



**Tribunal de Contas  
Mato Grosso**  

---

**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DA SEXTA RELATORIA / TCE**

**ANÁLISE DE REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI - MT**

**PERÍODO DE ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO: 03/04/2018 a 11/04/2018**

**EQUIPE TÉCNICA:**

**OSIEL MENDES DE OLIVEIRA**  
Auditor Público Externo – TCE/MT



### ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO

PROCESSO Nº	:	327476/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI
GESTOR	:	FÁBIO MAURI GARBUGIO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL
AUDITOR	:	OSIEL MENDES DE OLIVEIRA

## 1 RELATÓRIO

**Prezado Senhor Secretário,**

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna** proposta por vossa senhoria, com pedido de medida cautelar, por prováveis irregularidades na edição da Lei Municipal nº 883/2017, que recompôs perdas salariais dos servidores públicos do Município de Alto Taquari – MT, e na edição de portarias e decretos que concederam progressão na carreira dos funcionários do município, sem, contudo, observar a necessária estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

2. Após a manifestação técnica desta secretaria, os autos foram remetidos ao excelentíssimo Conselheiro Relator Moisés Maciel que, por ocasião do exame de admissibilidade, recebeu a presente Representação de Natureza Interna.

3. Em seguida, concedeu a medida cautelar proposta nos seguintes termos:

Determino, assim, a imediata suspensão da concessão de pagamentos de vantagens remuneratórias a 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.

4. Ato contínuo, o Ministério Público de Contas (documento digital 314858/2017) manifestou-se **pela homologação da medida cautelar** deferida na **Decisão Singular nº 837/MM/2017**.

5. Submetida à apreciação do Tribunal Pleno, nos termos do art. 302 da Resolução nº 14/2007, a Representação de Natureza Interna foi **homologada** nos exatos termos da decisão singular proferida.

6. Constata-se que foram anexados nos autos cópia do projeto de lei que culminou nas edições da Lei Complementar Municipal nº 883/2017, das referidas portarias e dos decretos (documento digital nº 322790/2017), além dos documentos que versam sobre o estudo do impacto orçamentário e financeiro do exercício de 2017 (documento digital nº 23788/2018).

7. É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

8. Do exame dos autos, nota-se que o objeto da presente Representação de Natureza Interna ancora-se em dois pontos, conforme demonstra excerto do relatório de acompanhamento de lavra do Auditor Público Externo, Vitor Gonçalves Pinho (documento digital nº 302399/2017, fl.4), a saber:

a) da edição da Lei Municipal 883/2017, que recompôs perdas salariais dos servidores públicos, sem observar a necessária estimativa do impacto orçamentário e financeiro; e

b) da edição de portarias e decretos que fizeram progredir na carreira funcionários do Município, sem observar a necessária estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

9. Sobre o primeiro deles, que trata da suposta irregularidade na edição da Lei Municipal nº 883/2017, cumpre fazer um exame sistemático da Constituição Federal e dos dispositivos da Lei Complementar nº 101/00, a fim de averiguar se, de fato, as normas concernentes a esse assunto



trazem a obrigação da elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para a concessão da revisão geral anual de que trata o inc. X do art. 37 da Constituição.

10. É importante salientar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – publicada no mês de maio de 2000 estabeleceu um marco para as finanças públicas brasileira ao fixar limites para o gasto com pessoal dos Poderes e Órgãos da federação.

11. Dada a importância do controle das despesas com pessoal para o equilíbrio das contas públicas, o legislador criou uma seção exclusivamente sobre o assunto dentro do capítulo das despesas públicas.

12. Ao examinar os dispositivos dessa lei, especialmente o art.15, é possível constatar que são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendem os requisitos indicados nos arts. 16 e 17.

13. Por sua vez, o art. 16 traz as regras a serem observadas caso se desejar aumentar as despesas com pessoal por criação, expansão e aperfeiçoamento.

14. O art. 17 estabelece as normas para a criação ou aumento de despesa **de caráter continuado**, que incluem, quase que integralmente, todas as despesas com pessoal, inclusive a revisão geral anual, tema central da presente Representação de Natureza Interna, tendo em vista serem aquelas que criam obrigação ao ente de honrá-las por um período superior a dois exercícios.

15. O comando do art. 17 é no sentido de que a lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que criar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com a estima de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

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.

16. O parágrafo 2º desse mesmo artigo estabelece a obrigatoriedade da compensação da despesa com aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.



§ 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.

17. Observa-se que o legislador pretendeu que, no ato da proposição da lei, medida provisória ou ato normativo, fossem apresentados os estudos de impacto orçamentário-financeiro e a compensação, destinando-se a manter o controle do gasto público.

18. Todavia, o § 6º do mesmo artigo 17 faz ressalva ao cumprimento da elaboração dos estudos de impacto orçamentário-financeiro e da compensação quando se tratar de despesas relacionadas **ao serviço da dívida e a revisão geral anual**.

Art. 17. (...)

§ 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**.

19. A primeira ressalva decorre do respeito ao princípio da segurança das relações jurídicas (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal) que liga a ideia que as decisões públicas não podem ser circunstanciais, e que acordos contratuais e determinação legal devem ser cumpridos.

20. A segunda ressalva visa garantir a reposição das perdas inflacionárias da remuneração do servidor público por meio da revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, senão observa-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

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



(...)

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

21. Seguindo a coerência de que preceitos concernentes ao equilíbrio das contas públicas não podem confrontar com os princípios e regras constitucionais, a LRF ao estabelecer as vedações ao Poder ou órgão que extrapolar os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20, mais uma vez, ressaltou a revisão geral anual prevista no inc. X do art. 37 da Constituição Federal.

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** (grifou-se).

22. Isso corrobora o conceito que é regra geral a obrigatoriedade da elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, devendo o administrador observar as exceções quando desejar criar ou alterar despesa obrigatória.

23. É notório que recentemente o constituinte reformador preocupado com o equilíbrio das contas públicas quis elevar ao *status* constitucional a norma que trata da obrigatoriedade da elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando se criar ou alterar despesa obrigatória.

24. Por meio da EC nº 95/2016, incluiu o artigo 113 nos Atos das Disposições Transitórias com a seguinte redação:

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



25. Então, surge a seguinte questão: ao passar a obrigatoriedade da elaboração do estudo de impacto orçamentário-financeiro a ter posição constitucional, permanecem as exceções da LRF que dispensam a sua elaboração?

26. A resposta não deve ser dada apenas analisando isoladamente o significado do art. 113. da Constituição Federal. A análise deve ser sistemática, considerando que o ordenamento jurídico é um todo unitário, sem incompatibilidades entre si.

27. À vista disso, ao volver-se para as exceções contidas na LRF, constata-se que todas elas decorrem de determinação constitucional. Por essa razão foram excepcionadas.

28. Dada a importância do pagamento do serviço da dívida, a Constituição Federal não permitiu emendas ao projeto de lei do orçamento anual que trata do serviço da dívida (art. 166, § 3º, II, b).

29. Também exclui o serviço da dívida dos critérios para aplicação dos recursos de que trata o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

30. Ao fazer referência a sentenças judiciais transitadas em julgado, determinou a obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao seu pagamento (art. 100, § 5º).

31. Garantiu a revisão geral anual (art. 37, X) e assegurou como direitos e garantias fundamentais o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI), a fim de resguardar o cumprimento de determinação legal ou contratual.

32. Desse modo, tem-se que exceções estabelecidas pela LRF impedem a incompatibilidade entre regras constitucionais, dando coerência ao conjunto dos dispositivos que tratam sobre o assunto.

33. Mesmo diante desta realidade, há quem defenda que a exceção da revisão geral anual as vedações a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração estabelecidas no parágrafo único do artigo 22 da LRF, somente poderá ser aplicada no caso de extrapolação do limite prudencial e até o limite máximo estabelecidos nos artigos 19 e 20 da LRF.

34. Se de fato for assim, essa linha interpretativa leva ao entendimento de que também as despesas oriundas de decisões judiciais ou determinação legal ou contratual devem respeitar o limite máximo, o que em linhas gerais significa admitir que decisões judiciais ou determinação legal ou contratual



possam ser desrespeitadas, caso o limite seja atingido, uma vez que estão gravadas no mesmo inciso I do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/2000. Observa-se:

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** (grifou-se).

35. Isso não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, na medida em que não é concebível que lei ou ato normativo possam limitar a atuação jurisdicional corporificada na proclamação de sentenças judiciais.

36. No tocante ao segundo ponto que trata da edição de portarias e decretos que fizeram progredir na carreira funcionários públicos do Município de Alto Taquari, sem observar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, ao examinar os referidos documentos anexados às folhas 12/37 do documento digital nº 322790/2017, constata-se que esses atos administrativos são declaratórios, que visam reconhecer a situação preexistente de direito concedido pela Lei Complementar Municipal nº 716/2013. Eles não criaram o direito apenas o reconheceram.

37. A criação do direito a vantagem de elevação de nível aos servidores municipais se deu por ocasião da edição da Lei Complementar Municipal nº 716/2013.

38. Constata-se que foram transcorridos quase cinco anos desde a criação do direito até a abertura da presente Representação de Natureza Interna, mesmo assim este tribunal está a exigir a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

39. É notório que a LRF, em regra geral, exige a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro por ocasião da criação da despesa, que se dá no momento da edição da lei que cria o direito, e não por ocasião da declaração desse direito que, no caso concreto, se deu na data das edições dos decretos e portarias.

40. Essa é a inteligência dos artigos 15, 16 e 17 *in verbis*:



Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. 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 subsequentes;**

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.

(...)

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 (grifou-se).

41. Desse modo, conclui-se que a LRF exige a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro por ocasião da edição da lei que concedeu o direito, ou seja, no momento da criação da despesa, e não por ocasião da sua liquidação que, no caso concreto, se deu por ocasião da declaração do direito mediante a expedição das portarias e decretos que reconheceram o direito preexistente.

### 3 CONCLUSÃO

42. Face o exposto, conclui-se pela improcedência da presente Representação de Natureza Interna, com base no artigo 52, III, "a", do Regimento Interno deste Tribunal, pelos seguintes motivos:

- 1) O preceito contido no artigo 113 nos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal que obriga a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro para criação ou alteração de despesa de caráter continuado é regra geral, devendo as exceções contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal serem observadas, na medida em que impedem a



incompatibilidade entre as regras constitucionais correlacionadas, harmonizando-as entre si. Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispensou a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro para a concessão da revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal;

2) A Lei de Responsabilidade Fiscal exige a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro por ocasião da edição da lei que criou, expandiu ou aumentou a despesa de pessoal e não no momento da sua liquidação que, no caso concreto, se deu por ocasião da declaração do direito, mediante a expedição das portarias e decretos que reconheceram o direito preexistente.

#### 4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

43. Sugere-se ao Conselheiro Relator que:

- Determine a suspensão da medida cautelar que impediu a recomposição das perdas salariais dos servidores públicos do Município de Alto Taquari por prováveis irregularidades na edição da Lei Municipal nº 883/2017 e a progressão na carreira dos funcionários do município por ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.
- Após, o arquivamento da presente Representação de Natureza Interna.

44. É o relatório.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA 6ª RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO em Cuiabá, 11/04/2018.

**OSIEL MENDES DE OLIVEIRA**

**Auditor Público Externo**