



PROCESSO Nº : 22.817-6/2017
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS
ASSUNTO : VOTO-VISTA EM CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO JOÃO BATISTA CAMARGO
REVISOR : CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

RAZÕES DO VOTO – VISTA

Após o voto do Excelentíssimo Conselheiro Luiz Henrique Lima, proferido na sessão do dia 15 de dezembro de 2017, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007, por restar dúvidas quanto ao ato que deve, obrigatoriamente, respeitar no período vedado pelo parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como para melhor apreciar a necessidade de existência de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tese já defendida em votos de minha Relatoria, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

2. Trata o processo de consulta formulada pelo Sr. José Petrílio Guimarães Borges, Presidente da Câmara do Município de Alto Garças, acerca da possibilidade de realizar concurso público, homologação e posse a servidores durante o período vedado pelo parágrafo único, do artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, nos seguintes termos:

a) No Poder Legislativo Municipal onde anualmente é substituída a mesa diretora, poderá o gestor abrir concurso público, homologar e dar posse, para cargo de natureza essencial e contínua, como exemplo, contador, controlador, advogado, na hipótese do profissional efetivado no respectivo cargo se desligar do órgão, seja por pedido de exoneração ou por falecimento, considerando que isso



ocorre no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, sendo que tal fato hipotético não afetará aumento de despesa de caráter continuado, uma vez que estará se substituindo o cargo preexistente, portanto, tal situação não atinge a vedação prevista no artigo 21, parágrafo único da LRF (LC 101/00)?

b) Se em determinado Poder Legislativo for estabelecido pelos Pares que haverá eleição da mesa diretora anualmente, deverá ser considerado os efeitos previstos no art. 21, parágrafo único da LRF, ou seja, que no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão não poderá aumentar as despesas obrigatórias de caráter continuado?

c) Caso o entendimento desta Corte de Contas seja pela impossibilidade de realizar concurso público no período que compreende aos 180 dias anteriores ao fim do mandato da respectiva mesa diretora do Poder Legislativo Municipal, qual é a orientação para o órgão suprir a falta de profissional de natureza essencial e contínua, como por exemplo, contador?

3. Preliminarmente, destaco a assertiva e coerência do voto do eminente Conselheiro Revisor em considerar que as restrições legais constantes no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), não devem ser interpretadas de forma absoluta e isolada, tornando-se necessário considerar o interesse público e o princípio da continuidade da administração pública, bem como a proposta de resolução em resposta a consulta formula pela Câmara Municipal de Alto Garças.

4. Vale ressaltar que o Revisor enfrentou a questão central que envolve a Resolução de Consulta nº 21/2014, quanto à definição de qual é o ato de que resulta aumento de despesa com pessoal para fins de aplicação do parágrafo único, do art. 21, da LRF, trazendo em sua fundamentação as lições doutrinárias do eminente



Conselheiro HÉLIO MILESKI e do robusto parecer da ilustre Conselheira Substituta ROSANE SCHMIT, ambos do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que elucidam e afastam quaisquer dúvidas sobre o assunto.

5. Por isso, coaduno com o entendimento consolidado no voto-vista do Revisor no sentido de que a vedação prevista no parágrafo único, do art. 21, da LRF deve incidir sobre o ato de aprovação de lei expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato.

6. Quanto à proposta de reexame da tese prejudgada por meio da Resolução de Consulta nº 21/2014, andou bem o Revisor ao propor:

a) a alteração total da redação da letra “c)”, do item “3”, que considerava que o “ato legislativo de criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesa com pessoal” e pela inclusão da seguinte redação: “ato vinculado de realização de concurso público em todas as suas etapas, da divulgação do edital à nomeação dos aprovados, respeitadas as vedações na legislação eleitoral”;

b) a alteração total da letra “f)”, que permitia “o ato de homologação de concurso público para atendimento de terminações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário”, por este ato, embora restritivo, já está contemplado no novo verbete da letra “c”, e pela renumeração da letra “g)” para a “f)”, mantendo o mesmo verbete original;

c) a inclusão do item “5”, do seguinte verbete: “Em todas as hipóteses, devem ser observadas os regramentos contidos no *caput* e §1º do art. 169 da Constituição Federal, bem como nos limites de despesas com pessoal previstos nos arts. 20 e também nos arts. 15, 16, 17 e 42, da LRF, o que significa a existência de prévia dotação orçamentária para atender as projeções das despesas de pessoal e



acréscimos dela decorrentes e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

7. Contudo, divirjo apenas da inclusão do art. 42, da LRF no rol de artigos a serem observados pela Administração Pública, pelas razões que passo a destacar.

8. Inicialmente, cabe aclarar que o art. 42, da LRF veda a contratação de obrigação nos 2 (dois) últimos quadrimestres do mandato sem a correspondente disponibilidade financeira, senão vejamos:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

9. Frisa-se que as despesas com pessoal são despesas de natureza obrigatória de caráter continuado, pois deriva diretamente de lei, de tal forma que, tanto na sua criação quanto no seu aumento, deve ser instruído ou acompanhado, dentre outros documentos, de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, conforme determina o art. 17, §1º, c/c art. 16, I, da LRF.

10. Nesse sentido, as regras para geração de despesas de caráter continuado impõe, obrigatoriamente, que essas despesas devem possuir dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA) suficiente para sua execução orçamentária e financeira.

11. Desta feita, se a criação ou o aumento de despesas respeitou os limites de despesas com pessoal fixado no art. 20, da LRF e o ato legislativo foi aprovado precedido de prévia dotação orçamentária e autorização na Lei de Diretrizes



Orçamentárias, como alude os arts. 16 e 17, da LRF, e determina o §1º, do art. 169, da Lei Fundamental, é incabível a observância do art. 42, da LRF.

12. Portanto, considero prescindível a observância do artigo 42, da LRF na interpretação e aplicação do parágrafo único, do art. 21, da LRF, razão pela qual, entendo que a referência à esse dispositivo legal deve ser suprimida do verbete do item “5”, da proposta de reexame de tese prejudgada por meio da Resolução de Consulta nº 21/2014.

13. Ademais, da análise da proposta de reexame de tese constatei que o item “5” contempla a tese defendida por ocasião da apreciação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Maringá (Proc. nº 258938/2017) e da Prefeitura Municipal de Várzea Grande (Proc. nº 259055/2015), de minha Relatoria, no sentido de que na análise do ato de que resulte de aumento da despesa com pessoal necessita de prévia dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) e de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

14. Assim sendo, coaduno, na sua essência, com proposta de reexame da tese prejudgada por meio da Resolução de Consulta nº 21/2014, consignada no voto-vista do eminente Revisor e proponho apenas alterações conceituais e melhoria na redação dos verbetes dos itens “1”, “2”, “3”, “4”, letras “a” e “c”, e do item “5”, abaixo descritos:

a) no item “1”, substituir a expressão “concretização da elevação dos gastos” pela “efetivação do aumento das despesas”, por ser redação tecnicamente mais adequada, vez que nem todas as despesas representam gastos, pois este, sob a ótica contábil, são sacrifícios ou desembolsos financeiros realizados por uma pessoa ou organização;



b) no item “2”, substituir o termo “do salário de agentes públicos” pelo “de despesa com pessoal” porque é denominação utilizada tanto no *caput* quanto no parágrafo único do art. 21, da LRF, do qual a remuneração ou o subsídio e os encargos fazem parte;

c) no item “3”, incluir a função “Legislativo” após a palavra “Poder”, para evidenciar expressamente que se refere ao final do mandato do presidente do Poder Legislativo;

d) no item “4”, letra “a”, excluir a palavra “salarial” e incluir a expressão “da remuneração ou do subsídio de servidores públicos” após a “revisão geral anual”, porque são os sistemas de remuneração adotado pela Constituição Federal e pelas leis que instituem os regimes jurídicos únicos e os planos de carreira dos servidores públicos, bem como fazer a referência ao “índice” inflacionário do último ano base;

e) no item “4”, letra “c”, definir a divulgação do edital à homologação do resultado como etapas inicial e final do concurso público, e incluir o ato de provimento como ato vinculado à lei e não como etapa do certame, o qual passa a ter a seguinte redação:

c) ato vinculado de realização de concurso público em todas as suas etapas, da divulgação do edital à homologação do resultado do certame, bem como o ato de provimento de cargos públicos, respeitadas as vedações da legislação eleitoral.

f) por fim, no item “5”, excluir a referência ao art. 42, da LRF e melhorar a redação deste verbete com substituição de palavras e supressão da parte final do texto, nos seguintes termos:

5. Em todas essas hipóteses, devem ser observadas as regras contidas no *caput* e § 1º, do art. 169, da Constituição



Federal, os limites de despesas com pessoal fixados no art. 20 e as regras para geração de despesas e de despesas de caráter continuado previstas nos artigos 15, 16 e 17, da LRF.

15. Diante dos fundamentos supramencionados, entendo que a tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 21/2014 deve ser reexaminada para consolidar o entendimento deste Tribunal sobre o assunto e, dessa forma, orientar os trabalhos de fiscalização e apreciação dos processos anuais de contas de governo e de gestão.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

16. Ante ao exposto, acolho em parte o Parecer nº 3.594/2017, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e o voto do eminente Relator e Revisor com as alterações e melhorias de redação consignadas nas razões deste voto-vista e **VOTO** pela aprovação das seguintes ementas e verbetes:

Resolução de Consulta nº __/2017. Câmara Municipal. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aplicabilidade (LRF). Exceções.

1. Nas Câmaras Municipais a aplicação dos ditames do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do último ou único ano do mandato da respectiva Mesa Diretora.

2. É possível nesse período a realização de todos os atos necessários para o provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, entre outras causas de vacância;

3. É possível, ainda, o provimento de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação esteja em vigência antes do início do prazo do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº /2017- TP



Ementa: REEXAME DA TESE PREJULGADA POR MEIO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2014. CONSULTA. PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LRF. APLICABILIDADE E EXCEÇÕES.

1. A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de efetivação do aumento das despesas.

2. A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre o ato de aprovação de lei expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato que implique em aumento de despesa com pessoal, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

3. No âmbito das câmaras municipais, a vedação prescrita no parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder Legislativo, e não em relação ao mandato legislativo de vereador.

4. Não se encontra vedada pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucionalmente ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenha sido expedidos, tais como:

a) o ato legislativo de concessão de revisão geral anual da remuneração ou do subsídio dos servidores públicos, prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, desde que exista política de revisão salarial previamente estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o índice do último ano base;

b) o ato legislativo de concessão de reajustes salariais em função da implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;

c) ato vinculado de realização de concurso público em todas as suas etapas, da divulgação do edital à homologação do resultado certame, bem como o ato de provimento de cargos públicos, respeitadas as vedações da legislação eleitoral;

d) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou



falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

e) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis e editadas em momento pretérito ao período de vedação;

f) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal.

5. Em todas essas hipóteses, devem ser observadas as regras contidas no *caput* e § 1º, do art. 169, da Constituição Federal, os limites de despesas com pessoal fixados no art. 20 e as regras para geração de despesas e de despesas de caráter continuado previstas nos artigos 15, 16 e 17, da LRF.

Em consonância com o Revisor, voto também pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados, bem como a revisão da Cartilha “Contas Públicas em Final de Mandato e em Ano Eleitoral: Orientação aos Gestores Públicos Municipais”.

É como Voto.

Cuiabá/MT, 02 de março de 2018.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**
Revisor

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCENT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

C:\Users\paulaf\AppData\Local\Temp\1C492249682D0421407CAE14BC53C95B.odt

C:\Users\paulaf\AppData\Local\Temp\1C492249682D0421407CAE14BC53C95B.odt