



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 21.125/2018-e

PARECER Nº 753/2019-G3P

EMENTA: Acompanhamento da Gestão Fiscal. Verificação do cumprimento das exigências contidas na Lei Complementar nº 101/00, com relação às leis criadas no exercício de 2018, que resultem na criação ou no aumento de despesas de pessoal. Solicitação de informações ao Governador do Distrito Federal para encaminhamento de elementos que comprovem a observância de dispositivos legais. Análise de determinação. Impropriedades. Proposta de determinações e audiências dos responsáveis.

Em atenção ao disposto no item II da Decisão n.º 6.020/2017, o presente feito foi autuado para verificar se as leis criadas no exercício de 2018, que tenham resultado aumento de despesas de pessoal, atenderam às exigências previstas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, além das disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações do Tribunal sobre a matéria.

2. Na fase anterior destes autos, a Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública ressaltou as competências do Tribunal para apreciar a matéria, especialmente as previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal ao criar requisitos para a criação de despesas com pessoal nos órgãos e entidades da administração pública. Nesse sentido, com o intuito de atingir o objetivo do processo, realizou pesquisa no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ/DF e no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF para identificar as leis publicadas até o mês de julho de 2018.

3. Como resultado, listou as leis criadas no âmbito do Distrito Federal no período e destinadas à criação ou reestruturação de cargos e carreiras, além da concessão ou aumento de gratificação e vantagens pecuniárias a servidores públicos no Poder Executivo distrital.

4. De modo a suprir a ausência de informações para verificar o cumprimento das exigências da LRF, pois os textos normativos não consignam informações sobre o impacto nas despesas com pessoal do órgão ou entidade no exercício de 2018 ou o cumprimento dos requisitos legais para edição de atos normativos, sugeriu ao Egrégio Plenário que determinasse ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, autoridade competente para iniciar o processo legislativo das referidas normas, o encaminhamento de informações adicionais sobre os atos normativos em face das exigências previstas na LRF e nas demais disposições constitucionais e infraconstitucionais pertinentes bem como nas deliberações do Tribunal de Contas afetas à matéria.

5. Na Sessão Ordinária 5070, de 11 de setembro de 2019, o Tribunal, por unanimidade, nos termos do Voto do Relator, Conselheiro Renato Rainha, acolheu as sugestões do Corpo Técnico e proferiu a Decisão nº 4342/2018, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 33/2018 – NAGF/SEMAG; II – determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal que, no prazo de 30



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

(trinta) dias, encaminhe os elementos probatórios que indiquem, no tocante ao envio dos projetos de lei referentes às normas apontadas no quadro constante do parágrafo 3º da Informação nº 33/2018 – NAGF/SEMAG, se foram atendidas as exigências contidas na Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais pertinentes e deliberações desta Corte de Contas afetas à matéria, em especial, as constantes dos itens II e III da Decisão nº 1.633/2005 e do item II da Decisão nº 1.964/2016; III – autorizar: 1) o encaminhamento de cópia da Informação nº 33/2018 – NAGF/SEMAG à Governadoria do Distrito Federal; 2) a devolução dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para as providências pertinentes.

6. De ordem do Excelentíssimo Senhor Governador, a Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal encaminhou a Nota Técnica SEI-GDF nº 23/2018-CACI/ADJACI/SPP/AESP e informações prestadas pelos órgãos técnicos do Distrito Federal (Peças 18 a 27).

7. Após proceder à diligência saneadora, a Unidade Técnica juntou aos autos os Ofícios SEI-GDF nº 2323/2019 – SEFP/GAB (peça 30) e nº 548/2019 – PGDF/GAB (peça 31), que permitiram o acesso a documentos constantes de processos daqueles órgãos.

8. Obtidas as informações e documentos necessários à instrução do feito, a Unidade Técnica identificou nove leis editadas no exercício de 2018 que tratam da criação ou aumento de despesas com pessoal. As leis foram examinadas com base nos critérios definidos no Quadro 2 da Informação nº 41/2019-DIAGF, criado a partir das normas e decisões do Tribunal aplicadas à matéria, reproduzido a seguir:

Quadro 2 – Critérios utilizados para exame das leis publicadas em 2018

Quesito	Item de Verificação	Critérios
1	Comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.	>CF/88, art. 169, § 1º, I; >LC 101, art. 21, I; >LODF, art.157, § 1º, II; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "c"; >Decreto 33234/11, art. 4º, IX, "b"; >Decisão 1633/05, II, "b"; >Decisão 1964/16, II, "a".
2	Autorização específica e prévia na lei de diretrizes orçamentárias (Anexo de Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimo).	>CF/88, art. 169, § 1º, II; >LC 101, art. 21, I >LODF, art.157, § 1º, I; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "c"; >Decisão 1633/05, II, "a"; >Decisão 1964/16, II, "a".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

3	Apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.		>LC 101, art.16, I, art. 17, §1º, e art. 21, I; >Decreto 33234/11, art. 4º, I; >Decisão 1633/05, II, "e".
4	Segregação do impacto das despesas com ativos e inativos/pensionistas na elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.		>Decisão 1964/16, II, "b.1".
5	Premissas e metodologia de cálculo utilizadas no cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.		>LC 101, art.16, § 2º e art. 21, I; >Decisão 1964/16, II, "b.2".
6	Informação sobre a origem dos recursos necessários para o custeio da despesa a ser acrescida.		>LC 101, art. 17, § 1º, e art. 21, I; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "d"; >Decisão 1633/05, II, "f"; >Decisão 1964/16, II, "d".
7	Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais.		>LC 101, art. 17, § 2º, e art. 21, I; >Decisão 1633/05, II, "g"; >Decisão 1964/16, II, "e.1".
8	Premissas e metodologia de cálculo utilizadas no cálculo do impacto nas metas.		>LC 101, art. 17, § 4º, e art. 21, I; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 47, § 3º; >Decisão 1964/16, II, "e.1".
9	Comprovação das possíveis fontes de compensação dos efeitos financeiros nos exercícios seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas.		>LC 101, art. 17, § 4º, e art. 21, I; >Decreto 33234/11, art 4º, IX, "e"; >Decisão 1633/05, II, "h"; >Decisão 1964/16, II, "e.2".
10	Declaração do ordenador da despesa.	10.1. Quanto à adequação orçamentária e financeira com a LOA 2018;	>LC 101, art.16, II, § 1º, I; e art. 21, I; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "b" e §§ 1º >Decreto 33234/11, art. 4º, IX, "b"
		10.2. Quanto à compatibilidade com o PPA 20162019 e com a LDO 2018.	>LC 101, art.16, II, § 1º, II; e art. 21, I; >LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "b" e §§ 1º >Decreto 33234/11, art. 4º, IX, "a".
		10.3. Indicação da natureza da despesa e o programa de trabalho que contenha as dotações orçamentárias correspondentes.	>LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, II, "b"; >Decisão 1964/16, II, "c.1".
11	Pareceres dos Órgãos Centrais de Planejamento e Orçamento e de	11.1. Emissão de parecer sobre a compatibilidade do pleito com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual pelo órgão central de planejamento e orçamento.	>Decreto 33234/11, art. 10, I.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

	administração financeira.	11.2. Emissão de parecer sobre a compatibilidade dos limites de gastos de pessoal em relação à receita corrente líquida do governo, sobre o impacto nas metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como sobre a disponibilidade financeira do governo para o atendimento do pleito pelo órgão central de administração financeira.	>Decreto 33234/11, art. 11.
12	Observância da vedação a efeitos financeiros anteriores ao mês da entrada em vigor da lei ou da sua plena eficácia.		>LDO 2018 (Lei 5950/17), art. 49, I.
13	Observância da vedação quanto à expedição de ato nos últimos cento e oitenta dias do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.		>LC 101, art.21, § único; >Decisão 1.633/05, II, "i".
14	Observância quanto às despesas com pessoal serem inferiores a 95% do respectivo limite máximo de gastos, na expedição do ato.		>LC 101, art.22, § único; >Decisão 1633/05, II, "j".
15	Observância quanto à não vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias.		>CF/88, art. 37, XIII; >LC 101, art. 21, I; >Decisão 1633/05, II, "c".

9. Das nove leis mencionadas, concluiu que quatro deram ensejo à criação ou ao aumento de despesas com pessoal e apresentaram algum tipo de irregularidade no curso do processo de edição. Além disso, uma lei encontra-se com eficácia suspensa, ficando sua análise para momento oportuno.

10. Peça vênia para transcrever excertos da análise do Corpo Técnico de modo a evidenciar as falhas cometidas:

Lei nº 6.129/2018 - definiu as atribuições gerais dos cargos e reestruturou a tabela de vencimentos da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos.

“17. Quanto às regras constitucionais relativas a aumento de despesa¹ com pessoal, não se constatou a existência de prévia dotação orçamentária suficiente (Q1) para atender aos acréscimos apresentados, fato reforçado pela manifestação da Coordenação de Gestão de Cargos e Carreiras, ligada à então Seplag-DF (PT. 6, págs. 249/250), que declarou que seria necessário abertura de crédito suplementar para atendimento da referida despesa.

18. Também, restou sem constatação a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, bem como suas premissas e metodologia de cálculo (Q7 e Q8). Segundo o Decreto nº 33.234/09, art. 11², essa é uma atribuição do órgão central de administração financeira, a então SEFDF. Embora tenha emitido parecer favorável (pág. 257 do PT. 6) à proposta de reestruturação, a SEF-DF não se pronunciou quanto aos critérios supracitados, em dissonância com o contido no Quesito 11.2 do quadro de critérios.

¹ Art. 169, §1º, I e II.

² Art. 11. Ao órgão central de administração financeira compete emitir parecer sobre a compatibilidade dos limites de gastos de pessoal em relação à receita corrente líquida do governo, sobre o impacto nas metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como sobre a disponibilidade financeira



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

19. Não foi identificada, ainda, no processo de origem, a emissão de Declaração do Ordenador de Despesa (Q10) acerca da adequação orçamentária, compatibilidade como o PPA e indicação do programa de trabalho e natureza de despesa, fato confirmado na planilha apresentada no Ofício SEI-GDF nº 452/2018 - GAG/CJ (peça 18, Fls. 7/8).

20. Também não foram identificados o cumprimento dos Quesitos 6 e 9 do Quadro de Critérios. Importa acrescentar que, embora sejam critérios analisados de forma segregada, a informação sobre a origem dos recursos necessários para o custeio da despesa a ser acrescida (Q6) e as possíveis fontes de compensação (Q9), conforme Decreto nº 33.234/09⁸, que estabelece normas para controle da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, devem acompanhar a Declaração do Ordenador de Despesa.”

Lei nº 6.133/2018 - aumentou o valor da parcela pecuniária instituída pela Lei nº 2.770/01³, com alterações posteriores, bem como estendeu o pagamento aos agentes comunitários de saúde como forma de estabelecer a Estratégia Saúde Família como modelo da atenção primária do Distrito Federal.

“31. Primeiramente, cabe destacar que, embora tenha estendido a parcela pecuniária aos agentes comunitários de saúde, não houve alteração de quantidade de funções gratificadas, apenas aumento de seus valores.

32. Conforme constam nas cópias dos autos do Processo SEI 000020122018-50 (PT. 5), às págs. 45/46, havia Despacho SEI-GDF SEPLAG/GAB/UAG, de 27.03.18, da Unidade de Apoio à Governança, ligada ao gabinete da então Seplag/DF, alertando para a necessidade de elaboração e encaminhamento de Projeto de Lei com autorização específica para ajustar o Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2018 (Lei nº 5.950/2017), bem como de previsão na Lei Orçamentária ou nos créditos que a modificam.

33. Nesse sentido, foi publicada a Lei nº 6.132/18⁴, que promoveu a inclusão da referida despesa no anexo supracitado da LDO-2018, não havendo irregularidade quanto à observância das normas relativas ao Quesito 2.

34. Entretanto, conforme mesmo documento (págs. 22/23), resta comprovado que não havia prévia dotação orçamentária suficiente no orçamento do exercício de 2018 que suportasse esse acréscimo de despesa, em desacordo com o critério previsto no Quesito 1 do quadro de critérios, conforme citação abaixo:

1. É imprescindível fazer constar a autorização específica no Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2018 (Lei nº 5.950/2017);
2. O programa de trabalho indicado para correr a despesa não detém recursos para suficientes para suprir a despesa do exercício, assim como o acréscimo pretendido. Portanto, precisa de crédito suplementar para reforço de dotação orçamentária;
3. Não consta declaração do Ordenador de Despesa, fundamental para a compatibilização da despesa com os instrumentos PPA, LDO e LOA;
4. Não foi constatado análise jurídica da unidade interessada, a fim de subsidiar a legitimidade do pleito. (grifado)

35. Quanto à Declaração do Ordenador de Despesa de que trata o Quesito 10, constam nos autos (PT 5, págs. 41/42), Nota Técnica SEI-GDF n.º 7/2018 - SEF/SUTES/COFIN/GENOD, com Parecer do Órgão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Central de Administração Financeira, no qual consta que não há declaração nos moldes do art. 4º do Decreto nº 33.234/2011.

36. Portanto, os procedimentos que resultaram na edição da Lei distrital nº 6.133/18 não comprovaram a observância das normas e decisões desta Corte indicadas nos Quesitos 1 e 10 do quadro de critérios.”

Lei nº 6.164/2018 - instituiu a gratificação de fiscalização de trânsito em período de descanso no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER-DF e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran-DF.

59. O trâmite de aprovação dessa lei foi tratado nos autos do Processo SEI 00055.00153853-2018-63 (englobou o Processo físico nº 055.016310/2017), com cópia constante no PT. 7 associado aos autos.

60. Às folhas 156/158 do referido documento eletrônico, consta manifestação exarada pela Subsecretaria de Orçamento Público-SUOP (vinculada à então Secretaria de estado Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio do Despacho nº 094/2018 – DIPROT/CPOR/SUOP/SEPLAG, no qual é recomendada a observância dos artigos 16 e 17 da LRF, além de providências quanto à necessidade suplementação orçamentária ainda no exercício de 2018. Alerta, ainda, para a necessidade de redução de despesas, ou de incremento de fontes de recursos, para harmonizar a expansão da ação governamental advinda deste processo. Dessa forma, os registros indicam que não havia prévia dotação orçamentária suficiente, em desacordo com o critério contido no quesito do quadro de critérios (Q1).

61. Além disso, o referido expediente “esclarece” sobre a necessidade de retorno à SUOP com vistas à análise dos impactos aos indicadores de resultado primário e ao índice Despesas de pessoal/RCL, quando da implantação da referida gratificação.

62. Quanto ao último ponto, causa estranheza o fato de órgão de tão alta especialização na área de orçamento declarar que somente haveria análise dos impactos quanto ao Resultado Primário e RCL após a implantação da referida gratificação, quando essa análise e comprovação deveria ser realizada anteriormente à implantação de nova despesa, conforme prescreve a LRF, justamente nos artigos citados pelo órgão, 16 e 17. Cabe destacar que, segundo caput do art. 11¹⁷ do Decreto nº 33.234/11, essa é uma atribuição do órgão central de administração financeira (Q11.2). Todavia, conforme consulta ao trâmite processual dos autos ora analisados (PT. 9), não houve encaminhamento ao órgão central de administração financeira, ou seja, não se pode responsabilizá-lo pela irregularidade.

63. Cabe destacar que no referido Despacho nº 094/2018 – DIPROT/CPOR/SUOP/SEPLAG não foi constatada a apresentação de premissas e metodologia aplicadas para estimativa de impacto orçamentário-financeiro (Q5).

64. Também, não foi constatado, na declaração, manifestação do próprio ordenador de despesa, acompanhada de parecer, emitido pelo órgão central de planejamento, sobre a conformidade e compatibilidade com a LDO e o PPA (Q10.1, Q10.2 e Q11.1), bem como da compatibilidade dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, do impacto nas metas fiscais e da disponibilidade financeira do governo para atendimento do pleito, de responsabilidade do órgão central de administração financeira (Q7 e 11.2). Além disso, não constam nos autos as premissas e metodologias aplicadas para apuração dos valores apresentados (Q8), conforme Decreto nº 33.234/11¹⁸.

65. Acrescenta-se, ainda, com base na planilha apresentada no Ofício SEI-GDF nº 452/2018 - GAG/CJ (peça 18, fls. 7/8), que não houve a indicação da compensação por meio de redução de despesa ou aumento de receita, pois na coluna que demonstraria o cumprimento desse quesito, cita a Declaração sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro, o qual apenas indica que os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

respectivos gastos ocorrerão por conta das dotações orçamentárias próprias do Detran/DF, em nada versando sobre compensação (Q9).

66. Portanto, restaram sem comprovação de cumprimento as normas e decisões desta Corte indicadas nos quesitos 1, 5, 7, 8, 9, 10.1, 10.2 e 11 da tabela de critérios, constante do parágrafo 8 desta instrução.

Lei nº 6.167/2018 - criou, no quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, 1.400 cargos de provimento efetivo integrantes da Carreira de Atividades Penitenciárias.

“68. Conforme entendimento exarado por esta Corte de Contas na Decisão 6020/17, a criação de cargos deve atender às exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria.

69. Nesse sentido, apesar de a Lei nº 6.167/2018 enquadrar na situação acima (criação de cargos), verifica-se que a mesma, até o momento, não possui eficácia, por força expressa do seu art. 3º, que condicionou a produção de seus efeitos à autorização prévia na lei orçamentária. Para tanto, dispôs nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam criados, no quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, 1.400 cargos de provimento efetivo integrantes da Carreira de Atividades Penitenciárias, criada pela Lei nº 3.669, de 13 de setembro de 2005, reestruturada pela Lei nº 4.508, de 14 de outubro de 2010, e pela Lei nº 5.182, de 20 de setembro de 2013, e alterada pela Lei nº 5.783, de 21 de dezembro de 2016.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correm à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Poder Executivo do Distrito Federal.

Art. 3º A eficácia desta Lei e de seus efeitos financeiros fica condicionada aos limites orçamentários autorizados na lei de diretrizes orçamentárias e em anexo próprio da lei orçamentária anual, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifado)

70. Ademais, a documentação apresentada pela Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal, mediante o Ofício SEI-GDF nº 452/2018 - GAG/CJ (peça 18, fls. 7/8), indica que a norma não foi considerada como geradora de aumento de despesa, razão pela qual não tramitou na então Subsecretaria de Orçamento Público - SUOP²⁰.

71. Outrossim, tendo em conta que a eficácia da lei está condicionada a eventos futuros e incertos (aprovação LDO e LOA), percebe-se que o ciclo legislativo ainda se concluiu, razão pela qual tem-se que a Lei nº 6.167/2018 não se submete em sua plenitude, até o presente momento, aos critérios enumerados no Quadro 2 (§8).

72. Assim, o atendimento dessa Lei aos mencionados critérios deverá ser avaliado em momento oportuno, após atendimento da condição imposta pela Lei nº 6.167/2018.

73. Assim, propõe-se alertar o chefe do Poder Executivo que, por ocasião do atendimento da condição imposta no art. 3º da Lei nº 6.167/2018, que trata de criação de cargos no âmbito da Secretaria de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Segurança Pública, deverão ser observadas as exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria.”

Lei nº 6.230/2018 - alteração da lei que dispõe sobre a carreira Socioeducativa do Quadro de Pessoal do DF (Lei nº 5.351/2014).

“76. Preliminarmente, cabe apresentar o entendimento firmado na Decisão nº 6.020/2017, que institui sistemática de acompanhamento e análise, no âmbito do TCDF, voltada a “verificar se as leis, devidamente sancionadas e/ou promulgadas, que resultem na criação ou no aumento de despesas de pessoal – em função de reajustes salariais, criação e reestruturações de cargos ou carreiras do quadro de pessoal dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, bem como da concessão ou majoração de gratificações ou de outras vantagens pecuniárias de natureza permanente aos servidores públicos distritais – atendem às exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria.”

77. Na exposição de motivos, anexa ao encaminhamento do projeto de lei à Câmara Legislativa do Distrito Federal, consta a seguinte declaração (PT. 1, pág. 4):

“É mister salientar que a quantidade de cargos estabelecida originariamente não se mostrou suficiente à demanda do sistema no Distrito Federal, o que acarretou a contratação de servidores temporários. Com a extinção dos contratos temporários e a convocação de concursados para o necessário preenchimento das vagas decorrentes, dar-se-á o esgotamento dos cargos vagos da carreira, especialmente os de Agente Socioeducativo. Contudo, é de ressaltar que o acréscimo do quantitativo de cargos não induz a imediata ocupação e o consequente aumento de despesa, situando-se apenas num contexto de planejamento para eventuais futuras contratações.

Face ao expendido, tem-se que a alteração proposta visa apenas a adequação da norma vigente, sem que haja qualquer acréscimo de despesa neste momento.” (Negrito)

78. A declaração constante no encaminhamento do projeto de lei importa, erroneamente, o não reconhecimento (por parte do Poder Executivo) dessa lei como ato de aumento de despesa. Consequentemente, não houve a observância dos pressupostos exigidos na legislação de regência e em decisões desta Corte para o envio da proposição legislativa em comento.

79. Entre os aspectos não observados da LRF, destaca-se o fato de a Lei 6.230/18 configurar aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, em pleno desacordo com o previsto no art. 21, parágrafo único⁵ daquele diploma legal (Q14).

80. Conforme consulta realizada no site da CLDF, constatou-se que a mensagem de encaminhamento do projeto de lei (PT. 1) que originou o normativo em análise data de 05/10/2018, ou seja, dentro do período vedado pela LRF.

⁵ Art. 21. (...)

“Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

81. Consta, ainda, na Declaração de Impacto Orçamentário-Financeiro (PT. 1, pág. 6), emitido pelo senhor Subsecretário de Administração Geral da então Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, pronunciamento nos seguintes termos, in verbis:

“Considerando que o aumento no quantitativo de cargos não implicará imediata ocupação nos cargos acrescidos, DECLARO que não haverá aumento de despesa em decorrência da aprovação do Projeto ora proposto.” (Negrito)

82. As evidências acima levam à conclusão de que a proposição legislativa que resultou na Lei em comento teria sido enviada à CLDF, no período vedado e sem observância dos pressupostos legais exigidos, em decorrência de erro na interpretação das normas regentes, no sentido de que a proposição não resultaria em aumento de despesas.

83. Nesse sentido, verifica-se que os procedimentos que resultaram na edição da Lei distrital nº 6.230/2018 não observaram as regras inerentes à criação de cargos ou ao aumento de despesa de pessoal previstas nas normas e decisões desta Corte, indicadas nos quesitos 1 ao 11 (exceto 2 e 4) e 13 do quadro de critérios constante do parágrafo 8 desta instrução.”

11. Diante das falhas encontradas, a Unidade Técnica entendeu configurada grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária e financeira, podendo sujeitar os responsáveis à sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica da Corte de Contas. Nesse sentido, propôs a audiência dos gestores indicados na Matriz de Responsabilização (peça 36), por não observarem as exigências prévias constantes das normas de regência e das decisões da Corte em relação à proposta legislativa que deu origem à norma.

12. Sobre as falhas relacionadas aos quesitos 7, 8 e 11 (emissão de parecer pelo Órgão Central de Administração Financeira), relativos às Leis nºs 6.164/18 e 6.230/18, ressaltou que os processos não foram encaminhados ao órgão respectivo no decorrer dos trâmites processuais e por isso não foi sugerida responsabilização.

13. Ao final, apresentou as seguintes sugestões ao Egrégio Plenário:

“I.tome conhecimento:

a) dos Ofícios SEI-GDF nº 1986/2018 – CACI/GAB (peça 13), 452/2018 – GAG/CJ (peças 18/27), 2323/2019 – SEFP/GAB (peça 30) e 548/2019 – PGDF/GAB (peça 31);
b) da presente Informação;

II. determine aos titulares dos órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica, Funcional e das empresas públicas dependentes do Governo do Distrito Federal que, por ocasião da elaboração de estudos que visam resultar na criação ou no aumento de despesas com pessoal - em função de reajustes salariais, criação e reestruturações de cargos ou carreiras do quadro de pessoal dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, bem como da concessão ou majoração de gratificações ou de outras vantagens pecuniárias de natureza permanente aos servidores públicos distritais, adotem medidas tendentes a garantir a comprovação da observância das exigências contidas na Constituição Federal, na LRF (LC nº 101/00), no Decreto distrital nº 33.234/11, e demais disposições normativas afetas à matéria, consoante deliberado nas Decisões – TCDF nº 1.633/05 e 1.964/16;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- III. *alerte o Chefe do Poder Executivo que, por ocasião do atendimento da condição imposta no art. 3º da Lei nº 6.167/2018, que trata de criação de cargos no âmbito da Secretaria de Segurança Pública, deverão ser observadas as exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria;*
- IV. *chame em audiência os responsáveis nominados na Matriz de Responsabilização juntada aos autos (peça 36), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa pela elaboração das proposições legislativas que deram ensejo às Leis nºs 6.129/18, 6.133/18, 6.164/18, e 6.230/18, sem observância das exigências contidas nas normas de regência e em decisões desta Corte, consoante indicado na referida Matriz;*
- V. *autorize:*
- a) *o envio de cópia, juntamente com a decisão que vier a ser proferida, da presente Informação, do Relatório/Voto e da Matriz de Responsabilização aos interessados referenciados na referida Matriz;*
- b) *o retorno dos autos a esta Secretaria de Controle Externo, para adoção das providências pertinentes.”*

14. Concluída a instrução, o eminente Relator do feito, Conselheiro Renato Rainha, determinou o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

15. Conforme destacado na fase anterior deste feito, os autos foram autuados para atender à determinação constante do item II da Decisão nº 6.020/2017, proferida no Processo nº 11.309/2016, que tratou do exame dos estudos especiais para a definição da sistemática de análise de leis que criem ou aumentem despesas de pessoal em razão de reajustes salariais, criação e reestruturações de cargos ou carreiras, no que tange ao atendimento das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

16. No presente feito, a fim de obter elementos adicionais e possibilitar o exame das leis criadas no exercício de 2018, que tenham resultado aumento de despesas de pessoal, o Tribunal proferiu a Decisão nº 4342/2018 para determinar ao Excelentíssimo Senhor Governador o encaminhamento dos elementos comprobatórios do cumprimento das normas e das decisões da Corte de Contas sobre a matéria. As informações prestadas em atenção à determinação e outras obtidas pelo Corpo Técnico junto aos jurisdicionados possibilitaram o saneamento do feito e o exame conclusivo sobre a matéria.

17. O resultado do exame, conforme relatado neste parecer, evidencia falhas no processo de elaboração das normas, em particular, ocorridas nos órgãos responsáveis pela elaboração das proposições originárias. Não comprovação da não afetação das metas de resultados fiscais, não comprovação da compatibilidade dos gastos com pessoal com a Receita Corrente Líquida, não indicação da origem dos recursos para a criação ou aumento da despesa, incompatibilidade com a LOA e o PPA, tudo evidenciando a falta de compromisso dos gestores com o equilíbrio fiscal e a concretização a gestão responsável.

18. Nesse sentido, entendo que a proposta da Unidade Técnica, no sentido de chamar em audiência prévia os ordenadores de despesa dos órgãos envolvidos no processo, mostra-se correta a fim de se apurar responsabilidades pelas falhas cometidas. Os ordenadores de despesa, responsáveis pela gestão orçamentária-financeira, ao deixarem de adotar as providências



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

necessárias ao cumprimento dos requisitos legais para a criação ou aumento de despesas com pessoal, em princípio, agiram com culpa, por omissão, podendo ser sancionados pelo Tribunal de Contas caso suas razões de justificativa sejam rejeitadas.

19. As condutas encontram-se corretamente individualizadas na Matriz de Responsabilização (Peça 36), onde estão identificados os responsáveis, os períodos em que ocuparam os cargos, a omissão, além de outros elementos suficientes para atribuir responsabilidade e garantir o contraditório e a ampla defesa.

20. Assim, este Representante ministerial propõe ao Egrégio Plenário que acolha as sugestões do Corpo Instrutivo, destacadas no parágrafo 13 deste parecer, a fim de que sejam autorizadas as audiências dos responsáveis, além de encaminhamento de alerta ao Excelentíssimo Governador no que diz respeito à Lei nº 6.167/2018 e de determinação a ser encaminhada aos ordenadores de despesa observância das normas relativas a aumento ou criação de despesas com pessoal.

É o parecer.

Brasília, 21 de novembro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador