

ANEXO 1 (arts. 54 e 55 - L.C. 101/00)
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

MUNICÍPIO: Unai
ÓRGÃO: Poder Executivo
Data/hora de geração do relatório: 09/10/17 09:34

Data Base: 31/08/2017
Periodicidade: Quadrimestral

	I - COMPARATIVOS		setembro/2016 a agosto/2017	R\$	%
	setembro/2015 a agosto/2016	R\$			
Receita Corrente Líquida do Município	180.879.757,38	194.432.992,38			
1 - Despesa Total com Pessoal	100.971.373,00	106.880.768,02	55,82		54,97
Limite 90% (§ 1º, inciso II, art. 59)	87.907.562,09	94.494.434,30	48,60		48,60
Limite Prudencial 95% (Parágrafo único, art. 22)	92.791.315,54	99.744.125,09	51,30		51,30
Limite Legal (art. 20)	97.675.068,99	104.993.815,89	54,00		54,00
Excesso a Regularizar (art. 20)	3.296.304,01	1.886.952,13	1,82		0,97
2 - Despesa Líquida Inativos e Pensionistas do RPPS					
Total das Despesas					
Limite Legal					
Excesso a Regularizar					
3 - Dívida Consolidada					
Saldo Devedor	17.765.100,62	23.725.598,06	9,82		12,20
Limite 90% (§ 1º, inciso III, art. 59)					
Limite Legal					
Excesso a Regularizar					
4 - Dívida Consolidada Líquida					
Saldo Devedor	0,00	0,00	0,00		0,00
Limite Legal	217.055.708,86	233.319.590,86	120,00		120,00
Excesso a Regularizar					

Parte integrante do
Parecer n.º 119/20
Unai, 30/10/2017
Relator



ANEXO 1 (arts. 54 e 55 - L.C. 101/00)
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Data Base: 31/08/2017
Periodicidade: Quadrimestral

MUNICÍPIO: Unai
ÓRGÃO: Poder Executivo
Data/hora de geração do relatório: 09/10/17 09:34

I - COMPARATIVOS				
	setembro/2015 a agosto/2016		setembro/2016 a agosto/2017	
	R\$	%	R\$	%
5 - Dívida Mobiliária				
Saldo Devedor	0,00	0,00	0,00	0,00
Limite 90% (§ 1º, inciso III, art. 59)				
Limite Legal				
Excesso a Regularizar				
6 - Concessões de Garantias				
Saldo Devedor	0,00	0,00	0,00	0,00
Limite 90% (§ 1º, inciso III, art. 59)	35.814.191,96	19,80	38.497.732,49	19,80
Limite Legal	39.793.546,62	22,00	42.775.258,32	22,00
Excesso a Regularizar				
7 - Operações de Crédito (exceto ARO)				
Realizado nesse Exercício	1.847.338,74	1,02	442.605,52	0,23
Limite 90% (§ 1º, inciso III, art. 59)	26.046.685,06	14,40	27.998.350,90	14,40
Limite Legal	28.940.761,18	16,00	31.109.278,78	16,00
Excesso a Regularizar				
8 - Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)				
Realizadas nesse Exercício	0,00	0,00	0,00	0,00
Limite Legal	12.661.583,02	7,00	13.610.309,47	7,00
Excesso a Regularizar				



ANEXO 1 (arts. 54 e 55 - L.C. 101/00)
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Data Base: 31/08/2017
Periodicidade: Quadrimestral

MUNICÍPIO: Unai
ÓRGÃO: Poder Executivo
Data/hora de geração do relatório: 09/10/17 09:34

II - INDICAÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS OU A ADOTAR (caso ultrapasse os limites acima):

Medidas Adotadas:

O Controle Interno desta prefeitura comunicou ao Senhor Prefeito que o Poder Executivo deverá enquadrar o índice de gastos com pessoal e encargos sociais dentro do limite legal de 54% até 30/04/2018, levando em consideração que o PIB do exercício de 2016 apresentou queda de -3,6% conforme constatamos no site (<http://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghm>). Com esta retração do PIB no ano de 2016 de (-3,6%), os prazos para enquadramento são duplicados, conforme previsto no art. 66 da Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000 (LRF).

Caso não seja enquadrado até 30/04/2018, o Poder Executivo terá que adotar medidas mais rigorosas como a demissão de Pessoal Contratado, redução nos cargos comissionados, horas extras, funções gratificadas, etc. O Departamento de Contabilidade irá acompanhar e auxiliar na apuração do índice de gastos com Pessoal e Encargos Sociais que será apurado em cada Quadrimestre. A partir da apuração deste índice, será possível verificar se as medidas adotadas em cada quadrimestre estará surtindo efeitos positivos na recondução do limite ao limite legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Enfatizamos que houve um acréscimo na Despesa Total com Pessoal em decorrência da recomposição salarial pela taxa de inflação (IPCA - Índice Oficial de inflação) apurada no exercício de 2016, de (6,29%) com pagamento da recomposição sendo retroativo a janeiro/2017. Este incremento nos vencimentos dos servidores decorrente da recomposição salarial pela taxa de inflação contribuiu para o aumento da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais até o Quadrimestre em análise.

Entendemos que a análise do Índice de gastos com Pessoal e Encargos Sociais, deverá levar em consideração que os municípios estão em tempos de Crise na Economia local, e com isso, boa parte dos municípios está com a arrecadação atual inferior aos exercícios anteriores. Mesmo assim, entendemos que os ajustes são necessários para manter o equilíbrio das contas públicas. O município de UNAI está trabalhando para melhorar a arrecadação de suas receitas próprias. Entre estas melhorias, podemos citar: Atualização do ITR, fiscalização rigorosa do ISS, ajuizamento para cobrança judicial da dívida ativa tributária do município, entre outras, etc.

É possível comprovar neste quadrimestre em análise que as medidas adotadas estão surtindo efeitos positivos na redução do índice de gastos com pessoal e encargos sociais quando comparamos o índice apurado em 30/04/2017 com o índice apurado em 31/08/2017.

	NOME	CPF	CRC
Prefeito:	José Gomes Branquinho	187.310.746-34	
Contador:	Panuse Marra	089.757.156-80	112433/O-0
Controle Interno:	Lilian Cunha Rissi Matusita	296.007.648-67	





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

1. *prevalência da finalidade que a sociedade almeja, ou seja, a que melhor qualifique e resguarde o interesse público, sem sacrificar, em sua totalidade, o texto legal.*

PARECER: 254/2015-ML

ASSUNTO: CONSULTA

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 3.910/2015-e

EMENTA: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ÁREA TÉCNICA SE POSICIONA PELO CONHECIMENTO, APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS À JURISDICIONADA E ARQUIVAMENTO DA CONSULTA. PARECER **PARCIALMENTE CONVERGENTE DO MPC/DF.**

2. Trata-se de Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, acerca da interpretação e abrangência das vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. A instauração da presente Consulta tem como fundamento a situação de dificuldade pela qual vem passando o Poder Executivo do Distrito Federal, resultante da extrapolção do limite prudencial com as despesas de pessoal, nos termos do estabelecido no art. 22, parágrafo único, da LRF.

4. Nesse sentido, a PGDF apresentou ao c. **Tribunal** cinco questionamentos delimitando o escopo da consulta, quais sejam:

“a) A extrapolção do limite prudencial com gastos de pessoal determinou a necessidade de reestruturação da Administração Pública do DF, até mesmo para conferir o enxugamento da máquina, propósito esse que demanda providências relativas à adequação da estrutura orgânica anterior. Em sendo demonstrado o não incremento das despesas com pessoal, os incisos II, III e IV, do art. 22, da LRF, constituir-se-iam efetivos obstáculos à implementação do reordenamento (extinção de cargos concomitantemente à criação e provimento de outros) da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal (inclusive de suas empresas dependentes)?

b) A vedação contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, no âmbito da Administração direta e indireta (inclusive empresas estatais dependentes), de forma absoluta e inflexível, a simples reposição de servidores, a partir do provimento de cargos em comissão (vagos por motivos diversos de falecimento e aposentadoria), ou a nomeação para cargos cujas atribuições não possam ser delegadas, que sejam essenciais ou críticas para o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

interesse público, inclusive nas áreas de segurança, saúde e educação (ex. diretor de presidência, diretor de escola, unidades de saúde, ordenador de despesa, orçamento e finanças, gestão de pessoas, etc.)?

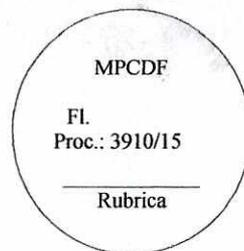
c) A incidência do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos dos art. 44, II, e 45 da LC nº 840/11, a ponto de impedir que se realizem pagamentos por substituições automáticas ou que se designem substitutos para os casos de vacância de cargos cujo preenchimento é imprescindível ao funcionamento, com regularidade, continuidade e eficiência, dos serviços essenciais, inclusive os de saúde, educação ou segurança?

d) Não sendo o caso de reposição por aposentadoria ou falecimento, o cumprimento do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, por completo, nomeações para cargos efetivos ou em comissão da área de segurança pública para os quais não seja legalmente possível usar recursos do FCDF, mesmo quando o provimento seja imperioso para o regular, contínuo e eficiente funcionamento das atividades policiais civis ou militares essenciais à população?

e) a obediência ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos das leis distritais e regulamentos que disciplinam a indicação de membros de órgãos colegiados – tais como conselhos - integrantes da administração direta ou de empresas estatais dependentes, quando o exercício dessa função seja remunerado em valor fixo ou por jeton?” (Grifos acrescidos).

5. Conforme se observa, parte dos questionamentos transcritos acima foi objeto de recente apreciação por esta e. **Corte de Contas** que, na oportunidade, prolatou a r. Decisão nº 534/2015, **in verbis**:

“O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro PAULO TADEU, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, consubstanciada na petição objeto do e-DOC 187DC517 (cópia juntada aos autos), por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF; b) da instrução; II – no mérito: a) deixar de responder sobre a dívida objeto da letra ‘a’ da consulta em exame, por configurar caso concreto, conforme fundamentos apresentados na instrução; b) sobre a dívida objeto da letra ‘b’, responder à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal, definido no parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/00 (LRF), e/ou de extrapolação do limite máximo definido no art. 20 da mesma Lei, é possível a realização de contratação e/ou nomeação de pessoal para as atividades das áreas de educação, saúde e segurança, desde que seja para a reposição da força de trabalho decorrente de vacância prevista na LC distrital nº 840/2011, e/ou no caso de afastamento de professor ocorrido durante o período letivo decorrente da concessão de licença de natureza obrigatória, sendo imprescindível, em todo caso, a existência de autorização da chefia do Poder Executivo para ocorrência de tais reposições; c) informar, ainda, à consulente que, nas nomeações e/ou contratações de pessoal mencionadas na instrução, devem ser respeitados todos requisitos e preceitos contidos na legislação regente, especialmente no art. 37 da Constituição Federal, na Lei Complementar distrital nº 840/2011 e também na Lei distrital nº 4.266/2008; d) autorizar o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

encaminhamento de cópia da informação à consulente, ao Senhor Governador do Distrito Federal e também às Secretarias de Gestão Administrativa, de Planejamento e de Fazenda do Distrito Federal; e) comunicar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal deste Tribunal sobre o teor da consulta em análise, para adoção das providências de sua alçada; III – autorizar o arquivamento dos autos. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto.” (Grifos acrescidos).

b. Não obstante isso, ao analisar a referida Consulta, o Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, por meio judiciousa Informação nº 6/2015 – NAGF (e-DOC 59456CC00), manifestou-se no seguinte sentido:

(...)

II – Da admissibilidade

5. Os requisitos para conhecimento de consultas por este Tribunal estão listados no art. 194 do respectivo Regimento Interno (RITCDF), verbis:

Art. 194. Em caso de dívida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal conhecerá das consultas que lhe forem formuladas pelo Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, mas, não, do fato ou caso concreto.

(Grifamos).

6. Em relação à consulta em exame, consideram-se atendidos todos requisitos acima referidos, posto que trata de matéria da competência desta Corte, foi apresentada por pessoa legitimada, versa sobre direito em tese, indica com precisão o seu objeto e veio acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração.

II – Da análise do mérito

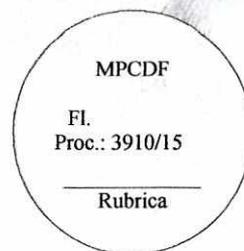
(...)

9. Tendo em conta que algumas das questões parecem envolver, simultaneamente, mais de um dos incisos da norma em referência, nesse primeiro momento considera-se relevante abordar a íntegra do art. 22 da Lei Fiscal, para somente depois serem respondidas, uma a uma, as dúvidas trazidas nesta consulta.

10. Tendo em vista que o referido art. 22 possui correlação com outros dispositivos da LRF, constituindo sistema interligado de regras, faz-se necessário avançar noutros pontos dessa Lei, também tidos como relevantes para melhor deslinde da matéria trazida à discussão.

11. Dessa maneira, para que possamos alcançar o melhor significado do limite prudencial de gasto, devemos situá-lo entre os outros limites também trazidos pela Lei regente, no tocante à despesa de pessoal. O mais importante deles é o limite máximo, presente no seu art. 202, por meio do qual ficou estipulado para cada Poder ou órgão o teto de gasto a que deve ficar adstrito. À semelhança dos Estados, coube ao Poder Executivo do Distrito Federal o percentual de 49% da correspondente receita corrente líquida – RCL distrital para ser aplicado na folha de pessoal.

12. Estabelecido o limite máximo, e sem perder de vista a abrangência do princípio da gestão fiscal responsável, conforme definições do seu art. 1º, § 1º3, a Lei também



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

tratou de instituir mecanismos de controle para que o gestor não venha caminhar na contramão desse importante princípio. Desse modo, foram também criados o limite de alerta e o limite prudencial.

(...)

15. Diferentemente do limite de alerta, o limite prudencial reveste-se de verdadeiro mecanismo de freio e desde logo intenta barrar aqueles aumentos de despesa submetidos ao crivo da discricionariedade do gestor e que possam resultar na extrapolação do limite máximo. Nessa situação, espera-se que apenas os casos de aumento especificados na própria norma sejam praticados.

16. Busca-se definir, então, qual deve ser o comportamento do gestor em situação de extrapolação do limite prudencial. Conforme já registrado, o inciso IV (do parágrafo único do art. 22) já foi objeto de interpretação lançada nos autos do Processo nº 3147/15 e Decisão nº 534/15. Em relação aos demais incisos (I, II, III e V), pode-se dizer que a própria expressão gramatical das regras ali insculpidas não deixa muitas dúvidas quanto ao alcance da norma em evidência.

17. Desse modo, apenas o inciso I demanda maiores esforços interpretativos, haja vista que o legislador, em vez de apenas referir a proibição de aumento da despesa de pessoal como regra geral de conduta, optou por estabelecer como regra geral a proibição de se concederem 'vantagem', 'aumento', 'reajuste' e 'adequação de remuneração', podendo cada desses termos possuir significação própria. Mas, devem confluir para a regra geral proibitiva de aumento da despesa, pois esse é o espírito da lei em situação tal.

18. Observe-se que, em relação à concessão de vantagem ou aumento, vê-se que se equivalem, pois a prática dessa conduta por parte do gestor necessariamente elevará a despesa de pessoal. Da mesma forma, tendo em vista que se apresenta como inconstitucional a conduta que resulte redução de remuneração, então a concessão de reajuste e de adequação de remuneração também resultarão acréscimo na folha de pagamento do Poder ou órgão concedente. Então, depreende-se que a regra geral é, de fato, a proibição da prática de atos que resultem aumento da despesa de pessoal nessa circunstância de anormalidade.

19. De outra parte, também podemos dizer que, à luz desse inciso I, estão autorizados aqueles aumentos de despesa que sejam derivados de sentença judicial, ou de determinação legal ou contratual, além da revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. Estas são as exceções trazidas pela própria Lei.

20. Nesse diapasão, é possível concluir que, na situação de extrapolação do limite prudencial, estão proibidos quaisquer atos que possam resultar aumento da despesa de pessoal, ressalvados os casos que integram o rol taxativo trazido pela própria norma, a saber:

- a) somente pode ser concedida vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração quando derivados de sentença judicial, de determinação legal ou contratual e ainda a revisão prevista no inciso X do art. 37 da CF (cf. inciso I);*
- b) somente pode haver provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, quando se tratar das reposições de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (cf. inciso IV, interpretado pela Decisão nº 534/15)⁶; e*
- c) somente pode haver contratação de hora extra no caso do disposto no inciso III do art. 67 da Lei Orgânica do Distrito Federal⁷, além das situações previstas na respectiva lei de diretrizes orçamentárias (cf. inciso V).*



MPCDF
Fl.
Proc.: 3910/15
Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

21. *Portanto, embora ainda não signifique extrapolação do limite máximo, a Lei veda a prática de ato que resulte aumento da despesa de pessoal quando o Poder ou órgão encontra-se inserido nessa circunstância que exige prudência redobrada, daí a alcunha de 'limite prudencial'. Pode-se até dizer que o motivo para a vedação de aumento resulta exatamente das situações excepcionadas nos incisos I, IV e V (rol taxativo) e que, por si só, podem elevar o percentual da despesa a patamar além do teto de gasto estabelecido na mesma Lei.*
22. *De se observar que existem situações, dentre as exceções especificadas, em que a decisão quanto ao aumento da despesa não está submetida ao livre alvedrio do gestor, como são os casos listados no inciso I. Por essa razão, depreende-se que o legislador entendeu necessário reservar 'certa gordura' (ou 5% do limite máximo de 49% da RCL) para queimar em situações tais, sem ter que extrapolar o teto legal e arcar com as consequências.*
23. *Dito isso, resta falar dos incisos II e III. Observe-se que o inciso II veda a criação de cargo, emprego ou função. Por sua vez, de acordo com a leitura do inciso III, fica subentendido que o legislador deixou em aberto a realização de alteração de estrutura de carreiras em situação de extrapolação do limite prudencial, desde que não resulte aumento de despesa.*
24. *Observe-se que a Lei fala de estrutura de carreira, mas na consulta encontramos referência à reestruturação ou reordenamento organizacional. De fato, a praxe é que nas reestruturações organizacionais também se vêm alteradas as estruturas de cargos, em especial aqueles de livre provimento. Assim, adotaremos aqui o termo 'reestruturação' significando as duas coisas: organizacional e/ou de carreiras.*
25. *Então, como conciliar as vedações do inciso II (criação de cargo, emprego ou função) com a possibilidade de se realizarem reestruturações pelas chefias dos Poderes e órgãos definidos no art. 20 da Lei Fiscal?*
26. *Nesse ponto, não se pode crer que o legislador tenha tentado proibir a criação de novas vagas por meio do inciso II, e ao mesmo tempo autorizar essa criação de vagas como resultado da reestruturação autorizada no inciso III. Essa leitura se apresentaria por demais contraditória.*
27. *Desse modo, conclui-se que a leitura possível para combinar os incisos II e III seria no sentido de que é possível a prática de reestruturações na situação de extrapolação do limite prudencial, desde que não impliquem aumento de despesa, nem a criação de cargo, emprego ou função.*
28. *Impende reconhecer que as reestruturações que signifiquem redução dos quantitativos de cargos, bem assim dos custos da espécie, apresentam-se como ações desejáveis em situação de anormalidade como essa, podendo, inclusive, serem manejadas pela chefia do Poder ou órgão as ferramentas do chamado downsizing.*
29. *Em concluindo dessa maneira, o gestor não pode proceder à criação de cargo, emprego ou função, nem prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, enquanto se encontrar o Poder ou órgão além do patamar de 95% do limite máximo de gasto com pessoal, mesmo nas reestruturações que visem redução de custos.*
30. *Nesse ponto, não se pode deixar de registrar que, quando em situação de extrapolação do correspondente limite de gasto por parte da Câmara Legislativa do DF, foi expedida medida cautelar pelo egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios proibindo aquela Casa de Leis de realizar quaisquer*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

nomeações no período, somente sendo suspensa tal cautelar por ocasião do retorno daquela jurisdicionada ao patamar de gasto situado abaixo do limite prudencial. (...)
(...)

33. Lançadas essas primeiras conclusões, passaremos à análise acerca das questões trazidas pela d. Procuradoria-Geral do DF na presente consulta, na forma a seguir.

II.1 - Da primeira questão:

'a) A extrapolação do limite prudencial com gastos de pessoal determinou a necessidade de reestruturação da Administração Pública do DF, até mesmo para conferir o enxugamento da máquina, propósito esse que demanda providências relativas à adequação da estrutura orgânica anterior. Em sendo demonstrado o não incremento das despesas com pessoal, os incisos II, III e IV, do art. 22, da LRF, constituir-se-iam efetivos obstáculos à implementação do reordenamento (extinção de cargos concomitantemente à criação e provimento de outros) da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal (inclusive de suas empresas dependentes)?

34. Observe-se que a dúvida está em se o Governo do Distrito Federal pode implementar o reordenamento da estrutura orgânica, com a extinção de cargos, concomitantemente à criação de outros e conseqüente provimento dos mesmos.

35. De acordo com as considerações antes lançadas, a resposta a esta indagação somente pode ser no sentido de que: *podem ser implementadas reestruturações, desde que não impliquem aumento da despesa de pessoal, nem a criação de cargo, emprego ou função, ou o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvadas as exceções ditas pela própria LRF.*

II.2 - Da segunda questão:

b) A vedação contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, no âmbito da Administração direta e indireta (inclusive empresas estatais dependentes), de forma absoluta e inflexível, a simples reposição de servidores, a partir do provimento de cargos em comissão (vagos por motivos diversos de falecimento e aposentadoria), ou a nomeação para cargos cujas atribuições não possam ser delegadas, que sejam essenciais ou críticas para o interesse público, inclusive nas áreas de segurança, saúde e educação (ex. diretor de presídio, diretor de escola, unidades de saúde, ordenador de despesa, orçamento e finanças, gestão de pessoas, etc.)?

36. Referida questão envolve aspectos abrangidos pelo inciso IV da norma em referência e nessa parte pode ser considerada como já respondida, a teor da **Decisão-TCDF nº 534/15, exarada nos autos do Processo nº 3147/15, quando este Tribunal se debruçou sobre consulta similar.** Nos outros aspectos desta questão, ou seja, não se referindo às áreas de segurança, saúde e educação, a resposta deve ser no sentido de que *não pode haver o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, valendo exatamente o que está escrito na norma de referência.*

II.3 - Da terceira questão:

c) A incidência do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos dos art. 44, II, e 45 da LC nº 840/11, a ponto de impedir que se realizem pagamentos por substituições automáticas ou que se designem substitutos para os casos de vacância de cargos cujo preenchimento é imprescindível ao funcionamento, com regularidade,



MPCDF

Fl.
Proc.: 3910/15

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

continuidade e eficiência, dos serviços essenciais, inclusive os de saúde, educação ou segurança?

(...)

38. *Com fulcro nas disposições do § 2º do art. 44 do Estatuto do servidor distrital, nessa parte regulamentado pelo Decreto local nº 33.551/12, a questão posta pode ser enquadrada entre as situações de aumento de despesa derivado de lei (ou determinação legal), hipótese em que a substituição é automática (decorre da Lei). Dessa forma, os pagamentos aos substitutos estão albergados pelo inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei regente e, portanto, podem ser efetivados nessas circunstâncias.*

(...)

40. *Não é demais evidenciar que a Lei Fiscal dá guarida aos pagamentos em razão das substituições exercidas pelos substitutos antes designados, não se podendo efetivar nomeações para tais cargos ou funções vagas, enquanto o percentual de gasto não retorne ao patamar de normalidade (abaixo do limite prudencial), conforme também aponta a jurisprudência do eg. TJDF antes colacionada.*

II.4 - Da quarta questão:

d) *Não sendo o caso de reposição por aposentadoria ou falecimento, o cumprimento do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, por completo, nomeações para cargos efetivos ou em comissão da área de segurança pública para os quais não seja legalmente possível usar recursos do FCDF, mesmo quando o provimento seja imperioso para o regular, contínuo e eficiente funcionamento das atividades policiais civis ou militares essenciais à população?*

41. *Nessa letra 'd)', se apresenta hipótese já alcançada pela resposta dada na anterior consulta encaminhada por aquela Procuradoria, conforme Decisão nº 534/15, configurando perda de objeto.*

II.5 - Da quinta questão:

e) *a obediência ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos das leis distritais e regulamentos que disciplinam a indicação de membros de órgãos colegiados – tais como conselhos - integrantes da administração direta ou de empresas estatais dependentes, quando o exercício dessa função seja remunerado em valor fixo ou por jeton?*

42. *Preliminarmente, faz-se necessário discutir a natureza dos pagamentos realizados aos membros de órgãos colegiados no âmbito do Distrito Federal, consoante disciplinamento das Leis distritais nº 4.585/11 e 5.416/14.*

43. *Sobre a matéria, a consulente defende no parecer técnico-jurídico encaminhado que os pagamentos em razão da participação em conselhos deliberativos da espécie possuem natureza indenizatória e, por conseguinte, não devem compor a despesa de pessoal considerada para fins de cálculo do limite definido nos arts. 19 e 20 da LRF. Argumenta, inclusive, que tais desembolsos (jetons) se assemelham à parcela percebida no âmbito do Congresso Nacional em razão da participação nas sessões extraordinárias, tal como previsto no art. 57, § 7º, da Constituição Federal de 1988¹⁰.*

44. *Todavia, com as devidas vênias, não se pode concordar com a opinião lançada no competente parecer técnico que acompanha a presente consulta. Contrariamente ao argumentado pela consulente, a remuneração pela participação em colegiados integrantes dos órgãos/entidades do Governo do Distrito Federal é feita sob a jorna de gratificação ou provimento de cargo comissionado. Ademais, num e noutro caso,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

a remuneração mensal deve se submeter ao teto indicado no art. 37, XI, da CF/88, conforme ditames das Leis distritais referenciadas¹¹.

45. Vale consignar que os dispêndios com gratificações constam do rol (exemplificativo) das espécies remuneratórias que devem ser consideradas como despesa de pessoal, conforme disposto no art. 18 da LRF¹². Dessa forma, não se encontrando os jetons entre as hipóteses de dedução referidas no § 1º do art. 19, ou no art. 22 da LRF, não há razão para equipará-los àquela categoria de despesa extraordinária paga no âmbito do Legislativo.

46. Cabe ressaltar, ainda, que este Tribunal, quando debateu sobre quais despesas possuem natureza indenizatória, conforme registrado na Decisão nº 5.239/1013, não fez incluir nessa categoria esse tipo de pagamento.

47. Nesse mesmo sentido, corroboram as disposições da LC distrital nº 840/2011, quando veda a remuneração (a servidor público) pela participação em mais de um conselho e também deixa de incluir essa espécie remuneratória entre as parcelas que possuem natureza indenizatória, a teor dos arts. 49 e 10114. Observe-se que a Lei admite a acumulação de vagas em conselhos distintos, como é o caso dos Secretários de Estado, mas proíbe a contraprestação pela participação em mais de um conselho. Caso se tratasse de parcela de caráter indenizatório, não poderia haver tal vedação.

48. Ainda advogando ao encontro da tese defendida na presente instrução, apresenta-se o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹³, onde consta orientação para que as despesas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou outros órgãos colegiados) integrem a despesa bruta de pessoal. Ademais, referido Manual não considera tais despesas entre aquelas que possuem natureza indenizatória e que seriam passíveis de dedução na apuração do percentual de gastos na espécie aqui indicada.

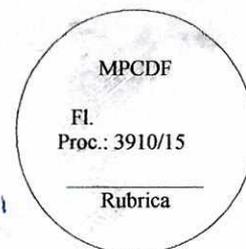
49. Portanto, referidos pagamentos devem integrar os valores da despesa líquida de pessoal considerada para fins de apuração do limite legal de gasto.

50. Vencida a preliminar, passemos ao mérito propriamente dito da indagação formulada pela d. Procuradoria no item ‘e’, concernente à possibilidade de indicação de membros de órgãos colegiados integrantes da administração direta ou de empresas estatais dependentes, em situação de extrapolação do limite prudencial, como é o caso em exame.

51. A esse respeito, considerando que tais pagamentos integram o rol de despesas que vão compor a apuração do percentual de gasto de pessoal no correspondente RGF do Poder Executivo, por consequência a indicação ou nomeação de membros de órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no tocante às estatais não dependentes, devem-se sujeitar às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF, segundo assaz debatido no presente trabalho.

52. Em última análise, primeiramente o governante deve colocar a casa em ordem, para somente depois implementar as outras medidas que signifiquem a criação de cargos, empregos ou função, bem assim o provimento daqueles que se encontrarem vagos. Este deve ser o verdadeiro espírito do mecanismo de freios pensado pelo legislador, consubstanciado nas disposições do multicitado art. 22 dessa Lei.

53. Vale ainda dizer, em acréscimo ao que já foi apresentado, que, em caso de eventual extrapolação do limite máximo de gasto com pessoal, essas mesmas vedações persistem e devem se somar às outras medidas de readequação dessas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

despesas, a teor das disposições constantes do art. 23 da Lei Fiscal. Dessa maneira, me para que não haja necessidade de apresentação de nova consulta em situação tal, seria de bom alvitre que na decisão a ser exarada seja referida também a situação de extrapolação do limite máximo a que os Poderes e órgãos definidos no art. 20 da Lei estão adstritos. (...). (Grifos acrescidos e no original).

7. Por fim, o Corpo Técnico sugeriu ao e. **Plenário** do c. **TCDF** que:

"I. tome conhecimento:

a) da consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, Senhora Paola Aires Corrêa Lima, consubstanciada na petição objeto do e-DOC 260B135D-c (juntado aos autos), por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF;

b) da presente Informação;

II. no mérito, responda à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal definido no parágrafo único do art. 22 da LC n° 101/00 (LRF), bem assim na extrapolação do limite máximo definido no art. 20 da mesma Lei, devem ser aplicadas todas as restrições insculpidas nos incisos I, II, III, IV e V do referido parágrafo único, a saber:

a) somente pode ser praticado ato que resulte aumento de despesa de pessoal quando derivado de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, além do decorrente do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;

b) somente pode ser implementada reestruturação quando não implicar aumento da despesa de pessoal, nem a criação de cargo, emprego ou função;

c) fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvado o disposto na Decisão-TCDF n° 534/15, concernente às áreas de segurança, saúde e educação;

d) somente pode haver contratação de hora extra nas situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias, além do caso do disposto no inciso III do art. 67 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

e) em atenção ao disposto no art. 44 da LC distrital n° 840/11, nessa parte regulamentada pelo Decreto n° 33.551/12, podem ser realizados pagamentos ao substituto de ocupante de cargo ou função de direção ou chefia que tenha sido designado enquanto não configurada a vacância do cargo ou função correspondente, posto que nesta situação estão albergados pelas exceções do inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei regente;

f) tendo em conta que as despesas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou outros colegiados) devem integrar os valores da despesa líquida de pessoal considerada para fins de apuração do limite legal de gasto, a indicação ou nomeação de membros desses órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no caso das estatais não dependentes, deve se submeter às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF;

g) autorize o encaminhamento de cópia da presente informação, bem assim da decisão que vier a ser exarada, à consulente, ao Senhor Governador do Distrito Federal, às Secretarias de Gestão Administrativa e Desburocratização, de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do Distrito Federal, bem assim à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Administração desta Casa;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

III. autorize o arquivamento dos autos.”. (Grifos acrescidos).

8. Após este relato, passo à análise do presente feito.
9. De início, quanto ao conhecimento da consulta, este **Parquet** entende assistir razão ao zeloso Corpo Técnico, pois considera **preenchidos os requisitos exigidos para a sua admissibilidade**, uma vez que formulada por autoridade competente, não versa sobre caso concreto e vir acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração, nos termos do que dispõe o art. 194 do RITCDF.
10. Quanto ao mérito, destaco que o assunto em debate encontra-se afeto à interpretação e à abrangência das vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da LRF. Por ser o cerne da consulta da PGDF, transcrevo os dispositivos em debate:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”

11. Nesse aspecto, o exame realizado pela Área Técnica também é bastante elucidativo, a despeito deste **Parquet** comungar apenas parcialmente com as considerações e as conclusões emitidas na minuciosa Informação nº 6/2015 (e-DOC 59456C00).
12. Todavia, antes de se adentrar ao tema em específico, torna-se necessário rememorar, a título de conceituação e alinhamento de raciocínio, que a LRF adveio de uma necessidade histórica de **controle das contas públicas**.
13. Nos idos de 1980 e 1990, a instabilidade da atividade econômica, motivada principalmente pelo descontrole inflacionário e as oscilações das taxas de juros, assolavam a economia brasileira. Planos econômicos desastrosos e finanças públicas **completamente desequilibradas e fora de controle** agravavam ainda mais a situação das contas nacionais, impedindo o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico do país.
14. Nesse contexto, a fim de que as finanças públicas seguissem **regras claras e estruturadas, capazes de evitar novos desequilíbrios**, e induzissem **melhores práticas de gestão em todos os entes**, foi editada a LRF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

15. A rigor, a LRF foi editada com o intuito de evitar que os entes da Federação **gastassem mais do que aquilo que arrecadavam**; ou, se necessário, que tais entes recorressem ao endividamento apenas caso seguissem regras rígidas e transparentes. Estabelecia, ademais, limites para determinadas despesas, tal qual preceituado pela Lei Maior, em seu art. 169.

16. A LRF tem como base alguns **princípios**, os quais nortearam sua concepção e são essenciais para sua aplicação até os dias de hoje. Esses pilares, dos quais depende o alcance de seus objetivos, são **o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização**. Essa a inteligência do art. 1º, § 1º, do aludido normativo, **in verbis**:

*“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.*

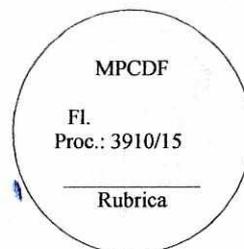
*§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições**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

17. Dentre os principais objetivos contidos no texto da LRF, consta aquele de promover o impacto no modelo de gestão do setor público na direção de **fortalecer o controle** centralizado das dotações orçamentárias. No entanto, como condição de efetividade desse objetivo, exsurge a necessidade do estabelecimento de **limites totais** de gastos e a definição de **limites específicos** para algumas despesas como, a exemplo, as de pessoal, ao abrigo do especificado na Carta da República.

18. A partir dessas premissas, tem-se como certo que a **mens legis** e a **mens legislatoris**, no caso da LRF, sustentam-se no **paradigma irrenunciável do equilíbrio das contas públicas**, materializado em diversos mecanismos de controle das despesas previstos no texto legal. Logo, para cumprimento desse mister, o agir do Administrador deve estar sempre condicionado ao **equacionamento das contas públicas**, a partir da realização das medidas previstas em lei que, em curto espaço de tempo, promovam o seu **reequilíbrio**.

19. No caso em exame, uma vez ultrapassado o **limite prudencial** com despesas de pessoal, denominado doravante de período crítico, **não resta alternativa ao gestor público a não ser aquela de promover as medidas que limitem as despesas** como forma de restabelecer o **status quo ante** das contas públicas, ou seja, propiciar o retorno do ente à situação não excepcional.

20. Por esse motivo, o legislador, ao consignar no art. 22, parágrafo único, da LRF as medidas a serem adotadas com o objetivo de equacionar a situação de alcance do limite prudencial, nada mais fez do que **limitar as despesas com pessoal** até a melhora da arrecadação ou o reequilíbrio das contas públicas decorrentes, por exemplo, da frustração das



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

receitas previstas. Isso porque a base de cálculo a ser considerada para a aferição do limite é a receita corrente líquida, definida no art. 2º, IV, da LRF¹.

21. Diferentemente do que ocorre quando o **limite máximo** de despesas com pessoal é ultrapassado, ocasião em que são requeridas do Poder Público **medidas drásticas de redução das despesas já existentes**, no descumprimento do **limite prudencial** as exigências circunscrevem-se na **contenção e na limitação das despesas atuais**, assim como na **restrição de novos gastos com pessoal**.

22. Malgrado o entendimento acima seja considerado louvável, espera-se, nesse caso, mais do Poder Público. Isso porque, analisando teleológica e sistemicamente o texto da LRF, é possível chegar à conclusão de que, mesmo nas situações em que ocorra somente o descumprimento do limite prudencial, o **Poder Público deve constantemente envidar esforços para que as despesas com pessoal sejam limitadas e mesmo reduzidas de forma a privilegiar o equilíbrio das contas públicas pugnado pela Lei**.

23. Ultrapassadas as questões conjunturais expostas acima, passa-se à análise do art. 22, parágrafo único, da LRF, objeto da consulta a ser apreciada por este c. **Tribunal**.

24. Os incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF determinam as vedações a que está submetido o ente no caso de ultrapassar o **limite prudencial** com despesas de pessoal. No entanto, essas vedações também possuem exceções (incisos I, IV e V). Parte delas, inclusive, já foi objeto de consulta nesta e. **Corte de Contas** no Processo nº 3.147/2015.

25. O inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF (*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição*) expõe quatro exceções às vedações.

26. A primeira refere-se à possibilidade de realização de despesas com a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, **decorrente de decisão judicial**. Ora, outro não poderia ser o entendimento. O Poder Público não pode deixar de cumprir decisão judicial sob pena de, assim agindo, se contrapor aos efeitos da coisa julgada. Tal prática ofenderia, conjuntamente, o art. 5º, XXXVI, da Carta Magna, além de possibilitar a intervenção federal no DF, a teor do art. 34, VI, da Lei Maior.

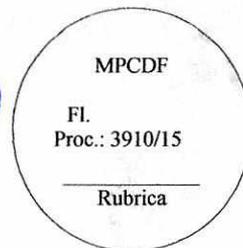
27. A segunda exceção se refere às determinações legais. Valho-me do entendimento da ilustre Professora **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**² para afirmar que todos

¹ “IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

os aumentos e concessões de vantagens dos servidores públicos, por decorrem de lei, devem obrigatoriamente ser concedidos. Logicamente, nesse caso, o que o dispositivo veda é a **concessão de novas vantagens, mas não impede o pagamento daquelas já asseguradas em lei.**

28. Com respeito à terceira exceção, qual seja, a derivada de determinação contratual, é cogente a necessidade do Poder Público observar os efeitos do pactuado contratualmente sob pena de, em os desrespeitando, violar o princípio da segurança jurídica.

29. A última exceção se trata da revisão anual prevista no art. 37, X, da CF/1988. Decorre dos mesmos índices, quais sejam IPC-FIPE, IPCA-IBGE, INPC-IBGE e IGP-FGV, e sempre na mesma data. Por se tratar de dispositivo constitucional, a LRF não pode vedá-la.

30. Feitas essas análises do inciso I, passa-se ao exame do inciso II do parágrafo único do art. 22 da LRF (*II - criação de cargo, emprego ou função*).

31. Referido inciso veda a criação de cargo **lato sensu**. No entanto, no entendimento deste **Parquet**, a vedação, da maneira que está redigida, é, **per se**, inócua. Ora, aos olhos deste Órgão Ministerial, a simples criação de cargo, emprego ou função, **sem seu efetivo provimento e contratação**, não acarreta aumento de despesa.

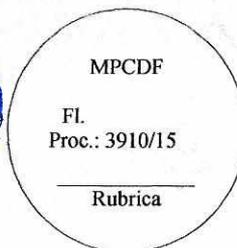
32. Portanto, a vedação de que trata o mencionado inciso II só é eficaz para os fins a que se destina a lei, isto é, para o **equilíbrio das contas públicas**, se aplicada conjuntamente com a vedação prevista no inciso IV do mesmo artigo, ou seja, aquela que proíbe o **provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal**.

33. Nesse aspecto, o **MPC/DF** também considera, tal qual para a vedação contida no inciso III do parágrafo único do artigo 22 da LRF (*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa*), que a simples criação de cargo, emprego ou função, **sem que disso decorra aumento de despesa**, é possível e, portanto, passível de ser realizada pelo ente no **período crítico**, considerado aquele de extrapolação do limite prudencial.

34. Apesar dessa possibilidade, o Poder Público deverá empreender esforços no sentido de aumentar sua receita corrente líquida, limitar e mesmo reduzir as suas despesas com pessoal, de modo a retornar ao momento anterior ao período crítico, uma vez que, por uma interpretação sistemática da norma e da CF/1988, não poderá o ente permanecer indefinidamente acima do limite prudencial.

35. O inciso III do parágrafo único do artigo 22 da LRF veda a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa. No mesmo sentido do consignado para o inciso II, depreende-se que as modificações nas estruturas das carreiras **que não impliquem em aumento de despesa**, também estão permitidas. Rememoro, tal qual já elucidado anteriormente, que a premissa basilar nesse contexto de superação do limite prudencial é a

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 160.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

redução de despesas de pessoal, com a finalidade de se promover o reequilíbrio das finanças públicas e o retorno ao **status quo ante**.

36. A vedação prevista no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF (*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*) foi objeto, inclusive, de recente apreciação por esta e. **Corte de Contas** no Processo nº 3.147/2015.

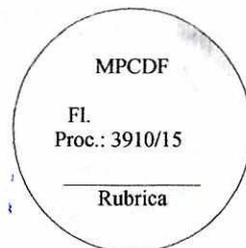
37. Como dito alhures, a criação de cargo, emprego ou função vedada no inciso II acima mencionado, **per se, não acarreta aumento de despesa**. O que acarreta é o **provimento desses cargos e a contratação de servidores/empregados**. Por esse motivo, no entendimento do **MPC/DF**, os cargos, empregos ou funções poderão ser mantidos e até criados nessa fase de extrapolação do limite prudencial, desde que não sejam ocupados os cargos/empregos/funções vagos e que o ente busque **limitar e mesmo reduzir as despesas com pessoal**, de modo a retornar ao momento anterior ao período crítico.

38. Portanto, durante o período crítico em que o Poder Público se encontrar infringindo o limite prudencial de despesas com pessoal, os cargos, empregos ou funções vagas não poderão ser providos ou ocupados, observadas as exceções previstas no mesmo dispositivo (*a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*) e as **ressalvas** decorrentes da r. Decisão nº 534/2015.

39. Malgrado a estrutura normativa da lei enseje o entendimento de que as ressalvas contidas no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF sejam **restritivas**, o c. **Tribunal**, ao interpretá-las, ampliou suas hipóteses de aplicação com a prolação da r. Decisão nº 534/2015, abrindo margem à **reflexão** sobre a interpretação do referido inciso em face de determinados contextos da gestão pública.

40. É notório que a vedação prevista no inciso IV, em certas ocasiões, pode inviabilizar o Poder Público no desenvolvimento de **atividades essenciais** para a sociedade, indo de encontro com os princípios da **eficiência**, abrigado no art. 37 da Lei Maior, e do **interesse público**, contido no art. 19 da LODF. Nesses casos, o Poder Público se vê imbricado em uma dicotomia principiológica resultante da colisão de entendimentos entre o seguir absolutamente na estrita legalidade ou relativizar o contexto legal em **homenagem à eficiência e ao interesse público**.

41. O **MPC/DF** entende que, considerando a unidade da Constituição Federal e dos sistemas normativos orbitais, o intérprete deve buscar harmonizar os conflitos jurídicos decorrentes das relações presentes no seio administrativo do Estado. A existência de interesses contrapostos tanto na Carta Magna quanto nos sistemas legais específicos conduz à necessidade de ponderá-los, harmonizá-los e compatibilizá-los, por mais contrários que possam se apresentar, **de modo a se evitar o sacrifício total de um em detrimento do outro**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

42. Ora, a vedação constante no inciso IV (*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança*) é clara ao dispor que, com exceção das ressalvas previstas no próprio inciso, não poderá haver provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, enquanto perdurar o **período crítico**.

43. Nesse sentido, observando a questão somente por esse prisma, ou seja, pelo estrito cumprimento da legalidade, cabe apenas ao Poder Público seguir o disposto na lei, até porque foi o povo, de onde emana todo o poder (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988), que, por meio dos parlamentares por ele eleitos, votou e aprovou o texto legal. No entanto, no sentir do **Parquet** especializado, não parece razoável esse entendimento **quando a limitação comprometer toda a relação entre estado e sociedade**, vale dizer, quando tal restrição impedir o ente de atuar de maneira **eficiente** em busca do **interesse público primário**. Explico.

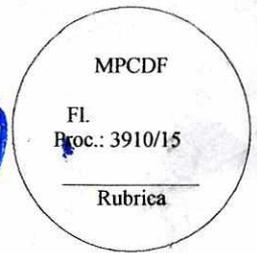
44. Não pode o Poder Público dissociar-se completamente dos princípios da eficiência e do interesse público sob a única argumentação de prevalência da legalidade estrita. Deve-se, contudo, ter por premissa os dois pontos reiteradamente mencionados neste Parecer, quais sejam: o **equilíbrio das contas públicas** e a **limitação e mesmo redução de despesas com pessoal** durante o período crítico.

45. O fenômeno descrito, tecnicamente designado pela doutrina por colisão de princípios, é o choque entre os preceitos protegidos constitucional e legalmente. Tal acontecimento decorre da natureza dos princípios ser heterogênea, com conteúdo muitas vezes aberto e variável, apenas revelado no caso concreto e nas relações dos direitos entre si ou nas relações destes com os outros valores legais ou constitucionais.

46. Importante destacar que, para a resolução dos conflitos advindos da colisão de princípios, as regras harmonizadoras utilizadas pelo intérprete devem possuir como diretriz a prevalência da finalidade que a sociedade almeja, ou seja, a que melhor qualifique e resguarde o interesse público, sem sacrificar, em sua totalidade, o texto legal.

47. A essência da LRF, como dito alhures, é o equilíbrio das contas públicas. Nos casos em que ocorrer o desequilíbrio, a providência do Poder Público deve ser aquela de **limitar e mesmo reduzir as despesas**. Esse é o norte a ser observado pelo Poder Público no período crítico.

48. No exercício de aplicação do inciso IV, cabe ao Poder Público sopesar o estrito cumprimento do princípio da legalidade em relação ao atendimento da premissa destacada no parágrafo anterior e dos princípios da eficiência e do interesse público. Em sendo o provimento do cargo **lato sensu estratégico e indispensável ao atendimento do princípio da eficiência administrativa e, conseqüentemente, da finalidade e interesse públicos**, cabe ao Poder Público fazer o exercício de compatibilização entre a contratação de pessoal e a limitação e mesmo redução de despesa advinda das medidas restritivas pugnadas pela LRF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

49. No entendimento do **Parquet**, a aplicação do inciso IV deve se ater à finalidade a que se destina a LRF, sem abrir mão do princípio da proporcionalidade como fator de equalização entre os princípios da legalidade, da eficiência, da finalidade e do interesse público.

50. A lei, **per se**, não pode ser objeto de restrição ou compressão total dos demais princípios, mormente os constitucionais. As restrições que lhes sejam impostas devem ser proporcionais e só se justificam pelo resguardo do interesse público. O princípio da proporcionalidade busca legitimar os objetivos ou fins perseguidos pelo legislador para o atendimento do espírito público que sustenta o ordenamento jurídico administrativo.

51. É cediço, pelo senso comum, que o resultado almejado pela Administração é aquele alicerçado nos anseios sociais. No caso, adotar a postura de uma Administração **eficiente** que prima por fazer o melhor uso do dinheiro público, preponderando a necessidade de provimento de um ou outro cargo na sua estrutura administrativa, necessário ao atendimento dos interesses sociais, **aliado à limitação e mesmo redução de gastos com pessoal**, é medida razoável e aceitável que melhor atende aos direitos envolvidos e à finalidade que o Estado visa alcançar.

52. Logicamente que estabelecer uma prevalência de um princípio sobre outro, sobretudo quando está em jogo a dúvida acerca da legalidade do procedimento, não é tarefa fácil. Mas ainda assim há de o Administrador fazer o esforço de avaliar e harmonizar os princípios mesmo na prevalência de um em relação a outro, precedência esta que só no caso concreto poderá ser determinada.

53. Importante, ainda, destacar que não há qualquer tipo de hierarquia entre os princípios constitucionais. Por isso, como dito antes, a colisão não pode ser resolvida pela supressão total de um princípio em desfavor do outro. Esta será solucionada considerando-se o peso ou a importância relativa de cada princípio, a fim de se escolher qual deles, no caso concreto, predominará ou sofrerá menos compressão.

54. O que se esta a dizer é que não haverá o rompimento com o princípio da legalidade no caso. Apenas que haverá uma ponderação dos princípios envolvidos, visando decidir a colisão através do sacrifício mínimo da finalidade e interesse públicos, abrigado pela premissa da eficiência administrativa. Esta tarefa constitui um desafio pelo qual não se deve estabelecer um critério único a ser utilizado em todas as hipóteses. Cada caso deverá ser avaliado detidamente.

55. O intuito, portanto, da ponderação dos princípios em conflito é o de relativizá-los sem, contudo, comprimi-los definitivamente.

56. Por isso, a reflexão que traz à baila este Órgão Ministerial é no sentido de que poderá haver a contratação de pessoal para serem ocupados determinados cargos, empregos ou funções no período crítico, desde que tal contratação seja **imperativa, estratégica e indispensável** ao cumprimento do interesse público e do princípio da eficiência, e que disso



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

não decorra aumento das despesas no período, devendo a Administração, portanto, agir em estrita observância aos preceitos norteadores da LRF, dentre os quais o de uma gestão equilibrada e eficiente, que, **in casu**, será representada pela limitação e mesmo redução de despesa com pessoal, com a finalidade de propiciar o retorno, em curto lapso temporal, ao período anterior à ultrapassagem do limite prudencial.

57. Note-se, mais uma vez, que aqui não se está por admitir o sacrifício total do princípio da legalidade, mas a sua convivência harmônica com outros princípios de mesma envergadura, em face da possibilidade de atendimento ou tutela de um bem maior, qual seja: o interesse público.

58. Em suma, deve-se analisar cada princípio de forma sistemática, ou seja, associar a cada um deles todos os demais princípios constitucionais, com o intuito de dimensioná-lo como valor a ser atribuído à situação concreta de aplicação ou não do provimento do cargo **lato sensu**, sabendo que essa análise só irá incidir sobre aqueles cargos **estratégicos e indispensáveis** ao atendimento e à disponibilização efetiva pelo Estado das políticas e ações públicas necessárias ao bem estar da sociedade. Nesse sentido sobressai-se na Constituição os direitos que envolvem a preservação do interesse público, posto que é notório, dada sua natureza analítica, o seu empenho para garantir a melhor atuação estatal para a sociedade.

59. De toda essa reflexão se extraem as seguintes conclusões sobre a aplicação do inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF, qual seja, o possível provimento de cargo público durante o período crítico. No entendimento Ministerial, os cargos **lato sensu** a serem providos:

- i) devem ser **estratégicos e indispensáveis** ao atendimento das políticas e ações públicas necessárias ao bem estar da sociedade, não produzindo aumento de despesa na estrutura do órgão ou entidade que estiverem vinculados;
- ii) devem possuir **prévia e circunstanciada** autorização da autoridade nomeante (por exemplo, Governador), com o detalhamento fundamentado dos requisitos estabelecidos no **item i**;
- iii) devem ser essencialmente de **direção** ou **chefia**, não sendo possível o provimento de cargo de **assessoramento**, dada a acessoriedade de que se revestem, pois, regra geral, servem às direções e chefias;
- iv) não devem possuir substitutos designados anteriormente ao período crítico, pois esses os assumiriam automaticamente, a teor do consignado pela Área Técnica na Informação nº 6/2015 – NAGF; e
- v) estarão submetidos à fiscalização do Controle Externo, em que pese o disposto no art. 78, III, da LODF, em razão da possibilidade de violação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF, sendo passível a aplicação da multa prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994, dada a possível violação à norma de natureza financeira.

60. Ultrapassada a análise atinente ao inciso IV acima mencionado, este **MPC/DF**, no tocante à vedação explicitada no inciso V do parágrafo único do art. 22 da LRF (*V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias*), possui entendimento convergente com o trazido pelo Corpo Técnico, sobretudo devido ao fato de o dispositivo ser autoexplicativo.

61. Dessa forma, considerados os argumentos e as conclusões deste **Parquet** sobre a interpretação do art. 22, parágrafo único, da LRF, passa-se aos questionamentos realizados pela PGDF na consulta encaminhada a este c. **Tribunal**.

Questionamento 1: “*A extrapolação do limite prudencial com gastos de pessoal determinou a necessidade de reestruturação da Administração Pública do DF, até mesmo para conferir o enxugamento da máquina, propósito esse que demanda providências relativas à adequação da estrutura orgânica anterior. Em sendo demonstrado o não incremento das despesas com pessoal, os incisos II, III e IV, do art. 22, da LRF, constituir-se-iam efetivos obstáculos à implementação do reordenamento (extinção de cargos concomitantemente à criação e provimento de outros) da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal (inclusive de suas empresas dependentes)?*”

62. No que se refere a este questionamento, o **MPC/DF** **diverge** em parte do Corpo Instrutivo, na medida em que considera haver a possibilidade de criação de cargos **lato sensu** e alteração das estruturas das carreiras desde que não haja aumento da despesa, observado, no caso do provimento dos cargos públicos **lato sensu**, as considerações trazidas neste **Parecer**, sobretudo as constantes nos parágrafos 29 a 58.

Questionamento 2: “*A vedação contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, no âmbito da Administração direta e indireta (inclusive empresas estatais dependentes), de forma absoluta e inflexível, a simples reposição de servidores, a partir do provimento de cargos em comissão (vagos por motivos diversos de falecimento e aposentadoria), ou a nomeação para cargos cujas atribuições não possam ser delegadas, que sejam essenciais ou críticas para o interesse público, inclusive nas áreas de segurança, saúde e educação (ex. diretor de presídio, diretor de escola, unidades de saúde, ordenador de despesa, orçamento e finanças, gestão de pessoas, etc.)?*”

63. Apesar do entendimento da Unidade Técnica e daquele prolatado pelo e. **Plenário** deste c. **Tribunal** na r. Decisão nº 534/2015, este **Órgão Ministerial** traz a baila a reflexão exposta anteriormente nos parágrafos 35 a 58 deste **Parecer**, para fundamentar a possibilidade excepcional de provimento de cargos **lato sensu** durante o período crítico, desde que atendidos, no mínimo, os requisitos listados no quinquagésimo oitavo parágrafo deste Opinativo.

Questionamento 3: “*A incidência do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos dos art. 44, II, e 45 da LC nº 840/11, a ponto de impedir que se realizem pagamentos por substituições automáticas ou que se designem substitutos para os casos de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

vacância de cargos cujo preenchimento é imprescindível ao funcionamento, com regularidade, continuidade e eficiência, dos serviços essenciais, inclusive os de saúde, educação ou segurança?”

54. No que tange a este questionamento, este **Parquet** comunga in **totum** com entendimento propugnado pela Área Técnica, uma vez se enquadrarem na exceção prevista no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.

Questionamento 4: *“Não sendo o caso de reposição por aposentadoria ou falecimento, o cumprimento do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF impossibilita, por completo, nomeações para cargos efetivos ou em comissão da área de segurança pública para os quais não seja legalmente possível usar recursos do FCDF, mesmo quando o provimento seja imperioso para o regular, contínuo e eficiente funcionamento das atividades policiais civis ou militares essenciais à população?”*

65. Referente ao este questionamento, o **MPC/DF** adota o mesmo entendimento prolatado para a segunda questão, qual seja, sendo o provimento do cargo **lato sensu** estratégico e indispensável ao atendimento do princípio da eficiência administrativa e, conseqüentemente, da finalidade e interesse públicos, cabe ao Poder Público fazer o exercício de compatibilização entre o provimento de determinado cargo e a limitação e mesmo redução de despesa advinda das medidas restritivas pugnadas pela LRF. Isto feito, o **Parquet** entende existir a possibilidade de provimento de cargos durante o período crítico, desde que atendidos todos os requisitos listados no parágrafo 58 deste **Parecer**.

Questionamento 5: *“A obediência ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF implica a neutralização temporária de efeitos das leis distritais e regulamentos que disciplinam a indicação de membros de órgãos colegiados – tais como conselhos - integrantes da administração direta ou de empresas estatais dependentes, quando o exercício dessa função seja remunerado em valor fixo ou por jeton?”*

66. Quanto a este questionamento, a exemplo do terceiro questionamento, este Órgão Ministerial também concorda com o posicionamento da Unidade Técnica de que, considerando que tais pagamentos integram o rol de despesas remuneratórias que vão compor a apuração do percentual de gasto de pessoal no correspondente RGF do Poder Executivo, por conseqüência a indicação ou nomeação de membros de órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no tocante às estatais não dependentes, devem-se sujeitar às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF, segundo assaz debatido na Informação nº 6/2015-NAGF.

67. Por fim, vale aduzir que, embora haja a necessidade indelével do Poder Público promover todas as medidas necessárias para que as contas públicas se reequilibrem em curto espaço de tempo, a sociedade também não pode ficar alijada dos serviços essenciais que, normalmente, são viabilizados por meio de servidores públicos.

68. A interpretação do artigo 22, parágrafo único, da LRF, como reiterado neste **Parecer**, deve se dar no sentido de limitar e mesmo reduzir despesas com pessoal, sem



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

inviabilizar a gestão pública destinada ao atendimento e ao provimento efetivo pelo Estado das políticas e ações públicas necessárias ao bem estar da sociedade.

69. Ademais, deve o ente emvidar todos os esforços destinados à sua saída o mais célere possível do estado crítico, seja aumentando sua receita corrente líquida, seja reduzindo sua despesa com pessoal, haja vista que, conforme pontuado anteriormente, a intenção do legislador ao estabelecer restrições para a atuação do Poder Público nesse período de ultrapassagem do limite prudencial é de que a permanência neste momento crítico não seja indefinida.

70. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas converge parcialmente** com a manifestação emanada da Unidade Técnica.

É o Parecer.

Brasília, 26 de março de 2015.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador



PARECER

Nº 3521/2017

- SM – Servidor Público. Reestruturação administrativa do Serviço Municipal de Saneamento Básico – SAAE. Regras sobre despesa com pessoal. Estrutura de cargos e carreiras. Aumento de gastos aos cofres públicos. Comentários.

CONSULTA:

A Consultante, Câmara, solicita análise do Projeto de Lei (M) nº 79/2017, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre a ampliação do número de vagas dos cargos que especifica; altera o Anexo II da Lei nº 2.932, de 05 de setembro de 2014, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Serviço Municipal de Saneamento Básico – SAAE, e dá outras providências".

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que, nos termos do que dispõe o art. 18 da CRFB/1988, o Município é autônomo para organizar os seus serviços, constituindo sua obrigação estabelecer o regime jurídico aplicável ao pessoal e bem assim os respectivos planos de carreira, conforme disposto no art. 39:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas". (Redação restaurada pelo STF na ADI 2.135-MC).



Na organização do serviço público, o Município cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita deveres e direitos de seus servidores, conforme suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito.

Por seu turno, a alteração da Estrutura Administrativa implica aumento das despesas com pessoal, somente podendo ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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 sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes

orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições".

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

No que concerne ao índice percentual que o Executivo pode gastar com folha de pagamento e sua base legal e constitucional, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os limites globais máximos para realização da despesa com pessoal da União, Estados e Municípios, correspondente a 50%, 60% e 60%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida de cada ente. O percentual dos Municípios subdivide-se nos seguintes limites individuais: a) 6% para o Legislativo; e b) 54% para o Executivo.

O cálculo da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida é feito da seguinte forma. Considera-se o mês de referência e os últimos onze meses, sendo que o cálculo deve ser promovido, no mínimo, a cada quadrimestre ou semestre, quando da realização do Relatório de Gestão Fiscal.

A Receita Corrente Líquida é calculada de forma consolidada por ente da federação, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos na LRF.

A Despesa com Pessoal é calculada por ente, para os limites globais, e por poder ou órgão, para os limites individuais previstos na LRF, incluídos, em ambos os casos, a respectiva administração direta e indireta.

Já o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) tem por finalidade organizar as atividades de recursos humanos. Suas diretrizes



devem ser concebidas de maneira a desenvolver e manter motivados os servidores, contribuindo, dessa forma, para a melhoria dos serviços públicos prestados à coletividade. Segundo Adilson Abreu Dallari:

"[...] a previsão de planos de carreira, significando um direito à evolução funcional, enseja a verdadeira profissionalização do funcionário público, cujos objetivos são: a) criação de um corpo permanente de pessoal altamente capacitado e imune às alterações dos quadros políticos que são inerentes, inevitáveis e até mesmo salutares no regime democrático; b) assegurar a continuidade das ações administrativas, dando a cada cidadão a certeza do regular funcionamento do serviço público; c) a despeito das mudanças políticas, melhorar a qualidade dos serviços públicos, como decorrência da capacitação e da permanente evolução técnica dos servidores públicos; d) garantir a moralidade das ações administrativas, em face das responsabilidades e das garantias conferidas aos servidores". (In: DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 52)

O Plano de Cargos e Carreiras de um órgão ou entidade pública deve trazer, em seu bojo, disposições gerais que digam respeito à organização dos quadros do pessoal necessário para seu funcionamento, contemplando-se aí, além da definição das carreiras, a descrição dos cargos com as atribuições e responsabilidades a eles imputadas, os aspectos relativos à evolução funcional dos servidores, linhas e critérios de promoção e progressão, hierarquização das classes de cargos, tabela de vencimentos e normas claras sobre o enquadramento do pessoal abrangido por ele, entre outros aspectos.

No que concerne à estimativa do impacto financeiro-orçamentário e a declaração do ordenador de despesas, como é sabido, a Constituição Federal determina que os gastos com despesa de pessoal ativo e inativo de todos os entes federados não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Neste contexto, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) que dispõe sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF faz parte de um conjunto de medidas que visam promover o equilíbrio orçamentário e financeiro dos



entes federados, estimulando a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública. Assim, a LRF é de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo os incisos I e II do art. 16 da LRF, o aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, sendo compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Vejamos:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

O art. 16, inciso II, da LRF exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual. Além da prévia demonstração da adequação orçamentária, a LRF ainda exige que a declaração do ordenador de despesas afirme que o aumento de despesa é compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Por seu turno, o § 1º do art. 17 da LRF complementa: "§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio". Então, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do

contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias deverão constar em anexo ao Projeto de Lei sob pena de nulidade. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUMENTO REMUNERAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA- ATO NULO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal". (TJEMG - 7ª Câmara Cível. AC nº 1.0443.13.000998-0/004. Julg. 24/03/2015. Rel. Des. Oliveira Firmo)

Isso porque ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o vinculará.

Registre-se que, conforme leciona Cádio Nascimento (In: Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001), as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento que acarrete aumento da despesa. Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo. Contudo, é quase impossível uma lei criar cargos, modificar número de vagas e alterar vencimentos sem ter nenhum impacto orçamentário-financeiro. Independente de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Por fim, o simples fato de o Controle Interno do Município ter comunicado ao Prefeito que o Poder Executivo deverá enquadrar o índice de gastos com pessoal e encargos sociais dentro do limite legal de 54% até 30/04/2018 não obsta a presente propositura, desde que atendidas as demais prescrições constitucionais e legais que regem a matéria, conforme exposto.



Em suma: 1) não se pode em sede de parecer jurídico concluir pela adequação dessa ou daquela Estrutura Administrativa para o Serviço Municipal de Saneamento Básico – SAAE, o que demandaria o pleno conhecimento da realidade local, o que só pode ser feito em processo de reestruturação administrativa dos PCCS, e, por sua vez, demandaria a contratação em processo próprio; 2) o Projeto foi instruído com a declaração do ordenador de despesas, mas sem a estimativa do impacto financeiro-orçamentário; e 3) o simples fato de o Controle Interno do Município ter comunicado ao Prefeito que o Poder Executivo deverá enquadrar o índice de gastos com pessoal e encargos sociais dentro do limite legal de 54% até 30/04/2018 não obsta a presente propositura, desde que atendidas as demais prescrições constitucionais e legais que regem a matéria.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2017.