



Estado do Piauí  
Tribunal de Contas  
Ministério Público de Contas



**Parecer nº 2014RC0002**

**PROCESSO** ..... TC/010674/2014

**ASSUNTO**..... CONSULTA

**INTERESSADO**..... TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI

**RELATOR**..... ALISSON FELIPE DE ARAÚJO

**EMENTA: CONSULTA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ – TCE.** Questionamento sobre a regularidade de Ato Administrativo exarado nos cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato do titular do Órgão, tendo em vista o regramento contido no parágrafo único do art. 21 da LRF em confronto com as exceções previstas no inciso V, art. 73, da Lei nº 9.504/97. **POSSIBILIDADE**, desde que atenda ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, ao art. 37, XIII, e art. 169, § 1º da Constituição Federal.

Excelentíssimo Sr. Relator,

## 1 RELATÓRIO

Trata os autos de consulta (peça 02) formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE, por sua Conselheira Presidente Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga, acerca da possibilidade de nomeação ou exoneração de servidores ocupantes de cargo efetivo ou em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; nomeação para cargos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e órgãos autônomos do Estado do Piauí; bem como a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até os três meses que antecederam o pleito eleitoral, nos últimos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato, à luz do que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000, respeitadas as exigências dos arts. 16 e 17 da referida lei complementar, assim como do disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da CF, e tendo em vista o art. 73, incisos I a V da Lei nº 9.504/97.

Em razão do atendimento ao art. 201, I, “d”, §§ 1º e 2º, e do art. 202 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o Conselheiro relator, em análise preliminar (peça 13), conheceu da consulta e determinou o encaminhamento dos autos à Comissão de Regimento e Jurisprudência, que informou a ausência de prejulgado ou decisão sobre tema. Em seguida, os autos foram encaminhados à DFAE, tendo esta apresentado seu posicionamento no relatório de peça 15.

Após, vieram os autos ao MPC para manifestação.

É o relatório.



## 2. DO CONHECIMENTO

A presente consulta **merece ser conhecida** vez que a mesma foi formulada por parte legítima, como previsto no art. 201, I, “d”, do Regimento Interno desta Corte, apresentou questionamentos em tese, e também atendeu à exigência regimental no tocante ao parecer de órgão de assistência técnica ou jurídica da entidade consulente (art. 201, §1º do Regimento Interno desta Corte), o qual se encontra anexado às fls. 05/18, peça 02.

## 3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A Consulta formulada visa obter resposta do Conselho desta Corte de Contas sobre os seguintes quesitos:

*“a) frente ao que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000, e respeitando as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 pode haver:*

*a.1) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança?*

*a.2) a nomeação para cargos nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos autônomos do Estado do Piauí?*

*a.3) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo?”.*

### 3.1. A despesa com pessoal e o ordenamento jurídico

A Constituição Federal Brasileira, ao tratar “Das Finanças Públicas”, impõe no seu artigo 169:

Art. 169. 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.

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos



Estado do Piauí  
Tribunal de Contas  
Ministério Público de Contas



dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A norma constitucional acima reproduzida ainda dita regras (parágrafos 2º ao 7º) para a adaptação dos gastos com despesas de pessoal, vez que possui como finalidade primordial a busca por uma gestão governamental mais responsável, controlada e comedida, buscando impor limites à Administração Pública, objetivando evitar futuros problemas financeiros, isto porque a despesa de pessoal é uma despesa corrente de caráter continuado, que pode onerar as finanças públicas periódica e continuamente por um período indeterminado, logo, merece um maior zelo no seu controle.

A Carta Magna menciona que os limites de despesa com pessoal serão estabelecidos por uma lei complementar. Para tanto foi editada a Lei Complementar nº 101/00, nacionalmente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal e que tem como um seus principais pilares o planejamento, a prudência fiscal, o controle, a transparência e a responsabilização.

O controle é vislumbrado tanto no tocante à arrecadação das receitas quanto na aplicação das despesas públicas, visando à construção de uma Administração Pública pautada na gestão financeira responsável e sadia. Com intuito de garantir essa saúde financeira, bem como regulamentar o transcrito artigo 169 da Constituição Federal, a LRF estabeleceu os limites de endividamento com pessoal em seus artigos 18, 19 e 20, definindo o que é despesa com pessoal e quais despesas não se enquadram neste conceito. Além disto, fixou o teto máximo de gastos desta natureza e estatuiu os casos de nulidade dos atos, ao definir no art. 21:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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.



Como visto, o dispositivo retro transcrito impôs um limite de ordem temporal às despesas com pessoal, a ser observado pelo titular de Poder ou órgão em final de mandato.

A interpretação literal do artigo da lei nos levaria à conclusão da proibição da prática de todo e qualquer ato que acarrete aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do gestor público, o que eliminaria toda a indagação crítica do aplicador do Direito e não se alcançaria a finalidade da lei.

A LRF não traz expressamente exceções à regra imposta no art. 21. Trata-se, portanto, de uma norma genérica que deve ser interpretada de modo sistemático, compreendendo os demais dispositivos da LRF, abrangendo a Constituição Federal, assim como a legislação eleitoral, e teleológica.

### **3.2. Da interpretação sistemática e teleológica do Parágrafo único do art. 21 da LRF**

Na interpretação sistemática deve ser afastada a análise isolada dos dispositivos legais, pois não se pode prender apenas à literal letra da lei, mas verificar o contexto em que está inserida, priorizando-se a intenção prática pretendida. Já a interpretação teleológica busca compreender a finalidade política para a qual a norma foi editada, no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, apregoa a instituição de um regime de gestão fiscal responsável.

Mas a interpretação sistemática e teleológica não pode ser afastada dos princípios da moralidade, eficiência e legitimidade, elencados no Art. 37, caput, da Constituição Federal, nem tampouco da supremacia do interesse público, pois o alvo do legislador é a despesa nova, sem contrapartida de novos recursos, criada no apagar das luzes de uma administração e que imprudentemente onera exercícios financeiros futuros, responsabilidade de outro mandatário.

Se analisada a norma em consonância com o princípio da proporcionalidade, chega-se ao entendimento de que somente devem ser alcançadas pela vedação legal as elevações da despesa com pessoal que destoem dos objetivos políticos da norma. Este é o entendimento de vários mestres doutrinadores, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu livro *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, ed. 2001, p. 155, que defende a tese de que a rigorosidade da proibição compromete a consecução dos interesses públicos.

Como visto o que afasta o ato administrativo da vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF é a urgente satisfação do interesse público, que compreende, também,



a continuidade dos serviços prestados pelo Órgão ou Poder, pois estando a Administração a necessitar de pessoal para a prestação de serviço (art. 175, *caput*, da CF/88), havendo dotação orçamentária para tanto e ainda não extrapolando os limites das despesas com pessoal nem prejudicando orçamentos futuros, não há porque ser barrada pela vedação da norma e ainda isentará a responsabilidade do gestor.

Assim, o dispositivo em comento deve ser interpretado de forma sistêmica e teleológica, sem que se afaste dos valores constitucionais.

### **3.3. Das exceções contidas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 aplicadas ao Parágrafo único do art. 21 da LRF**

Como já frisado, a Lei de Responsabilidade Fiscal não traz de expressamente nenhuma exceção para a regra do parágrafo único do seu art.21, por outro lado, o art. 73 da Lei 9.504/97, que dispõe sobre condutas vedadas durante os pleitos eleitorais a fim de evitar a desigualdade de oportunidades entre candidatos e que, portanto, trás em seu conteúdo o mesmo objetivo, a mesma intenção do legislador que abrigou as vedações do parágrafo único do art. 21 da LRF, estabelece em seu inciso V que **é proibido nomear**, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, dificultar ou impedir o exercício funcional ou remover, transferir, exonerar servidor público, nos três meses que o antecedem ao término do mandato, até a posse dos eleitos, **exceto**:

- “a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;*
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;*
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;*
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;*
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;”*

As proibições elencadas pela lei têm os mesmos objetivos e finalidades das vedações da LRF que buscam a construção de uma Administração Pública pautada numa gestão responsável, a Lei Eleitoral (nº 9.504/97) buscando a igualdade de oportunidades entre candidatos; a de Responsabilidade Fiscal (nº 101/00) aspirando evitar



novas despesas sem contrapartida dos recursos correspondentes, criada no final de uma administração e que para atendimento de interesses próprios venha onerar exercícios financeiros de responsabilidade de outro mandatário. Mas todas convergem para o atendimento aos princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e proporcionalidade.

Cumprir observar que a LRF ao ser editada e publicada revogou, em seu art. 75, apenas as disposições da Lei Complementar nº 96/99 que disciplinava os limites de despesa com pessoal e também não trazia exceções em seu texto, sem revogar ou fazer referência a qualquer outro dispositivo de lei que trouxesse ressalvas às proibições nela contidas, como é o caso das exceções do inciso V, art. 73, da Lei nº 9.504/97. Desta forma, com a interpretação sistêmica e teleológica, abrangendo as normas e princípios da Constituição Federal e a legislação eleitoral, as vedações contidas no parágrafo único do art. 21 da LRF esbarram nas exceções detalhadas no inciso V, do art. 73 da Lei nº 9.504/97, acima transcritas, **desde que** cumpridas as exigências do inciso I do art. 21 da LRF, ou seja, se dado cumprimento aos arts. 16 e 17 da LRF, ao disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; e em caso de nomeação de cargos por concurso público, se este foi homologado até três meses antes do pleito.

Desse modo, para dar atendimento aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da eficiência e da continuidade do serviço público, nada obsta a nomeação nas hipóteses excepcionadas pelo art. V do Art. 73 da Lei 9.504/97, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal e a Lei nº 9.504/97 não têm por finalidade vedar todo e qualquer ato, mas tão somente aquele influenciado com a imoralidade administrativa.

#### 4. CONCLUSÃO

Mediante o exposto, opina o Ministério Público de Contas:

a) Pelo **conhecimento** da presente consulta, por estarem atendidos os requisitos encartados no art. 201, I, “d”, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte;

b) Pela **resposta positiva** ao questionamento de que frente ao disposto no art. 21, parágrafo único da LC nº 101/00, respeitando as exigências dos arts. 16 e 17 da mesma Lei e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição, pode haver, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão referido no art. 20, pode haver nomeação ou exoneração dos cargos em comissão e



Estado do Piauí  
Tribunal de Contas  
Ministério Público de Contas



designação ou dispensa de funções de confiança; nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e dos órgãos autônomos do Governo do Estado do Piauí; e nomeação de aprovados em concursos públicos homologados até os três meses que antecedem o pleito; **desde que:**

- Seja cabalmente demonstrado o atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, ao art. 37, XIII, e art. 169, § 1º da Constituição Federal;
- Demonstração inequívoca de que o índice da despesa de pessoal não restará comprometido;
- Demonstração da existência de dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas, de forma a não comprometer o mandato subsequente;
- Que os casos de nomeação/exoneração por ventura ocorridos dentro dos 180 dias antes do término do mandato, **se encaixem exclusiva e rigorosamente** nas exceções contidas no inciso V, art. 73, da Lei nº 9.504/97, e tão somente pelos Órgãos ali enumerados.

É o parecer.

Encaminhem-se os presentes autos ao Cons. Relator.

Teresina (PI), 17 de outubro de 2014.

**Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa**  
**Procuradora do Ministério Público de Contas**