricionariedade, sem margem de dúvida, é praticada sob a permissão da lei e dentro dos critérios que ela, lei, assim o permita. A margem de escolha, pelo administrador público, sem balizamento de critérios legais não denota discricionariedade, mas sim arbitrariedade.*

...

*19. Do mesmo modo, estabelece o artigo o art. 35 da Lei Complementar 140/2014 que por ato do Presidente do Poder Legislativo Municipal poderá ser concedida gratificação de até 100% (cem por cento), aos servidores do quadro de cargos comissionados, que por sua importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade exija singular demanda de esforço e criatividade efetivos.*

*20. Quanto a esse aspecto, cumpre acrescentar que o cargo comissionado é autônomo e possui remuneração própria e específica (em parcela única) prevista no plano de cargos e salários. Ou seja, no sistema jurídico constitucional vigente não há permissivo para que o cargo em comissão cumule gratificação e outra vantagem. Desta forma, um acréscimo além*

*de sua gratificação é completamente ilegal, mesmo porque a atribuição função além das do seu cargo configurará desvio de função.*

*21. Desta feita, a gratificação que caracteriza o vencimento do servidor comissionado e deve ser justa de acordo com a complexidade e a função das atividades, não podendo ser incrementada.<sup>4</sup>*

19. Por fim, se manifestou pelo acolhimento do incidente de inconstitucionalidade dos arts. 17, *caput* e 35 da Lei Complementar nº 140/2014, pela concessão de medida cautelar e pela ratificação do Parecer nº 3.449/2015.

20. Da análise do mencionado artigo 17, *caput*, infere-se que é admitida a concessão de gratificação aos servidores do Legislativo em um percentual variável de 1% até 100%, cujo fator motivador é a importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade requerida, singular demanda de criatividade e esforço, ou seja, a lei permitiu um acréscimo de até 100% dos vencimentos básicos, porém não estabeleceu as variáveis que deveriam condicionar os critérios mencionados a um percentual determinado.

21. Logo, observa-se que os critérios estabelecidos em lei não são passíveis de mensuração, o que inviabiliza a análise e controle dos gastos pautados nesses dispositivos. Ademais, a subjetividade dos critérios e a ausência de percentual previamente estabelecido permite o dispêndio de recursos e inviabiliza a análise dessas despesas por parte deste Tribunal.

22. Assim, considerando que dedicação e responsabilidade são qualidades inerentes ao exercício da função pública, entende-se que essas por si só não deveriam ensejar gratificação adicional. Diante do exposto, resta nítido que não foram apresentados elementos que demonstrem uma relação de coerência entre os critérios motivadores e os percentuais selecionados pela administração para conceder as referidas gratificações.

23. No que tange à redação do art. 35, observa-se que essa reforça o entendimento apresentado nos parágrafos anteriores; além disso, estabeleceu que o Presidente do

<sup>4</sup> Parecer Ministerial nº 4.402/4015 TCE/MT.

Legislativo será o responsável por conceder, por meio de ato, gratificação aos servidores do quadro de cargos comissionados, cujos percentuais também podem variar entre 1% a 100%, sob os mesmos critérios subjetivos elencados no art. 17 *caput*.

24. Logo, interpreta-se que a gratificação será conferida aos servidores consoante à avaliação do Presidente do Legislativo, que, de forma discricionária, determinará por meio de ato o percentual da gratificação, o qual pode variar de 1% até 100%, fatores esses que evidenciam que as gratificações concedidas com fundamento nos arts. 17 *caput* e 35 da Lei Complementar nº 140/2014 desrespeitam o Princípio da Impessoalidade.

25. Ademais, importa ressaltar que além de ser notória a ausência de critérios objetivos e parâmetros que definam percentuais exatos para a concessão das gratificações, em momento algum os responsáveis apresentaram qualquer documento para demonstrar de que modo foram realizadas as avaliações que ensejaram as concessões das gratificações.

26. Adicionalmente, considero haver afronta direta dos dispositivos em exame ao inciso XIII do art. 37 da Constituição da República:

*Art. 37 – (...)*

*XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;*

27. Outro princípio constitucional violado pelas normas em comento é o do planejamento orçamentário, uma vez que decisões discricionárias do gestor podem elevar a folha de pagamento em até 100% (cem por cento) da previsão original.

28. Quanto ao Princípio da Impessoalidade, Celso Bandeira de Mello, Cláudio José da Silva e Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresentam respectivamente os seguintes conceitos:

*[...] no princípio da impessoalidade se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia"<sup>5</sup>*

*[...] o princípio da impessoalidade prega que todos os atos e ações emanados do Estado devem ter como fim o interesse da coletividade, não podendo ter pretensão de beneficiar ou prejudicar pessoas ou grupos restritos"<sup>6</sup>*

*[...] exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administradores como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vista a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento"<sup>7</sup>*

29. Acerca das vantagens pecuniárias, cumpre citar, respectivamente, os entendimentos de Celso Antônio Bandeira de Mello e Lucas Rocha Machado a respeito:

*Gratificações: (art. 61, I, II e IX), compreensivas de três espécies de acréscimos: 1) pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial (art. 62); 2) natalina, a qual corresponde a ½ da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano (art. 63); e 3) por encargo de curso ou concurso, a quem atuar como instrutor em curso instituído no âmbito da Administração Federal ou participar, fiscalizar, avaliar ou supervisionar banca examinadora ou de comissão de análise de currículos, concurso públicos, exames vestibulares e outros da vida interna da Administração <sup>8</sup>.*

*As vantagens pecuniárias são as parcelas acrescidas ao vencimento do servidor em razão de situações previstas em lei, de que seriam exemplos as incorporações de funções comissionadas, os acréscimos decorrentes do exercício de tarefas insalubres ou desempenhadas em situações especiais, da obtenção de titulação acadêmica, do tempo de serviço etc. Compreendem o âmbito das vantagens pecuniárias aquelas pagas pelo poder público a título de adicional (por tempo de serviço, por exemplo) ou de gratificação (de produtividade ou pelo exercício da função de confiança, por exemplo)<sup>9</sup>*

30. Também cabe destacar trecho das razões do voto das Contas Anuais do exercício de 2013, Processo nº 7.762-3/2013, ocasião em que o Relator Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira analisou irregularidade que tratou da acumulação indevida de pagamento de cargo em comissão com a gratificação de confiança:

5 Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 7ª Edição, São Paulo: Malheiros, p. 68.

6 Silva, Cláudio José, *Resumo de Direito Administrativo*, Editora Ferreira, 2009, p 20.

7 Di Pietro, Marya Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 19º Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2006, p.85.

8 Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 319.

9 Rocha Furtado, Lucas. *Curso de Direito Administrativo*; Editora Forum, 2007, p. 914 .

*“A seu turno, a equipe técnica, ao analisar tais justificativas, ratificou integralmente o apontamento feito no Relatório Técnico Preliminar no sentido de que a remuneração dos cargos em comissão já contempla as atribuições de direção, chefia e assessoramento.*

....

*As concessões de gratificações aos servidores comissionados do ente em análise são autorizadas pela Lei Complementar nº 109/2012, que em seu artigo 18:*

*Art. 18. A função gratificada é uma vantagem acessória atribuída aos servidores efetivos e comissionados, pelo exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento, de livre nomeação e exoneração do Presidente da Câmara Municipal, observadas as normas estabelecidas no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Lucas do Rio Verde, na Constituição Federal e na presente Lei.*

*Parágrafo único. A função gratificada de que trata o “caput”, deverá ser fixada através de ato próprio, podendo variar de 1% (um por cento) a 100% (cem por cento), sobre o vencimento básico do servidor, a critério do Presidente da Câmara, levando-se em conta a necessidade e o grau de importância do cargo.*

*Embora a matéria apresente divergências jurisprudenciais, entendo que há possibilidade de gratificação a comissionado, desde que não seja decorrente do desempenho da própria função de direção, chefia e assessoramento, diferente do que ocorre na concessão de gratificação a servidor efetivo pelo desempenho de uma dessas funções de confiança.*

*Para tanto, deve inexistir óbice legal à concessão da vantagem de gratificação a servidor estatutário e comissionado, mas ao contrário, a instituição depende de instrumento normativo adequado com pressupostos certos e específicos para a concessão de gratificação.*

*Em consonância com o disposto acima, cito jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NÃO CONFIGURADA. CARGOS COMMISSIONADOS. GRATIFICAÇÃO. AFRONTA AOS PRECEITOS DA CARTA ESTADUAL PERTINENTES A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. I - Compete ao tribunal de justiça o exame de ADIN de dispositivo que afronta a Constituição Estadual, mesmo que malfira também a Constituição Federal; assim sendo, não ha que se falar em impossibilidade jurídica do pedido sob o fundamento de ausência de ofensa a carta estadual. preliminar rejeitada. II - A criação de cargos em comissão deve ser procedida em observância aos atributos especiais de chefia, direção e assessoramento, indicativos da especialidade inerente a tal provimento, a ponto de se dispensar o concurso publico, sendo passível de nomeação e exoneração a qualquer tempo. desse forma, patenteia-se a inconstitucionalidade de lei municipal que cria cargos comissionados, sem a observância de tais requisitos específicos; mormente quando não evidenciam vinculo de confiança que justifique o regime de livre nomeação que os caracteriza, implicando em burla a regra do concurso publico. III - **É inadmissível a concessão de gratificação de forma aleatória pelo chefe do executivo, sem que previsto o necessário fator diferenciador na atividade prestada e/ou nas condições anormais de execução de tarefas.** IV - A concessão de gratificação a servidor municipal exige regular e individuada previsão de pagamento na lei de diretrizes orçamentarias do município, sob pena de violação a diretriz insita no paragrafo único, do art. 113, da carta estatal. pedido procedente. inconstitucionalidade declarada. (204-5/200 - ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo 200101836362, DES. ARIVALDO DA SILVA CHAVES, DJ 14295 de 22/06/2004)*

*Ademais disto, o preenchimento de critérios específicos resguarda a essência da própria natureza da vantagem pecuniária com distinção da remuneração básica. Neste sentido leciona José dos Santos Carvalho Filho:*

*No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que , na verdade, nada mais constitui do que*



*parcela do acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimento disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias. É o caso da gratificação de encargos especiais, que, no Estado do Rio de Janeiro, é paga com o caráter de generalidade e nasceu realmente para elevar vencimentos. A respeito dessa gratificação, decidiu o TJ-RJ que tal vantagem, “dada sua feição genérica e indefinida, e a destinação vinculada à reposição de perdas inflacionárias, constitui verdadeiro reajuste salarial e, como tal, deve aproveitar a todos os servidores do ente público em referência, tanto os ativos quanto os aposentados”. Idêntica posição adotou o STF no que tange à gratificação de incentivo, de caráter genérico e impessoal, criada por lei do Estado de Pernambuco. Em outras palavras, cuida-se de vantagens pecuniárias que têm o título de gratificação, mas, na verdade, retratam parcelas incluídas no próprio vencimento do cargo. (original não destacado)*

*Sendo assim, comungando dos mesmos fundamentos técnicos, porém em parcial consonância com o entendimento ministerial, entendo pela manutenção do apontamento, sem aplicação de multa, especialmente pelo fato da concessão da gratificação estar pautada em lei. Porém, inafastável a expedição de determinação para que à atual gestão regulamente o artigo 18 da Lei nº 109/2012, de forma a estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagem a título de gratificação, desvinculada do desempenho do próprio cargo, vale dizer, direção, chefia ou assessoramento”<sup>10</sup>*

31. Das considerações apresentadas, observa-se que as gratificações, que são vantagens transitórias e contingentes, deverão ser pautadas em razão de condições excepcionais ou em virtude da prestação de um serviço ou situações conferidas em face do tempo de serviço. Logo, no caso concreto, restou caracterizada a inobservância das premissas pontuadas.

32. Consoante os art. 70 e 71 da Constituição Federal, à Súmula nº 347 do STF, o art. 51 da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 239 da Resolução nº 14/2007 e o exercício do controle constitucional difuso ou incidental, observa-se que parte da redação do art. 17, *caput* e a redação total do art. 35 da Lei Municipal nº 140/2014 revestem-se de inconstitucionalidade. Destarte, as despesas decorrentes das concessões fundamentadas nesses artigos são ilegais e ilegítimas.

*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: <sup>11</sup>*

<sup>10</sup> Razões do voto condutor. Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, exercício de 2013. Processo nº 7.762-3/2013. Relator Conselheiro Substituto Luiz Carlos Perreira.

<sup>11</sup> Constituição Federal.

*Art. 129 A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:<sup>12</sup>*

33. Nessa esteira, depreende-se que a ausência de critérios objetivos, de metodologia e parâmetros para mensurar os percentuais que ensejaram as gratificações concedidas, bem como o fato de serem admitidas gratificações aos servidores comissionados mediante ato do Presidente do Legislativo, demonstram grave ofensa ao Princípio da Impessoalidade e conseqüentemente, implicam em despesas que causam prejuízo aos cofres públicos e prejudicam o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial exercida por este Tribunal.

34. Outrossim, registra-se entendimento da Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha a respeito do assunto:

*“O que contraria a Constituição é inconstitucional. O que é inconstitucional não pode valer. O que não vale - não tem valor – não pode subsistir. Isto, que é lição pacífica para que se faça o controle dos atos do Poder Legislativo e Executivo [...]”.*<sup>13</sup>

35. No que concerne à competência dos Tribunais de Contas para apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público, importante registrar alguns entendimentos acerca da matéria:

***Tribunais de Contas e a abstrativização do controle de constitucionalidade: relativização da Súmula nº 347 do STF, Revista do TCE de Minas Gerais:***

***1 INTRODUÇÃO***

*Nesse cenário, o Enunciado de Súmula n. 347 do STF prescreve que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Com fulcro na súmula em tela, os tribunais de contas, no exercício de suas atribuições, exercem, de forma generalizada, o controle de constitucionalidade, por via difusa, afastando a aplicabilidade de leis ou atos normativos dissonantes aos princípios e normas da Carta Magna, sob o paradigma basilar de que todo e qualquer ato administrativo deve estar, necessariamente, pautado em normas constitucionais.*

...

***2.2 Modelo de controle de constitucionalidade***

...

*O controle de constitucionalidade difuso, também chamado de via indireta ou incidental, foi inserido no contexto brasileiro pelo trabalho de Rui Barbosa, especialmente em virtude da*

<sup>12</sup> Constituição do Estado de Mato Grosso.

<sup>13</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da coisa julgada e o vício de inconstitucionalidade. In: -. Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. BH. Editora Fórum, 2004.



*sua expressividade em causas referentes às liberdades e direitos fundamentais perante o Supremo Tribunal Federal. O controle de constitucionalidade concreto tem como principal particularidade a existência de uma controvérsia real, decorrente de uma situação jurídica submetida à apreciação.*

*O método difuso consiste na autorização conferida aos juízes de primeira instância e aos tribunais em qualquer grau de jurisdição para exercer a chamada jurisdição constitucional ordinária. Cabe ressaltar que, no cenário jurídico brasileiro, o método difuso confunde-se com o método incidental, que estipula que o controle não declarará a inconstitucionalidade da norma em si, apenas no que tange à existência ou não de ameaças ou violações a direitos subjetivos. É possível inferir que o controle difuso de constitucionalidade aproxima a jurisdição constitucional da sociedade, uma vez que não está limitada apenas aos tribunais superiores e que qualquer pessoa pode vir a arguir a constitucionalidade de lei ou ato normativo, desde que seja no bojo de um processo que trate de ameaça ou lesão a direito subjetivo.*

....

#### **4.1 Controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas e a relativização da Súmula n. 347 do STF**

*A Constituição da República vigente elasteceu, significativamente, o rol de competências e prerrogativas afetas aos tribunais de contas, conforme alhures explicitado. Todavia, entre as competências arroladas não se encontra a possibilidade de apreciar, ainda que pela via difusa, a constitucionalidade de leis ou atos normativos.*

*Contudo, tem-se entendido que os tribunais de contas, ao exercerem as suas atividades, poderão, sempre no caso concreto e de controle difuso, apreciar a constitucionalidade de uma lei e, se for o caso, deixar de aplicá-la.*

*Assim, o Tribunal de Contas pode, em sua análise e interpretação, afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos do Poder Público, na medida da competência que lhe confere a Constituição para exercer o controle externo.*

*Tal prerrogativa encontra-se sedimentada no Enunciado de Súmula n. 347 do STF ao assentar que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.*

*A súmula, aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963 do Pretório Excelso, teve como baliza o art. 77 da Constituição de 1946, que dispunha acerca da competência do Tribunal de Contas, in verbis:*

**Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas:**

**I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;**

**II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;**

**III — julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.**

**§ 1º — Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.**

**§ 2º — Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.**

**§ 3º — Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.**

**§ 4º — O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.**



*Nessa linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União consolidou jurisprudência no sentido de que ao examinar um ato na sua esfera de competência, pode, para decidir um caso concreto, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, interpretando-os para conformá-los à Constituição ou afastando a sua aplicação, no caso em que a incompatibilidade não puder ser superada.*

*Colaciona-se elucidativo excerto que ratifica tal posicionamento, extraído de recente decisão prolatada pelo TCU:*

*30.18. [...] cumpre destacar o enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). De acordo com essa súmula, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público. Essa faculdade, entretanto, somente pode ser exercida pela via concreta, uma vez que o controle em abstrato de constitucionalidade compete ao STF, haja vista o disposto no art. 102, inc. I, alínea a, da Constituição Federal.*

*30.19. Desse modo, compete ao TCU, no caso concreto, considerar inaplicável dispositivo de lei ou ato normativo que, segundo seu entendimento, esteja em desacordo com a Constituição Federal ou à legislação infraconstitucional, ou seja, ao detectar flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade, o TCU pode considerar como inaplicável a parte do ato normativo que esteja eivado desse defeito jurídico.*

*30.20. São nesse sentido os Acórdãos 5.354/2009 — 2ª Câmara, 3.807/2007 — 1ª Câmara, 1.732/2009 — Plenário, 710/2008 — 1ª Câmara, 708/2008 — 1ª Câmara e Decisão 663/2002 — Plenário.*

*30.21. Assim, a destinação de 7% (sete por cento) da receita auferida em projetos contratados ou conveniados com fundações de apoio, como forma de remuneração das referidas fundações, ainda que fundamentada no art. 1º, inc. II, das Resoluções 11, de 14/03/2002, e 36, de 28/11/2002, do Conselho Diretor da [omissis], é nula e deve ser retirada do mundo jurídico [...]. (TCU. Processo n. 021.410/2007-8. Acórdão n. 3.351/2011. Sessão: 24 maio 2011. Grupo: I Classe: II Relator: Min. AROLDO CEDRAZ. Tomada e Prestação de Contas. Iniciat*

....

*No entender dos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o Tribunal possui a prerrogativa de exercer o controle de constitucionalidade, por via difusa, desde que observe, necessariamente, a cláusula de reserva de plenário, estampada no art. 97 da Constituição da República, nestes termos:*

*Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os tribunais de contas, no desempenho de suas atribuições constitucionais, possuem competência para realizar o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público, podendo afastar a aplicação daqueles que entenderem inconstitucionais. Exemplificando, suponha que determinada Corte de Contas — da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios — esteja apreciando um processo de aposentadoria de servidor público e que recentemente tenha sido publicada uma lei que incida sobre a questão. Nessa hipótese, caso a Corte entenda que essa lei é inconstitucional, poderá, por maioria absoluta de votos (CR, art. 97), declará-la inconstitucional, afastando a sua aplicação ao caso concreto.*

*Destacamos, porém, que essa atuação dos tribunais de contas não afasta a possibilidade de posterior apreciação da lei ou ato normativo pelo Poder Judiciário, se provocado.*

....

*Ademais, o Tribunal de Contas mineiro já reconheceu a impossibilidade de as cortes de contas efetuarem o controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade, incumbência privativa do Supremo Tribunal Federal, de modo que a decisão de afastar a aplicabilidade de uma lei ou ato normativo só tem efeitos em seus julgamentos, não tendo o condão de retirar o dispositivo ou diploma do ordenamento jurídico, nos seguintes termos:*

*No caso concreto, observa-se que a servidora cujo ato de aposentadoria teve seu registro denegado ingressou no serviço público, sem concurso, após a promulgação da Constituição da República de 1988, não tendo adquirido estabilidade nos termos do disposto no art. 19 do ADCT da citada norma constitucional. Ocorre, no entanto, que a Emenda Constitucional*



n. 49 à Constituição Estadual, de 14 de junho de 2001, efetivou todos os detentores de função pública admitidos até 01/08/90, o que inclui a Senhora [omissis], admitida em 01/06/90.

Essa emenda constitucional teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas o que motivou a edição da Súmula n. 103. Esse enunciado, entretanto, teve sua eficácia suspensa em 04/11/09, decisão que foi mantida em 05/05/11, até que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.842 fosse julgada pelo Supremo Tribunal Federal — STF, órgão competente para decidir em controle concentrado-abstrato sobre a compatibilidade entre a emenda à Constituição Estadual e o disposto na Carta Republicana.

O STF ainda não se pronunciou sobre a inconstitucionalidade da emenda constitucional que garantiu estabilidade à servidora, de modo que o art. 106 do ADCT da Constituição mineira continua vigente, gozando inclusive da presunção de constitucionalidade inerente às normas expedidas pelo Poder Público. O reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Tribunal legítima apenas que este afaste em seus julgamentos a aplicabilidade do dispositivo legal. (TCE/MG. Recurso Ordinário n. 769.497. Relator Cons. Cláudio Couto Terraõ. Sessão: 28 mar. 2012)

...

#### 5 CONCLUSÃO

...

Desse modo, ao afastar a aplicabilidade de uma lei ou ato normativo ao argumento de questão em dissonância com o ordenamento constitucional vigente, o Tribunal de Contas atua como fiel guardião dos anseios da sociedade e do Estado Democrático de Direito, com vistas a evitar que inúmeros desmandos e malversações de dinheiro público se perpetuem sob a falaciosa proteção normativa, flagrantemente inconstitucional.

Nesse sentido, vejamos os ensinamentos de Gustavo Binembomj:

[...] é preciso desmitificar a ideia de que ao Poder Judiciário esteja reservado um monopólio sobre o controle da constitucionalidade. Na verdade, todos os Poderes devem reverência à Constituição e, mais ainda, têm o dever de impedir, dentro de seu elenco de competências, qualquer atentado à Lei Fundamental.

...

Portanto, aos tribunais de contas deve ser garantida a legitimação para, no desempenho de suas elevadas competências constitucionais, velar pela conformidade constitucional dos atos do poder público.<sup>14</sup>

#### **Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul, Processo nº TC/95334/2013 – Consulta.**

O Tribunal de Contas é um órgão cuja atuação estatal está intimamente ligada ao denominado de controle externo, nos termos do art. 70 da Constituição. O controle externo, tal qual menciona a Constituição, na seção relativa à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária é espécie de controle que diz respeito à administração dos haveres. Um controle específico que se origina de um princípio sensível da Constituição, o dever de prestar contas que cabe a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária (CF, art. 70, parágrafo único).

Por isso, esta Corte de Contas pode exercer o controle (difuso) posterior ou repressivo da constitucionalidade das leis, ou seja, no caso concreto apreciar a constitucionalidade das normas infraconstitucionais e deixar de aplicá-las, eis que conforme expressamente declarado no art. 70 c/c art. 71 da Constituição Federal, aplicado por simetria a este Tribunal, art. 75 da CF, cabe no julgamento das contas a verificação da legalidade da despesa.

Preceitua o Prof. Roberto Rosas, em sua consagrada obra *Direito Sumular*, que:

14 ALMEIDA, Reuder Rodrigues Madureira e FERRAZ, Leticia Diniz. Tribunais de Contas e a abstrativização do controle de constitucionalidade: relativização da Súmula n. 347 do STF, 04/2012, 253. Revista do TCE de Minas Gerais - revista.tce.mg.gov.br

*“O art. 71 da Constituição prevê o exercício do Tribunal de Contas da verificação de legalidade de qualquer despesa(...). Em face desses preceitos basilares, cabe à Corte de Contas o exame das exigências legais nos casos enunciados e em geral a ela submetidos, colocando o seu exame em confronto com a Constituição, não procedendo o argumento de privatividade da interpretação das Leis pelo Poder Judiciário. Se os atos submetidos ao Tribunal de Contas não estão conforme a Constituição, logo, são atos contra a Lei, portanto inconstitucionais.”<sup>1</sup> (grifei)*

*Por isso, necessária assinalar a diferença entre a declaração de inconstitucionalidade de lei, feita pelo poder judiciário e a negativa de sua aplicação, exercida pelo Tribunal de Contas, porque “há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais.”(RMS 8372, Min. Rel. Pedro Chaves, STF)*

*Portanto, o sistema de controle da constitucionalidade das Leis adotado no nosso ordenamento jurídico é o sistema jurisdicional misto, ou seja, difuso e concentrado exercido pelo poder judiciário, mas, comporta exceções e uma delas é o controle difuso e posterior pelos Tribunais de Contas quando da verificação da constitucionalidade das leis e atos normativos, nos casos concretos submetidos a sua apreciação.*

...

*Sobre essa matéria, o professor Pedro Lenza em sua renomada obra Direito Constitucional Esquemático estabelece o seguinte:*

*“O TCU, (...), dentre outras competências previstas no art. 71, CF/88, auxilia o Congresso Nacional no controle externo. Assim, ao exercer as suas atividades poderá, sempre no caso concreto e em controle difuso, apreciar a constitucionalidade de uma lei e, se for o caso, deixar de aplicá-la.” (grifei) (Direito Constitucional Esquemático. Editora Saraiva. 12ª edição, p. 142)*

*Destarte, o Tribunal de Contas do Estado pode exercer o controle de constitucionalidade de Lei Complementar Municipal, no caso concreto em controle pela via difusa e deixar de aplicá-la, porque “há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais.”(RMS 8372, Min. Rel. Pedro Chaves, STF), precedente jurisprudencial: Súmula nº 347, do STF.”<sup>15</sup>*

36. Destarte, verifica-se que os critérios estabelecidos para fundamentar as despesas com as gratificações concedidas aos servidores do Legislativo de Lucas do Rio Verde no exercício de 2014, demonstram conflito com o Princípio da Impessoalidade (art. 37, caput e inciso XII da Constituição Federal e art. 129 da Constituição Estadual), fato que caracteriza a inaplicabilidade parcial do art. 17, caput e total do art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014. Sob esse entendimento, considera-se que esses dispositivos não são aplicáveis para embasar despesas dessa natureza.

37. Considerando que o objetivo precípuo do controle de constitucionalidade realizado por este Tribunal não é o ataque direto e frontal à lei, mas sim a preservação dos recursos públicos que estão sendo afetados pelos pagamentos de despesas ilegais e ilegítimas,

---

<sup>15</sup>Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. Processo nº TC/95334/2013, Consulta. Relator Conselheiro Iran Coelho Das Neves.

realizadas sob permissivo legal eivado de nulidade, entendo que a fim de evitar que a Câmara de Lucas do Rio Verde continue realizando gastos pautados nos artigos em epígrafe, torna-se indispensável que este Tribunal considere-os inaplicáveis e determine à atual gestão, com efeitos *ex nunc*, a suspensão imediata da aplicação dos artigos em comento.

38. Entretanto, em que pese tenham sido pagas despesas fundamentadas nesses dispositivos, os quais evidenciaram conflito com o disposto nas Constituições Federal e Estadual, entendo que os servidores da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde receberam as gratificações de boa-fé, razão pela qual não cabe determinação para a restituição dos respectivos valores.

39. Em decorrência, cumpre alertar à atual gestão que a partir da publicação do Acórdão de julgamento dessas Contas, as despesas pautadas nos referidos dispositivos serão consideradas ilegais e ilegítimas por este Tribunal e ensejarão a aplicação de sanção ao responsável.

40. No entanto, em observância ao Princípio da Celeridade Processual, da determinação e do alerta propostos nos parágrafos anteriores, deixo de acolher a proposta de Medida Cautelar do Ministério Público de Contas.

41. Ainda, considerando o disposto no art. 124, III da Constituição Estadual, proponho encaminhar cópia destes autos ao Procurador-Geral de Justiça, a fim de eventual ajuizamento de Ação de Inconstitucionalidade dos artigos 17, *caput* e 35 da Lei Complementar nº 140/2014.

42. Ante o exposto, com fundamento no art. 51 da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 239, da Resolução nº 14/2007, acolho parcialmente o Parecer Ministerial nº 4.402/2015 e apresento Proposta de Voto da Preliminar no sentido de **considerar inaplicáveis o art. 17, *caput* (parcial) e o art. 35 (integral) da Lei Complementar nº 140/2014**, no que

tange à concessão de gratificações no âmbito do Legislativo de Lucas do Rio Verde, cujos dispositivos apresentaram flagrante afronta ao art. 37, da Constituição Federal, ao art. 218 da Constituição Estadual e ao Princípio da Impessoalidade, devendo esta decisão gerar os respectivos efeitos (*ex nunc*) imediatamente.

### **III. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO DE MÉRITO**

43. Procedo à análise das irregularidades apontadas como remanescentes no Relatório Conclusivo.

#### ***Irregularidades atribuídas ao Sr. Airton Callai (Presidente).***

**1. JB 01 DESPESAS GRAVE 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).**

**1.1 Desvio de finalidade. Foram liquidados R\$ 537.700,00 e pagos R\$ 423.085,58, com organização de eventos e campanhas publicitárias relacionadas com saúde, assistência social e justiça dos poderes executivos municipal e estadual. Tópico - 3.2. Despesas.**

#### ***Justificativa da defesa***

44. Inicialmente o interessado informou que o Projeto Câmara Cidadã foi iniciado na gestão de 2010 e retomado na gestão de 2014, tendo como objetivo aproximar a população dos Vereadores oferecendo serviços públicos de forma atrativa, ou seja, as ações promovidas visavam atrair a população para tomar conhecimento acerca dos trabalhos realizados pelo Legislativo.

45. Acrescentou que a maioria da população não tem o hábito de acompanhar os atos da Administração Municipal, o que no seu entendimento acaba por afetar o Poder Legislativo que possuiu atribuição típica de fiscalizar e legislar.

46. Justificou que, tendo em vista o baixo interesse da população em acompanhar as sessões ordinárias que discutem temas relevantes, bem como a consequente falta de conhecimento acerca dos trabalhos realizados pelo Legislativo, o Projeto Câmara Cidadã ofereceu serviços públicos em parceria com o Poder Executivo visando não apenas a aproximação da sociedade, mas também uma oportunidade de ouvir as demandas da população.

47. Ressaltou que o oferecimento de serviços sociais como: corte de cabelo, assistência jurídica, atividades físicas e outros foram utilizados como forma de despertar o interesse da população pelos trabalhos desempenhados pelo Legislativo e, por consequência, tornou-se uma oportunidade para a apresentação de propostas em tramitação.

48. A respeito da promoção pessoal dos Vereadores, sustentou que tal fato não procede, pois a ação que ensejou esse entendimento visa apresentar os trabalhos desenvolvidos pelos Vereadores, refletindo seus pensamentos e opiniões. Portanto, não se trata de promoção pessoal, mas de divulgação das ações decorrentes da atividade parlamentar.

49. Quanto à desproporcionalidade das despesas dos exercícios de 2013 e de 2014, arguiu que os contratos foram formalizados mediante procedimentos licitatórios. Acrescentou que os valores de 2013 foram inferiores porque o respectivo contrato vigorou de junho a dezembro de 2013, cuja vigência foi estendida até março de 2014 quando foi realizado novo certame.

50. Por fim, assinalou que no exercício de 2011 os gastos com publicidade totalizaram aproximadamente R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) e em 2012 R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), sendo o exercício de 2013 atípico, com gastos aquém do necessário em razão da insuficiência orçamentária.

### ***Análise técnica***

51. A unidade técnica considerou que a justificativa apresentada é improcedente. Registrou que dentro de uma perspectiva de ambição política o Vereador deve formar um capital político mediante serviços prestados junto ao público que ele representa, o qual deverá ser formado pelo contato com a população e pelo atendimento das demandas locais, por meio de leis e petições que tragam benefícios para quem ele representa.

52. Pontuou que o presente caso evidencia que o contato entre o Vereador e a população se perdeu ao requerer meios artificiais como a publicidade para substituí-lo e permanecer em evidência. Concluiu que os serviços sociais apresentados pela defesa não atendem à função legislativa que é de criar e sancionar leis, fiscalizar o poder executivo, julgar pessoas quando cabível (Prefeito e membros da Câmara), gerir recursos constitucionais para seu funcionamento e propor medidas de interesse público para o Poder Executivo.

53. Relatou que a oferta de serviços sociais por parte da Câmara Municipal caracteriza concorrência com o Poder Executivo, pois tal função é exclusiva deste último, assim como a publicidade institucional de entidades estaduais como o Ministério Público e a Defensoria Pública, são atividades relacionadas ao judiciário mas que pertencem ao Poder Executivo.

54. No que concerne à promoção pessoal, ressaltou que o folheto Legislativo em Ação (fls. 25 a 28 - Documento Digital nº 52218/2015) contraria os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, pois está expresso no § 1º do art. 37 da Constituição Federal que a publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e dela não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

55. Declarou que a orientação social deve estar relacionada às funções legislativas e não às atividades ou orientações incumbidas ao Executivo, pois o folheto citado não apresenta as qualidades exigidas no texto Constitucional, qual seja, de ser educativo, informativo ou

de orientação social. Ademais, observa-se que o referido folheto evoca ações, pensamentos e a imagem dos Vereadores.

56. Com relação à variação de valores, considerou que o fato das despesas de 2013 apresentarem valor menor que as de 2014 demonstram que o orçamento de 2013 não destinou tantos recursos para verbas publicitárias, pois priorizou outros projetos de interesse da Câmara ou da municipalidade. Logo, observou-se que o valor reservado para essa despesa em 2013 não comprometeu a função legislativa.

57. Por fim, concluiu que a expansão das despesas com publicidade no exercício de 2014, apesar do gestor estar ciente da determinação para que se abstinhasse de realizar despesas dessa natureza, demonstra inobservância ao Princípio da Economicidade e evidencia desrespeito às determinações emanadas por este Tribunal.

### ***Manifestação Final***

58. Em sede de alegações finais, o defendente pontuou que:

a) o Projeto Câmara Cidadã recebeu o prêmio nacional “Câmara Destaque”, considerado um dos dez mais importantes do país na categoria, o que a seu ver demonstra a eficiência no alcance dos objetos propostos;

b) em decorrência dos recentes questionamentos por parte deste Tribunal, a atual gestão visando evitar a perpetuação das respectivas ações, bem como o cancelamento integral, optou por apresentar um projeto objetivando a revogação da Resolução nº 165/2010;

c) no que tange à promoção pessoal, a conduta pautada na edição do informativo teve exclusivamente a intenção de prestar informações à população; assim, foram utilizados trechos dos pronunciamentos de todos os parlamentares, os quais

enalteceram as ações realizadas. Informou ainda, que esse caso isolado não será repetido;

d) quanto aos valores das verbas publicitárias, não há o que se falar em inobservância ao Princípio da Economicidade, pois o orçamento de 2013, aprovado pela legislatura anterior, apresentou uma redução de 4%, já o de 2014 contemplou a revisão de valores que possibilitou a realização das ações em comento; e

e) os recursos foram destinados exclusivamente as ações desenvolvidas, não havendo despesas ilegítimas e tampouco desvio de finalidade.

### ***Posicionamento do Ministério Público de Contas***

59. O Ministério Público de Contas assinalou que o gasto excessivo com publicidade demonstrou inobservância ao princípio da moralidade, imparcialidade e economicidade, além de ser tipificado como ato de improbidade administrativa. Ademais, considerou ilegítimas as despesas decorrentes da realização de atividades estranhas à função do legislativo.

60. Diante disso, opinou pela expedição de determinação à atual gestão para que os recursos do Poder Legislativo sejam aplicados exclusivamente aos fins a que se destinam, evitando-se o desvio de finalidade e conseqüentemente a usurpação de competências; e ainda, pela aplicação de multa ao gestor em virtude da afronta ao princípio da impessoalidade.

### ***Conclusão do Relator***

61. Inicialmente cabe esclarecer que, conforme apontado no Relatório Técnico Preliminar, foram realizadas despesas com matérias gráficos, com campanhas educativas e preventivas do Poder Executivo (assistência social e saúde) e peças veiculadas na

televisão com matérias de órgãos de outra esfera de governo (Defensoria Pública), as quais totalizaram R\$ 537.700,00, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Pagamentos de despesas ilegítimas – Fora da Função Legislativa:

Contrato	Credor	Data Assinatura	Data Vencimento	Objeto	Valor do Contrato (R\$)	Valor Pago Com Retenção ISS (R\$)
Contrato nº 07/2014	Dois Pontos Soluções em Marketing Ltda-ME	01/04/2014	31/12/2014	Contratação de prestação de serviços de distribuição de mídia produzida pela Câmara Municipal.	400.000,00	395.102,48
A ta registro de Preços nº 03/2014	4D Designer Gráfica e Editora Ltda	11/09/2014	11/09/2014	Material Gráfico como: Banner, Cartazes, Covites, Folhetos, Folders e Cartões de visita	87.500,00	8.239,50
A ta registro de Preços nº 01/2013	A.M. De Souza Promoções	15/03/2013	15/03/2014	Serviços de Sonorização e locação de tendas.	70.200,00	19.743,62
<b>Total</b>					<b>537.700,00</b>	<b>423.085,58</b>

Fonte: Sistema APLIC.

62. Verifica-se que as despesas mencionadas correspondem aos pagamentos de material gráfico (banners, cartazes, convites, folhetos, folders), serviços de sonorização, locação de tendas para realização de atividades como cursos e oficinas de aproveitamento alimentar, campanhas de prevenção na área da saúde e inserções de vídeos institucionais da Defensoria Pública e Ministério Público (órgãos estaduais).

63. Logo, trata-se de despesas que não são inerentes à função legislativa, pois estão ligadas aos serviços do Poder Executivo Municipal (saúde, assistência social) e Estadual (serviços judiciários - Defensoria Pública e Ministério Público). Além disso, não apresentam cunho institucional do Legislativo, o que demonstra afronta ao art. 37 da Constituição Federal.

64. Registra-se que o Sr. Airton Callai foi gestor da Câmara de Lucas do Rio Verde no exercício de 2010, cujas contas contemplaram irregularidade da mesma natureza, ocasião em que este Tribunal condenou a utilização da Resolução nº 165/2010 para justificar despesas não vinculadas à função de legislar (Processo nº 5.503-4/2011 - Acórdão nº 2.374/2011, Relator: Conselheiro Waldir Teis):

*“Essas políticas públicas desenvolvidas pela câmara, não se coaduna com as funções típicas do poder legislativo, por serem funções típicas do poder executivo, por isso entendo que tais despesas são ilegítimas. Dessa forma, recomendo ao atual gestor pela não continuidade de tais despesas, sob pena de ser sancionado pela reincidência na conduta. Portanto, não há outra alternativa para o gestor das contas anuais da câmara no exercício de 2010, a não ser a aplicação de multa. Convém mencionar ainda, que toda despesa pública deve estar incluída na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), além de se tratar de um projeto deve também estar no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), de competência do Poder Executivo, o que não foi feito. Os projetos, por si só, devem ter suas avaliações e mensurações, de forma que, possam ser tiradas conclusões quanto ao alcance dos objetivos. Caso contrário, se torna apenas uma despesa que não se tem convicção quanto ao alcance da finalidade pública”.*

Acórdão nº 2.374/2011.

*(...) em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, relativas ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Ailton Callai, tendo como corresponsável a contadora Sr.<sup>a</sup> Giovana Frare, inscrita no CRC sob o nº 012206/O-0 e o responsável pelo setor de pessoal Sr. Ademil Pereira Plácido; recomendando à atual gestão que: a) adote providências a fim de que as irregularidades descritas no relatório técnico não se repitam no próximo exercício, sob pena de aplicação da penalidade descrita no inciso VII, do artigo 289, da Resolução nº 14/2007; b) **não dê continuidade das despesas relativas à Resolução nº 165/2010**; c) a não observação das regras que regem as contratações de pessoal nos serviços públicos, em especial o artigo 37, da Constituição Federal, de forma reiterada caracteriza reincidência, que pode motivar o julgamento irregular das contas anuais de gestão;”(...)*

65. Ademais, em sede de análise das contas do exercício de 2011, também analisei irregularidade referente a gastos com publicidade, os quais na época corresponderam a R\$ 356.495,00 (processo nº 15.506-3/2011 - Acórdão nº 251/2012 – PC):

*“Ressalto que os atos de gestão devem ser pautados nos princípios constitucionais e legais, bem como obedecer às normas da administração pública. O valor da despesa ora questionada, revela-se desproporcional aos serviços contratados, fato que evidencia o descumprimento ao disposto no artigo 70 da Constituição Federal.*

*Do exposto, mantenho a impropriedade, porém considerando que os serviços foram prestados deixo de propor que o gestor restitua o valor da despesa. Todavia, proponho aplicação de multa ao gestor nos termos da Resolução nº 17/2010.*

*Considerando ainda que os serviços de divulgação estão vinculados à publicidade, ou seja, não são serviços de natureza contínua, considero apropriado determinar em consonância com o disposto no artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993 que o atual gestor não prorogue o contrato (nº 004/2011) atinente a esta despesa, bem como se abstenha de realizar despesas antieconômicas, de modo a aplicar o princípio da economicidade em sua gestão (artigo 70 da Constituição Federal) e não mais incorrer em falhas dessa natureza.*

*Acórdão nº 251/2012 – PC.*

*(...) determinando, ainda, à atual gestão que: a) em conformidade com o artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, não prorogue o contrato nº 004/2011, que trata da contratação de agência publicitária no valor de R\$ 356.495,00; b) observe o princípio da economicidade (artigo 70 da Constituição Federal)(...)*

66. Destarte, as informações apresentadas pela defesa acerca dos valores gastos com publicidade nos exercícios anteriores, denotam que desde o exercício de 2010 a Câmara de Lucas do Rio Verde continua realizando despesas com publicidade em valores considerados significativos, mesmo ciente das determinações impostas por este Tribunal, o que demonstra inobservância ao Princípio da Economicidade (art. 70 da Constituição Federal).

67. Outro fato importante a destacar é que a unidade de instrução ao analisar o Contrato nº 07/2014 (Pregão nº 03/2014), celebrado com a empresa Dois Pontos Soluções em Marketing Ltda – ME, cujo objeto é a prestação de serviços de distribuição de mídia produzida pela Câmara, constatou que os valores liquidados no período de nove meses (abril a dezembro de 2014) foram 99,04% maiores que os valores contratados para o mesmo período em 2013 e início de 2014 (junho/2013 a março/2014).

68. Para fins de evidenciar a constatação técnica, colaciono a seguir quadro demonstrativo:

**Quadro 2: Empresa Dois Pontos Soluções em Marketing Ltda -ME**

	Empenhado	Liquidado	Pago
Pregão 06/2013	99.111,00	99.111,00	98.854,95
Contrato nº 11/2013			
Aditivo ao Contrato 11/13	99.900,00	99.900,00	99.645,26
<b>Total 2013</b>	<b>199.011,00</b>	<b>199.011,00</b>	<b>198.500,21</b>
Pregão 03/2014	400.000,00	399.908,87	399.737,49
Contrato 07/2014			
<b>Total 2014 até 11/15</b>	<b>400.000,00</b>	<b>399.908,87</b>	<b>399.737,49</b>

Fonte: Sistema Aplic.

69. Portanto, da comparação dos dois contratos para o mesmo período observou-se que houve um acréscimo nas despesas liquidadas na ordem de 100,95% entre os valores contratados em 2014 que totalizaram R\$ 399.908,87 e aqueles contratados em 2013 que somaram R\$ 199.011,00.

70. Corroborando com a conclusão de que tais despesas são antieconômicas o fato de que no exercício de 2013 a Câmara de Lucas do Rio Verde mesmo realizando despesas com publicidade no importe de R\$ 199.011,00, desempenhou normalmente sua função legislativa.

71. Assim, da análise das pontuações apresentadas, extrai-se que as despesas em questão não corresponderam às atribuições do Poder Legislativo, pois se revelaram típicas de outros órgãos, a exemplo do Executivo Municipal e do Ministério Público Estadual.

72. Em que pese o interessado tenha alegado que tais despesas foram pautadas no Projeto Câmara Cidadã (Resolução nº 165/2010), entendo que o Legislativo ao realizar despesas que não correspondem às ações do Poder Legislativo e desrespeitam as determinações deste Tribunal, acaba por caracterizar a prática de despesas antieconômicas que afrontam à Constituição Federal.

73. Acrescento a observação de que as despesas em comento alcançaram o valor de R\$ 537,700,00, representando 12,87% do total das despesas do Legislativo municipal, ou seja, uma proporção elevada e injustificada para as atividades descritas.

74. Destarte, acompanho os entendimentos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de que subsiste a irregularidade que evidenciou gastos com publicidade em face de atividades não relacionadas à função de órgão legislador. Logo, entendo que a grave afronta ao Princípio da Economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e a inobservância às determinações deste Tribunal, ensejam a irregularidade das contas em apreço.

75. Ante o exposto, e considerando que diante das advertências anteriores desta Corte de Contas, o gestor ao invés de cessar as despesas, multiplicou-as, reputo a irregularidade como gravíssima e proponho a aplicação de sanção ao responsável, no valor equivalente a 40 UPFs/MT e determinação à atual gestão para que se abstenha de realizar despesas antieconômicas com publicidade, bem como limite-se a realizar despesas inerentes à sua função de órgão legislador.

*2. KB10 PESSOAL GRAVE 10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).*

**2.1 Não provimento de cargo de natureza permanente (Assessor Jurídico) mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal) - Tópico - 3.12. PESSOAL.**

#### ***Justificativa da defesa***

76. Informou o interessado que em 2014 foi realizado um concurso público, explicando que no mês de abril, época de lançamento do edital, ainda não constava no plano de cargos e carreiras do Poder Legislativo o cargo de “advogado”, fato que impossibilitou a inclusão do respectivo cargo no mencionado concurso.

77. Justificou que a burocracia para promover a alteração legislativa atrasaria a realização do concurso para os cargos de contador e controlador, conforme determinação deste Tribunal.

78. Registrou que no final de 2014 foi aprovado novo plano de cargos e carreiras que contemplou o cargo efetivo de “advogado”. Diante disso, a atual gestão está discutindo a realização de um concurso público no presente exercício.

#### ***Análise Técnica***

79. A equipe técnica destacou que as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade apontada, uma vez que já existem determinações deste Tribunal para

realização de concurso público para as funções de caráter permanente (Acórdão nº 947/2007 e Resolução de Consulta nº 37/2011 - TCE).

80. Assinalou que o quadro de servidores da Câmara Municipal deve guardar a maioria dos cargos aos servidores efetivos, sendo a possibilidade de criação dos cargos em comissão uma limitada exceção aos cargos que guardam estrita relação pessoal com o agente político. Acrescentou que essa limitação garante o direito da comunidade ao amplo acesso aos cargos públicos e à estabilidade, importantes aos Princípios de Impessoalidade e Eficiência da Administração Pública.

81. Ressaltou que no presente caso, é evidente que não houve conexão entre os atos administrativos da Câmara e as determinações emanadas por este Tribunal, uma vez que devido à sua relevância, o cargo de “advogado” já deveria constar no plano em que foram criados os cargos de contador e controlador interno, pois desde 2007 este Tribunal estabeleceu que o cargo de natureza permanente deve ser provido por servidor efetivo (Acórdão nº 947/2007).

82. Finalizou sob o entendimento de que o fato do servidor não ser investido mediante concurso público acarreta instabilidade na prestação do serviço por ele exercido, pois vincula o seu parecer a quem o nomeou. Diante do exposto, concluiu pela permanência do apontamento.

### ***Manifestação Final***

83. Em sede de manifestação final o defendente informou que a atual gestão, visando a economicidade, está planejando a realização de novo concurso público para o cargo de advogado e para as demais funções que ensejam desempenho por servidor efetivo.

84. Informou ainda que foi nomeada uma comissão para promover os estudos acerca da demanda do órgão, cujo resultado será avaliado pelo atual gestor para fins de providências.

### **Posicionamento do Ministério Público de Contas**

85. A manifestação exarada pelo Ministério Público de Contas foi no sentido de que a prática de ato contrário ao regramento legal (§ 2º, do art. 37 da Constituição Federal) enseja a aplicação de multa ao gestor e determinação à gestão para que realize, dentro de prazo razoável a ser estabelecido pelo Conselheiro Relator, concurso público para provimento do cargo de advogado.

### **Conclusão do Relator**

86. Quanto ao cargo de assessor jurídico, cabe destacar que se trata de função exercida de forma contínua, razão pela qual o cargo deve estar contemplado no Plano de Cargos e Carreiras e ser provido por servidor concursado nos termos do artigo 37, II da Constituição Federal. Ademais, este Tribunal possui entendimento pacífico a esse respeito:

*Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2008. REVOGAÇÃO PARCIAL DA PARTE DISPOSITIVA DO ITEM 4 DA CITADA RESOLUÇÃO, BEM COMO DA PRIMEIRA EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 100/2006 E REVOGAÇÃO INTEGRAL DOS ACÓRDÃOS NºS 1.524/2003 E 947/2007. NOVA DELIBERAÇÃO NOS SEGUINTE TERMOS: PESSOAL. ADMISSÃO. FORMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. 1) Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas, permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II do artigo 37 da CF/1988. 2) Como formas excepcionais de ingresso no serviço público previstas pela Constituição estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V do artigo 37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX do artigo 37). 3) A criação de cargos em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança e do nutum, destinando-se exclusivamente ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento. 4) A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor, etc.), mas sim pela natureza de suas atribuições. 5) É necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante,*



*sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei. 6) Não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais. CONTRATOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. EXCEPCIONALIDADE. HIPÓTESES E REQUISITOS. 1) É permitida a contratação de serviços técnico profissionais especializados pela Administração Pública, independentemente de estarem compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo, nas seguintes hipóteses: a) quando o contingente de servidores existentes for insuficiente para o atendimento de uma sobrecarga sazonal e transitória na demanda por determinado serviço técnico; b) quando o corpo de servidores não for suficientemente especializado para satisfazer demandas por serviços singulares e complexos; ou, c) no caso de serviços jurídicos, quando houver conflito de interesses da instituição e dos servidores que poderiam vir a defendê-la. 2) Além da observância às hipóteses descritas no item anterior, a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados deve respeitar os seguintes requisitos: a) possuir objeto específico e especializado; b) a necessidade do serviço seja eventual ou não permanente; c) os serviços a serem contratados não podem se constituir em atividades típicas e exclusivas de Estado, a exemplo daquelas que impliquem na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, no exercício do poder de polícia ou na manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos; e, d) observância às regras de licitação e contratos administrativos estampadas na Lei nº 8.666/1993. 3) O descumprimento destas hipóteses e requisitos para a contratação de serviços técnico profissionais especializados compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo configura burla ao princípio do concurso público, caracterizando também a substituição indevida de servidores públicos, o que faz incluir o respectivo gasto no cômputo das despesas com pessoal, conforme estabelece o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. PESSOAL. ADMISSÃO. ADVOCACIA PÚBLICA. CONCURSO PÚBLICO. REGRA GERAL. EXCEÇÕES. 1) As atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo devidamente aprovado em concurso público. 2) É permitida a criação e provimento de cargos em comissão para o exercício de atribuições de direção ou chefia de unidade técnica jurídica de órgãos ou entidades públicas, bem como para assessoramento direto de autoridades, devendo existir, em ambos os casos, cargos de provimento efetivo para o exercício ordinário, corriqueiro e permanente das atribuições de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico. 3) As pequenas unidades administrativas, a exemplo de Câmaras Municipais e autarquias previdenciárias, a fim de atender à regra do concurso público para a admissão de Advogados/ Procuradores públicos, podem, mediante legislação local, definir a carga horária e a remuneração do respectivo cargo público compatíveis com a necessidade do serviço.<sup>16</sup> (destaque nosso)*

*Boletim de Jurisprudência – TCE/MT.*

#### **7. PESSOAL**

*7.1) Pessoal. Cargo de assessor jurídico. Atividades permanentes. Provimento do cargo. Concurso público.*

*O cargo de assessor jurídico, ao qual estão vinculadas as atividades permanentes de procuradoria jurídica, de representação judicial da administração e de emissão de pareceres jurídicos no âmbito de procedimentos administrativos como licitações e contratos, deve ser provido por meio de concurso público. (Contas Anuais de Gestão Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 77/2014 - Segunda Câmara. Processo nº 7.908-1/2013)<sup>17</sup>*

<sup>16</sup> Resolução de Consulta nº 33/2013 – TP, TCE/MT

<sup>17</sup> Boletim de Jurisprudência TCE/MT Ano 1|Nº 007|agosto de 2014.

87. Em que pese não conste determinação expressa no Acórdão nº 62/2013 (Contas de 2012) e tampouco no Acórdão nº 128/2014, decorrente do julgamento das Contas de Gestão de 2013, para a realização de concurso para o provimento do cargo de assessor jurídico, infere-se dos dispositivos acima citados que a função desempenhada pelo assessor jurídico é de natureza permanente; logo, deve ser desempenhada por servidor efetivo nos moldes do art. 37, II da Constituição Federal:

*A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvados as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.<sup>18</sup>*

88. No que concerne a alegação da defesa de que à época da realização do concurso o PCCS não contemplava o cargo de advogado, verifica-se que por meio da Lei Complementar nº 140/2014, especificamente no Anexo I - Lotacionograma - Quadros dos cargos efetivos, foi incluído um cargo de advogado no referido PCSS.

89. Entretanto, apesar do gestor ter providenciado a inclusão do cargo de advogado no PCSS, permaneceu a irregularidade no exercício em exame, uma vez que a função de assessor jurídico não foi desempenhada por servidor efetivo.

90. Destarte, proponho a aplicação de multa ao responsável no valor equivalente a 11 UPFs/MT e determinação à atual gestão para que, em observância ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, à Resolução de Consulta nº 33/2013 – TCE, promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de concurso público para o provimento do cargo de assessor jurídico e na sequência apresente a este Tribunal os documentos comprobatórios.

**3. NB 99 DIVERSOS GRAVE 99. Diversos a classificar 99.**

**3.1 Descumprimento da Determinação (b) proferida no Acórdão nº 128/2014 PC/2013-MT, referente a não regulamentação do artigo 18 da Lei nº 109/2012, de forma a estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagem a título de gratificação, desvinculada do desempenho do próprio cargo, vale dizer, direção,**

<sup>18</sup> Art. 37, II da Constituição Federal

***chefia ou assessoramento irregularidade não classificada (Reincidente). Tópico - 4.1 Descumprimento de determinação/recomendação do TCE/MT.***

***Justificativa da defesa***

91. Informou a defesa que a Lei Complementar nº 109/2012 foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº 140/2014 de 03/09/2014, a qual reestruturou o plano de cargos e carreiras do Legislativo. Relatou que as gratificações passaram a ser concedidas mediante critérios objetivos e criteriosamente discriminadas na Portaria de concessão, para execução de atividades que ultrapassam as atribuições habituais e que refletem responsabilidade acima daquelas determinadas na lei. Objetivando embasar os esclarecimentos apresentados o gestor citou a Consulta nº 771.253 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

92. Acrescentou ainda que a remuneração se dá pelo exercício do cargo, conforme as atribuições definidas em lei e a gratificação de função é efetuada levando em consideração a necessidade e importância do cargo, requerendo do gestor público a análise caso a caso, ocasião em que é observado o “merecimento do servidor no desempenho de suas funções”. Por fim, considerou que não é ilegal ou imoral o fato de privilegiar os profissionais que se destacam na Administração Pública.

***Análise Técnica***

93. No que concerne à Consulta citada, a unidade técnica constatou que foi equivocado o entendimento da defesa. Assinalou que a gratificação é uma vantagem pecuniária do servidor por exercício de função de direção, chefia ou assessoramento; logo, a gratificação é a própria remuneração para o servidor que ocupa a função de confiança, pois, no caso de servidor efetivo, esse tem as funções atribuídas ao seu cargo efetivo e quando ocupa função de confiança uma outra responsabilidade lhe é atribuída.

94. Considerou ainda que o servidor pode, mediante instrumento legal, optar pela remuneração do cargo em comissão ou pela sua remuneração de cargo efetivo acrescida de um percentual por executar essa nova atribuição. No entanto, ao servidor comissionado que não tem a remuneração do cargo efetivo, resta somente a gratificação de sua função.

95. Explicou que um acréscimo além de sua gratificação é ilegal mesmo que lhe seja atribuída função extra: primeiro, porque se for atribuída função além das do seu cargo existirá desvio de função; segundo, porque os subsídios, remuneração, gratificação ou outra nomenclatura que seja dada para caracterizar o vencimento do servidor comissionado deve corresponder à complexidade e a função das atividades, não podendo haver incremento com outra nomenclatura ou termo que convier.

96. Declarou que, da análise dos arts. 17, 18 e 35 da Lei nº 140/2014 (fls. 13/65 do Documento Digital nº 116629/2015), constatou-se que os servidores efetivos podem receber um acréscimo de até 100% dos seus vencimentos básicos para exercício de suas funções. Diante disso, considerou que a referida lei não estabeleceu critérios para a concessão das gratificações que explique a variação desse percentual, a qual pode variar de 1 a 100%.

97. Ademais, verificou-se que a referida lei também estabelece gratificação para os servidores comissionados com critérios subjetivos de importância, como intensidade de dedicação e nível de responsabilidade que exija demanda de esforço e criatividade.

98. Sob o entendimento de que tais exigências são inerentes aos cargos, inclusive exigíveis de servidores efetivos, a unidade técnica ressaltou que servidores que exerçam suas funções de forma irresponsável e sem comprometimento são passíveis de processo administrativo e demissão quando efetivos e de sumária demissão no caso dos comissionados.

99. Pelas razões expostas, se manifestou pela manutenção da irregularidade e pela proposta de determinação à atual gestão para que seja alterada/revogada a Lei nº 140/2014.

### ***Manifestação Final***

100. Por ocasião das alegações finais, a defesa pontuou que a comissão citada no apontamento anterior, poderá propor a melhor alternativa para solucionar o presente questionamento, uma vez que poderá analisar cada caso, bem como as atribuições e a adoção de critérios objetivos para a aferição das gratificações, de modo a atender as disposições deste Tribunal.

101. Finalizou declarando que a concessão de gratificações sempre considerou o perfil profissional e o comprometimento do servidor, ou seja, aquele que se destaca dos demais, realizando atividades que vão além de suas obrigações. Assim, entendeu que tal fato não configurou concessão esparsa e sem critérios, pois, foi pautada no mérito profissional visando a motivação do servidor e a consequente progressão na carreira.

### ***Posicionamento do Ministério Público de Contas***

102. O Ministério Público de Contas anuiu com o entendimento técnico.

### ***Conclusão do Relator***

103. Inicialmente cumpre destacar que o descumprimento apontado corresponde à seguinte determinação:

*b) regulamente o artigo 18 da Lei nº 109/2012, de forma a estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagem a título de gratificação, desvinculada do desempenho do próprio cargo, vale dizer, direção, chefia ou assessoramento - irregularidade não classificada – subitem 4.10<sup>19</sup>;*

---

19 Acórdão nº 128/2014 – PC, TCE/MT

104. Conforme entendimento técnico, os arts. 17, 18 e 35 da Lei Complementar nº 140/2014, não estabelecem critérios objetivos para a concessão das gratificações. Ademais, a referida lei dispõe que os servidores efetivos podem receber acréscimos de até 100% dos seus vencimentos básicos para o exercício de suas funções:

#### **DOS VENCIMENTOS E DA REMUNERAÇÃO**

**Art. 17.** Os vencimentos mensais estão estabelecidos em moeda corrente oficial, por cargo por cargo, classe, nível e referência de vencimento, especificados nas tabelas constantes dos Anexos I e II, admitida a gratificação de até 100% aos servidores que por sua importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade requerida exija singular demanda de criatividade e esforço.

**Parágrafo único.** As revisões, os reajustes e os aumentos a serem concedidos obedecerão aos termos estabelecidos por legislação municipal, observada a política de remuneração definida nesta lei, assim como o seu escalonamento e os respectivos interstícios de referências, tendo como data base para revisão anual, para recomposição das perdas inflacionárias, o mês de maio.

**Art. 18.** Fica instituído o Adicional por Responsabilidade Técnica na forma a seguir estabelecida:

**I** - aos ocupantes de cargos efetivos, se atuarem em procedimentos licitatórios na comissão de licitação, o correspondente a até 50% (cinquenta por cento) dos vencimentos básicos, se atuarem como membros e até 100% (cem por cento) dos vencimentos básicos, se atuarem como presidente ou pregoeiro;

**II** - ao ocupante do cargo de contador, se responsáveis pelo registro contábil e pela prestação de contas da Câmara, o correspondente a até 100% (cem por cento) dos vencimentos básicos.

**III** - ao ocupante do cargo de advogado, quando atuar em defesa dos direitos do Poder Legislativo Municipal, o correspondente a até 100% (cem por cento) dos vencimentos básicos.

(...)

#### **CAPÍTULO III**

#### **DOS VENCIMENTOS E DA REMUNERAÇÃO**

(...)

**Art. 35.** Por ato do presidente do Poder Legislativo Municipal poderá ser concedida gratificação de até 100% (cem por cento), aos servidores do quadro de cargos comissionados, que por sua importância, intensidade de dedicação e nível de responsabilidade requerida exija singular demanda de esforço e criatividade<sup>20</sup>.

105. Em que pese o gestor tenha adotado providências objetivando atender à determinação imposta, essas não se mostraram eficientes, pois embora tenha sido criada uma nova lei, permaneceram os vícios apontados na Lei nº 109/2012.

106. Considerando o entendimento apresentado na proposta de voto preliminar de que os arts. 17, caput, e o art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014 não são aplicáveis para  
20 Lei Complementar nº 140/2014

pautar as despesas concernentes à concessão das gratificações, considero que a determinação em análise não foi atendida. Logo, acolho os entendimentos técnico e do Ministério Público de Contas e considero caracterizado o descumprimento apontado.

107. Destarte, proponho a aplicação de sanção ao responsável no valor equivalente a 20 UPFs/MT, bem como determinação à atual gestão para que, suspenda imediatamente a concessão de gratificação com base nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014 e, em observância ao Princípio da Impessoalidade (ao art. 37 da Constituição Federal e art. 219 da Constituição Estadual) e às pontuações elencadas nas razões de voto da preliminar, regulamente no prazo de 60 (sessenta) dias, a concessão de gratificação aos servidores do Legislativo de Lucas do Rio Verde.

108. Oportunamente, alerto o atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo, no sentido de que despesas pautadas nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014, serão consideradas ilegais e ilegítimas por este Tribunal e ensejarão a aplicação de sanção ao responsável.

109. Por derradeiro, considero adequado o julgamento pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, relativas ao exercício de 2014 e, ainda, pela aplicação de multas ao gestor e expedição de determinações e alerta à atual gestão.

#### **Resumo das Irregularidades Remanescentes**

**1. JB 01 DESPESAS GRAVE 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).**

**1.1 Desvio de finalidade. Foram liquidados R\$ 537.700,00 e pagos R\$ 423.085,58, com organização de eventos e campanhas publicitárias relacionadas com saúde, assistência social e justiça dos poderes executivos municipal e estadual. Tópico 3.2. Despesas.**

#### **Sanção proposta**

*Aplicação de multa ao responsável, no valor equivalente a 40 UPFs/MT.*

#### **Determinação proposta**

*Determinar à atual gestão que, em observância ao Princípio da Economicidade (art. 70 da Constituição Federal), abstenha-se de realizar despesas antieconômicas com publicidade, bem como limite-se a realizar despesa inerente à função de órgão legislador.*

*2. KB10 PESSOAL GRAVE 10. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).*

**2.1 Não provimento de cargo de natureza permanente (Assessor Jurídico) mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). Tópico 3.12. PESSOAL.**

**Sanção proposta**

*Aplicação de multa ao responsável, no valor equivalente a 11 UPFs/MT.*

**Determinação proposta**

*Determinar à atual gestão que, em observância ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e à Resolução de Consulta nº 33/2013 – TCE, promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de concurso público para o provimento do cargo de assessor jurídico e na sequência apresente a este Tribunal os documentos comprobatórios.*

*3. NB 99 DIVERSOS GRAVE 99. Diversos a classificar 99.*

**3.1 Descumprimento da Determinação (b) proferida no Acórdão nº 128/2014 PC/2013-MT, referente a não regulamentação do artigo 18 da Lei nº 109/2012, de forma a estabelecer critérios objetivos para a concessão de vantagem a título de gratificação, desvinculada do desempenho do próprio cargo, vale dizer, direção, chefia ou assessoramento irregularidade não classificada (Reincidente). Tópico 4.1 Descumprimento de determinação/recomendação do TCE/MT.**

**Sanção proposta**

*Aplicação de multa ao responsável, no valor equivalente a 20 UPFs/MT.*

**Determinação proposta**

*Determinar à atual gestão que, suspenda imediatamente a concessão de gratificação com base nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014 e, em observância ao Princípio da Impessoalidade (ao art. 37 da Constituição Federal e art. 219 da Constituição Estadual) e às pontuações elencadas nas razões de voto da preliminar, regulamente no prazo de 60 (sessenta) dias, a concessão de gratificação aos servidores do Poder Legislativo de Lucas do Rio Verde.*

**Alerta proposto**

*Alerto ao atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo, no sentido de que despesas pautadas nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014, serão consideradas ilegais e ilegítimas por este Tribunal e ensejarão a aplicação de sanção ao responsável.*

**III. DISPOSITIVO DO VOTO**

110. Ante o exposto, em dissonância com o Parecer nº 3.349/2015, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e, com fulcro nos artigos 47, inciso II

e 212 da Constituição Estadual, artigo 16 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 194, incisos I e III da Resolução nº 14/2007, apresento proposta de VOTO no sentido de:

I) **Julgar IRREGULARES** as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014 da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, gestão do Sr. Airton Callai;

II) **Aplicar** multa nos termos do artigo 75, incisos I, III e IV da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, incisos II e III da Resolução nº 14/2007 e Resolução nºs 17/2010 e 02/2005 ao Sr. Airton Callai, no valor equivalente a 71 UPFs/MT, sendo:

a) 40 UPFs/MT em virtude da realização de despesa com publicidade, consideradas antieconômicas (R\$ 537.700,00), que evidenciou afronta ao Princípio da Economicidade, art. 70 da Constituição Federal e desrespeito às determinações exaradas por este Tribunal e conseqüentemente, ensejaram a irregularidade das contas (irregularidade 1.1);

b) 11 UPFs/MT em razão de que no exercício de 2014 a função de assessor jurídico não foi exercida por servidor efetivo, contrariando o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal e na Resolução de Consulta nº 33/2013 - TCE (irregularidade 2.1); e

c) 20 UPFs/MT em face do descumprimento de determinação imposta por meio do Acórdão nº 128/2014 – PC, item “b” (irregularidade 3.1).

III) **Determinar** à atual gestão que:

a) em observância ao Princípio da Economicidade (art. 70 da Constituição Federal), abstenha-se de realizar despesas antieconômicas com publicidade, bem como limite-se a realizar despesas inerentes à função de órgão legislador;

b) em obediência ao disposto no artigo 37, II da Constituição Federal e na Resolução de Consulta nº 33/2013 – TCE, promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realização de concurso público para o provimento do cargo de assessor jurídico e posteriormente apresente a este Tribunal os documentos comprobatórios; e

c) suspenda imediatamente a concessão de gratificações fundamentadas nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014 e em observância ao Princípio da Impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal e art. 219 da Constituição Estadual) e às pontuações elencadas nas razões de voto da preliminar, regulamente no prazo de 60 (sessenta) dias, a concessão de gratificação aos servidores do Legislativo de Lucas do Rio Verde.

111. Alerto ao atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo, no sentido de que despesas pautadas nos artigos 17, caput e art. 35 da Lei Complementar nº 140/2014, serão consideradas ilegais e ilegítimas por este Tribunal e ensejarão a aplicação de sanção ao responsável e ainda, que a desobediência às determinações ora impostas poderão ensejar a reprovação das contas subseqüentes.

112. Ressalto que as multas impostas deverão ser recolhida aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 dias, conforme disposto no art. 286, § 1º, da Resolução nº 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

113. Por fim, determino o encaminhamento de cópia destes autos e da respectiva decisão ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e eventual ajuizamento de Ação de Inconstitucionalidade dos arts. 17, caput e 35 da Lei Complementar nº 140/2014 que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, fixa o quadro de pessoal, classifica cargos, função, nível e referência, da Administração Pública do Poder Legislativo do Município de Lucas do Rio Verde e dá outras providências.

114. É a proposta de voto.

Gabinete do Conselheiro Substituto, em Cuiabá, 17 de novembro de 2015.

**Conselheiro LUIZ HENRIQUE LIMA**  
**Conselheiro Substituto**