

Processo: 1066620
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Adriano Costa Alvarenga
Representada: Prefeitura Municipal de Timóteo
Responsável: Douglas Willkys Alves Oliveira
Interessado: Diogo Siqueira de Souza
Procuradores: Aloísio da Silva Peçanha, OAB/MG 67.145; Fabrício Araújo de Castro e Silva, OAB/MG 184.579; Francis Drumond Borges, OAB/MG 71.924; Hamilton Roque Miranda Pires, OAB/MG 58.496; Humberto de Souza Abreu, OAB/MG 82.604; João Batista Rodrigues da Cruz, OAB/MG 64.791; Jonair Cordeiro Silva, OAB/MG 93.449; Jucirlene de Melo Machado Neves, OAB/MG 87.299; Lorena Mendes Siman, OAB/MG 105.398; Maria Carolina Rizzari Silva, OAB/MG 186.606; Maria do Carmo de Lima, OAB/MG 58.202; Maria Goretti Ribeiro Tadeu, OAB/MG 76.012; Rafael Mendonça Paula Moura, OAB/MG 133.681; Renan Jorge de Oliveira, OAB/MG 94.455; Thereza Cristina de Castro Martins Teixeira, OAB/MG 59.397
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 31/5/2022

REPRESENTAÇÃO. PROJETO DE LEI QUE ALTERA A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EXECUTIVO DE TIMÓTEO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL FIXADOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECONDUÇÃO POSTERIOR. IMPROCEDÊNCIA

1. Escapa à competência desta Corte de Contas o exame de eventual violação ao devido processo legislativo municipal, pois o controle dessa espécie de vício formal foi constitucionalmente atribuído ao Poder Judiciário, cuja atuação, nessas hipóteses, deve ser provocada pelo parlamentar titular do direito subjetivo ao lido trâmite das proposições normativas
2. A jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que a análise do cumprimento dos limites de gastos com pessoal, estabelecidos nos arts. 19, III, e 20, III, “a” e “b” da LRF, até o ano base de 2020, deve ponderar eventual recondução posterior das despesas aos percentuais prescritos, hipótese em que as contas do gestor responsável não serão objeto de parecer pela rejeição.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a representação, acorde com a unidade técnica e com o Ministério Público junto ao Tribunal, considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1066620 – Representação
Inteiro teor do acórdão – Página 2 de 7

- II) determinar a intimação do representante e do representado, acerca do teor desta decisão;
- III) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, a teor do inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 31 de maio de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator
(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 31/5/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo Vereador Adriano Costa Alvarenga, da Câmara Municipal de Timóteo, em face do Prefeito Douglas Willkys, ao argumento de que o Projeto de Lei n.º 4.197, de autoria do Executivo, no qual se “dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Pública do Município de Timóteo e dá outras providências”, cria cargos em comissão sem observar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Também afirma que, nos trâmites legislativos, não foram observadas as normas regimentais, configurando afronta às leis orçamentárias e procedimentais, no que toca ao devido processo legislativo.

Por essa razão, requereu o deferimento de medida liminar para suspender a tramitação do PL n.º 4.197/19 até decisão definitiva desta Corte de Contas acerca de sua legalidade.

Em despacho inicial (peça 02), por cautela, determinei a oitiva prévia do então Prefeito, Douglas Willkys Alves do Alves Oliveira e do Presidente da Câmara Municipal, Diogo Siqueira, vindo aos autos a documentação contida nas peças 27 e 28.

Não vislumbrando a possibilidade de suspensão do trâmite legislativo do Projeto de Lei n.º 4.197/2019, julguei prejudicado o pedido liminar formulado (peça 04).

Posteriormente, o representante solicitou a revogação de todas as nomeações de cargos comissionados ocorridas desde 02/05/19, sustentando que extrapolariam o limite estabelecido com as despesas de pessoal, bem como encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público Estadual (peça 28).

No despacho contido à peça 07, determinei a juntada da documentação, e esclareci que os requerimentos adicionais seriam apreciados após suficiente instrução processual.

A unidade técnica opinou pela procedência parcial da representação (peça 09).

O Ministério Público junto ao Tribunal, ao averiguar que o Projeto de Lei n.º 4.197/19 fora aprovado e sancionado, originando a Lei n.º 3.687/19, requereu intimação do então Prefeito para que informasse se houve atos do Executivos em decorrência da referida norma (peça 11).

Acolhi o requerimento do *Parquet* e determinei ao alcaide que cumprisse a referida diligência no prazo de até dez dias, devendo, em caso positivo, identificar os atos baseados na lei e trazer suas cópias aos autos (peça 12).

Tendo em vista a ausência de manifestação do Sr. Douglas Willkys, determinei fosse renovada a intimação, sob pena de aplicação de multa pessoal de até R\$10.500,00, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte de Contas (peça 15).

O Prefeito se manifestou às peças 23 a 26.

Em novo exame, unidade técnica e Ministério Público (peças 33 e 36) analisaram o teor da manifestação e concluíram que a determinação não fora cumprida.

Na sessão da Primeira Câmara de 21/9/21, foi aplicada multa ao Prefeito no valor de R\$5.000,00, em razão do reiterado descumprimento de diligência determinada pelo Tribunal (peças 37 e 38).

Posteriormente, o Chefe do Executivo se manifestou e apresentou aos autos as Portarias de nomeação e exoneração de servidores ocorridas em virtude da Lei n.º 3.687/19 (peças 42 e 47).

Por fim, os autos foram encaminhados para a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, que opinaram pela improcedência da representação, com o consequente arquivamento dos autos (peças 53 e 55).

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Violação do devido processo legislativo durante o trâmite do Projeto de Lei n.º 4.197/19

O Representante alegou que lei de semelhante teor já fora declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no exercício de 2016, e que, não obstante, o Prefeito reeditou o projeto em mais duas ocasiões, em 2018 e 2019.

Também alegou que não teriam sido observadas as normas regimentais no que concerne ao trâmite do referido projeto, o que teria configurado afronta ao devido processo legislativo.

A unidade técnica, em seu exame inicial, colacionou jurisprudência do STF e do TJMG para afirmar que não cabe ao Tribunal de Contas examinar a legalidade de trâmite interno de projetos de lei.

No despacho em que indeferi o pedido liminar de suspensão do trâmite do Projeto de Lei n.º 4.197, manifestei-me nesse sentido. Transcrevo, da referida decisão:

“Quanto a esse ponto, importante consignar que escapa à competência desta Corte de Contas o exame de eventual violação ao devido processo legislativo municipal, pois o controle dessa espécie de vício formal foi constitucionalmente atribuído ao Poder Judiciário, cuja atuação, nessas hipóteses, deve ser provocada pelo parlamentar titular do direito subjetivo ao lícito trâmite das proposições normativas.

(...)

Curvando-se ao texto constitucional é que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, reafirmou-se o direito subjetivo do parlamentar para questionar, perante a jurisdição, individualmente, atos praticados internamente à Casa Legislativa à qual se vincula.

Exemplo desse posicionamento se vislumbra na medida cautelar no MS 34.379/DF, na qual a Min. Relatora Rosa Weber traçou o histórico da postura adotada pelo Pretório Excelso, que remonta à década de 1980 e, mais especificamente, à decisão proferida no MS n.º 20.257/DF, de Relatoria do Min. Moreira Alves. Nesse julgamento, nas palavras da Exma. Ministra:

O Supremo Tribunal Federal superou o entendimento segundo o qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir “no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício” (voto do Ministro Soares Muñoz) para afirmar, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, que, **constatada inconstitucionalidade no “próprio andamento do processo legislativo”, diante de deliberação a respeito de assunto vedado, caberia “ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição”, pois “na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência”**. Grifou-se.

Em resumo, a construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal passou a atribuir legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança ao parlamentar, diante de

ato praticado no âmbito dos trabalhos da Casa Legislativa ao qual se vincula, sendo a gênese de tal prerrogativa o exercício do mandato popular, fonte de direito público subjetivo a ser defendido judicialmente – e não em sede de controle externo -, como forma de evitar que ele tome parte em processo legislativo viciado.

Esta é, aliás, uma das exceções ao controle de constitucionalidade repressivo diuturnamente exercido pelo Poder Judiciário, por configurar hipótese de controle jurisdicional preventivo, ou seja, anterior ao ingresso da norma no ordenamento jurídico.

(...)

Também o Tribunal de Justiça aquiesce à posição, consoante se depreende do julgado abaixo ementado:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA POR ASSOCIAÇÃO - OBJETO - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SOBRE PROJETO DE LEI MUNICIPAL - ASPECTO FORMAL - IMPOSSIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATRIBUÍDA APENAS A PARLAMENTAR POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA - ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - LIMINAR INDEFERIDA - REQUISITOS AUSENTES - RECURSO PROVIDO. 1. **O controle prévio de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, conforme a orientação do Supremo Tribunal Federal, limita-se às hipóteses de mandado de segurança impetrado por parlamentar, quando destinado a coibir atos praticados no processo de aprovação de lei.**

(...)

No que concerne ao segundo ponto objeto de análise, a saber, o mérito da proposição legislativa, raciocínio semelhante se opera, em razão da impossibilidade de se controlar a esfera decisória da Câmara Municipal do Município de Timóteo, cujos membros foram politicamente legitimados à tomada das decisões legislativas, por meio do voto cidadão.

A separação dos poderes, princípio consagrado pelo art. 2º da Constituição, impede a ingerência do Tribunal de Contas no conteúdo da proposição legislativa em trâmite na Câmara de Timóteo, porque o controle exercido por esta Corte de Contas sobre os atos ou contratos da Administração é realizado *a posteriori*, à exceção das inspeções e auditorias, passíveis de realização a qualquer tempo, mas que não guardam relação com esse processo.

(...)

Dessa forma, ainda que se alegue que a proposição normativa de autoria do prefeito viola os parâmetros legais fixados na Lei Complementar n.º 101/00, enquanto a matéria se restringir ao âmbito do projeto de lei, não pode a Corte de Contas opinar a respeito do seu mérito legislativo.”

Assim, reitero a linha de intelecção delineada na referida interlocutória e, acorde com a manifestação técnica, julgo prejudicado o exame do apontamento, uma vez que escapa à competência desta Corte de Contas o exame de eventual violação ao devido processo legislativo municipal.

2. Inobservância dos limites de gastos com pessoal fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O representante afirmou que o índice de gastos com pessoal no Município de Timóteo, no exercício de 2018, inviabilizaria o incremento dos gastos com pessoal previsto no Projeto de Lei n.º 4.197/19. Alegou que, com aprovação do referido projeto, os gastos com servidores ocupantes de cargos comissionados chegariam a R\$13.985.309,10 por ano, caracterizando aumento de despesas com pessoal.

Na peça 28 do SGAP, informou que o Projeto de Lei n.º 4.197/19 fora aprovado e sancionado, originando a Lei n.º 3.687/19 e, em decorrência do referido normativo, haveriam sido contratadas cerca de 50 pessoas para ocupar os cargos por ela criados. Acrescentou que, desde a edição da Lei n.º 3.687/19, teriam sido nomeadas mais de 200 pessoas para o exercício de cargos em comissão, razão pela qual solicitou a revogação das nomeações ocorridas em cargos comissionados desde 02/5/19, pois, a partir desse período, o total de gastos com pessoal do Executivo Municipal estaria acima do limite legalmente estabelecido.

A unidade técnica, em sua análise inicial, realizou pesquisa nos autos do Processo n.º 1.071.528, relativo ao acompanhamento da gestão fiscal do município de Timóteo, e apurou que, em 2019, a despesa com pessoal no Poder Executivo efetivamente excedeu o percentual previsto no inciso III do art. 20 da LRF (54% da Receita Corrente Líquida). Assim, considerou procedente o apontamento em tela.

A Procuradoria Geral do Município de Timóteo reconheceu que o percentual aplicado com despesas com pessoal no ano de 2019 extrapolou o limite estipulado pela LRF (peça 42). Ressaltou contudo que, no exercício de 2020, a irregularidade foi elidida, já que o percentual aplicado teria observado o limite legal, com “eliminação” do percentual excedente verificado no exercício de 2019.

A unidade técnica, após análise da manifestação, desconsiderou o apontamento, por considerar que “o Município no ano de 2020 sanou a irregularidade quanto ao limite imposto pela legislação pertinente ao tema”.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer, considerou que as argumentações expendidas pela Procuradoria do Município estão de acordo com a linha de inteligência desta Corte de Contas, segundo a qual, até o exercício de 2020, o descumprimento dos limites de gastos com pessoal “somente deve ser considerado após o prazo previsto para recondução das despesas aos limites”.

Ressalto, sobre a questão, que, no art. 169 da Constituição da República, determina-se que 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”.

A regulamentação de tal artigo encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, limites individualizados para poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da Receita Corrente Líquida (RCL) das respectivas esferas.

Consoante disposição do art. 19 da mencionada LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso dos Municípios, a 60% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20, foi distribuído entre os poderes da seguinte forma: 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo.

Nesse contexto, as nomeações decorrentes da norma questionada pelo representante (Lei Municipal n.º 3.687/19), que teriam, segundo sua argumentação, extrapolado o limite de gastos, deram-se no âmbito do Poder Executivo.

Pois bem: apurei, mediante pesquisa no SICOM, que, em 2019, os gastos com pessoal no Poder Executivo corresponderam a 59,64% da receita corrente líquida, é dizer, 5,64% acima do previsto na LRF. Contudo, no exercício de 2020, os gastos corresponderam a 53,83%, observado o teto legal de 54%.

Conforme bem assinalado pelo *Parquet*, a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que a análise do cumprimento dos limites de gastos com pessoal, estabelecidos nos arts. 19, III, e 20, III, “a” e “b” da LRF, até o ano base de 2020, deve ponderar eventual

recondução posterior das despesas aos percentuais prescritos, hipótese em que as contas do gestor responsável não serão objeto de parecer pela rejeição.

Assim, o Executivo Municipal de Timóteo efetivamente sanou, no exercício de 2020, a irregularidade quanto ao limite de gasto de pessoal verificada no ano anterior.

No que concerne às nomeações decorrentes da Lei n.º 3.687/19, verifiquei que o Executivo Municipal apresentou (peça 47), todas as portarias de nomeações e exonerações oriundas da referida norma, registrando-se 84 nomeações e 71 exonerações. Apurado “saldo” de treze nomeações, não se confirma o inchaço injustificado do quadro de pessoal do órgão relatado na peça exordial.

Pelo exposto, acorde com a unidade técnica e o *Parquet*, julgo improcedente a denúncia neste quesito.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas, manifesto-me, acorde com a unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal, pela improcedência da representação.

Intimem-se, desta decisão, representante e representados.

Findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, a teor do inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

* * * * *