



**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**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL**

### **PARECER Nº 1.531/2018**

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO TAQUARI. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL E PROGRESSÕES FUNCIONAIS A SERVIDORES DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO. MANIFESTAÇÃO PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DESTA REPRESENTAÇÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO.

## **1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de proposta 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 municipais 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.

1 Documento digital 302399/2017, pág. 4.



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

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

14. Conforme relatado, 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>2</sup>

15. 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).

16. 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.

17. Aduz 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).

---

2 Documento digital 302399/2017, pág. 4.



18. Ademais, quanto à concessão de progressão funcional concedida por meio de portarias e decretos a funcionários do Município, afirma 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.

19. O **Ministério Público de Contas** acompanha **em parte** o entendimento da unidade instrutiva.

20. De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 16 estabelece como regra a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a origem dos recursos quando da criação, aperfeiçoamento ou expansão de uma despesa pública:

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.

21. Entretanto, em seu art.17, quando trata de criação de despesas de caráter continuado, a Lei de Responsabilidade abre **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, conterà 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)

22. Do artigo supracitado, vê-se, portanto, 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 art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. Quanto ao segundo questionamento, concessão de progressão funcional por meio de portarias e decretos, o Ministério Público de Contas **discorda** do entendimento da unidade instrutiva, que entende que tais instrumentos legislativos são meramente **declaratórios** de um direito do servidor.

24. Segundo a unidade instrutiva, tais atos administrativos apenas reconheceram uma situação preexistente de direito concedida pela Lei Complementar Municipal nº 716/2013, não criando tais direitos, apenas reconhecendo-os (documento digital nº 322790/2017, págs. 12 a 37).

25. O Ministério Público de Contas discorda desse posicionamento e entende que, para **concessão de progressão funcional é 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.**



26. 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 demonstra o texto abaixo colacionado do art. 17 da Lei Complementar 101/2000:

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.

27. Ademais, da leitura atenta dos dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal percebe-se que para o aumento de despesas de caráter continuado, além da estimativa de impacto orçamentário, são exigidos ainda a **origem dos recursos** para seu custeio, a comprovação de que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais** e a comprovação de que os efeitos financeiros de tal despesa serão



**compensados pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa**, o que não foi verificado quando da apresentação dos atos normativos acostados aos autos pelo gestor.

28. Portanto, diante de todo o exposto este **Ministério Público de Contas** opina pela **procedência parcial** desta representação de natureza interna, com o **afastamento da obrigatoriedade de apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário para concessão de Reajuste Geral Anual** aos servidores municipais de Alto Taquari, mas com a **manutenção da irregularidade referente à não apresentação de estimativa de impacto financeiro do ato administrativo que concedeu progressão funcional aqueles servidores**, conforme determina o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

29. Ademais, o **Ministério Público de Contas** opina ainda 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 municipalidade acima referida.

30. Por fim, entende-se necessária a 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**.

### 3. CONCLUSÃO

31. 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**.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 23 de maio de 2018.

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

<sup>3</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.