

	<p><b>Estado de Mato Grosso</b> Assembleia Legislativa</p>
<p><b>Despacho</b></p>	<p>NP: k1c2u3wl <b>SECRETARIA DE SERVIÇOS LEGISLATIVOS</b> 21/03/2019 Projeto de emenda constitucional nº 11/2019 Protocolo nº 1422/2019 Processo nº 555/2019</p>
<p><b>Autor:</b> Dep. Elizeu Nascimento</p>	

**Acrescenta o artigo 145-A a Constituição do Estado de Mato Grosso.**

**A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**, nos termos do que dispõe o Art. 38 da Constituição Estadual, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica acrescentado o artigo 145 – A na Constituição Estadual, com a seguinte redação:

"Art. 145-A O pagamento de subsídios, salários, férias, décimos terceiros, remunerações ou outro vencimento percebido pelo servidor público, terão prioridade e preferência de ordem sobre qualquer espécie de dispêndio financeiro do Estado de Mato Grosso, com exceção das áreas de saúde, educação e segurança pública, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade e ato atentatório a probidade administrativa."

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

**JUSTIFICATIVA**

Nos últimos dias, tem-se observado a celeuma de inúmeros servidores públicos estaduais quanto ao não recebimento da revisão geral anual (RGA), pertinente ao exercício financeiro de 2018, bem como, atraso salariais. Esses distúrbios encontram-se presentes nos Estados em que são governados por gestores desqualificados, ao passo que, não possui formação técnica na área de gestão pública, assim como, divergências políticas e pessoais, infelizmente, são as origens desse descompasso administrativo.

A administração pública tem por objetivo maior o atendimento do bem comum, cabendo ao gestor público dar cumprimento aos ditames constitucionais e legais que viabilizem os interesses da coletividade. A pessoa investida no mandato de governador assume o compromisso de ser servo da administração, na defesa do bem-estar social, que deve ficar imune aos interesses pessoais e partidários. Segundo os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, a administração pública deve ser impessoal, eficiente e agir sempre sob o manto da legalidade e da moralidade. O fim é único: interesse da coletividade e o progresso social; e é estes que regem a atuação do gestor público; e não a sua vontade.

Para gerir a administração pública o governador tem que cumprir diversos regulamentos do direito e da moral, dentre os quais o da obrigatoriedade de quitação da folha de pagamento dos servidores. Estes fazem jus a uma retribuição pecuniária pelos serviços prestados, consubstanciando-se em importância salarial de caráter alimentar. Ao trabalhar para o Estado, o servidor tem o direito e a certeza da garantia de perceber a sua remuneração, cujo pagamento, em regra geral, é realizado após os trinta dias de serviços prestados. Inúmeras ações sobre o prazo de pagamento da remuneração de servidor público foram ajuizadas junto à Suprema Corte de Justiça do País.

A medida adotada por alguns Chefes de Executivo Estadual, quanto ao não pagamento da folha de pessoal, colide com os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e legalidade. O servidor público não é empregado do governador; e sim um servidor da administração pública, que é impessoal e imparcial. A ausência de disponibilidade financeira de um exercício para o outro não tem o condão de isentar o novo gestor de efetuar o pagamento da remuneração do servidor em dia, até porque, se assim não fizer, estará cometendo crime de responsabilidade e enriquecimento sem causa da administração pública contra terceiro; o que não é aceitável.

A remuneração do servidor possui natureza alimentar, essencial à manutenção e ao bem-estar de sua família, devendo ter prioridade sobre o pagamento das outras despesas. Ao dar preferência à quitação de passivo, de empreiteiros, fornecedores, terceirizados e prestadores de serviço, em detrimento do pagamento da folha salarial, o Governador está incorrendo em crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa. Ao passo que, a antecipação ou a inversão da ordem de pagamento a credores do estado, sem a devida vantagem para o erário, constitui crime de responsabilidade. Já o art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 assevera que tal medida administrativa constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública.

Ressalte-se que a despesa com a folha de pessoal já existe, e pertence ao exercício financeiro de um ano para outro, ou seja, despesas contínuas, consoante que possui previsão legal no art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64, tendo sido liquidada quando da realização dos serviços pelo servidor (art. 63 da Lei nº 4.320/64), lei esta que regulamenta Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Desta forma, devendo o atual governador obedecer à ordem cronológica de pagamento dos vencimentos do servidor. Em outras palavras, não é permitido, em regra geral, o atual governador inverter a ordem de pagamento das despesas, dando prioridade aos fornecedores e prestadores de serviço, em detrimento à folha de pessoal, assim sendo, o salário dos servidores deve ter precedência sobre qualquer outra despesa do estado.

Por fim, convém lembrar que toda essa desordem administrativa é originária da ausência de conscientização dos gestores públicos para a importância do equilíbrio entre a receita e a despesa pública, quando da execução financeira e orçamentária. O administrador que despreza o planejamento técnico, e faz do orçamento um instrumento de sua vontade político-individual, deve ser censurado e responsabilizado pelas

instituições de controle dos atos públicos.

Evidentemente, ao atrasar os vencimentos dos servidores públicos estadual, o demandado estará criando passivo contabil a descoberto para o Estado. Ora, tal passivo rompe o equilíbrio das contas públicas, ferindo o dever do administrador insculpido no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº. 101/2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a observância a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Sabe-se que a Lei Complementar nº 101/2000, foi editada com o escopo de conferir transparência, controle e equilíbrio sobre a receita pública e sobre os gastos do governo, justamente porque as verbas públicas devem ser aplicadas em benefício dos trabalhadores públicos e da sociedade civil.

Por esse motivo, uma das maiores preocupações do legislador foi a de instituir vários mecanismos que possibilitassem o equilíbrio orçamentário, na medida em que impôs limites às despesas com pessoal, ao endividamento e exigiu, em alguns casos específicos, a limitação de empenho pelos administradores públicos, ou seja, o administrador não pode gastar mais que arrecada, não pode criar despesas sem previsão orçamentaria, imbuindo assim em improbidade administrativa.

O princípio do equilíbrio orçamentário constitui um dos postulados básicos das finanças públicas. Logo, não é admissível a aprovação de um orçamento desequilibrado, nem, muito menos, a execução desequilibrada dele, ao passo que, é inegável que as verbas públicas devem ser destinadas aos seus fins específicos, quais sejam: fazer frente às despesas de pessoal, despesas operacionais da máquina administrativa, pagar dívidas já assumidas e investir em programas de governo, dentro de um cronograma onde os proventos dos servidores possui precedência sobre as demais despesas.

No caso concreto, estamos inegavelmente, diante de um desequilíbrio fiscal, uma vez que a despesa de caráter permanente com pessoal (arts. 17 e 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal) não está sendo saldada. Há duas causas prováveis, o desequilíbrio fiscal: o gestor planejou mal o orçamento estadual, ou executou mau a Lei orçamentária, utilizando os recursos orçamentários destinados ao pagamento de pessoal para outras finalidades. Ambas as hipóteses denotam irresponsabilidade na conduta fiscal do estado, cujo responsável maior é o governador, servidor temporário ao qual dever realizar suas ações estritamente nos moldes da lei de responsabilidade fiscal.

A outra possibilidade é a de que o gestor tenha realizado despesas que não estavam contempladas no orçamento, em franco descumprimento ao disposto no § 1º, do art. 16, da LRF:

Art. 16 – (...)

§1º - Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não seja ultrapassados os limites estabelecidos no exercício”. (do mesmo ano).

Neste caso, o gestor simplesmente realizou despesa sem que houvesse dotação específica, em desacordo com o art. 16, §1º, inciso I da LRF, e, para cobrir a despesa, desviou orçamento previamente determinado ao pagamento de pessoal. Tal atitude é tão grave que o ordenamento jurídico a tipifica como CRIME (CP, art. 315), onde a pena é uma prisão, ao qual não gera efeito pedagógico nenhum. Pena muito aquém de uma reprovabilidade, desta forma, maus gestores continua realizando ações de desvios de finalidade com dinheiro público.

Art. 315 do Código Penal: "Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei". Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

O fato é que o mau planejamento ou a má execução do orçamento público, acaba por gerar sério dano à regularidade fiscal da Administração do estado. Uma vez provada a ofensa ao princípio da responsabilidade fiscal, resta evidente a ocorrência de fato ímprobo que se adequa ao tipo do art. 11, da Lei 8.429/92: lei de improbidade administrativa.

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.”

É dever do gestor estadual dar transparência das contas públicas, assim como, receita e despesas aos órgãos de fiscalização e controle, logo, não disponibilizando as contas públicas perante a assembleia legislativa deste estado, são condutas atentatórias aos princípios da administração pública, suficientes para o enquadramento nos Arts. 10 e 11, II, IV e VI, da Lei nº.8.429/92, da lei de improbidade administrativa não exigindo a produção de resultado para restar evidenciada a prática de ato de improbidade.

Pelo exposto, vislumbra que o orçamento estadual nas mãos de gestores irresponsáveis, ou até mesmo incapacitados, gera prejuízos imensuráveis aos servidores públicos, em especial os de carreira, assim como, aos fornecedores, e prestadores de serviços terceirizados.

Deste modo, considerando que o salário do servidor público, equivale a dignidade da pessoa humana, onde deste princípio deriva todos os outros, ao passo que, o atraso dos proventos gera prejuízos de caráter psicológicos e materiais imensos, tanto ao servidor quanto sua família.

Por derradeiro, há a necessidade de urgência de acrescentar o Art. 145-A a Constituição Estadual, mecanismo de obrigação de fazer ao gestor governamental, para que se pague os proventos dos servidores com prioridade em relação as outras despesas permanentes e temporárias do Estado de Mato Grosso, desta forma, havendo dotação orçamentaria, os salários e os direitos trabalhistas, tais como, proventos, 1/3 de férias, e 13 (décimo terceiro), terão precedência sobre qualquer outra despesa do Estado.

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 21 de Março de 2019

**Elizeu Nascimento**  
Deputado Estadual