



**PROCESSO Nº : 32.747-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI**  
**GESTOR : FÁBIO MAURI GARBUGIO (PREFEITO)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL**

### **PARECER Nº 3.576/2018**

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI. CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL E PROGRESSÕES FUNCIONAIS A SERVIDORES DO MUNICÍPIO EM DESACORDO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RETIFICAÇÃO DO PARECER Nº 1531/2018. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DESTA REPRESENTAÇÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTA E EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO.

## **1. RELATÓRIO**

1. Retornam os autos de **Representação de Natureza Interna com pedido de medida cautelar**, advinda de fiscalização realizada por meio de acompanhamento simultâneo com inspeção *in loco* na Prefeitura de Alto Taquari, para suspender a concessão e os pagamentos de despesas relacionadas à Revisão Geral Anual (RGA) e à progressão de carreira dos servidores da referida municipalidade, concedidas sem apresentação de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário.



2. A **equipe técnica** afirma que, no curso do acompanhamento simultâneo que ensejou esta Representação, verificou-se risco real às finanças do Poder Executivo de Alto Taquari em razão da:

- a) edição da Lei Municipal 883/2017, que recompôs perdas salariais dos servidores públicos, sem observar a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro;
- b) edição de portarias e decretos que fizeram progredir na carreira funcionários do Município, sem observar a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro.<sup>1</sup>

3. Diante da situação acima explicitada, a equipe técnica sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1) admitir o processo como Representação de Natureza Interna, pois presentes os requisitos do art. 219, do Regimento Interno, após sua autuação pelo Secretário de Controle Externo;

4.2) deferir medida cautelar, sem prévia oitiva da parte, com fundamento no art. 297, *caput*, do Regimento, para determinar ao Exmo. Prefeito de Alto Taquari, Sr. Fábio Mauri Garbugio, que faça sua Administração se abster de conceder e/ou pagar despesas relacionadas à (i) Revisão Geral Anual (RGA) e/ou à (ii) progressão de carreira dos servidores municipais de Alto Taquari, fundamentadas na Lei Municipal 883/2017 e nas Portarias e Decretos delineados nesta peça; e

4.3) diligenciar o Exmo. Prefeito de Alto Taquari (Sr. Fábio Mauri Garbugio) e o Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari (Sr. Ivan Marion de Borba), para que enviem a este Tribunal:

4.3.1) a íntegra dos autos (inclusive anexos) que compuseram o Projeto que culminou na edição da Lei Municipal 883/2017, incluindo as estimativas de impacto orçamentário e financeiro alusivas às despesas criadas, bem como a apreciação dessas projeções pela Câmara Municipal; e

4.3.2) a íntegra (inclusive anexos) do estudo de impacto orçamentário e financeiro – para 2017, 2018 e 2019 – que eventualmente acompanhou os atos normativos infralegais (portarias e decretos) que deferiram a servidores públicos municipais progressão na carreira.

4. Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator para

<sup>1</sup> Documento digital 302399/2017, pág. 4.



deliberação acerca de **medida cautelar** suscitada pela unidade instrutiva, nos termos do que dispõe o art. 297 do Regimento Interno do TCE/MT.

5. Mediante a Decisão Singular nº 837/MM/2017 (documento digital nº 312861/2017), o Conselheiro Relator proferiu **juízo de admissibilidade positivo** acerca da presente representação de natureza interna, com fundamento no art. 89, IV do Regimento Interno do TCE/MT.

6. Outrossim, entendeu estarem presentes os pressupostos para a **concessão da medida cautelar** pleiteada sem a oitiva da outra parte, quais sejam, o *fumus bonis iuris*, consistente na verossimilhança dos apontamentos realizados pela unidade instrutiva acerca do aumento de despesas obrigatória de caráter continuado sem o prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, assim como o *periculum in mora*, em função da possibilidade de acarretar sérios prejuízos às contas públicas do citado Município, em razão do real risco de desequilíbrio fiscal e financeiro, decorrente do aumento dos gastos com pessoal.

7. Em sua parte dispositiva, a decisão foi assim proferida (grifos originais):

**Posto isso, preenchidos os requisitos de admissibilidade exigidos pelo** Regimento Interno deste Tribunal, **RECEBO** a Representação de Natureza Interna formalizada **pela SECEX desta Relatoria, e concedo a medida cautelar proposta**, nos termos do art. 297, *caput*, do RITCE/MT, sem a necessidade de prévia notificação da Prefeitura Municipal de Alto Taquari, em razão da existência de elementos fortemente suficientes para a formação de minha convicção.

**Determino**, assim, a **imediata suspensão da concessão de pagamentos de vantagens remuneratórias à servidores municipais relacionadas à Revisão Geral Anual (RGA) e/ou Progressão de Carreira**, conforme permissivo pela Lei Complementar Municipal 883/2017, pelas 16 Portarias e pelos 04 Decretos mencionados, sob pena de multa diária de 03 UPF's em caso de descumprimento desta, nos termos do artigo 75, IV, da LOTCE/MT.

**Determino** também que o Gestor Municipal, Sr. Fábio Mauri Garbugio e o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Ivan Marion de Borba, encaminhem a este Tribunal de Contas a íntegra dos autos que compuseram o Projeto de lei que culminou nas edições da Lei Complementar Municipal 883/2017, das referidas Portarias e dos referidos Decretos aqui mencionados, além de todos os documentos acerca do estudo do impacto orçamentário e financeiro face a concessão da recomposição das perdas salariais e/ou



progressão de carreira dos servidores municipais para 2017, 2018 e 2019 para fins de verificação da existência, suficiência e adequação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro ali colacionada, nos termos exigidos pelo art. 113 do ADCT, da Constituição Federal e pelos artigos 16 e 17 da LRF.

Por fim, determino que a Secex desta Relatoria proceda a apuração exata dos limites estabelecidos pela LRF em relação às despesas de pessoal do referido Município.

8. Vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação acerca da medida cautelar, tendo este *Parquet* de Contas opinado por meio do Parecer nº 5.631/2017 (documento digital nº 314858/2017) pela concessão da medida acautelatória.

9. Submetida à apreciação do Tribunal Pleno, nos termos do art. 302 da Resolução nº 14/2007, a medida cautelar acima referida foi **homologada** nos exatos termos da decisão singular proferida nestes autos (Acórdão nº 477/2017-TP, documento digital nº 336028/2017).

10. Em atendimento ao Acórdão nº 477/2017-TP, o gestor encaminhou a este Tribunal documentos referentes às leis e decretos municipais requeridas pela equipe técnica (documentos digitais nº 322790/2017, nº 23788/2018).

11. Consta ainda requerimento feito pela Vereadora de Alto Taquari, Sra. Márcia Antônia Buscariol, buscando saber se o Conselheiro Relator já tinha em mãos estudo feito pelo Município quanto ao impacto financeiro da concessão de reajustes gerais anuais no orçamento da Prefeitura de Alto Taquari. Aduziu que o requerimento tem por fundamento a necessidade de dar uma resposta rápida aos servidores municipais (documento digital nº 23788/2018).

12. Ato, contínuo, a **equipe de auditores** (documento digital nº 82995/2018) opinou pela **improcedência** da representação de natureza interna, sugerindo a imediata **suspensão da medida cautelar** concedida nos autos.

13. Em seguida, os autos retornaram a este **Ministério Público de Contas** para reanálise e emissão de parecer, tendo o *Parquet* de Contas opinado pela parcial procedência da representação interna, nos seguintes termos:



Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina**

a) pela **procedência parcial** desta representação de natureza interna, afastando a irregularidade referente à obrigatoriedade de apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário para concessão de Reajuste Geral Anual aos servidores municipais de Alto Taquari e mantendo a irregularidade referente à não apresentação de estimativa de impacto financeiro do ato administrativo que concedeu progressão funcional aqueles servidores, conforme determina o art. 17 e seus parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) pela aplicação de **multa** ao Prefeito Municipal de Alto Taquari, **Sr. Fábio Mauri Garbugio**, pelo não cumprimento da exigência imposta pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando da concessão de progressão funcional aos servidores municipais da Prefeitura de Alto Taquari ;

c) pela expedição de **determinação** ao atual gestor da Prefeitura de Alto Taquari para que **realize** o estudo de impacto financeiro-orçamentário que a concessão das progressões funcionais aos servidores municipais podem acarretar ao orçamento da Prefeitura, bem como que se **demonstre** a origem dos recursos orçamentários para custeio desta despesa, enviando a documentação comprobatória no **prazo de 90 (noventa) dias**.<sup>2</sup>

14. Em seguida, o Presidente da Câmara Municipal de Alto Taquari, Sr. Ivan Marion de Borba, apresentou requerimento a fim de saber os motivos pelos quais o Tribunal de Contas do Mato Grosso havia suspenso o RGA dos servidores municipais de Alto Taquari.

15. Ato contínuo, sobreveio aos autos o documento externo nº 101913/2018 no qual o **Prefeito de Alto Taquari, Sr. Fabio Mauri Garbugio**, apresentou o **Demonstrativo do Impacto Orçamentário e Financeiro** referente à projeção do **Reajuste Geral Anual** de 2% aplicado a partir de **maio de 2018**. Na mesma oportunidade, solicitou análise e manifestação deste Tribunal de Contas, postulando ainda a liberação do pagamento do respectivo benefício aos servidores daquela municipalidade.

16. Em análise técnica da documentação apresentada pelo gestor, a **equipe técnica** assim concluiu:

Considerando os fatos apresentados e a análise efetuada, conclui-se que:

<sup>2</sup> Parecer nº 1.531/2018 (documento digital nº 88647/2018)



- **quanto a Revisão Geral Anual – RGA referente ao exercício de 2017**, o Gestor estava impedido legalmente de promover concessão de RGA aos servidores, todavia, por se tratar de direito incontestável e inerente ao servidor público deveria ter providenciado a recondução dos gastos aos limites vinculados na LRF, tomando as providências exemplificadas no 169, § 3º, da CF;
- **quanto a Progressão de Carreira dos Servidores referente ao exercício de 2017**, o Gestor estava impedido legalmente de promover os reenquadramentos aos servidores, todavia, por se tratar de direito incontestável e inerente ao servidor público deveria ter providenciado a recondução dos gastos aos limites vinculados na LRF, tomando as providências exemplificadas no 169, § 3º, da CF;
- **quanto a Revisão Geral Anual – RGA referente ao exercício de 2018**, é desnecessário ao Administrador Público encaminhar para análise deste Tribunal o Demonstrativo de Impacto Orçamentário e Financeiro para a concessão de RGA para o exercício de 2018. Esta função não deve ficar atinente a apreciação deste Órgão Julgador. É inerente ao Gestor e sua equipe técnica. Basta, para tanto, a análise dos demonstrativos e evoluções das arrecadações, RCL e gastos com pessoal dos últimos exercícios, as atuais legislações e limites impostos pela LRF e por fim, a tomada de decisão.<sup>3</sup>

17. Por fim, os autos retornaram ao **Ministério Público de Contas** para reanálise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

18. Conforme relatado, **o relatório técnico inaugural** aponta que, no curso do acompanhamento simultâneo, que ensejou esta Representação, a equipe de auditores deste Tribunal verificou risco real às finanças do Poder Executivo de Alto Taquari em razão da:

- a) edição da Lei Municipal 883/2017, que recompôs perdas salariais dos servidores públicos, sem observar a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro;
- b) edição de portarias e decretos que fizeram progredir na carreira funcionários do Município, sem observar a necessária estimativa de

3 Documento digital nº 170310/2018.



impacto orçamentário e financeiro.<sup>4</sup>

19. Uma vez admitida a representação de natureza interna, bem como concedida a medida cautelar requerida pela Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria no sentido de suspender a concessão de reajuste geral anual e progressões em carreira a servidores do Município de Alto Taquari, o gestor se manifestou nos autos deste processo acostando os instrumentos legais que concediam tais direitos, conforme determinado pelo Acórdão nº 477/2017-TP (documento digital nº 336028/2017).

20. Em análise da documentação apresentada pelo Prefeito de Alto Taquari, a **equipe técnica** opinou pela **improcedência** da representação interna e pela imediata suspensão da medida cautelar concedida nestes autos.

21. Aduziu a unidade instrutiva, em apertada síntese, que o § 6º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal exclui a concessão de reajuste geral anual da regra contida no §1º do mesmo artigo (obrigatoriedade de apresentar estimativa de impacto financeiro para aumento de despesas de caráter continuado).

22. Ademais, quanto à concessão de progressão funcional concedida por meio de portarias e decretos a funcionários do Município, afirmou a equipe de auditores que os atos legislativos concessórios de tais direitos são meramente declaratórios e que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando da elaboração da lei e não quando da concessão do direito.

23. O **Ministério Público de Contas** acompanhou **em parte** o entendimento da unidade instrutiva, conforme se observa da leitura do Parecer 1.531/2018 (documento digital nº 88647/2018).

24. **Em relação à concessão de Revisão Geral Anual referente ao exercício de 2017**, o Ministério Público de Contas arguiu, em síntese, que o art.17 da Lei

---

4 Documento digital 302399/2017, pág. 4.



de Responsabilidade Fiscal, quando trata de criação de despesas de caráter continuado, estabelece **2 (duas) exceções** à regra da obrigatoriedade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando da criação de despesa:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º—Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º—Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º—Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º—A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º—A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º—**O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. (grifou-se)**

25. Com base no artigo supracitado, arguiu-se que a concessão de reajuste geral anual aos servidores públicos não exige a apresentação de estimativa de impacto financeiro, tendo em vista tratar-se de **obrigação decorrente do texto constitucional**. Em outros termos, despesas destinadas ao serviço da dívida e destinadas ao reajustamento geral dos servidores públicos estão dispensadas das exigências do §1º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. **Quanto à concessão de progressão de carreira dos servidores referente ao exercício de 2017**, entendeu-se que para concessão de progressão



funcional seria necessária a comprovação da origem de recursos, bem como elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tal qual preconiza o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

27. O *Parquet* de Contas sustentou que os atos administrativos indubitavelmente acarretaram aumento de despesa para o ente público, sendo considerada **despesa de caráter continuado** (aquela em que o Poder Público ficará encarregado por no mínimo dois exercícios financeiros) e, como tal, exigem, sim, a estimativa de impacto orçamentário conforme art. 17 da Lei Complementar 101/2000 supracitado.

28. Conforme acima relatado, o gestor veio aos autos apresentar o **Demonstrativo do Impacto Orçamentário e Financeiro** referente à projeção do **Reajuste Geral Anual** de 2% aplicado a partir de **maio de 2018**. Na mesma oportunidade, solicitou análise e manifestação deste Tribunal de Contas, postulando ainda a liberação do pagamento do respectivo benefício aos servidores daquela municipalidade.

29. Em análise técnica da documentação apresentada pelo gestor, a **equipe técnica** aduziu que, conforme dados extraídos no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao 1º Quadrimestre de 2017 publicado no *site* da Prefeitura, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o montante de R\$ 7.308.214,17 (sete milhões, trezentos e oito mil, duzentos e quatorze reais e dezessete centavos), o equivalente a 54,59% (cinquenta e quatro vírgula cinquenta e nove por cento) sobre a Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 13.387.408,25 (treze milhões, trezentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e oito reais e vinte e cinco centavos), conforme Tabela Detalhada abaixo:



**Tabela 1 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo**

Nomenclatura	Valores Em reais (R\$)	Percentual sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	13.387.408,25	100,00
<b>Despesa Total com Pessoal</b>	<b>7.308.214,17</b>	<b>54,59</b>
Limite Máximo – 54% da Receita Corrente Líquida	7.229.200,45	54,00
Limite Prudencial – 95% do Limite Máximo	6.867.740,43	51,30
Limite de Alerta – 90% do Limite Máximo	6.506.280,40	48,60

30. Sustentou a unidade instrutiva que a tabela acima demonstra que, no período de janeiro a abril do exercício de 2017, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o percentual de **54,59% da Receita Corrente Líquida**, percentual este **acima do Limite Máximo** estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000) de 54%. **Portanto, no 1º Quadrimestre do exercício, o Executivo já não poderia mais promover ações que viessem a majorar a folha de pagamento.**

31. Assevera a unidade instrutiva que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou limites aos gastos com pessoal no setor público e que a norma estabelecida na respectiva lei é de obediência irrestrita e obrigatória, limitando o comprometimento das receitas públicas com o custeio das despesas relativas à folha de pagamento dos servidores públicos. Informa que, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, coube o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para utilizar com pagamento de pessoal.

32. Informa ainda a existência do Limite de Alerta e do Limite Prudencial dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Afirma a unidade instrutiva:

O Limite de Alerta estabelece o marco de 90% sobre o Limite Máximo de 54%, o equivalente a 48,60%, ou seja, o Gestor deve ficar atento ao atingir 48,60% de Despesas com Pessoal (90% de 54%). Serve não apenas para alertar o Poder Público da aproximação dos limites máximos, mas, principalmente, para impor ao gestor restrições de gastos que evitem o seu atingimento.

O limite Prudencial estabelece o marco de 95% sobre o Limite Máximo de 54%, o que equivale a 51,30%, ou seja, o Poder que atingir 51,30% de Despesas com Pessoal (95% de 54%) está proibido de fazer os atos constantes no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF.



33. Aduz a equipe técnica que “a Lei n. 883/2017, que trata da Revisão Geral Anual – RGA, as Portarias n.s 225/2017 (11/07/2017), 226/2017(11/07/2017), 227/2017, 228/2017, 229/2017, 230/2017, 231/2017, 232/2017, 233/2017, 234/2017, 235/2017, 236/2017, 237/2017, 238/2017, 239/2017 e 240/2017 e os Decretos n.s 294/2017 (28/07/2017), 295/2017 (28/07/2017), 296/2017 (28/07/2017 e 306/2017 (31/07/2017), foram expedidos entre maio e julho de 2017, portanto, nesta época o Executivo Municipal já se encontrava impedido de promover qualquer acréscimo com despesas de pessoal.”<sup>5</sup>

34. Sustenta que o gestor não observou os limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e deixou de apresentar o Estudo de impacto Orçamentário e Financeiro para projeção no aumento de tal despesa.

35. Informa ainda que, analisando os últimos 12 (doze) meses anteriores ao nascedouro dos dispositivos legais em questão (maio de 2016 a abril de 2017), foi possível verificar a movimentação da Receita Corrente Líquida e os gastos efetuados com folha de pagamento:

---

5 Documento digital nº 170310/2018.



**Tabela 2 – Demonstrativo da RCL e Gastos com Pessoal**

Período	Receita Corrente Líquida - RCL	Gastos com Pessoal	Percentual aplicado Gastos com Pessoal/RCL
Maio/2016	3.181.063,83	1.711.482,69	53,80
Junho/2016	3.903.215,38	1.654.424,29	42,39
Julho/2016	4.129.544,27	1.932.675,13	46,80
Agosto/2016	3.060.321,93	1.847.110,71	60,36
Setembro/2016	2.843.156,70	1.817.168,38	63,91
Outubro/2016	3.186.845,89	1.742.334,32	54,67
Novembro/2016	4.476.769,31	1.647.713,38	36,81
Dezembro/2016	5.586.043,32	2.601.482,84	46,57
Janeiro/2017	3.453.530,93	1.946.514,42	56,36
Fevereiro/2017	3.040.316,64	1.709.440,08	56,23
Março/2017	3.119.877,40	1.798.412,54	57,64
Abril/2017	3.270.915,56	1.853.847,13	56,68
<b>TOTAL</b>	<b>43.251.601,16</b>	<b>22.262.605,91</b>	<b>52,68</b>

Fonte: Documento n. 11181 0/2018 anexo aos autos n. 226742/2018. Sistema Control P.

36. Afirma a unidade instrutiva que os dados foram encaminhados pela Câmara Municipal de Alto Taquari, mediante processo n. 226742/2018, e revelam que em abril de 2017 os gastos com pessoal atingiram 52,68% da RCL, o que equivale a dizer que o percentual apurado encontrava-se acima do Limite Prudencial de 51,30%.

37. Em relação à concessão de Revisão Geral Anual e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a equipe técnica pontuou:

A Constituição Federal assegura a Revisão Geral Anual (RGA) a todos os servidores públicos. Trata-se de um direito consagrado constitucionalmente e não cabe ao Gestor Público o livre arbítrio em concedê-lo ou não. É um direito e como tal deve ser resguardado, todavia, a concessão de revisão deverá ser realizada observando-se a situação das finanças públicas e das regras ditadas pela LRF.

Desta forma, o RGA poderá ser aplicado, mesmo que os gastos com pessoal estejam acima do Limite Prudencial de 51,30%, mas não existem exceções para a aplicação de RGA quando os gastos já ultrapassaram o Limite Máximo. Assim, o Gestor tem uma margem delimitada até o Limite



Máximo para majoração da folha de pagamento somente para concessão de RGA. Atingido o Limite Máximo de 54% cessam todos os aumentos da despesa com pessoal, inclusive o RGA.

Ultrapassado o Limite Máximo com a implementação do RGA, o Gestor está estritamente obrigado a tomar providências para reconduzir os gastos com a folha de pagamento aos limites estipulados na lei, eliminando os excessos verificados.<sup>6</sup>

38. Aponta que o gestor deveria se enquadrar nas regras do art. 169, § 3º da Constituição Federal combinado com os arts. 22 e 23 da LRF, que tratam da redução dos cargos em comissão e de confiança e exoneração dos servidores considerados não estáveis.

39. Aponta a Resolução de Consulta nº 16/2016 – TP que impossibilita a concessão de RGA estando o ente público acima do limite máximo com gasto de pessoal imposto pela Lei Complementar 101/2000.

40. **Quanto à progressão de carreira dos servidores em 2017**, aduziu a unidade instrutiva, em síntese, que:

Assim, os dados demonstrados no Anexo I da RGF do 1º Quadrimestre, Despesas com Pessoal do Poder Executivo (janeiro a abril/2017), evidenciaram que os gastos atingiram 54,59% da RCL, ou seja, extrapolaram todos os limites impostos pela LRF, proibindo o Gestor Público de promover atos que aumentassem a folha de pagamento dos servidores.

Por se tratar de direito consagrado legalmente, **os reenquadramentos deverão ser realizados, porém, caberá ao Gestor promover atos que reconduzam a folha de pagamento aos limites aceitáveis definidos na LRF.**<sup>7</sup> (grifou-se)

41. Por fim, quanto à concessão do **Reajuste Geral Anual do exercício de 2018**, a **equipe técnica** sustentou que, conforme dados extraídos no Relatório de Gestão

<sup>6</sup> Documento digital nº 170310/2018.

<sup>7</sup> Documento digital nº 170310/2018.



Fiscal – RGF, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao 1º Semestre de 2018, publicado no site da Prefeitura, consultado em 24/08/2018, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o montante de R\$ 24.198.260,36 (vinte e quatro milhões, cento e noventa e oito mil, duzentos e sessenta reais e trinta e seis centavos), o equivalente a **47,84%** sobre a Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 50.576.997,73 (cinquenta milhões, quinhentos e setenta e seis mil, novecentos e noventa e sete reais e setenta e três centavos), conforme Tabela 3 detalhada abaixo:

**Tabela 3 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo**

Nomenclatura	Valores em reais (R\$)	Percentual sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	50.576.997,73	100,00
<b>Despesa Total com Pessoal</b>	<b>24.198.260,36</b>	<b>47,84</b>
Limite Máximo – 54% da Receita Corrente Líquida	27.311.578,77	54,00
Limite Prudencial – 95% do Limite Máximo	25.945.999,84	51,30
Limite de Alerta – 90% do Limite Máximo	24.580.420,90	48,60

Fonte: Anexo 1 da RGF do 1º Semestre de 2018. Despesa com Pessoal do Poder Executivo. Disponível em [https://www.altotaquari.mt.gov.br/docs/contas\\_publicas/RGF-1o-SEMESTRE-2018\\_2018.pdf?153515](https://www.altotaquari.mt.gov.br/docs/contas_publicas/RGF-1o-SEMESTRE-2018_2018.pdf?153515)

42. Concluiu a equipe técnica que a tabela acima demonstra que no primeiro semestre do corrente ano, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o percentual **abaixo do Limite de Alerta de 48,60% sobre a RCL**, dando margem para concessões de RGA e Progressões na Carreira dos Servidores. Entretanto, afirma que os dados dos últimos exercícios (2016 e 2017) demonstram que os gastos de pessoal do Município de Alto Taquari extrapolaram os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme tabela abaixo:



**Tabela 4 - Evolução da RCL e dos Gastos Com Pessoal dos últimos exercícios**

Exercícios	Receita Corrente Líquida (R\$)	Evolução da RCL (%)	Gastos com Pessoal Executivo (R\$)	Gastos com Pessoal/RCL (%)	Resultado LRF
2014	35.550.574,04	0,00	17.143.344,68	48,22	Abaixo dos Limites
2015	38.980.202,95	9,65	18.524.378,52	47,52	Abaixo dos Limites
2016	41.840.958,81	7,34	21.129.780,84	50,50	Acima do Limite de Alerta
2017	44.217.257,56	5,68	23.606.013,13	53,38	Acima do Limite Prudencial
Média na Evolução	---	7,55	---	49,90	

Fonte: Relatório das Contas Anuais de Governo dos Exercícios de 2017, 2015, 2016 e 2017. Autos n.ºs 32506/2014, 8516/2015, 77925/2016 e 45845/2017. Disponível em [http://www.tce.mt.gov.br/resultados\\_contas/tjur/tipo\\_jur/prefeituras](http://www.tce.mt.gov.br/resultados_contas/tjur/tipo_jur/prefeituras). Acesso em 27/08/2018

43. Nesta toada, a equipe técnica afirma que o gestor tem números suficientes para análise dos percentuais que poderão compor a concessão de RGA's e reenquadramentos dos servidores. Afirma ainda que o administrador público precisa cercar-se de pessoas com notório conhecimento nas diversas áreas e que possam subsidiar a tomada de decisões, a fim de que utilize com eficiência e eficácia os recursos públicos disponíveis.

44. Assim, a unidade instrutiva concluiu:

Considerando os fatos apresentados e a análise efetuada, conclui-se que:

- **quanto a Revisão Geral Anual – RGA referente ao exercício de 2017**, o Gestor estava **impedido legalmente de promover concessão de RGA** aos servidores, todavia, por se tratar de direito incontestável e inerente ao servidor público deveria ter providenciado a recondução dos gastos aos limites vinculados na LRF, tomando as providências exemplificadas no 169, § 3º, da CF;
- **quanto a Progressão de Carreira dos Servidores referente ao exercício de 2017**, o Gestor estava **impedido legalmente de promover os reenquadramentos aos servidores**, todavia, por se tratar de direito incontestável e inerente ao servidor público deveria ter providenciado a recondução dos gastos aos limites vinculados na LRF, tomando as providências exemplificadas no 169, § 3º, da CF;
- **quanto a Revisão Geral Anual – RGA referente ao exercício de 2018**, é desnecessário ao Administrador Público encaminhar para análise deste Tribunal o Demonstrativo de Impacto Orçamentário e Financeiro para a



concessão de RGA para o exercício de 2018. Esta função não deve ficar atinente a apreciação deste Órgão Julgador. É inerente ao Gestor e sua equipe técnica. Basta, para tanto, a análise dos demonstrativos e evoluções das arrecadações, RCL e gastos com pessoal dos últimos exercícios, as atuais legislações e limites impostos pela LRF e por fim, a tomada de decisão.<sup>8</sup>

45. **Passa-se à análise ministerial.**

46. Inicialmente, cumpre ressaltar que quando da emissão do Parecer nº 1.531/2018 constante dos autos, não havia as informações trazidas pela equipe técnica acerca dos números referentes à Receita Corrente Líquida do Município de Alto Taquari, bem como dos valores referentes a gasto com pessoal do Poder Executivo.

47. Assim, aquela primeira análise se resumiu à necessidade ou não de apresentação de demonstrativo de impacto financeiro e orçamentário antes da concessão de Reajuste Geral Anual e progressão funcional referentes ao exercício de 2017.

48. Entretanto, neste momento, cumpre analisar a relação percentual do gasto com pessoal do Poder Executivo de Alto Taquari com sua Receita Corrente Líquida, bem como verificar se a municipalidade extrapolou ou não os limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000.

49. Conforme demonstrado pela equipe técnica, a despesa total com pessoal do Executivo, no primeiro quadrimestre do exercício de 2017, atingiu o montante de R\$ 7.308.214,17 (sete milhões, trezentos e oito mil, duzentos e quatorze reais e dezessete centavos), o equivalente a **54,59%** (cinquenta e quatro vírgula cinquenta e nove por cento) **sobre a Receita Corrente Líquida – RCL** do Município, calculada em R\$ 13.387.408,25 (treze milhões, trezentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e oito reais e vinte e cinco centavos), portanto, acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, 54%.<sup>9</sup>

50. Verifica-se ainda que a Lei n. 883/2017, que trata da Revisão Geral Anual

<sup>8</sup> Documento digital nº 170310/2018.

<sup>9</sup> Tabela 1, documento digital nº 170310/2018.



– RGA, e as Portarias que concederam progressão aos servidores<sup>10</sup> foram expedidos entre maio e julho de 2017, estando o Município, nesta época, **impedido de conceder quaisquer acréscimos que aumentassem as despesas de pessoal**, tendo em vista que essa despesa já havia ultrapassado o limite de 54% da Receita Corrente Líquida no primeiro quadrimestre do exercício de 2017.

51. Portanto, a concessão do RGA dos servidores municipais de Alto Taquari foi realizada em desrespeito às normas de direito financeiro, colocando em risco o equilíbrio fiscal daquela municipalidade.

52. No caso, o gestor deveria ter-se socorrido da regra disposta no art. 169, § 3º da Constituição Federal, para proceder à regular concessão do reajuste geral anual de seus servidores, vide abaixo:

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

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste

---

10 Documento externo nº 30636/2018.



artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos **vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - **exoneração dos servidores não estáveis.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifou-se)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

53. Aliás, atingido o limite prudencial disposto no art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao município são impostas as seguintes vedações:

**I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**



II - criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

54. Aliás, esta Corte de Contas possui entendimento expresso no sentido de vedar a concessão de reajuste geral anual quando o aumento fizer o ente público ultrapassar os limites da Lei Complementar 101/2000. Senão vejamos:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 16/2016 – TP**

Ementa: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. DESPESA. PESSOAL. REVISÃO GERAL ANUAL (RGA). LIMITES DA LRF. REGULAMENTAÇÃO DA RGA NO PODER EXECUTIVO DE MATO GROSSO. 1) A concessão de revisão geral anual (RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo, para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. **2) Constatado o extrapolamento dos limites máximos das despesas com pessoal, previstos no art. 20 da LRF, a concessão de RGA implica em excesso adicional aos limites já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado.** 3) No âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004, que condiciona a concessão da revisão ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88.

55. Portanto, este *Parquet* de Contas reafirma que a concessão do **Reajuste Geral Anual referente ao exercício de 2017** foi realizada em **desacordo** com as normas de finanças públicas acima explicitadas.

56. **Com relação às progressões funcionais concedidas em 2017**, cumpre ressaltar, uma vez mais, que a despesa total com pessoal do Executivo de Alto Taquari, no primeiro quadrimestre de 2017, encontrava-se acima do limite de 54% da Receita Corrente Líquida do ente, conforme alhures demonstrado.

57. Por lei, o Município estaria obrigado a conceder as tais progressões,



entretanto, deveria adotar as medias já referias dos arts. 169, § 3º da Constituição Federal e art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

58. Aliás, o art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000 também traz medidas que o ente público está obrigado a adotar nos dois quadrimestres seguintes àquele em que se observou o alcance dos limites de alerta e o prudencial, vide abaixo:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poder á ser alcançado tanto pela **extinção de cargos e funções** quanto pela **redução dos valores a eles atribuídos**. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a **redução temporária da jornada de trabalho** com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. (grifou-se)

59. Informe-se uma vez mais que as progressões foram concedidas entre maio e julho de 2017, portanto, imediatamente após ao primeiro quadrimestre do exercício de 2017 no qual se verificou que o Município extrapolou os limites de gasto com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, verifica-se que as tais progressões funcionais foram concedidas **irregularmente**.

60. Por fim, não consta nos autos nenhuma irregularidade referente a **Reajuste Geral Anual de 2018**.

61. O gestor veio aos autos apresentar o demonstrativo de impacto



orçamentário e financeiro causado pelo referido benefício e requereu um posicionamento desta Corte de Contas.

62. A **unidade instrutiva** apresentou a Tabela nº 3 acima explicitada, em que se evidencia que, no primeiro semestre de 2018, a despesa com pessoal atingiu o percentual de 47,84% da Receita Corrente Líquida.

63. Portanto, o Ministério Público de Contas, em consonância com a equipe técnica deste Tribunal, entende que há margem para a concessão do reajuste geral anual de 2018, entretanto, cabe ao gestor a observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos de pessoal quando da concessão do referido benefício.

64. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, retificando seu entendimento constante do Parecer nº 1.531/2018, opina pela **total procedência** desta representação de natureza interna, bem como pela aplicação de **multa** ao **Sr. Fabio Mauri Garbugio**, Prefeito de Alto Taquari, em razão da concessão ilegal de reajuste geral anual e progressões funcionais, no exercício de 2017, desrespeitando os limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

65. Por fim, opina ainda pela expedição de **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Alto Taquari que **observe** os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos de pessoal quando da concessão de reajustes gerais anuais e progressões funcionais aos seus servidores.

### 3. CONCLUSÃO

66. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, retifica o Parecer 1.531/2018 e **manifesta**:

- a) pela **procedência** desta representação de natureza interna;
- b) pela aplicação de **multa** ao Prefeito Municipal de Alto Taquari, **Sr.**



**Fábio Mauri Garbugio**, em razão da concessão ilegal de reajuste geral anual e progressões funcionais, no exercício de 2017, desrespeitando os limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) pela expedição de **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Alto Taquari que **observe** os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos de pessoal quando da concessão de reajustes gerais anuais e progressões funcionais aos seus servidores.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 18 de setembro de 2018.

(assinatura digital)<sup>11</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

<sup>11</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.