



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



PROCESSO: 1072570
NATUREZA: Representação
JURISDICIONADO: Município de Areado
REPRESENTANTE: Promotoria de Justiça da Comarca de Areado
REPRESENTADO: Pedro Francisco da Silva, Prefeito do Município de Areado

I – INTRODUÇÃO

A presente representação diz respeito a documentos que foram enviados pela Promotoria de Justiça da Comarca de Areado. A documentação se refere ao Inquérito Civil nº MPMG-0043.19.000027-3, instaurado pelo Promotor de Justiça Vanderson Tadeu de Vasconcelos, após representação realizada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Areado.

Os documentos foram inicialmente protocolados neste Tribunal sob o nº 5169511/2019. Por conseguinte, o Exmo. Presidente do Tribunal de Contas, à fl. 218, determinou que a Diretoria de Controle Externo dos Municípios - DCEM se pronunciasse acerca das possíveis ações de controle a serem adotadas, considerando as informações presentes na cópia do Inquérito Civil que fora enviado.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios - 1ª CFM manifestou-se, às fls. 219 a 221v, informando, em síntese, que a documentação se referia à possível ato omissivo cometido pelo Prefeito Municipal no ano de 2018 ao deixar de adotar as condutas previstas no §3º do artigo 169 da Constituição Federal, bem como acerca da concessão de progressões a servidores públicos que não haviam sido efetivamente pagas. No que tange à primeira matéria, a Coordenadoria concluiu que não houve omissão por parte do Prefeito, haja vista que não se ultrapassou o limite de gastos com pessoal referente à 54% da receita corrente líquida, não havendo motivo, portanto, para a adoção das condutas previstas no §3º do artigo 169 da Constituição Federal. Já em relação à matéria referente à progressão dos servidores municipais, a Coordenadoria se manifestou pelo envio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



documentação para a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal - DFAP para que se pronunciasse a respeito. Tal posicionamento foi reiterado pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios, à fl. 222.

Diante disso, o Exmo. Presidente do Tribunal de Contas, à fl. 223, determinou que a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal se manifestasse acerca da documentação, indicando possíveis ações de controle a serem adotadas. A Diretoria, às fls. 224 a 228v, por sua vez, analisou os documentos e corroborou com a conclusão da 1ª CFM quanto à ausência de omissão por parte do Prefeito Municipal no que tange às condutas previstas no §3º artigo 169 da Constituição Federal. Por outro lado, em relação ao indeferimento ou à concessão com diferimento do pagamento das progressões dos servidores públicos municipais, a Diretoria concluiu pela presença de fundados indícios de irregularidade, mostrando-se pertinente, portanto, a autuação da documentação como Representação, nos termos do que determina o artigo 310 da Resolução 12/2008.

Por conseguinte, o Exmo. Presidente do Tribunal de Contas, à fl. 229, determinou a autuação da documentação como Representação.

Após a distribuição do processo, o Relator, à fl. 231, determinou o envio dos autos à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para a elaboração da análise técnica inicial. Esta, por sua vez, encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Benefícios Previdenciários do Município – CFBPM para a feitura do relatório técnico inicial.

II – ANÁLISE TÉCNICA

II.1 - Apontamento:

Descumprimento por parte do Prefeito do Município de Areado das normas previstas no artigo 169 da Constituição Federal relativas à implementação de ações visando à redução das despesas municipais com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



II.1.1 - Análise:

No âmbito da referida representação realizada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Areado, a qual deu origem ao Inquérito Civil nº MPMG-0043.19.000027-3 (fls. 05 a 13), em síntese, os vereadores alegam que, no exercício financeiro de 2018, o Poder Executivo havia extrapolado o limite de despesa com pessoal previsto na Lei Complementar 101/2000 - LRF. Contudo, o Prefeito teria permanecido omissos em relação às exigências estabelecidas pelo artigo 169 da Constituição Federal, não havendo reduzido as despesas com cargos em comissão em 20% e nem exonerado os servidores não estáveis, conforme estabelece o §3º do art. 169 da Constituição Federal. Apesar disso, alegam os vereadores que o Prefeito teria editado o Decreto 2.166 em 22 de fevereiro de 2018, determinando o retorno de todos os agentes públicos municipais que estivessem em gozo de função gratificada para os seus cargos de origem, bem como suspendendo o pagamento de licenças-prêmio não gozadas. Ademais, o referido decreto vedou a realização de horas extras pelos agentes públicos municipais, ressalvadas situações excepcionais.

Cumprе ressaltar que, em que pese a representação dos vereadores ter sido datada em 18 de janeiro de 2019, a referida situação já havia sido objeto de intensas discussões e deliberação em diversos órgãos e instâncias durante o ano anterior. Com efeito, no decorrer do ano de 2018, foi aberta uma comissão de sindicância no âmbito da Câmara dos Vereadores de Areado, a qual objetivava investigar a situação das despesas com pessoal no Município. Durante os trabalhos no Legislativo municipal houve uma série de solicitações de informações ao Executivo, bem como diversos debates e análises acerca das documentações apresentadas. Ademais, no dia 21 de abril de 2018 foi enviada denúncia anônima, via e-mail, ao Ministério Público de Minas Gerais, fato que motivou a instauração do Procedimento Preparatório nº MPMG-0043.18.000067-1 (fl. 192). No âmbito da referida denúncia (fl. 194) alegava-se, de forma genérica, que o Município havia ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal, estabelecido no artigo 22



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



da LRF, sem que qualquer ação determinada no âmbito do artigo 169 da Constituição Federal viesse a ser adotada.

Após a instauração do referido Procedimento Preparatório, a Promotoria de Justiça Única da Comarca de Areado diligenciou junto à Prefeitura Municipal a fim de obter maiores informações acerca das alegadas irregularidades. Após a análise das alegações apresentadas pelo Executivo municipal, o Promotor de Justiça concluiu que não houve o cometimento de irregularidades por parte do Prefeito Municipal, haja vista que os limites determinados pela LRF não teriam sido ultrapassados (fls. 207 a 209). Tal posicionamento foi referendado pelo Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais que homologou o arquivamento em 26 de junho de 2018 (fl. 212).

Cumprе ressaltar que, nas manifestações apresentadas pelo Prefeito do Município tanto à Câmara Municipal (fls. 58 a 64), quanto ao Ministério Público (fls. 200 a 202), o gestor municipal ressaltou que não estava omissor em relação ao controle das despesas com pessoal e que não havia adotado as determinações previstas no artigo 169 da Constituição Federal porque tais medidas seriam cabíveis somente se as despesas ultrapassassem o limite previsto na LRF ao final de um quadrimestre, algo que não havia acontecido até então.

Com efeito, o entendimento exposto pelo gestor público municipal mostra-se correto, haja vista que os artigos 22 e 23 da LRF determinam que a aferição do atendimento aos limites com gastos de pessoal dar-se-á ao final de cada quadrimestre. Caso a despesa exceda ao limite, o ente federado deve reduzi-la nos dois quadrimestres seguintes por meio dos instrumentos previstos no artigo 169 da Constituição Federal. Registre-se que, conforme pode ser verificado no Ofício nº72/2018 enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal (fls. 84 a 89), entre janeiro e novembro de 2018, a despesa com pessoal do Poder Executivo municipal ultrapassou o limite de 54% da receita corrente líquida – percentual previsto nos artigos 19 e 20 da LRF – somente no mês de janeiro. Conclui-se, portanto, que, não havendo qualquer excesso ao limite legal, não caberia ao Prefeito a adoção das ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



estabelecidas no artigo 169 da Constituição Federal, restando clara, portanto, a idoneidade de sua conduta nesta matéria.

Registre-se, ainda, que a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios também se pronunciou acerca desta matéria (fls. 219 a 221v), concluindo que, após pesquisa realizada junto ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, constatou-se que o Município de Areado, no exercício de 2018 como um todo atingiu o percentual correspondente a 53,77% da receita corrente líquida com despesas de pessoal. Concluiu a referida coordenadoria que o Município atingiu o limite prudencial estabelecido no artigo 22 da LRF no decorrer do exercício, qual seja, 51,3% da receita corrente líquida do ente federado alocado em despesas com pessoal. Porém, não se ultrapassou o limiar de 54%, o qual, segundo determina o art. 169 da Constituição Federal, deveria levar a que o Município reduzisse em 20% a despesa com cargos em comissão e exonerasse servidores públicos não estáveis.

Dito isso, esta Unidade Técnica conclui pela improcedência do apontamento em análise.

II.2 - Apontamento:

Descumprimento das normas municipais que preveem regras de progressão salarial para os servidores públicos municipais.

II.2.1 - Análise:

No âmbito do Ofício nº 68/2018, expedido pelo Prefeito do Município e endereçado ao Presidente da Câmara Municipal (fls. 150 a 161), o sr. Pedro Francisco da Silva afirma que estava enviando em anexo relatório “contendo a relação de progressões horizontais, verticais e por titulação, indeferidas a partir de fevereiro de 2018, devido ao elevado índice de gastos com pessoal”. Às folhas 156 a 159, foi apresentada a relação nominal dos servidores que deixaram de ter acesso às progressões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



Ademais, no âmbito do Ofício 77/2018 (fl. 176), o Prefeito do Município informa ao Presidente da Câmara Municipal de Areado que estava enviando, em anexo, cópias das portarias nº 9384/2018, nº9386/2018, nº9385/2018 e nº9395/2018 (fls. 177 a 186), as quais concederam as progressões aos servidores municipais. Neste mesmo ofício, o Prefeito salienta que os pagamentos em atraso referentes às progressões se dariam quando o Estado de Minas Gerais regularizasse os repasses do FUNDEB junto ao Município. Cumpre ressaltar que, em todas as portarias mencionadas, há a menção expressa de que o ato normativo entrava em vigor na data de publicação, porém com produção de efeitos financeiros tão somente em janeiro de 2019.

Por fim, à fl. 189, consta a informação de que o Poder Executivo Municipal, mesmo após a publicação das portarias, permanecia não arcando com os reajustes financeiros decorrentes das progressões, ao argumento de que, somente o faria, quando houvesse a regularização dos repasses do FUNDEB pelo Estado de Minas Gerais. Registre-se que tal informação consta em uma folha avulsa e que o trecho não é subscrito por nenhuma autoridade.

Dito isso, cumpre ressaltar que a conduta do Prefeito Municipal em relação às progressões dos servidores não é consentânea com as determinações legais e com o entendimento que vem sendo adotado pelos Tribunais pátrios. A progressão nas respectivas carreiras configura-se como direito subjetivo dos servidores públicos. Assim sendo, ao negar a concessão das progressões em 2018 e, posteriormente, deferi-las com efeitos financeiros a partir de 2019, o gestor do município está atentando contra os direitos dos servidores públicos, bem como está adotando conduta que não se encontra albergada em lei. Ademais, ainda que haja o pagamento retroativo de parcelas atrasadas quando do recebimento dos recursos do FUNDEB, conforme expressamente alegado pelo Prefeito, deve-se ressaltar que não há previsão legal para o diferimento do pagamento, não podendo o gestor público municipal atuar ao seu alvedrio, haja vista que as condutas dos agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



públicos devem ser consentâneas com o Princípio da Legalidade previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Registre-se, ainda, que a LRF é clara ao determinar que, conquanto o ente federado venha a exceder ao limite de despesas com pessoal, o que, ressalte-se, não é o caso do Município de Areado no exercício financeiro de 2018; os eventuais reajustes dos vencimentos com previsão contratual ou legal não podem deixar de ser concedidos pela Administração Pública. Confira-se, por oportuno, a redação do artigo 22, parágrafo único da LRF, o qual estabelece condutas a serem adotadas pelos entes federados, caso seja ultrapassado o limite prudencial de despesas com pessoal, bem como o limite de 54% da receita corrente líquida:

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; (grifo nosso)

A situação sob análise amolda-se à disposição legal. As progressões dos servidores públicos municipais encontram-se previstas nos artigos 33 a 38-C da Lei Municipal 80/1997 (cópia anexa). Havendo determinação legal, não cabe ao gestor municipal indeferir as progressões ou mesmo diferir, de forma discricionária, o seu pagamento ao argumento de que haverá uma elevação dos gastos de pessoal ou mesmo que houve uma frustração das receitas municipais que foram inicialmente previstas.

Ressalte-se que, neste mesmo sentido é o entendimento que vem sendo adotado pelo Superior Tribunal de Justiça. Confira-se o teor da ementa dos seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTES DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 432/10. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



1. **Os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mormente os relacionados às despesas com pessoal de ente público, não são aptos a justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores.** Precedentes.

2. As restrições sobre as despesas com pessoal, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, também não incidem quando decorrerem de decisões judiciais, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LC 101/2000. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.433.550 – RN, RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES) (grifo nosso)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. LEI COMPLEMENTAR Nº 68/92 DO ESTADO DE RONDÔNIA. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA VANTAGEM PESSOAL. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. RECUSA DE PAGAMENTO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INAPLICABILIDADE. ART. 19, § 1º, IV, DA LRF. RECURSO DESPROVIDO.

1. "O servidor público do Estado de Rondônia investido em cargo em comissão ou função gratificada por período superior a 5 (cinco) anos incorporava aos seus vencimentos – a título de vantagem pessoal, à razão de 1/5 (um quinto) por ano subsequente de exercício – a diferença entre o vencimento básico do cargo efetivo e a remuneração do cargo comissionado, sendo que a vantagem seria devida a partir da dispensa da função", conforme "inteligência do art. 100 da Lei Complementar Estadual 68/92, revogado pela Lei Complementar Estadual 221/99". Outrossim, "o servidor público estadual que incorporou em seus vencimentos quintos ou teve reconhecido esse direito pela Administração, exatamente porque preencheria os requisitos legais vigentes à época, tem direito ao recebimento da vantagem, em valores atualizados. A Administração não pode sujeitar a vantagem em referência tão-somente à revisão geral da remuneração dos servidores públicos estaduais porque a lei revogadora assim não determinou" (RMS 21.570/RO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJ 22.10.2007).

2. **A jurisprudência deste Tribunal Superior proclama que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei,** tampouco essas restrições incidem quando as despesas decorram de decisões judiciais (art. 19, § 1º, IV, da LC 101/2000).

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 30.456 – RO, RELATOR : MINISTRO VASCO DELLA GIUSTINA DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS) (grifo nosso)

Quando do proferimento do seu voto no julgamento do agravo regimental, o Ministro Vasco Della Giustina, Desembargador convocado do TJ/RS, ainda fez o seguinte registro:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



Ora, tal posicionamento encontra-se dissonante com a jurisprudência deste Tribunal Superior, a qual proclama que **os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei**, tampouco essas restrições incidem quando as despesas decorram de decisões judiciais (art. 19, § 1º, IV, da LC 101/2000).

Isso porque "condicionar o direito da servidora - já reconhecido pela autoridade coatora - ao 'poder discricionário' da Administração Pública em editar a respectiva programação orçamentária que contemple os valores correspondentes constitui uma abertura temerária à desídia do gestor público, assim como uma afronta à eficácia da prestação jurisdicional frente à violação de um direito reconhecido pela lei (confira-se, sob essa perspectiva, o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88)" (RMS 30.428/RO, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJe 15.03.2010). (grifos nossos)

Registre-se, ainda, que a posição esposada nos julgados acima vem sendo reiterada em julgamentos atuais do Superior Tribunal de Justiça, o que demonstra a atualidade do entendimento jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL APOSENTADO. REVISÃO. PROGRESSÃO HORIZONTAL. LIMITES ESTABELECIDOS PELA LRF. INAPLICABILIDADE. PROGRESSÃO HORIZONTAL. DIREITO À PERCEPÇÃO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. ART. 85, § 11 DO CÓDIGO FUX. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DOS RECORRENTES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

No mérito, quanto à alegação de que, em caso de deferimento do pleito da parte agravada, haverá grave lesão à economia pública, por desrespeito aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tal irrisignação não merece prosperar.

6. É firme o entendimento desta Corte Superior de que os limites orçamentários previstos na LRF, no que se refere às despesas com pessoal do ente Público, não podem ser alegados como razão de descumprimento de direitos e vantagens adquiridas pelo Servidor Público, por força de Lei. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.410.389 – RN, RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe: 20/03/2019) (grifo nosso)

Dito isso, esta Unidade Técnica conclui pela procedência do apontamento em análise.

III – CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal



Finda a presente análise, sugere-se a citação do responsável para, querendo, apresentar suas razões de defesa em face das irregularidades apontadas, nos termos do art. 307 da Resolução nº 12/2008 – RITCEMG e, confirmadas as ilicitudes constantes da Representação, conclui-se pela sugestão de aplicação de multa ao responsável, nos termos dos arts. 83, inciso I e 85, inciso II da Lei Complementar nº 102/2008 – LOTCEMG.

Diante do exposto e, em atendimento ao despacho do Conselheiro Relator Durval Ângelo, proferido à fl. 231, retornem-se os autos ao seu Gabinete.

DFAP, 28 de agosto de 2019.

André Santos Viana
Analista de Controle Externo – TC 3195-7

Rosângela Antunes Fonseca
Diretora DFAP