

Processo Nº	Decisão Nº	Tipo:	Tipo da Multa:	Multa:	Tipo da Glosa :
213250/2016	1024/2016	DECISÃO SINGULAR		NÃO	
Glosa:	Julgamento:	Publicação:	Divulgação:	Notificação 01:	Notificação 02:
	23/11/2016	24/11/2016	23/11/2016		
Status da Conclusão:					
DEFERIR					

Decisão

JULGAMENTO SINGULAR Nº 1024/SR/2016.

PROCESSO Nº: 21.325-0/2016
REPRESENTANTE: SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 5ª RELATORIA
PRINCIPAL: PREFEITURA DE JUARA
GESTOR: EDSON MIGUEL PIOVESAN
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA

MEDIDA CAUTELAR DE SUSTAÇÃO DE ATO INAUDITA ALTERA PARS

Trata-se de Representação de Natureza Interna instaurada pela Equipe de Auditora da 5ª Relatoria, com pedido de concessão de medida cautelar, sob fundamento no art. 225 do Regimento Interno do TCE/MT, noticiando a existência de aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do atual prefeito de Juara, bem como possível irregularidade envolvendo a disponibilização irregular de vagas em concurso público realizado pela prefeitura do mencionado município.

Em sua peça preambular a Equipe Técnica da 5ª Relatoria (Doc. nº 203.806/2016), aduz que “o Edital do Concurso Público nº 001/2016, foi editado na data de 11/03/2016 e foi publicado na data de 21/03/2016, no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso, conforme documentos de fls. 03/17 e 27/40 do Anexo 02. Posteriormente, na data de 31/03/2016, foi editado o edital de retificação e ratificação do concurso, o qual foi publicado no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso na data de 04/04/2016, conforme documentos de fls. 41/55 e 66/77 do Anexo 02. Observe-se que ambos os editais foram assinados pelo prefeito municipal de Juara, Sr. Edson Miguel Piovesan.”

Prossegue a Equipe Técnica, pontuando, que restou verificado, “no edital de retificação e ratificação (fls. 41/55 do Anexo 02), o concurso abriu o total de 50 vagas, restando constatado que, as 50 vagas foram distribuídas para 37 cargos (observando-se que para 4 cargos, na verdade, não há vagas, o concurso era apenas para cadastro de reserva), conforme descrito na tabela 1, constante do relatório técnico.”

Há mais, esclarece a Equipe Técnica, que, “conforme documentos de fls. 79/114 do Anexo 02, que o resultado final do concurso foi homologado por meio do Decreto Municipal nº 1.064/2016. A publicação do referido decreto ocorreu na data de 01/06/2016 no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso, o que pode ser verificado no endereço eletrônico <https://diariomunicipal.org/mt/amm/publicacoes/158712/>. Mencione-se que a publicação foi retificada na data de 03/06/2016.”

De outro tanto, a peça de ingresso formulada pela Secex da 5ª Relatoria, constatou ainda, que, restou demonstrado a disponibilização de vagas para os cargos de pregoeiro e de médico especialista, sendo que no lotacionograma da prefeitura inexistia vaga para pregoeiro e no PCCS da prefeitura inexistia o próprio cargo de médico especialista com carga horária semanal de 20 horas.

Por fim, a presente RNI descreve a existência de gritante aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do atual prefeito de Juara, situação esta que ofende a Lei Complementar nº 101/2000.

Em razão das irregularidades e ilegalidades relatadas, que representam um fundado risco de grave lesão ao erário e de potencial ineficácia de futura decisão de mérito, propõem os auditores, a adoção de medida cautelar, visando a suspensão do procedimento licitatório em questão.

É o breve relato do necessário:

Preliminarmente conheço da Representação de Natureza Interna, exarando **JUÍZO POSITIVO DE ADMISSIBILIDADE**, uma vez que foi proposta por parte legítima na forma do que dispõe o artigo 224, II, "a" do RITCMT; dirige-se contra jurisdicionado deste E. Tribunal de Contas (artigo 71 CF/88); versa sobre matéria ainda não submetida à deliberação plenária por ocasião do julgamento de outro processo (§ 3º do artigo 219 do RITCMT); e está acompanhada de indícios dos atos e fatos representados com substancial colação de provas que indicam a existência das ilegalidades alegadas (caput do artigo 219 do RITCMT).

Colhe-se dos autos, que restou constatado pela Equipe de Auditoria da 5ª Relatoria, a existência de aumento de gasto com pessoal em período vedado pela legislação, sendo imperioso mencionar, que este o exercício de 2016 é ano eleitoral, portanto, correspondente ao último ano do mandato dos prefeitos municipais (gestão 2013/2016).

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – LC 101/2000, trata do controle da despesa total com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, conforme parágrafo único do art. 21, a seguir transcrito:

"Art. 21. [...]"

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20."

Ou seja, verifica-se, pois, que, o dispositivo não está sendo observado pela gestão da prefeitura de Juara, conforme demonstra a análise dos servidores demitidos/desligados e admitidos na prefeitura a partir 05/07/2016 deste ano, bem como dos gastos com pessoal no exercício de 2016, realizados pela equipe técnica.

Nesse sentido, com base no demonstrativo analítico das ocorrências mensais relativas ao pessoal desligado/admitido (documentos de fls. 11/21 do Anexo 01), os auditores elaboraram a tabela abaixo, na qual constam o número de servidores demitidos/desligados e o número de servidores admitidos na prefeitura de Juara a partir de 05/07/2016.

Tabela 4. Quantitativo de servidores demitidos/exonerados/aposentados e dos servidores admitidos pela prefeitura de Juara no período de 05/07/2016 a 31/10/2016.

(A) - Mês de referência	(B) - Vacância por posse em novo cargo	(C) - Demitidos ou exonerados(D) - Admitidos ou aposentados	(E) Diferença D – C	
Julho (a partir do dia 05)	2	14	18	4
Agosto	0	14	21	7
Setembro	0	6	8	2
Outubro	0	3	7	4
TOTAIS	2	37	54	17

Fonte: documentos de fls. 11/21 do Anexo 01.

Neste contexto, conforme esclarecido pela Equipe Técnica, os servidores indicados nos demonstrativos de exonerados/demitidos foram divididos em duas categorias, conforme colunas B e C da tabela acima. Isso porque os servidores que assumiram novo cargo na prefeitura de Juara, não reduzem os gastos com pessoal, ou seja, eles continuam recebendo remuneração da prefeitura.

Portanto, os servidores que de fato impactam nos gastos com pessoal são aqueles relacionados nas colunas C e D da tabela acima. Nesse sentido, os servidores relacionados na coluna C (demitidos/exonerados/aposentados) reduzem os gastos da folha de pagamento, já os servidores da coluna D (admitidos) aumentam esses gastos.

De mais a mais, consoante exposto na tabela, no período de 05/07/2016 a 31/10/2016 a gestão da prefeitura de Juara demitiu/exonerou/aposentou 37 servidores, enquanto admitiu 54, ou seja, foram admitidos 17 funcionários além do número de demitidos/exonerados/aposentados.

Apresenta ainda a equipe técnica, tabelas em que constam os gastos com pessoal do executivo municipal em comparação com a receita corrente líquida (RCL) do município de Juara, separando-se por períodos (janeiro a junho de 2016 e julho a setembro de 2016).

Tabela 5. Despesa com pessoal do executivo e RCL do município (período de jan./2016 a jun./2016) em reais

(A) Mês referência	(B) Despesa de prefeitura	(C) Pessoal Indenizações	(D) Sentenças judiciais	(E) Salário servidora do PREV-Juara	(F) Despesa líquida (B – C – D + E)	(G) Despesa pessoal RCL
Jan./16	3.136.165,49	56.583,29	2.596,00	4.511,92	3.081.498,12	7.221.448,11
Fev./16	3.154.519,53	33.612,34	2.596,00	7.163,49	3.125.474,68	6.023.392,24
Mar./16	3.209.018,07	49.139,34	2.596,00	5.511,92	3.162.794,65	6.225.020,92
Abr./16	3.317.230,53	0,00	2.596,00	4.947,41	3.319.581,94	7.729.730,02
Mai./16	3.438.041,82	6.889,14	2.596,00	4.947,41	3.433.504,09	7.750.767,58
Jun./16	3.443.724,51	22.495,96	2.596,00	7.861,47	3.426.494,02	6.925.288,80
TOTAIS					19.549.347,50	41.875.647,67

Fonte: fls. 22 do Anexo 01.

Tabela 6. Despesa com pessoal do executivo e RCL do município (período de jul./2016 a set./2016) em reais

(A) Mês referência	(B) Despesa de prefeitura	(C) Pessoal Indenizações	(D) Sentenças judiciais	(E) Salário servidora do PREV-Juara	(F) Despesa líquida (B – C – D + E)	(G) Despesa pessoal RCL
Jul./16	3.677.564,64	88.148,89	2.596,00	4.947,41	3.591.767,16	6.781.386,21
Ago./16	3.642.991,70	68.970,69	2.596,00	4.947,41	3.576.372,42	5.868.231,77
Set./16	3.553.076,81	55.788,53	2.596,00	4.937,12	3.499.629,40	5.610.503,14
TOTAIS					10.667.768,98	18.260.121,12

Fonte: fls. 23 do Anexo 01.

Portanto, levando-se em consideração as duas tabelas acima, faz-se, na tabela seguinte, a análise do comprometimento da RCL com as despesas de pessoas nos dois períodos considerados.

Tabela 7. Demonstrativo do comprometimento da RCL com gastos de pessoal por período (em reais)

Item	Total (jan/jun de 2016)	Total (jul/set de 2016)
(1) Despesa com pessoal líquida	19.549.347,50	10.667.768,98
(2) RCL	41.875.647,67	18.260.121,12
Percentual: (1)/(2)	46,68%	58,42%

Fonte: tabelas 5 e 6, acima.

Ademais, restou comprovado, que, o gasto de pessoal do executivo municipal comprometeu 46,68% da receita corrente líquida do município no período de janeiro a junho de 2016; Já no período de julho a setembro de 2016 os gastos com pessoal comprometeram 58,42% dessa receita.

É certo que o cálculo da despesa com pessoal leva em consideração o gasto dos últimos 12 meses e na tabela está sendo levado em consideração apenas alguns meses, o que pode gerar distorções. Porém, em não sendo tomadas medidas corretivas, também resta evidente que a próxima gestão, que assumirá a prefeitura de Juara em 01/01/2017, enfrentará sérios problemas relacionados com o limite de gastos com pessoal.

A título de elucidação do tema, verifica-se, que, a partir das tabelas 5 e 6, acima, também é possível calcular o gasto médio mensal com pessoal, considerando-se os dois períodos (janeiro a junho de 2016 e julho a setembro de 2016).

Tabela 8. Análise do gasto médio mensal com pessoal por período em reais

(A) Gasto total (jan./jun. 2016)	(B) de Gasto total (jul./set. 2016)	(C) de Média mensal (jan./jun. de 2016)	(D) Média mensal (jul./set. de 2016)	(E) Diferença D – C
19.549.347,50	10.667.768,98	3.258.224,58	3.555.922,99	297.698,41

Fonte: tabelas 5 e 6, acima.

No período de janeiro a junho de 2016 o gasto mensal médio com pessoal do executivo municipal era de R\$ 3.258.224,58. Já no período de julho a setembro o gasto médio passou para R\$ 3.555.922,99. Desta forma, verifica-se que nos meses compreendidos nos últimos 180 dias do mandato do atual prefeito, o gasto com pessoal teve um aumento médio de R\$ 297.698,41, o que demonstra irregularidade em face do disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Frente a este contexto, entendo, salvo melhor juízo, que, tal situação, por si só, já é indicativo de que está ocorrendo aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do atual prefeito municipal de Juara.

Como é de conhecimento geral, a Lei Complementar 101/2000, foi um importantíssimo instrumento criado pelo legislado constituinte, como forma de controlar os gastos públicos, notadamente, impondo e exigindo, uma cultura política nova, de modo que a competência do administrador público será dimensionada pela **"disciplina e pela responsabilidade com que são geridos os recursos públicos, só permitindo que se gaste aquilo que a sociedade, de forma transparente, esteja efetivamente disposta a custear"** (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. In. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo : Saraiva, 200, p.155/156.)

Neste diapasão, resta claro, portanto, que o principal objetivo da norma legal em comento é reprimir o uso privado dos bens e dinheiros públicos, o que significa despesa com pessoal despida de moralidade e legitimidade, porque, de forma direta e indireta, estará a beneficiar o gestor, seja com relação a futuros mandatos eletivos, seja sob o manto de eficiência de sua administração, contabilizando, assim, o "bônus" das benesses irregularmente concedidas às custas de legar, aos seus sucessores, as despesas que tornam ilegal sua gestão, indevidamente "eficiente e exitosa", inviabilizando, até, gestões posteriores.

É exatamente esta ilicitude de conduta que a lei veda, como bem esclarece o estudo realizado pelo Exmº Sr. Conselheiro do Tribunal de Contas do RS Dr. Helio Saul Mileski, intitulado Algumas questões jurídicas controvertidas da lei complementar nº 101, de 05.05.2000, quando, ao analisar o contido no parágrafo único do art. 21 da LRF, assim se manifesta:

"Pela generalidade aparente da norma, em princípio, parece estar vedada a expedição de todo e qualquer ato, posto que a norma expressa a nulidade 'do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato', sem proceder delimitação ou admitir exceções ao regramento. Não me parece ser este o objetivo do regramento da lei, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade. Conforme já salientei no presente trabalho, a norma tem cunho de moralidade pública, no sentido de ser evitado o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros. Dessa forma, a questão da nulidade prevista no parágrafo único, conforme o acima especificado, tem de ser visualizada consoante o princípio constitucional da proporcionalidade, com o ato praticado pelo administrador sendo entendido na correlação que deve existir entre a conseqüência prevista, a finalidade buscada pela norma e os meios utilizados pelo agente."

Neste esteira, cabe ressaltar, ademais, que o elemento, que balizará a subsunção, ou não, do ato administrativo que acarreta aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato, indispensável para conferir-lhe a necessária legitimidade, será, sempre, a urgente satisfação do interesse público, que compreende, também, a continuidade dos serviços prestados pelo órgão ou Poder, o que demandará, sem dúvida, o provimento de cargos e a realização de concurso público, designações de funções gratificadas e substituições, pagamento de ajuda de custo, dentre outros itens, mesmo os não previstos em lei editada anteriormente ao período indicado pela lei, ainda que em condições específicas e excepcionais, como à frente demonstrar-se-á.

A esta conclusão se chega quando se constata que o objetivo daquele dispositivo da LRF é impedir o endividamento em final de mandato, legando dívidas ao sucessor e subjugando-o a atos discricionários do gestor público anterior, praticados em seu exclusivo interesse pessoal, sendo objetivo daquela norma impor "maior seriedade no exercício do poder de gasto", como bem assinala Carlos Pinto Coelho da Mota.

Na dicção de Maria Sylvia Di Pietro, o dispositivo não proíbe

1. "os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição" (grifou-se).

Em sede de cognição sumária, é possível extrair do presente processo os requisitos necessários à adoção de Medida Cautelar "Inaudita Altera Pars", quais sejam, o "fumus boni iuris" e o "periculum in mora", senão vejamos:

Conforme se infere da peça inicial, o **fumus boni iuris** está presente, tendo em vista que, conforme demonstrado, está ocorrendo aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do atual prefeito de Juara, situação esta que encontra-se em total desobediência com o que determina o Art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, fato este, que por si só, já é suficiente para o deferimento do pleito.

De outro lado o **periculum in mora** se assenta, em razão ocorrência de grave dano ao erário, considerando que restam menos de dois meses para findar o mandato do atual prefeito, de modo que a nova gestão poderá enfrentar sérias dificuldades com o limite de gastos de pessoal, situação esta que, certamente, poderá causar um verdadeiro caos administrativo na gestão municipal.

Neste viés, cabe registrar, que a gestão pública, atualmente, obteve contornos importantes, frente a uma população indignada com má aplicação do dinheiro público, seguida de uma administração deficitária, assim, para coibir tal deficiência há a fiscalização dos órgãos competentes e no caso uma das finalidades precípua desta Corte de Contas, com a ajuda de leis que dificultam tais desvios de condutas.

Considerando a flagrante irregularidade detectada na presente Representação de Natureza Interna formulada e, atendidos os requisitos necessários para a impetração de medida cautelar, fumaça do bom direito e o perigo na demora, necessária a concessão da Medida Cautelar suscitada, tendo em vista a existência grave ofensa aos princípios da moralidade e isonomia fixados na Lei Complementar nº 101/2000, que pode resultar em grave dano ao erário do Município de Juara.

Assim, em razão das irregularidades e ilegalidades relatadas, que representam um fundado risco de grave lesão ao erário e de potencial ineficácia de futura decisão de mérito, no caso em tela, **com arrimo no que dispõe o Art. 297 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, de Ofício entendo ser necessário à adoção de medida cautelar, visando a suspender novas nomeações de aprovados em concurso público ou de novas contratações temporárias de pessoal, salvo nos casos de imperiosa necessidade/urgência, o que deverá ser devidamente demonstrado.**

DISPOSTIVO

ANTE O EXPOSTO, considerando o exercício do poder geral de cautela, e com fulcro no art. 82 da Lei Complementar nº 269/2007, c/c arts. 89, caput e incisos I, IV, VIII, XIII e XV; 297, caput e inciso II; e 298, incisos III e IV do Regimento Interno desta Corte de Contas, e em face da existência dos requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, concedo, liminarmente e inaudita altera pars, a cautelar, para o fim de:

I - Determinar, ad cautelam e ad referendum do Plenário, que a Prefeitura de Juara, na pessoa de seu Prefeito **Sr. EDSON MIGUEL PIOVESAN**, suspenda imediatamente, novas nomeações de aprovados em concurso público ou de novas contratações temporárias de pessoal, salvo nos casos de imperiosa necessidade/urgência, o que deverá ser devidamente demonstrado.

Nos termos do artigo 83, inciso IV, da Lei 269/2007, com vistas a dar efetividade a cautelar ora concedida, fixo multa diária individual aos responsáveis, Sr. EDSON MIGUEL PIOVESAN, por seu eventual descumprimento no importe de 50 UPFs-MT, com fulcro no artigo 297 do RITCMT;

II - DETERMINO A CITAÇÃO, com urgência, em consonância com o artigo 227, III da Resolução nº 14/2007, do **Sr. EDSON MIGUEL PIOVESAN** para que promova o imediato cumprimento da vertente decisão, adotando todas as necessárias providências no âmbito administrativo, a contar da intimação da presente ordem, sob pena das sanções legais previstas nesta decisão;

Publique-se