DELIBERAÇÃO AC00 - 464/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/17046/2013
PROTOCOLO	: 1419524
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	: NELSON TRAD FILHO
DENUNCIANTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA – EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL – CONCESSÃO DE REAJUSTE – SERVIDORES EFETIVOS – PROVENTOS DE APOSENTADORIA – PENSÕES – ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DESPESA DE PESSOAL – IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO – INEXISTÊNCIA – PROCEDÊNCIA PARCIAL – MULTA.

A necessidade de dotação orçamentária prévia é reafirmada por vários arestos do Supremo Tribunal Federal, como passíveis de incidir em inconstitucionalidade, quando não observadas pela legislação infraconstitucional que cria gastos com pessoal. É necessária também a estimativa do impacto financeiro na folha de pagamento para a revisão dos vencimentos do pessoal.

A constatação de que na elaboração de lei não foi observada a exigência de prévia dotação orçamentária, para cobrir o incremento das despesas geradas, e não houve realização do impacto financeiro do ato nas finanças Municipais, afrontando previsão legal e constitucional, enseja no recebimento parcial da denúncia, pela prática de irregularidades insanáveis, e na aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 21 de junho de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **procedência parcial da Denúncia,** formulada pelo Ministério Público Estadual, contra atos do Prefeito Municipal de Campo Grande Senhor Nelson Trad Filho, por prática de irregularidades insanáveis na edição da Lei nº 5.060/2012, que feriu o disposto no inciso I, do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e art. 21 da Lei 101/2002; e aplicação de **multa** de 200 (duzentas) UFERMS, determinando a **retirada do caráter sigiloso imposto ao processo por despacho Presidencial.**

Campo Grande, 21 de junho de 2017.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata o presente processo de Denúncia formulada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado contra atos do ex-Prefeito Municipal de Campo Grande Senhor **Nelson Trad Filho**, mormente por conta da edição da Lei Municipal nº 5.060, de 04/04/2012, que em síntese, concedeu reajuste de 6% aos servidores efetivos, proventos de aposentadoria e pensões pagas pelo tesouro Municipal, com ferimento à Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A citada Lei concedeu também concedeu reajuste parcelado aos ocupantes de cargos de Professor e de Especialista de Educação, com as seguintes datas e índices: 01 de maio de 2012, 7%; 01 de outubro de 2012 7%; e 01 de dezembro de 2012 8,22% e ainda modificou os valores dos plantões dos médicos e odontólogos.

O procedimento foi recebido e devidamente instaurado, seguindo as regras impostas pelo Regimento Interno deste Tribunal, culminando com a realização de Inspeção pelo corpo instrutivo da 3ª Inspetoria de Controle Externo, cujo percuciente relatório foi acostado aos autos (peça 6), que em síntese apontou duas irregularidades na edição do citado diploma legal, a saber:

> 1. Violação, pela Lei nº 5.060/2012, ao artigo 169, § 1º, inciso I da Constituição Federal – falta de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal;
>
> 2. Violação, pela Lei nº 5.060/2012, ao artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – inexistência de realização de previsão de impacto orçamentário financeiro e ausência de declaração do Ordenador de Despesas de adequação orçamentária e financeira;

Notificado o ex-Ordenador veio aos autos com suas justificativas (peça 18), alegando de início que a despesa gerada é de caráter continuado, portanto prescinde de demonstração do impacto orçamentário-financeiro, eis que já se encontra no Orçamento que implicitamente prevê o aumento continuado. Que essa exigência se afigura apenas para a criação de despesas que não estejam previstas no orçamento.

Cita o art. 5º da Lei nº 5.023, de 22/12/2011 que trata do Orçamento Municipal, que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 30%, e transcreve entendimento doutrinário que na sua visão lhe dão guarida ao ato praticado, afirmando ainda:

> Portanto, o que a Lei veda é o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. (...).

Afirma, mais adiante:

> O reajuste, por si só, não impõe a necessidade de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem tampouco a emissão de declaração do ordenador da despesa. São indispensáveis dois requisitos para configurar a necessidade de tal documentação: a) que a futura contratação trate de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental; e b) que implique em geração ou aumento de despesa. A criação, a expansão e o aperfeiçoamento referem-se a incrementos feitos pelo gestor com o objetivo de melhorar os serviços públicos, os quais normalmente demandam a geração ou aumento de despesa. É necessário que se esclareça, portanto, em quais circunstâncias a Administração cria, expande ou aperfeiçoa ações que acarretam aumento de despesa.
>
> No caso em testilha, houve questionamento acerca do reajuste concedido aos Professores e Especialistas em Educação, considerando que esse aumento não diz respeito exclusivamente, à revisão anual de servidores, então, seria necessária a realização de previsão de impacto. Acontece que o que houve foi reajuste concedido de modo parcelado, não tendo sido criado, expandido ou aperfeiçoado nenhuma ação governamental.
>
> Como o reajuste foi concedido, de forma parcelada, não havia necessidade das formalidades previstas no art.. 16 da Lei Complementar n. 101/2000, posto que não foi criado nada novo, apenas corrigiu-se uma situação em que os vencimentos vinham sendo corroídos ao longo dos anos, permanecendo a situação exatamente igual, sem a criação de nada novo. Apenas o reajuste concedido de forma parcelada.

Conclui citando julgado do TCU, norteado com os seguintes termos:

> O próprio TCU já se pronunciou nesse sentido, por meio do Acórdão 883/2005 - Primeira Câmara, que diz; "as despesas ordinárias e rotineiras da administração pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I. da Lei de Responsabilidade Fiscal.". (...).

Novamente de posse dos autos, a equipe técnica da 3ª Inspetoria de Controle Externo (peça 22), agora analisando os argumentos trazidos pelo ex-Prefeito, não acatando as alegações referentes a falta de prévia dotação orçamentária, traduzindo sua opinião com os termos seguintes:

> Portanto, o jurisdicionado defende a legalidade do reajuste concedido aos profissionais da Saúde e Educação, com fundamento na suposição de que a Lei Orçamentária anual (Lei nº 5.023/2011) autorizou a abertura de crédito suplementar para fazer frente a novas despesas com pessoal que pudessem ser instituídas.
>
> Obviamente, não havia previsão orçamentária para fazer frente às novas despesas correntes instituídas. Tanto não havia, que despesas de capital tiveram que ser anuladas para compensar as novas despesas correntes que surgiram. E não havia autorização legislativa para tanto. (...)

O ex-Ordenador não mereceu melhor sorte da equipe técnica, no tanto que se refere a falta de realização do impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária, vejamos:

> Basicamente, sustenta o jurisdicionado que não foi concedido reajuste aos servidores públicos, mas tão somente recomposição da remuneração em razão da inflação verificada no período.
>
> No Relatório de Inspeção, **fez-se uma clara distinção entre os servidores que receberam reajuste de 6% (seis por cento) (artigo 1º da Lei nº 5.060/2012) os Servidores da Educação, que receberam 22,22 %, e os médicos e odontólogos**, que tiveram o valor dos seus plantões reajustados. No primeiro caso, entendeu-se que se tratou de mera recomposição da remuneração, sendo desnecessária a apresentação da declaração do Ordenador de Despesas e a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que fosse entrar e nos dois subsequentes. **No segundo caso, o reajuste foi consideravelmente maior que a inflação, não podendo ser acolhida as alegações do jurisdicionado**.
>
> Importante destacar que, diferentemente do sustentado pelo Sr. Nelson Trad Filho, o reajuste concedido não teve a função de corrigir "uma situação em que os vencimentos vinham sendo corroídos ao longo dos anos" (fl. 11 da peça digital 18). Prova disso é que a Lei Municipal nº 4.942/2011 já havia concedido reajuste aos servidores, inclusive os da educação, e aumentado o valor dos plantões dos médicos e odontólogos.
>
> Assim, como **a Lei nº 5.060/2012 instituiu claro aumento da remuneração dos servidores da educação e os da saúde mencionados no Relatório de Inspeção, era imprescindível a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o aumento fosse entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tinha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**.

A conclusão da instrução foi no sentido de que as irregularidades anteriormente apontadas persistem.

O Ministério Público de Contas, por meio do r. parecer nº 7125/2016 (peça 23), seguiu o mesmo diapasão da Inspetoria, contudo com maior rigidez nas suas conclusões, como vemos:

> A justificativa do Jurisdicionado não deve prosperar, porque, afirmar que não houve reajuste apenas uma reposição salarial, é completamente inverídico, pois corroborando o entendimento do Corpo Técnico da 3ª ICE, a Lei Municipal nº 4.942/2011 já havia concedido reajuste aos servidores, inclusive os da educação, e aumentado o valor dos plantões dos médicos e odontólogos.
>
> Neste diapasão, a Lei nº 5.060/2012 instituiu claro aumento da remuneração dos servidores da educação e os da saúde mencionados no Relatório de Inspeção e, era imprescindível a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício

> em que o aumento fosse entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tinha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse norte, o Ministério Público de Contas encerra sua manifestação, pugnando pela aplicação de multa por desrespeito a vários dispositivos legais e constitucionais e pelo encaminhamento de ofício à Procuradoria Geral de Justiça para a tomada das providências pertinentes e ainda a recomendação ao atual gestor para que observe as normas legais com mais acuidade.

Após essas formalidades, vieram-me os autos para apreciação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Conforme acima delineado, estamos frente a uma Denúncia formulada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado em face do ex-Prefeito Municipal de Campo Grande Senhor Nelson Trad Filho, por irregularidades praticadas na edição da Lei Municipal nº 5.060, de 04/04/2012, que concedeu reajuste de 6% aos servidores efetivos, proventos de aposentadoria e pensões pagas pelo tesouro Municipal, com ferimento à Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa Lei concedeu também reajuste parcelado aos ocupantes de cargos de Professor e de Especialista de Educação, com as seguintes datas e índices: 01 de maio de 2012, 7%; 01 de outubro de 2012 7%; e 01 de dezembro de 2012 8,22% e ainda modificou os valores dos plantões dos médicos e odontólogos.

O verdadeiro nó górdio da questão trazido a baila se desdobra em duas exigências de ordem legal e constitucional que não foram atendidas pelo gestor, quais sejam: “1. falta de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal; e 2. inexistência de realização de previsão de impacto orçamentário financeiro e ausência de declaração do Ordenador de Despesas de adequação orçamentária e financeira”.

O corpo instrutivo da 3ª Inspetoria de Controle Externo e o Ministério Público de Contas foram uníssonos no sentido de que houve efetiva irregularidade praticada pelo ex-Prefeito Municipal, deixando de tomar as providências contidas nas normas citadas, e, por conseguinte deve ser penalizado pela sua omissão.

Para trazer maior consistência no caminho que irei trilhar, arrolarei abaixo dispositivo constitucional sobre o tema e entendimento jurisprudencial.

A Carta Constitucional da Federação, no que se refere ao assunto, dispõe:

> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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**;

A jurisprudência recente segue no seguinte desiderato:

TST - RECURSO DE REVISTA RR 2848320135020062 (TST)

Data de publicação: 11/03/2016

Ementa: RECURSO DE REVISTA. 1. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INCENTIVO FINANCEIRO ADICIONAL. NÃO CONHECIMENTO. A jurisprudência desta Corte Superior considera que a concessão de qualquer vantagem pecuniária ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta é condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, **sendo, ainda, imprescindíveis, a prévia dotação** e a observância dos parâmetros fixados na **Lei** de Responsabilidade Fiscal. Inteligência dos artigos 37, X, e 169 da Constituição Federal. Dessa forma, a criação do Incentivo Financeiro Adicional por meio de portaria do Ministério da Saúde, sem expressa autorização legislativa, inviabiliza a concessão da parcela como vantagem pecuniária a ser paga aos agentes comunitários de saúde. Precedentes. Recurso de revista de que não se conhece. 2. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Prejudicada a análise do tema em razão do não conhecimento do recurso de revista no tópico anterior e da consequente manutenção da improcedência do pedido.

Sobre o tema, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais assim se manifestou:

TJ-MG - 100240431966330011 MG 1.0024.04.319663-3/001(1)

Data de publicação: 20/09/2005

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO - **REAJUSTE ANUAL** DE **SERVIDORESMUNICIPAIS** - NECESSIDADE DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - SEPARAÇÃO DOS PODERES. O **reajuste** de vencimentos de funcionários públicos **municipais** somente pode efetivar-se por iniciativa do Poder Executivo através de lei, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituí-lo nessa iniciativa. A revisão geral **anual** da remuneração dos **servidores** públicos de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal não é automática, pois depende de três requisitos: lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, **prévia dotação orçamentária** e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, a necessidade da dotação prévia é reafirmada por vários arestos do Supremo Tribunal Federal, que interpreta as exigências consignadas no art. 169, § 1º, como passíveis de incidir em inconstitucionalidade, quando não observadas pela legislação infraconstitucional que cria gastos com pessoal, conforme abaixo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DA LIMINAR. Presentes o sinal do bom direito e o periculum in mora, impõe-se a concessão da liminar. Isto ocorre quando dispositivos da Constituição do Estado preveem reajustamentos de salários, vencimentos, soldos e proventos dos servidores civis e militares da administração direta, das autarquias e das fundações públicas estaduais, mediante aplicação automática de índice estranho à própria atividade estadual, como acontece, por exemplo, no caso da tomada de empréstimo do Índice de Preços ao Consumidor. A Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que compete ao Executivo a iniciativa CÂMARA DOS DEPUTADOS Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira 10 das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica - inciso II do artigo 61 — sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, **devendo, ainda, contar com a indispensável dotação** - inciso I do artigo 169. (ADI 541/DF- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento:25/10/1991. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.)
>
> Ainda na ADI 541/DF, quando do julgamento definitivo do mérito (10.05.2007, DJ de 06.09.2007), em seu voto, o Ministro Carlos Velloso acentua: “Insuscetível de dúvida se **revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal.”

No mesmo sentido é o entendimento relativo á necessidade da estimativa do impacto financeiro na folha de pagamento para a revisão dos vencimentos do pessoal. Vejo irregularidade neste ponto também.

Em razão de todo o exposto, prestigiando o percuciente trabalho elaborado pela equipe da 3ª Inspetoria de Controle Externo, aliado ao não menos criterioso parecer do Ministério Público de Contas, e por entender que o Senhor ex-Prefeito Municipal laborou negligentemente na elaboração da Lei nº 5.060/2012, eis que não se preocupou com exigência legal de que deveria haver à época dotação orçamentária para cobrir o incremento da despesas gerada, tampouco foi realizado o impacto financeiro que tal ato iria gerar nas finanças Municipais.

DISPOSITIVO

Posto isto, e tudo o mais que dos autos consta, com fincas no art.127 e seus incisos, da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013, SOU:

I – Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Denúncia, formulada pelo Ministério Público Estadual, contra atos do ex-Prefeito Municipal de Campo Grande Senhor **Nelson Trad Filho**, por prática de irregularidades insanáveis na edição da Lei nº 5.060/2012, que feriu o disposto no inciso I, do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e art. 21 da Lei 101/2002;

II – Pela aplicação de MULTA de 200 (duzentas) UFERMS ao Senhor **Nelson Trad Filho**, CPF nº 404.481.181-49, ex-Prefeito Municipal de Campo Grande pela prática da infração prevista no inciso IX, do art. 42 da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2 de janeiro de 2012, o que faço com fundamento no inciso I, do art. 45 da mesma Lei.

III – Pela retirada do caráter sigiloso imposto ao processo por despacho Presidencial conforme previsão do art. 125, da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013;

IV – Pela intimação do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012, c/c art. 94 da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela procedência parcial da Denúncia e aplicação de multa ao responsável, com **retirada do caráter sigiloso imposto ao processo.**

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Marisa Joaquina Monteiro Serrano, Ronaldo Chadid e Osmar Domingues Jeronymo.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 21 de junho de 2017.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

DSSM