



PROCESSO	:	327476/2017
PRINCIPAL	:	PREFEITURA DE ALTO TAQUARI
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

RAZÕES DO VOTO

I – FUNDAMENTAÇÃO

10. De início, destaco que apesar de o Ministro do Supremo Tribunal, Alexandre de Moraes, ter assentado recentemente no MS 35.410/DF¹, o posicionamento de que “os Tribunais de Contas não podem deixar de aplicar leis que entendam inconstitucionais”, é certo que a Súmula 347 do STF², não fora revogada, nem tão pouco houve por parte do plenário da Suprema Corte, deliberação que encampasse o entendimento de se afastar daqueles a possibilidade de pela via difusa – incidental, ou seja, no caso concreto, afastar à aplicação de atos normativos contrários ao texto constitucional.

11. Aliás, como brilhantemente acentuou a Ministra, Carmem Lúcia na Petição 4.656/PB³, levada à deliberação do plenário da Suprema Corte em 19/12/2016, “para quem deixar de aplicar uma norma por entendê-la inconstitucional é diferente de declará-la inconstitucional”. Os Órgãos de controle administrativo, conforme ressalta a ministra, têm o “poder implicitamente atribuído” de adotar essa prática. Entre esses órgãos, ela citou o Conselho Nacional de Justiça, o do Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

12. E mais, de maneira magistral a Ministra Cármen Lúcia, consignou ainda na Petição 4.656/PB, que a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público pelos órgãos administrativos autônomos, como os Tribunais de Contas, “conjugam-se com o ideal da sociedade aberta de intérpretes, preconizada por Peter Häberle”⁴.

¹MS 35410 MC / DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática, julgamento em 15 dez. 2017, publicado no DJe de 31 jan. 2018.

²Súmula 347 do STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

³PET 4656 / PB, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 19 dez. 2016, publicado no DJe de 04 dez. 2017.

⁴Peter Häberle observa que, dentro de um conceito mais amplo de hermenêutica, “cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública (...) representam forças produtivas de interpretação (...); eles são intérpretes constitucionais em sentido lato, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes(...). Subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional,



13. Portanto, não restam dúvidas de que aos Tribunais de Contas, é assegurada a prerrogativa de, no exercício do controle difuso/incidental de constitucionalidade, poder vir a afastar aplicação de ato normativo que considere inconstitucional⁵, ficando, entretanto, reservado o controle abstrato/concreto de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal ou aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, conquanto de competência restrita a estes.

A) DA EXIGÊNCIA OU NÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO PARA A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL:

14. O cerne da presente Representação de Natureza Interna gravita em torno da obrigatoriedade ou não de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro para a concessão de Revisão Geral Anual e de reajustes de vencimentos decorrentes de Progressão de Carreira de vários servidores públicos da Prefeitura de Alto Taquari.

15. Extrai-se da leitura do § 6º do art. 17 da LRF⁶, que os atos normativos (Leis, Decretos, Portarias) fixadores de despesas destinadas ao serviço da dívida e concessivos de Revisão Geral Anual, não se submetem ao regramento da exigência prévia de estudo de impacto financeiro-orçamentário constante do inciso I do art. 16 e do § 1º do art. 17, ambos da LRF⁷.

16. Especificamente em relação à Revisão Geral Anual prevista no art. 37, X da CF⁸, a compreensão de que para a sua concessão não se exige estudo de impacto financeiro-orçamentário, é dada a partir do entendimento de que não se trata propriamente de

que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação (...). Se se quiser, tem-se aqui uma democratização da interpretação constitucional". (LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, 1590 p.)

⁵ Nesse sentido: Art. 239 do RITCE/MT. 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. (grifei)**.

⁶ Art. 17-LRF. 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. § 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.

⁷ Art. 17-LRF. 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.

⁸ Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: X—a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



aumento real ao servidor, ***mas sim de recomposição do seu poder aquisitivo, em razão da desvalorização de seus vencimentos com a inflação passada***⁹.

17. Essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, porquanto apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida, uma vez que mantém o valor real dos salários. Não por outra razão ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente.

18. Aqui abro parênteses para pontuar, que de acordo com a Súmula Vinculante 42 do STF, ***“é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”***. **Tais índices a serem utilizados na RGA, devem ser oficiais, e observar a inflação oficial de 12 meses anteriores à data para a sua concessão, de modo que, acaso venha a ser concedida em percentual superior à variação acumulada da inflação no período, acarreta em verdadeiro aumento real dos subsídios, em flagrante afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.**

19. Registre-se, neste ponto, que a eminente Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia, em sede doutrinária, distingue reajuste de revisão¹⁰:

“A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquele implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende dever guardar correspondência com o ganho do agente público. Revê-se remuneração para fazer a releitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajuste para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão qualificado”.

20. O administrativista, Hely Lopes Meirelles¹¹ observa que a revisão geral anual assegura a irredutibilidade real dos subsídios e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

⁹ Resoluções de Consulta nº 01/2009, 30/2009 e 32/2009-TCE/MT.

¹⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 323.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 476.



21. Importante ressaltar, que o artigo 37, inciso X, da CF, condiciona a concessão de RGA à edição de lei regulamentadora específica por parte de cada ente federado, tratando-se, portanto, de regra constitucional sem aplicabilidade automática, carecendo de eficácia plena, podendo assim ser classificada como norma constitucional de eficácia limitada¹².

22. De certo que o legislador infraconstitucional ao editar a LRF, não estabeleceu no § 6º do art. 17 a exigência de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro para a concessão do RGA, **com vistas a não conflitar com o comando programático do art. 37, X da CF, a qual previu para tanto, lei específica a ser editada sempre na mesma data e sem distinção de índices.**

23. No entanto, o regramento da exigência prévia de estudo de impacto financeiro-orçamentário quando se criar ou alterar despesa obrigatória (inciso I do art. 16 e do § 1º do art. 17, ambos da LRF), recentemente, recebeu *status* constitucional ao ser prevista no art. 113 da ADCT¹³, em razão da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, editada com a finalidade de instituir um novo regime fiscal e, conseqüentemente, assegurar o equilíbrio das contas públicas, incluindo nove artigos (106 a 114) nos Atos das Disposições Transitórias, todos com vigência de 20 anos (caput, do art. 106).

24. Não há dúvidas, portanto, da ocorrência de um conflito entre o teor do art. 113 da ADCT, com o § 6º do art. 17 da LRF que, seguindo o comando do art. 37, X da CF, cuidou de não exigir para a concessão da Revisão Geral Anual, mais do que a obrigatoriedade de edição de lei ordinária específica, excepcionando desse modo, a imprescindibilidade de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro, conforme prescrição do inciso I do art. 16 e do § 1º do art. 17, ambos da LRF.

25. Numa análise apressada, poder-se-ia concluir que o conflito existente é entre norma constitucional de caráter transitório (art. 113 da ADCT) e norma infraconstitucional (§ 6º do art. 17 da LRF), cuja solução mediante aplicação do critério hierárquico, resultaria na exclusão da segunda pela primeira.

¹² STF - MI 2182 AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Dje 24/04/2013.

¹³ Art. 113-ADCT. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



26. Porém, como já frisado anteriormente, por tratar-se o art. 37, X da CF, de norma de eficácia limitada, caberá à norma infraconstitucional a ser editada viabilizar a sua aplicação, não podendo com ela conflitar, ou seja, exigir mais do que o previsto na norma constitucional, sendo esse o motivo pelo qual o § 6º do art. 17 da LRF, ao referir-se ao Revisão Geral Anual, excepcionou para a sua concessão, a exigência de estimativa prévia de impacto financeiro-orçamentário, a fim de não afrontar o citado dispositivo constitucional.

27. Com efeito, o que existe, de fato, é uma colisão entre o art. 113 da ADCT e o art. 37, X da CF, visto que, no plano hierárquico das normas, ambas apresentam igual grau de eficácia¹⁴.

28. Na lição de José Afonso da Silva¹⁵, o caráter transitório do ADCT indica que as normas nele contidas "*regulam situações individuais e específicas, de sorte que, uma vez aplicadas e esgotados os interesses regulados, exaurem-se, perdendo a razão de ser, pelo desaparecimento do objeto cogitado, não tendo, pois, mais aplicação no futuro*".

29. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o conflito entre disposições constitucionais permanentes e transitórias, já decidiu que sempre devem preponderar às regras permanentes:

"Uma disposição transitória não tem a força de revogar uma disposição permanente da constituição e tampouco a garantia do direito de propriedade assegurado pelo art. 5º, XXII, da CF. Surgindo o conflito de normas, ele resolve-se pela preponderância da norma constitucional sobre a norma de Direito transitório (...). Concluindo as considerações acima expostas, delas se infere que, havendo na Constituição duas disposições antagônicas entre si e figurando uma no texto propriamente dito e outra nas disposições transitórias, aquela se sobrepõe a esta, aquela prevalece sobre esta, aquela deve ser cumprida e esta deve ser desconsiderada." (RE 153.366-8/SP, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.2002).

30. Desse modo, tratando-se de disposição de natureza transitória, sua interpretação deve manter coerência com o texto de natureza material da Constituição, não sendo

¹⁴ STF - RE: 211018 SP, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJ 29/09/2004 .

¹⁵ José Afonso da Silva. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 5. ed., 1998, p. 204.



admissível, na hipótese de conflito normativo, que sua aplicação implique na derrogação da regra de cunho permanente.

31. Conclui-se, portanto, que para a concessão do Revisão Geral Anual, **não é exigível prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro**, o que, no entanto, não afasta a **obrigatoriedade de programação orçamentária e de observância aos limites da despesa com pessoal**.

32. Tal ponderação se justifica pelo fato de que mesmo a concessão da Revisão Geral Anual, não caracterizar, propriamente, um aumento real ao servidor, é certo que por força do art. 37, XV, da CF, incorpora-se a remuneração ou subsídio daquele de forma definitiva, impactando, indelevelmente, nas despesas com pessoal.

33. Particularmente no caso dos Municípios, a LRF preceitua que os Poderes Executivos poderão gastar com despesas com pessoal somente até o limite de 54% da sua Receita Corrente Líquida – RCL¹⁶. Na verificação desse limite máximo - “teto”, a LRF não traz exceções. Contudo, observa-se que a LRF também prescreve um sublimite de 51,30% a ser observado com igual rigor, que é o chamado “limite prudencial”, equivalente a 95% do limite máximo de 54% do total dos gastos com pessoal da RCL.

34. Desse modo, tendo o Poder extrapolado o limite prudencial de 95% do limite máximo fixado para as despesas com pessoal, conforme estipulado pelo art. 20 da LRF, sujeitar-se-á às vedações impostas pelo parágrafo único do art. 22 da LRF:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

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;

¹⁶ Art. 20 - LRF. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



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. (grifou-se).

35. Influi-se da interpretação dos dispositivos acima, que as vedações neles contidos alcançam apenas o Poder ou órgão que excedeu o índice de 95% do seu limite máximo para realização de despesas com pessoal, sendo que tais proibições persistem enquanto perdurar o excesso em relação ao limite prudencial, a fim de se evitar que o patamar máximo venha a ser ultrapassado.

36. Já a segunda parte das disposições constantes do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF traz algumas exceções nas vedações às ações que importem em aumento das despesas com pessoal na constância de eventual excesso ao limite prudencial, quais sejam: os aumentos provocados por sentença judicial ou determinação legal ou contratual e, a concessão da Revisão Geral Anual – RGA.

37. Neste ponto, destaca-se que a ressalva estabelecida na parte final do inciso citado está compreendida na regra geral estabelecida no parágrafo único do artigo 22 da LRF, ou seja, somente poderá ser aplicada no caso de extrapolação do limite prudencial e até o limite máximo, tendo em vista que esse “teto máximo” encontra previsão no artigo 20, III, “b” da LRF, e nele não resta consignada nenhuma exceção aos percentuais fixados por Poder ou órgão.

38. Especificamente para concessão de RGA, o parágrafo único do artigo 22 da LRF, deixou uma margem de 2,7% da RCL, de modo a assegurar o não extrapolação do limite máximo previsto no artigo 20, III, “b” da LRF.

39. Tal compreensão se amolda ao que restou assentado no prejudgado materializado na Resolução de Consulta 16/2016 deste Tribunal,¹⁷ da qual se extrai o entendimento a balizar os posicionamentos a serem adotados nesta Corte de Contas quanto ao tema em

¹⁷ Resolução de Consulta 16/2016-TCE/MT: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. DESPESA. PESSOAL. REVISÃO GERAL ANUAL (RGA). LIMITES DA LRF. REGULAMENTAÇÃO DE 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 extrapolação 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.



comento, no sentido de que em ocorrendo o extrapolamento do limite prudencial fixado para os gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal, correspondente à 51,30% da RCL, é possível a concessão da RGA, desde que não ultrapasse **o limite máximo estabelecido de 54%, o que em ocorrendo, fica vedada pela LRF, a realização de quaisquer aumentos de despesa com pessoal, incluindo a concessão de RGA.**

40. A inviabilização da norma constitucional que prescreve a concessão de RGA nas condições nela previstas, sob o fundamento de não vir ela a causar o descumprimento de uma norma infraconstitucional, na hipótese de acarretar o extrapolamento do limite máximo fixado para gastos com pessoal ou mesmo o agravamento do avanço do patamar estabelecido, trata-se de questão cuja solução **é extremamente controversa, porquanto a resposta redundaria em se afastar os efeitos de uma ou outra previsão normativa com vetores constitucionais.**

41. Ressalto nesse contexto, que o Ministério Público de Contas deste Tribunal tem se posicionado no sentido de que, mesmo havendo a constatação de que a concessão de RGA poderá implicar no extrapolamento do total estabelecido para gastos com pessoal ou acarretar o aumento da superação do limite máximo, não é admissível que a implementação de recomposição salarial dos servidores, em razão de perdas inflacionárias por ele sofridas no ano anterior, que é um direito subjetivo do trabalhador assegurado pela Constitucional Federal, venha a ser afastada para se impedir o descumprimento de uma norma infraconstitucional.

42. Tal entendimento do MPC fora declinado no Parecer Ministerial 1531/2018, emitido nesses autos, assim como nas manifestações expendidas nos Processos 12497-4/2016¹⁸, 31211-8/2017¹⁹ e, mais recentemente, no Processo 18348-2/2018²⁰, este último em que se determinou ao Governo do Estado de Mato Grosso obstar a implementação do direito previsto no art. 37, X da CF, em razão do potencial risco de acarretar o avanço do teto fixado no art. 20, II, “c” da LRF, para as despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual.

¹⁸ Processo nº 12.497-4/2016. Interessado: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Assunto: Consulta. Relator: Conselheiro VALTER ALBANO.

¹⁹ Processo nº 31211-8/2017. Interessado: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Assunto: Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Interino João Batista Camargo.

²⁰ Processo nº 18348-2/2018. Interessado: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Assunto: Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha.



43. Como o tema envolve a colisão de normas-princípio de caráter constitucional, tendo-se de um lado a do art. 37, X da CF, que prescreve a Revisão Geral Anual como desdobramento do princípio da irredutibilidade de vencimentos do art. 37, XV da CF²¹ - direito fundamental individual homogêneo -, e de outro, a do art. 20, da LRF, que fixa os limites para gastos com pessoal a reboque da previsão do art. 169, da CF²², como consectário lógico dos princípios do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade fiscal extraídos do art. 167, da CF²³ - direito fundamental difuso -, **de certo que para se chegar à resposta sobre qual norma deva preponderar, é necessário valorar os bens jurídicos em questão, a partir da utilização do critério da proporcionalidade, por meio da técnica da ponderação de interesses**²⁴.

44. O processo de ponderação de normas, bens ou valores jurídicos, pelo intérprete envolve duas etapas, a) concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível de cada um dos interesses em disputa ou, no limite, b) proceder a escolha do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional²⁵.

45. O julgador, depois de aquilatar os direitos fundamentais ou bens constitucionalmente protegidos colidentes, deve atribuir um peso específico a cada um deles, através de um sistema de ponderação entre os mesmos, ao que se denomina de freios e contrapesos - *checks and balances*. O peso atribuído a cada um vai depender da intensidade com que estiverem sendo afetados os interesses tutelados no caso concreto.

²¹ Art. 37-CF. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

²² 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.

²³ Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

²⁴ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 167.

²⁵ SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 104.



46. Frisa-se de acordo com Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos²⁶, que:

“a existência de ponderação não é um convite para o exercício indiscriminado de ativismo judicial. O controle de legitimidade das decisões obtidas mediante ponderação tem sido feito através do exame da argumentação desenvolvida. Seu objetivo, de forma bastante simples, é verificar a correção dos argumentos apresentados em suporte de uma determinada conclusão ou ao menos a racionalidade do raciocínio desenvolvido em cada caso, especialmente quando se trate do emprego da ponderação”.

47. Assim, a par de existirem entendimentos jurisprudenciais, inclusive do STJ²⁷ e do STF²⁸, a favor da prevalência da concessão de RGA, na hipótese de já ter havido o atingimento do limite máximo dos gastos com pessoal ou vir ela a causar o extrapolamento deste, é certo que não se afiguram posicionamentos consolidados no âmbito dos Tribunais Superiores acerca da controvérsia jurídica em questão, a qual, diga-se de passagem, esta sendo tratada como de repercussão geral pelo STF no **Recurso Extraordinário 505689/SP**²⁹.

48. Destarte, cumpre-me diante das nuances do caso concreto, dar solução para a questão enfrentada, de modo a assegurar a segurança jurídica e a ordem constitucional irradiada em todo o sistema jurídico-normativo.

49. *In casu*, destaco que a medida acautelatória de suspensão dos atos normativos concessivos de Revisão Geral Anual e de aumentos de vencimentos decorrentes de Progressão de Carreira de vários servidores públicos da Prefeitura de Alto Taquari, fora emitida em sede de cognição não exauriente, haja vista o Poder Executivo Municipal já ter ultrapassado o patamar máximo de 54% da RCL, atingindo 54,99%, conforme constatado no Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2017, e confirmado no 2º quadrimestre, e pela equipe técnica da SECEX de Receita e Governo às fls. 03/08 do Documento Digital 170310/2018.

²⁶BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula. **O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. In: BARROSO, Luís Roberto. A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 345/346.

²⁷ AgRg no AgRg no AREsp. 500.215/AP, Rei. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 27.5.2014; AgRg no AREsp. 463.663/RJ, Rei. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 26.3.2014). AgRg no AREsp 194.353/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 07/06/2016).

²⁸ Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO DE MELO.

²⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2561880&numeroProcesso=565089&classeProcesso=RE&numeroTema=19>



50. Porém, conforme dados extraídos do RGF do 1º Semestre de 2018, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o montante de R\$ 24.198.260,36, equivalente a 47,84% (quarenta e sete vírgula oitenta e quatro por cento) sobre a Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 50.576.997,73, estando abaixo do limite de alerta de 48,60% da RCL, cenário este que possibilita a implementação da RGA prevista na Lei Complementar Municipal 883/2017, logicamente, desde que assegurado o cumprimento do patamar máximo fixado para as despesas com pessoal.

51. Desse modo recomenda-se à atual autoridade política gestora, com fundamento no caput e parágrafo único do art. 20 da LINDB, que em tendo sido alcançado ou mesmo ultrapassado o limite prudencial previsto de 51,30% - equivalente a 95% do total de 54% da RCL, sejam adotadas as medidas previstas no art. 22 da LRF³⁰, sem prejuízo de outras providências de contingenciamento de despesas, além de ações visando o incremento na arrecadação para aumento da Receita Corrente Líquida, **a fim de assegurar a concessão da RGA para os servidores municipais e garantir que seja respeitado o limite máximo estabelecido para gastos com pessoal, atendendo assim aos postulados constitucionais de recomposição do poder aquisitivo do servidor para correção das perdas inflacionárias por ele sofridas no ano anterior, e da sustentabilidade fiscal com vistas à preservação do equilíbrio das contas públicas.**

52. Tal recomendação se faz pertinente não só por conta do teor da Resolução de Consulta 16/2016, mas também pelo fato de que a Associação Matogrossense dos Municípios – AMM, muito diligentemente, emitiu parecer à luz do entendimento assentado no referido prejudgado deste Tribunal, no sentido de orientar as Administrações Públicas Municipais a buscarem conciliar a concessão de RGA com a observância do patamar máximo estabelecido para gastos com pessoal.

³⁰ Nesse sentido: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE PRUDENCIAL. INTERPRETAÇÃO DAS VEDAÇÕES PREVISTAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. “(...) 2) É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e oportunidade. 3) É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal. 4) É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV, do parágrafo único do art. 22 da LRF. 5) A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF”. **(RESOLUÇÃO DE CONSULTA 50/2010-TCE/MT)**



53. No voto condutor do Acórdão 168/2018³¹, publicado no DOC de 07/06/2018, que homologou medida cautelar para determinar ao Poder Executivo Estadual, a suspensão da implementação da RGA no exercício de 2018, ante o potencial risco de acarretar o extrapolamento do teto de gastos com pessoal (art. 20, II, “c” da LRF), o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, Isaias Lopes da Cunha, trouxe como razão de decidir (*ratio decidendi*³²), a partir de argumentos periféricos ao núcleo da controvérsia jurídica enfrentada (*obiter dictum*³³) e da avaliação das consequências da decisão a ser proferida (art. 20 da LINDB), que o direito do servidor público de ter recomposto seu poder aquisitivo por conta de perdas inflacionárias por ele sofridas no ano anterior, ainda que constitucionalmente assegurado (art. 37, X da CF), não pode ser simplesmente concedido ao custo da violação de outros direitos de igual modo assegurados pelo texto constitucional, a exemplo, no caso, dos limites máximos para despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios, a reboque da previsão do art. 169, da CF, como consectário lógico do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade fiscal extraídos do art. 167 da CF.

54. Extrai-se ainda da *ratio decidendi* do citado *decisum*, que direitos individuais homogêneos, como o relativo à Revisão Geral Anual, conquanto atribuível a uma categoria específica de indivíduos ligados entre si por uma relação jurídica base, no caso, os servidores públicos, não podem, a pretexto de serem garantidos, implicarem no comprometimento da sustentabilidade fiscal, que é um direito fundamental difuso da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrerem com a mitigação ou inviabilização dos direitos constitucionalmente assegurados, por conta de atividade financeira insustentável do respectivo Ente público.

³¹ GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO E PAGAMENTO DA REVISÃO GERAL ANUAL (RGA) DA REMUNERAÇÃO E DO SUBSÍDIO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, COM AUMENTO REAL E EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. HOMOLOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE, COM O ACRÉSCIMO DA SUSPENSÃO DO REAJUSTE PREVISTO NO ARTIGO 6º DA LEI ESTADUAL 10.572/2017. ACOLHIMENTO DA PROPOSIÇÃO DO RELATOR DE REEXAME DA TESE PREVISTA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 29/2016; E, AINDA, ACOLHIMENTO DA SUGESTÃO DO CONS. LUIZ HENRIQUE LIMA DE REEXAME DA TESE PREVISTA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 28/2016, DA DECISÃO ADMINISTRATIVA 16/2005 E DOS ACÓRDÃOS QUE TRATAM DO MESMO TEMA, CÚJOS REEXAMES SEGUIRÃO O TRÂMITE REGIMENTAL. (Processo nº 18.348-2/2018. Interessados: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. Assunto: Representação de Natureza Interna - Homologação de Medida Cautelar. Relator: Conselheiro Interino ISAIAS LOPES DA CUNHA. Sessão de Julgamento 22-5-2018 – Tribunal Pleno

³² São fundamentos determinantes da decisão. “constitui uma generalização das razões adotadas como passos necessários e suficientes para decidir um caso ou as questões de um caso pelo juiz. Em uma linguagem própria à tradição romano-canônica, poderíamos dizer que a *ratio decidendi* deve ser formulada por abstrações realizadas a partir da justificação da decisão judicial”. MARINONI, Luiz Guilherme; NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL COMENTADO. 1.ed. São Paulo: RT, 2015.

³³ São argumentos jurídicos expostos apenas de passagem na motivação da decisão e que revelam juízos normativos acessórios, impressões, opiniões adicionais ou paralelas do julgador na elaboração do precedente. (Neves, Daniel Amorim Assumpção. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL - VOLUME ÚNICO. 10ª edição Revista e atualizada. Bahia: Juspodium, 2018).



55. Exemplo disso, é que na hipótese de extrapolação do limite máximo para gastos com pessoal, conforme prescrição dos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da LRF³⁴, o Ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, consequências estas que, inegavelmente, impactam negativamente no regular funcionamento da máquina administrativa e na prestação dos serviços essenciais à coletividade.

56. Sem contar que tal fato, de acordo com o disposto nos incisos de I e II do § 3º do art. 169 da CF, poderá ensejar também na trágica situação de redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, e de exoneração dos servidores não estáveis, acaso outras providências de contingenciamento de despesas, a exemplo do art. 22, não sejam suficientes.

57. E se ainda assim persistir o extrapolação dos gastos com pessoal, nos termos do § 4º do art. 169 da CF, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que o ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal,

58. É certo, portanto, que a autoridade política gestora, estando ou não em meio a um contexto de dificuldades financeiras desencadeadas por uma crise macroeconômica, deve ser diligente ao ponto de verificar a projeção das despesas e das receitas não só quando da elaboração da LOA e da LDO, mas também no próprio exercício financeiro através da análise do Relatório Resumido de Execução orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal³⁵, de modo a adotar as medidas necessárias para equacionar os gastos e a arrecadação, e **assim, impedir que obrigações/direitos legais e constitucionais não venham a ser cumpridos, em razão do desequilíbrio das contas públicas, ou, vice-versa.**

³⁴ Art. 23-LRF. 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.

§ 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.

³⁵ Artigos 48, 52 e 54, todos da LRF.



B) DA IMPRESCINDIBILIDADE OU NÃO DE ESTIMATIVA PRÉVIA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINA PARA CONCESSÃO DE REAJUSTES DE VENCIMENTOS DE SERVIDORES DECORRENTES DE PROGRESSÕES FUNCIONAIS:

59. Ao analisar os atos normativos concessivos³⁶ de progressão funcional de servidores municipais que implicaram no reajuste de seus vencimentos, entendo não assistir razão a equipe técnica com relação a não obrigatoriedade de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 16, I, c/c art. 17, § 1º, ambos da LRF, pelos seguintes motivos:

60. De acordo com o princípio da legalidade das despesas públicas, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, é necessária a existência de prévia dotação orçamentária³⁷, com expressa e específica autorização na lei de diretrizes orçamentárias³⁸, a exceção das empresas públicas e as sociedades de economia mista, assim como de elaboração de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro³⁹, e declaração de adequação à LOA e compatibilidade com a LDO e o PPA⁴⁰, além de observância aos limites da despesa com pessoal⁴¹, sob pena de o respectivo ato vir a ser declarado nulo⁴².

³⁶ Portarias - 225/2017; 226/2017; 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 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017. Decretos - 294/2017; 295/2017; 296/2017 e 306/2017 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.

³⁷ Art. 169-CF. 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).

³⁸ Art. 169-CF. 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).

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).

³⁹ Art. 16-LRF. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

⁴⁰ Art. 16-LRF. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias..

⁴¹ Art. 169-CF. 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.

Art. 20 - LRF. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

⁴² Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:



61. A exigência de autorização específica na LDO, com vistas à concessão de vantagens para servidores, se faz imprescindível, ante o fato de que representará despesa obrigatória de caráter continuado, e que, em razão do disposto no inciso V, § 2º do art. 4º da LRF, deve ser declinada no anexo das metas fiscais a que alude o § 1º do citado dispositivo normativo, **o que, no entanto, não restou atendido quando da elaboração da referida peça orçamentária para o exercício de 2017, caracterizando-se desse modo, violação do disposto no inciso II, do § 1º do art. 169, da CF.**

62. Seguindo nessa linha de raciocínio, destaco **que as 16 (dezesseis) Portarias⁴³ e os 4 (quatro) Decretos⁴⁴, editados entre 28 e 31 de julho de 2017,** que concederam a Progressão de Carreira com consequente reajuste de vencimentos à Servidores Municipais de Alto Taquari, não foram acompanhados de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro e da comprovação de que a despesa a ser implementada não afetaria as metas de resultados fiscais previstas na LDO, mediante demonstração das premissas metodológicas de cálculo utilizadas, como também não contou com declaração de adequação à LOA/2017 e compatibilidade com a LDO/2017, em contrariedade aos comandos normativos expostos nos incisos I e II, art. 16, c/c §§ 1º e 2º do art. 17, ambos da LRF.

63. Abro aqui um parêntese, para consignar que os comandos normativos expostos nos incisos I e II, art. 16, c/c §§ 1º e 2º do art. 17, ambos da LRF, redundam em vetores constitucionais extraídos da previsão de observância aos limites com gastos de pessoal do art. 169, da CF⁴⁵, podendo assim, serem considerados corolários dos princípios do equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade fiscal extraídos do art. 167, da CF.⁴⁶

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;
II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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

⁴³ Portarias - 225/2017; 226/2017; 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 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.

⁴⁴ Decretos - 294/2017; 295/2017; 296/2017 e 306/2017 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VII - a concessão ou utilização de créditos



7. Sendo assim, nos termos do art. 61 do RITCE/MT, **voto**, preliminarmente, **com fundamento no art. 239 do RITCE/MT, pela declaração da inaplicabilidade dos efeitos das** 16 (dezesesseis) Portarias⁴⁷ e dos 4 (quatro) Decretos⁴⁸, editados entre 28 e 31 de julho de 2017, que concederam a Progressão de Carreira com consequente reajuste de vencimentos à Servidores Municipais de Alto Taquari, **em razão da infringência do inciso II, do § 1º e do caput, do art. 169 da CF, assim como dos incisos I e II, do art. 16, e dos §§ 1º e 2º do art. 17, ambos da LRF.**

64. Por fim, anoto que conforme constatado no Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2017, o Poder Executivo Municipal havia ultrapassado os limites prudencial e máximo para os gastos com pessoal, fato este que, inclusive, motivou a emissão da medida cautelar para suspensão dos efeitos dos atos normativos concessivos de reajustes de vencimentos de servidores em razão de suas progressões funcionais, providência esta que se fez imprescindível ao longo do citado exercício financeiro, ante a manutenção da situação de extrapolamento dos patamares legais, segundo o RGF do 2º quadrimestre/2017.

65. Em razão disso, **segundo prescrição do caput, e incisos I, II, III e IV, do art. 22 da LRF, ficaram vedadas a:** 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 Geral Anual; criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; 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, e 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.

ilimitados; VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

⁴⁷ Portarias - 225/2017; 226/2017; 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 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.

⁴⁸ Decretos - 294/2017; 295/2017; 296/2017 e 306/2017 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.



66. No entanto, conforme dados extraídos do RGF do 1º Semestre de 2018, a despesa total com pessoal do Executivo atingiu o montante de R\$ 24.198.260,36, equivalente a 47,84% (quarenta e sete vírgula oitenta e quatro por cento) sobre a Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 50.576.997,73, estando abaixo do limite de alerta de 48,60% da RCL, cenário este que afasta as vedações prescritas no *caput*, e incisos I, II, III e IV, do art. 22 da LRF, e possibilita concessão de reajustes de vencimentos, obviamente, desde que assegurado o cumprimento dos patamares pré-prudencial e máximo fixados para as despesas com pessoal.

67. C) DA VERIFICAÇÃO DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE DA ATUAL AUTORIDADE POLÍTICA GESTORA, SR. FÁBIO MAURI GARBUGIO:

68. A responsabilidade nos processos dos tribunais de contas se origina de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, por parte de agentes públicos ou ainda aos que, sem deter essa condição, violarem os deveres impostos pelo regime de direito público ou causarem prejuízo aos cofres públicos⁴⁹.

69. Nesse contexto, aos Tribunais de Contas é assegurada a prerrogativa de poderem determinar restituição de valores aos cofres públicos, aplicar sanções de natureza pecuniária e impor medidas restritivas de direitos.

70. Pode-se dizer que, em termos de responsabilização, o processo nas cortes de contas se aproxima do Direito Civil, quando se trata de reparar um prejuízo causado ao Erário. E, de outra banda, se achega a princípios do Direito Penal, nas hipóteses de aplicação de sanções.

71. De acordo com a recente alteração da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro - Decreto-lei nº 4.657/42-, pela Lei **13.655/2018**, que dispõe sobre **SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E NA APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO**, tem-se que ao julgador não é permitido “*decidir com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*” (art. 20 do LINDB), devendo demonstrar, motivadamente, “*a necessidade e a adequação da medida*”

⁴⁹ A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (...) segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal. 50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa.” (Acórdão nº 249/2010 – Plenário do TCU).



imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas” (parágrafo único do art. 20 do LINDB).

72. No que diz respeito às sanções a serem aplicadas, conforme disposto no § 2º do art. 22 da LINDB, *“serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.*

73. Passando especificamente ao caso em comento, discordo com o posicionamento do MPC, pois entendo não restar caracterizada responsabilidade da atual autoridade política gestora, Sr. Fábio Mauri Garbugio, pois os atos normativos concessivos de Revisão Geral Anual e de reajustes de vencimentos decorrentes de progressão funcional de vários servidores públicos da Prefeitura de Alto Taquari, foram subscritos pelo Sr. Ivam Marion de Borba, Vereador-Presidente da Câmara Legislativa Municipal, na condição de gestor interino, ante a cassação do registro de candidatura do então Prefeito eleito no pleito de 2016.

II – DISPOSITIVO:

74. **Diante do exposto**, acolho, parcialmente, o **Parecer Ministerial 3576/2018** do Procurador de Contas, **William de Almeida Brito Júnior**, por divergir quanto à responsabilização da atual autoridade política gestora, e **VOTO** no sentido de **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Representação de Natureza Interna**, em razão de não ser obrigatória, ainda que recomendável, a realização de prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro previsto no art. 16, I, c/c art. 17, § 1º, ambos da LRF, para a concessão de Revisão Geral Anual, por conta da exceção prevista no § 6º do art. 17 da LRF, a qual, no entanto, não se aplica aos reajustes de vencimentos de agentes públicos da municipalidade, decorrentes do preenchimento por parte destes, de requisitos para progressão funcional, uma vez que caracterizadora de despesas de caráter continuado e que, portanto, demandam o cumprimento não só do regramento insculpido no inciso I do art. 16, c/c § 1º do art. 17, ambos da LRF, como também das exigências do inciso II, do § 1º e *caput*, do art. 169, da CF, c/c inciso II do art. 16, c/c § 2º do art. 17, ambos da LRF.

75. **Voto ainda, por determinar a atual autoridade política gestora que, ao emitir os novos atos concessivos de progressão funcional em substituição as 16 (dezesseis)**



Portarias⁵⁰ e os 4 (quatro) Decretos⁵¹, editados entre 28 e 31 de julho de 2017, que concederam a Progressão de Carreira com consequente reajuste de vencimentos à Servidores Municipais de Alto Taquari, **proceda à realização de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro, em cumprimento ao art. 16, I, c/c art. 17, § 1º, ambos da LRF, a fim de verificar se tais despesas implicarão ou não no extrapolamento dos limites prudencial e máximo fixados para gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal, providência esta a ser comprovada perante este Tribunal de Contas dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a contar do trânsito em julgado do presente feito, sob pena de multa de 05 UPFs/MT por cada dia de descumprimento.**

76. Como a concessão de Revisão Geral Anual acaba por incorporar ao patrimônio remuneratório destes, tendo, portanto, reflexos nas despesas com pessoal, é que, à luz da Resolução de Consulta 16/2016-TCE/MT, **VOTO também**, no sentido de recomendar à atual autoridade política gestora, que antes de concedê-las, não só as preveja na LOA e na LDO com a respectiva indicação de dotação orçamentária, como também observe o limite máximo estabelecido para os gastos com pessoal, promovendo na hipótese de atingimento do patamar prudencial previsto de 51,30% - equivalente a 95% do total de 54% da RCL -, as medidas prescritas no art. 22 da LRF, assim como de outras providências de contingenciamento de despesas e de ações visando o incremento na arrecadação para aumento da Receita Corrente Líquida, a fim de assegurar a sustentabilidade fiscal com vistas à preservação do equilíbrio das contas públicas, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais e constitucionais.

77. **É como voto.**

Cuiabá, 29 de setembro de 2018.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino MOISES MACIEL

Relator

⁵⁰ Portarias - 225/2017; 226/2017; 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 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.

⁵¹ Decretos - 294/2017; 295/2017; 296/2017 e 306/2017 – Documento digital 284179/2017 dos autos 7153/2017.