



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



ATO PROCESSUAL: PV nº. 00.002/15 - C_s

PROCESSO: TC nº. 010.674/14 – Processo de Consulta

CONSULENTE: Sr^a. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga – Conselheira Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

UNIDADE JURISDICIONADA: Tribunal de Contas do Estado do Piauí

RELATOR: Conselheiro Substituto Alisson Felipe de Araújo

PROCURADOR: Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa

Consulta. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Análise técnica circunstanciada. Admissibilidade e Resposta aos quesitos formulados. Possibilidade de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, representado, neste ato, pela Sr^a. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga, Presidente do referido órgão.

Indaga a consulente sobre os seguintes pontos:

- 1) Frente ao disposto no 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 art. 37, XIII e no art. 169, § 1º da Constituição Federal, pode haver, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão referido no art. 20:
 - 1.1. Nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança?
 - 1.2. Nomeação para cargos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos do Estado do Piauí?
 - 1.3. Nomeação de servidores aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo?



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



- 1.4. Nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo?
- 1.5. Transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários?

Devidamente autuada, a consulta foi distribuída ao Conselheiro Substituto Alisson Araújo e, após análise inicial de admissibilidade, nos termos do art. 201, §1º, do RI TCE PI, os autos foram remetidos a Comissão de Regimento e Jurisprudência desta Corte de Contas para que informasse sobre a existência de precedentes sobre a matéria.

A Comissão de Regimento e Jurisprudência, por sua vez, informou não existir, no âmbito, desta Corte, nenhum precedente sobre a referida matéria.

Determinou o relator, em seguida, a manifestação técnica do órgão competente da Secretaria do Tribunal o qual apresentou relatório contendo a seguinte conclusão:

- o art. 21, parágrafo único da LRF deve ser interpretado sistemática e teleologicamente, de modo a se aplicar a ele as mesmas exceções previstas no inciso V do art. 73 da Lei nº. 9.504/97, possibilitando, desde que observadas as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da CF, a realização de:
 - a) nomeação ou exoneração dos cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
 - b) nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e dos órgãos autônomos do Governo do Estado do Piauí;
 - c) nomeação dos aprovados em concursos públicos até os três meses antecedentes ao pleito.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas e este, após análise, opinou nos seguintes termos:

- **Preliminarmente**, sugeriu o órgão ministerial o **Conhecimento** da presente consulta, tendo em vista o atendimento dos requisitos encartados no art. 201, I, “d”, e § 1º do Regimento Interno desta Corte;
- **no Mérito**, manifestou-se o *Parquet de Contas* pela possibilidade de nomeação ou exoneração de cargos em comissão e 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 antecedentes ao pleito, desde que respeitadas as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no art. 37, XIII e no art. 169, § 1º da Constituição Federal e que se demonstre, em todos os casos:
 - a) o atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, ao art. 37, XIII e art. 169, § 1º da Constituição Federal;
 - b) o não comprometimento do índice da despesa de pessoal;



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



- c) a existência de dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas, de forma a não comprometer o mandato subsequente;
- d) o enquadramento, exclusivo e rigoroso, dos casos de nomeação/exoneração ocorridos dentro dos 180 dias anteriores ao término do mandato nas exceções contidas no inciso V, art. 73 da Lei nº. 9.504/97, e tão somente pelos órgãos ali enumerados.

É, em síntese, o relatório.

2. PREMILINAR

Verificamos, nos termos constantes da petição inicial, ser a consulente parte legítima para formular a presente consulta e o seu objeto refere-se à matéria de competência desta Corte de Contas, nos termos dos art. 201, do RI TCE PI.

Verificamos, ainda, o atendimento dos requisitos constantes no art. 201 do RI TCE PI.

Por fim, constatamos, também, a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição e competência do órgão consulente, conforme estabelece o § 2º, do art. 201, do RI TCE PI.

Desse modo, conheço desta consulta para respondê-la **EM TESE**.

3. MÉRITO

De início, cumpre esclarecer que a consulente, com seus questionamentos, deseja saber se é possível proceder à nomeações ou designações para cargo em comissão ou funções de confiança, respectivamente, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão.

Neste questionamento, a consulente se refere à alteração de gastos com pessoal, tema tratado pela Lei Complementar nº. 101/2000 como meio essencial para o alcance do equilíbrio das contas públicas. A princípio, faz-se necessária a conceituação de despesa com pessoal, a qual se encontra nos arts. 18, 19 e 20 da lei retromencionada e segundo os quais se entende como despesa total com pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza,



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Além disso, 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 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 adequação das 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 e 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 de 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



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



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 Lei Complementar nº. 101/2000 não traz expressamente exceções à regra imposta no art. 21. Trata-se, portanto, de uma norma genérica, cuja interpretação literal 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. Não nos parece ser essa a melhor interpretação.

Para alcançar a sua finalidade, a referida norma deve ser interpretada partindo do objetivo primordial do diploma legal no qual está inserido, isto é, a instituição de um regime de gestão fiscal responsável. Neste íterim, pode-se dizer que o objetivo da norma em questão é evitar o favorecimento indevido em final de mandato e o uso privado de bens públicos, bem como o crescimento da despesa com pessoal e a conseqüente legação leviana de dívidas públicas para as gestões posteriores.

A nulidade prevista no parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser examinada consoante o princípio constitucional da proporcionalidade, de modo que somente devem ser alcançadas pela vedação legal as elevações de despesa com pessoal destoantes dos objetivos políticos da norma.

Nesse sentido, vale destacar o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. **O dispositivo, se fosse entendido como***



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Arts.18 a 28, in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Da Silva Martins e Carlos Valder Do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155).

Sendo assim, na prática, o que balizará a subsunção ou não do ato administrativo na vedação perpetrada no dispositivo em comento será a urgente satisfação do interesse público, o que compreende, também, a continuidade dos serviços prestados pelo órgão ou Poder.

Diante da necessidade de pessoal para prestação de serviço público (caput, do art. 175, CF/88), com previsão orçamentária para tanto, não seria razoável a vedação à nomeação pura e simplesmente à luz da disposição do parágrafo único do art. 21 da LRF.

A interpretação literal do preceito poderia provocar situações caóticas, violando, inclusive, o princípio da continuidade dos serviços públicos.

O dispositivo em comento deve, por todo o exposto, ser interpretado de forma sistemática e teleológica, integrado com os valores constitucionais, em especial os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, legalidade, legitimidade e eficiência.

No que se refere à vedação do art. 73 da Lei nº. 9.504/97 (dispõe acerca das condutas vedadas durante os pleitos eleitorais), entende-se ser objetivo da mesma atender aos princípios da moralidade e igualdade entre os candidatos, tentando evitar a utilização, pelos mesmos, do final do mandato para imprimir vontade pessoal e eleitoreira. Tal vedação, contudo, não se estende à nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, à nomeação para cargos nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos autônomos e à nomeação dos aprovados em concursos públicos, desde que homologados até três meses antes do pleito eleitoral.

Fazendo-se uma interpretação sistemática do dispositivo acima citado juntamente ao art. 21, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000, pode-se afirmar que todas as exceções do inciso V do art. 73 da Lei nº. 9.504/97, cumpridas as exigências do inciso I do art. 21 da LRF, se aplicam ao parágrafo único do mesmo art. 21. Isso porque, caso contrário, a vedação genérica do parágrafo único do art. 21 da LRF inviabilizaria, sem razão justificável, as exceções previstas na legislação eleitoral, tendo em vista que ambas as legislações dispõem sobre vedações no segundo semestre do ano eleitoral.

Assim sendo, tem-se que, no segundo semestre do ano eleitoral, atendido o art. 21, I da LRF, é permitida a nomeação de cargos em comissão e designação de funções de confiança; para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos do Poder Executivo; dos aprovados em concursos públicos homologados até três meses antes do pleito.



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



Nos dizeres de Manoel José de Paula Filho, é importante distinguir duas hipóteses de nomeações: sem aumento de pessoal e despesa, e com aumento de pessoal e, por óbvio, de despesa. A primeira trata-se de mera reposição, restauração, enfim, restabelecimento do status a quo, a exemplo da nomeação no caso de exoneração de cargo de nível inicial. Tal hipótese não é abrangida pela vedação da LRF, tendo em vista que, se o orçamento era suficiente para despesa com o exonerado, também o será com a despesa do substituinte, não havendo qualquer impedimento legal à luz dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da eficiência e da continuidade do serviço público.

Ainda de acordo com Manoel José da Paula Filho, há casos em que, mesmo existindo aumento de despesas, serão lícitas as nomeações, como aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro na análise do parágrafo único do art. 21 da LRF:

Assim, nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Arts.18 a 28, in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Da Silva Martins e Carlos Valder Do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 156).

Observa-se que as leis em comento não têm por finalidade vedar todo e qualquer ato de provimento de cargos ou designação para o exercício de funções de confiança, mas tão somente aqueles que não atendam ao interesse público e afetem o equilíbrio das contas públicas dos entes federados.

4. PROPOSTA DE DECISÃO

Ante o exposto, recomendo ao Plenário desta Corte de Contas:

- Preliminarmente, o **Conhecimento** da presente consulta, e;
- no **Mérito**, a resposta à indagação da consulente nos seguintes termos:
 - É possível, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular Poder ou Órgão, a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e a designação ou dispensa de funções de confiança, e a nomeação para o provimento de cargos efetivos, desde que:
 1. haja comprovação cabal do atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, ao art. 37, XIII e art. 169, § 1º da Constituição Federal;
 2. seja demonstrado, de maneira inequívoca, que o índice da despesa com pessoal não restará comprometido;



Estado do Piauí
Tribunal de Contas
Gabinete do Cons. Subs. Alisson Araújo



3. seja demonstrada a existência de dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesas, de forma a não comprometer o mandato subsequente;
4. sejam os casos de nomeação/exoneração por ventura ocorridos dentro dos 180 (cento e oitenta) dias antes do término do mandato, encaixados, exclusiva e rigorosamente, nas exceções contidas no inciso V, art. 73 da Lei nº. 9.504/97, e tão somente pelos órgãos ali enumerados.

Adote, a Secretaria das Sessões, as seguintes providências:

- ✓ Enviar cópia do voto e da decisão a Comissão de Regimento e Jurisprudência;
- ✓ Encerrar a tramitação processual.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, na Sessão Plenária Ordinária nº. 006, em 05/03/2015.

.....
Conselheiro-Substituto Alisson F. de Araújo
Relator