

## **Existência e suficiência de dotação orçamentária para fins de concessão de aumento de despesa com pessoal decorrente de progressão funcional\*.**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: LEI ESTADUAL 15.330/2013 E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 05/2013.

1. A superveniência da EC 92/2017, de 21 de agosto de 2017, requer reestimativa da despesa em tela, com novos atestos financeiros e orçamentários que levem em consideração a nova situação, formalizada, no plano operacional, pelo Decreto Estadual 32.312, de 22 de agosto de 2017.

2. Para os fins do art. 169, §1º, inc. I, CF/88, o aumento de despesa com pessoal requer a existência de dotação que contemple a soma de todas as despesas realizadas e a realizar.

3. Impossibilidade de se considerar a situação orçamentária anterior à publicação da EC 92/2017, computando-se os créditos orçamentários, mas não a despesa projetada.

### I

1. Ao nosso exame submete-se o presente processo administrativo, no qual a Gerência de Atos Funcionais, por meio da Comunicação Interna 180/2016, encaminha relação dos servidores que preencheram os requisitos previstos na Lei Estadual 15.330/2013, regulamentada pela Resolução Administrativa

\*Parecer 1172/2017 (Processo 04487/2017-8)

05/2013, para fins de progressão e promoção.

2. Juntam-se aos autos os seguintes documentos:

- i) Comunicação Interna da Gerência de Atos Funcionais (f. 01);
- ii) Cópias das Publicações do D.O.E que apresentam as condições para progressão funcional e promoção (ff. 2-12);
- iii) Requisitos para progressão funcional extraídos da Resolução Administrativa 05/2013 (f. 13);
- iv) Declaração atestando o cumprimento do requisito legal dos servidores que atingiram o percentual de 75% ou mais nas últimas avaliações de produtividade (f. 15);
- v) Relação dos servidores que cumpriram o requisito legal de obter 40 horas/aula de treinamento e/ou capacitações com o respectivo relatório de carga horária cursada por servidor (ff. 17-27);
- vi) CI nº 110/2017 da Diretoria Administrativa e Financeira informando os servidores que não cumpriram o requisito legal de não ter débito mensal de carga horária superior a 1.200 minutos, acompanhado das respectivas justificativas (ff. 29-33);
- vii) Relação de servidores sem direito a promoção/progressão em razão do estágio probatório, servidor com débito mensal de horas e que não possuem a respectiva carga horária para capacitação e treinamento (ff. 34-35);
- viii) Minuta da Portaria concessiva da progressão funcional e promoção, acompanhado dos anexos I e II (ff. 36-41);
- ix) Requisitos para promoção extraídos da Resolução Administrativa nº 05/2013 (f. 42);
- x) Declaração atestando que todos os servidores atingiram o percentual de 75% ou mais nas últimas avaliações de competência individual (f. 44);
- xi) Requisitos para promoção por elevação de nível profissional extraído da Resolução Administrativa nº 05/2013 (f. 45);
- xii) Cópia da Lei nº 15.330/2013 publicada no DOE/CE de 08/04/2013 e o Anexo III do mesmo dispositivo (ff. 46-49);
- xiii) Relatórios de Progressão Funcional (ff. 51-58);
- xiv) Relatório de cursos por servidor (ff.60-67);

- x) Despacho da Secretaria de Administração para a Presidência (f. 68);
- xvi) Encaminhamento da Presidência à Procuradoria Jurídica (f. 69);
- xvii) Despacho da Procuradoria Jurídica (f. 70);
- xviii) Despacho da Presidência à Procuradoria Jurídica (f. 71);
- xix) Despacho Opinitivo, desta Procuradoria Jurídica (ff. 72-73);
- xx) Despacho de Encaminhamento da Secretaria de Administração, para a Diretoria Administrativa e Financeira (Remuneração e Benefícios), Gerência de Contabilidade e Finanças e Controladoria (f. 74);
- xxi) Planilhas com Despesas relativas à Progressão/Promoção Funcional (ff. 75-76);
- xxii) Despacho da Diretoria Administrativa Financeira para a Gerência de Contabilidade e Finanças (f. 77);
- xxiii) Informação nº. 164/2017, da Gerência de Contabilidade e Finanças (ff. 78-79);
- xxiv) Informação nº. 12/2017, da Controladoria;
- xxv) Despacho de Encaminhamento da Secretaria de Administração para a Presidência desta Corte (f. 82);
- xxvi) Despacho de Encaminhamento, para análise e pronunciamento, da Presidência para esta Procuradoria Jurídica, tanto nos honrando com a colheita da nossa *opinio* (f. 83);
- xxvii) Despacho desta Procuradoria Jurídica, a fim de que a Controladoria responda indagações propostas (ff. 84-85);
- xxviii) Informação nº. 13/2017, da Controladoria (ff. 86-94).

É o Relatório.

## II

Passo a opinar.

3. A Resolução Administrativa 05/2013 regulamenta os

critérios de desempenho e os requisitos para a progressão funcional e promoções dos servidores em efetivo exercício de cargo/função no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

4. Sem prejuízo dos demais requisitos legais e regimentais, merece, por ora, destaque a adequação orçamentário-financeira da progressão/promoção. O cumprimento de tal requisito é medida de rigor, e está previsto no art. 2º da Resolução 05/2013:

Art. 2º Para implementação da progressão funcional e das promoções **serão rigorosamente respeitados os limites de despesa com pessoal determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial nos arts. 19 e 20.**

Parágrafo único. **Caso as despesas de pessoal ultrapassem os referidos limites, nos respectivos exercícios, não será realizada mudança de nível** dos servidores, por força do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. De mais a mais, tem-se ainda a necessidade de compatibilizar a despesa pública objetivada com os preceitos dos incisos I e II do §1º do art. 43 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, acrescidos pela Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 88, de 21 de dezembro de 2016, que estabelece um teto para os gastos com despesas primárias também no Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 43. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias correntes:

(...)

VI – do Tribunal de Contas do Estado.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa primária corrente paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida em 7,0% (sete inteiros por cento);

II – para os exercícios posteriores, segundo definido

na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, ou 90% (noventa por cento) da variação positiva da Receita Corrente Líquida, ambos para o período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à Lei Orçamentária.

6. Em razão disso, lavramos o Despacho Opinativo de ff. 72-73, retornando os autos à Secretaria de Administração “para que seja produzida Informação circunstanciada acerca da compatibilidade do benefício sugerido pela Gerência de Atos Funcionais com os arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º, Res. 05/2013) e Análise da compatibilidade do pleito com os incisos I e II do §1º do art. 43 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias acrescidas pela Emenda à Constituição do Ceará nº 88/2016”.

7. Em resposta, foi juntada a planilha de custos com a repercussão financeira real, relativa a cada servidor, elaborada pela Diretoria Administrativa e Financeira, bem como foi lavrada a Informação 164/2017 (ff. 78-79), de 22 de agosto de 2017, da Gerência de Contabilidade e Finanças, **que afirma existir dotação orçamentária e financeira**, atribuída pela Lei Orçamentária Anual do exercício de 2017, suficiente para suprir a demanda ora apresentada sem comprometer as demais obrigações devidas com pessoal. Ressalta, ainda, que o cálculo da projeção é resultado de variáveis que, em suma, demonstram saldo satisfatório para gastos com pessoal.

8. **Ocorre que – salvo melhor juízo – a Informação precisaria ter levado em conta a publicação da Emenda à Constituição do Estado nº 92/2017, no Diário Oficial de 21 de agosto de 2017.** Emenda que, em seu art. 8º, reza:

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tri-

bunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.**

9. Suspeitamos que “ficando a cargo deste [Tribunal de Contas do Estado do Ceará] o cumprimento das obrigações financeiras assumidas” significaria, para o caso concreto, que o atesto de existência e suficiência de dotação orçamentária deveria levar em consideração a transposição do ativo (saldo da dotação orçamentária) e passivo orçamentários (despesa prevista no exercício financeiro) do extinto Tribunal de Contas dos Municípios.

10. Em razão disso, formulamos despacho às ff. 84-85, direcionado à Controladoria Interna, para que, do ponto de vista da contabilidade pública, se debruçasse sobre o ponto. Eis o seu teor:

**1.** A adequação orçamentário-financeira da progressão é medida de rigor, prevista no art. 2º da Resolução 05/2013.

**2.** Nos autos, constam informações e estudos (de 22 de agosto de 2017) no sentido de que, à data de suas feitas, existia dotação orçamentária e financeira, atribuída pela Lei Orçamentária Anual do exercício de 2017, suficiente para suprir a demanda ora apresentada sem comprometer as demais obrigações devidas com pessoal.

**3.** Ocorre que a **Emenda à Constituição do Estado nº 92/2017**, publicada no Diário Oficial de 21 de agosto de 2017, dispõe em seu art. 8º que:

“Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, **ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas**”.

**4.** Nesse contexto, **indagamos** se, do ponto de vista

das finanças públicas: “ficando a cargo deste [Tribunal de Contas do Estado do Ceará] o cumprimento das obrigações financeiras assumidas” significa, para o caso concreto, que o atesto de existência e suficiência de dotação orçamentária deve levar em consideração a transposição do ativo e passivo orçamentário (créditos e despesa) do extinto Tribunal de Contas dos Municípios?

5. Consectariamente, a concessão da progressão em tela requer que o atesto orçamentário leve em consideração essa nova realidade institucional, com necessária inclusão do quantitativo projetado para despesa de pessoal oriundo do extinto Tribunal de Contas dos Municípios, forte no fundamento de que o **Decreto Estadual 32.312, de 22 de agosto de 2017**, procedeu à transposição dos créditos orçamentários advindos do extinto TCM?

6. A um só tempo em que pedimos urgência, ante o próximo fechamento da Folha de Pagamento, informado pela Secretaria de Administração, esclarecemos que os autos nos foram enviados em 23 de agosto de 2017.”

11. Como se vê, nos itens 4 e 5 foram formuladas, objetivamente, duas indagações. O prosseguimento do feito, com implementação da progressão na Folha de Pagamento, dependeria que ambas fossem respondidas **negativamente**.

12. Para o primeiro questionamento, o Controlador Interno averbou que “saldo de dotação orçamentário não se confunde com passivos (obrigações financeiras), embora, via de regra, o surgimento de passivos deva ser precedido de dotação orçamentária” (f. 87). Manifestando parecer técnico a respeito da existência de dotações orçamentárias que suportem as despesas até o fim do exercício de 2017, o Controlador Interno desta Corte de Contas afirma o que segue:

“Por outro lado, para que o TCE honre com tais obrigações é indispensável a existência de orçamento para este efeito. A Emenda Constitucional nº. 92/2017, prevê que o saldo das dotações orçamentá-

rias do extinto TCM serão transferidas ao TCE. Nesse sentido, o Decreto nº. 31.312/2017 transpôs todo o saldo remanescente no valor de R\$ 25.421.925,35. Entretanto, com base em projeções desta Controladoria, solicitada pela Presidência deste Tribunal, verificou-se que além do saldo transferido será necessário acrescer ao orçamento do TCE-CE a quantia aproximada de R\$ 18.500.000,00 (dezoito milhões e quinhentos mil de reais). **Fica evidente a necessidade de suplementação ao orçamento desta Corte de Contas, sob o risco de não haver, até o final de 2017, dotação orçamentária suficiente para pagar as folha de pessoal e os encargos dela decorrentes dos servidores originários do TCM.**”

13. Avante, em resposta ao **segundo** questionamento, consignado no parágrafo 5, do Despacho de ff. 84/85, o Controlador desta Corte de Contas aduz o seguinte:

“**Considerando** as projeções contidas na Informação da Gerência de Contabilidade e Finanças deste Tribunal (fls. 78 e 79), bem como o **relatório de saldo de dotação orçamentária do TCE extraídas do Sistema S2GPR antes do Decreto nº 32.312/2017 (fls 89 a 94)**, que comprovam a existência de dotação suficiente para suportar a progressão dos servidores prevista no plano de cargos (Lei nº. 13.783/2006), considerando também o amparo desta despesa na LDO 2017, entendemos que o pagamento das referidas progressões **não contraria as disposições incisos I e II, parágrafo único do art. 169 da Constituição Federal.**

Entendemos, também, em função da nova realidade institucional, que **problemática** para a concessão das progressões **não reside na ausência de dotação orçamentária, em função da comprovação da sua existência, e sim na ausência de lastro financeiro** para as obrigações que ocorrerão até o final do ano **em função do orçamento do extinto TCM ter sido deficitariamente concebido.**” (os grifos são nossos).

14. Como se percebe, a afirmação de que o pagamento das progressões não contraria o disposto no art. 169, § 1º, da CF/88, esteia-se na Informação nº. 164/2017 (ff. 78/79), da Gerência de Contabilidade e Finanças, e no Relatório de Saldo de Dotação Orçamentária do TCE, extraído do Sistema S2GPR, e que se refere à competência de julho de 2017 (f. 79) (a despeito de possuírem como data o dia 22 de agosto de 2017).

15. De fato, no contexto financeiro e orçamentário **anterior** à publicação da Emenda Constitucional 92/2017, seria viável a concessão das progressões. A Informação 164/2017, nesse mote, não obstante elaborada após a vigência da mudança na Carta Magna Estadual, projeta as despesas não integrando ao orçamento do TCE/CE os ativos e passivos do extinto TCM/CE.

16. Ocorre que, como já mencionado, o art. 8º da EC 92/2017 procede à assunção de créditos orçamentários aprovados para as despesas autorizadas, pela LOA de 2017, no âmbito do extinto TCM/CE. Não assumiu, o TCE/CE, apenas o “bônus” financeiro-orçamentário, até porque é cediço que os valores constantes de uma dotação orçamentária existem em função de despesas públicas autorizadas pela lei orçamentária anual.

17. Tanto isso é verdade que, um dia após a publicação da EC 92/2017, o Governo do Estado do Ceará, por meio do art. 1º do **Decreto Estadual 32.312, de 22 de agosto de 2017, abriu crédito em favor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, ao mesmo tempo em que o art. 2º da mesma norma esclareceu que tais recursos são oriundos das anulações das dotações do TCM – que está extinto<sup>1</sup>.

---

1 A rigor, poderia ser diferente. Seria possível que a liquidação financeiro-orçamentária oriunda do extinto TCM ocorresse em separado, tal como ocorre com órgãos e entidades que, uma vez extintas, subsistem tão somente para fins de pagamento do passivo. Assim, um “em liquidação” agregado ao designativo do órgão descreveria uma continuidade, mas tão-somente para fins de solvimento do passivo.

18. Tomando esse contexto na devida conta, não podemos concordar com a afirmação que o pagamento das progressões não contraria o art. 169, §1º, da CF/88.

19. A concessão de progressão funcional e promoção dos servidores se insere, indubitavelmente, no terreno da **despesa com pessoal** (art. 18, LC 101/2000), o que atrai a normatividade do **§ 1º do art. 169** da CF/1988, que condiciona a concessão de **qualquer vantagem ou aumento de remuneração à prévia dotação orçamentária**:

Art. 169 (...)

§ 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:

I – se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

20. Ocorre que não basta a **existência de prévia dotação orçamentária**; além de **existente e prévia**, ela deve ser **SUFICIENTE** para atender às **PROJEÇÕES DE DESPESA DE PESSOAL E AOS ACRÉSCIMOS DELA DECORRENTES**. Harmonicamente, o **art. 16, §1º, inc. I, da LRF**, reputa **ADEQUADA** uma despesa pública quando a mesma esteja albergada por crédito genérico, **“de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício”**.

21. Ora, a própria Informação 13/2017 da Controladoria Interna consigna que “Fica evidente a necessidade de suplementação ao

orçamento desta Corte de Contas, sob o risco de não haver, até o final de 2017, dotação orçamentária suficiente para pagar as folha de pessoal e os encargos dela decorrentes dos servidores originários do TCM.” (f. 87). Se é assim, **na atual data, 29 de agosto de 2017**, em que a função de controle externo antes desenvolvida pelo extinto TCM fora absorvida pelo TCE, **não há uma dotação para despesa com pessoal do TCE e uma dotação reservada para o pessoal oriundo do TCM. Concorde-se ou não com o procedimento adotado, o fato é que as dotações foram unificadas** (art. 8º, EC 92/2017, c/c arts. 1º e 2º, do Decreto Estadual 32.312/2017).

22. Assim, não subsiste a um olhar atento a distinção empreendida no trecho conclusivo da Informação 13/2017, no sentido de que **dotação orçamentária** existe, o que não existiria, contudo, seria **lastro financeiro** para as obrigações que ocorrerão até o final do ano (f. 88). **Para os fins do art. 169, §1º, inc. I, CF/88, é cogente que se considere a soma de todas as despesas realizadas e a realizar.** O que leva a concluir que, no presente momento, **a dotação orçamentária em tela é insuficiente, de sorte que a concessão da progressão dos servidores encontra óbice no art. 169, §1º, CF/88.**

23. E é sintomático que, para concluir em sentido diverso, pela adequação da despesa com o art. 169, §1º, CF/88, a Informação 13/2017 tenha que considerar projeções, relatórios de saldo de dotação orçamentária entre outras peças que, contidas às ff. 89-94 dos autos, não levam em consideração a EC 92/2017 – tendo sido este, precisamente, o motivo de nosso Despacho de ff. 84-85.

24. Dessa forma, reputamos – salvo melhor juízo – que não consta dos autos a demonstração dos requisitos de adequação orçamentária e financeira exigidos à espécie, considerado o novo contexto inaugurado pela publicação da Emenda Constitucional 92/2017 e do Decreto Estadual 32.312/2017, o que inspira um **sobrestamento** da progressão funcional e promoção dos servidores

desta Corte de Contas, até que o preenchimento destes requisitos se façam presentes.

### III

Ante todo o exposto, opina-se:

a) para que as progressões e promoções funcionais sejam **sobrestadas**, por ausência de dotação orçamentária suficiente (art. 169, §1º, inc. I, CF);

b) à guisa de **recomendação**, sugere-se que a Presidência deste Tribunal realize gestões junto ao Governo do Estado do Ceará no sentido de promover uma adaptação operacional no sistema adotado pelo Decreto Estadual 32.312/2017, de sorte a ser possível algo aproximado de uma **execução segregada dos orçamentos do TCE e o do extinto TCM**. Objetivo que poderia ser alcançado com um dispositivo normativo que ostente o seguinte teor: *“Para fins do Decreto 32.312/2017, as dotações do antigo Tribunal de Contas dos Municípios conservar-se-ão em separado, em regime de liquidação.”*

É o que nos parece, salvo melhor juízo.  
À elevada consideração da Presidência.

Fortaleza-CE, 29 de agosto de 2017.

**Paulo Sávio N. Peixoto Maia**  
Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará