



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 3410/16 – TCE-RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: CONSULTA ACERCA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES CONCURSADOS DURANTE OS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO FINAL DO MANDATO.
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Cabixi
CONSULENTE: **Izael Dias Moreira** - CPF nº 340.617.382-91
RELATOR: Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
SESSÃO: Nº 9, de 1º de junho de 2017.

CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES DURANTE OS 180 DIAS DO FINAL DE MANDATO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE JULHO A DEZEMBRO DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO. POSSIBILIDADE, DESDE QUE NÃO OCORRA AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL OU, CASO INCREMENTADA A DESPESA, QUE ESTEJAM PRESENTES O INTERESSE PÚBLICO E ALGUMA DAS EXCEÇÕES RECONHECIDAS PELA CORTE DE CONTAS DE RONDÔNIA NO PARECER PRÉVIO Nº 01/2015 – PLENO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RESPOSTA À CONSULTA. PARECER PRÉVIO. É possível a nomeação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal sem que haja infringência ao artigo 21, parágrafo único, da mesma norma, desde que o ato não configure aumento de despesa ou, caso agravada a despesa, estejam presentes o interesse público e alguma das situações excepcionais reconhecidas por esta Corte de Contas no Parecer Prévio nº 01/2015 - Pleno.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada em 1º de junho de 2017, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo então Prefeito do Município de Cabixi, Senhor Izael Dias Moreira, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Conselheiro Relator FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, conhecendo da Consulta formulada pelo Senhor Izael Dias



Proc.: 03410/16

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Moreira, então Prefeito do Município de Cabixi, indagando sobre a possibilidade de contratação de servidores durante os 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, à vista do disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

I. É possível a nomeação de servidores no período a que se refere o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, desde que não resulte em aumento da despesa com pessoal, no período que vige a restrição e nos dois exercícios subsequentes.

II. Excluem-se da vedação contida no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os atos administrativos de mera execução que são levados a efeitos dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato e que ocasionem aumento de despesa de pessoal, se decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo pela autoridade competente.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator), PAULO CURI NETO e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 1º de junho de 2017.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator
Mat. 396

(assinado eletronicamente)

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 3410/16 – TCE-RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: CONSULTA ACERCA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES CONCURSADOS DURANTE OS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO FINAL DO MANDATO.
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Cabixi
CONSULENTE: Izael Dias Moreira - CPF nº 340.617.382-91
RELATOR: Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
SESSÃO: Nº 9, de 1º de junho de 2017.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor Izael Dias Moreira, então Prefeito do Município de Cabixi, indagando sobre a possibilidade de contratação de servidores durante os 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, à vista do disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A elaboração da presente consulta se deu nos seguintes termos¹:

A Prefeitura Municipal de Cabixi ao cumprimentá-lo, cordialmente, *vem*, perante Vossa Excelência, evitando-se que se pratique alguma irregularidade em seus atos em dissonância com entendimento dessa Colenda Corte de Contas, apresentar consulta formal acerca de dúvidas suscitadas pela Coordenadoria de Recursos Humanos acerca da contratação de servidores concursados durante os 180 (cento e oitenta) dias do final de mandato, com fulcro no artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), hipoteticamente, diante da ocorrência de situações conforme abaixo especificadas:

Considerando o parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000, que diz:

ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO DA LC Nº 101/00 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

É possível a nomeação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, sem infringência da norma acima citada?

Quanto a análise da questão pela municipalidade, encaminhamos anexo o Parecer nº 001/2016 da Assessoria Jurídica.

Posto isso, preenchidos os requisitos subjetivos e objetivos inerentes ao pleito, requer-se que Vossa Excelência receba a vertente CONSULTA e determine o seu processamento nos termos dos art. 83 e seguintes da Resolução Administrativa Nº 005/TCER-96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), notificando ou informando o postulante para a prática de eventual ato posterior necessário ao regular trâmite deste feito, bem como do v. acórdão a ser prolatado pelo Plenário desse egrégio Tribunal de Contas.

2. A consulta encontra-se instruída com o Parecer Jurídico da Unidade Consulente (Parecer nº 001/2016/ASSEJUR – fls. 4/7), que concluiu pela aplicabilidade das restrições contidas no artigo 21, parágrafo único, da Lei Federal nº 101/2000 ao Município de Cabixi, da seguinte forma:

¹ Fls. 2/3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Pela análise conjunta das duas leis, parece restar evidente que o legislador quis direcionar a restrição administrativa aos detentores de cargo eletivo (Poder Legislativo e Executivo) e órgãos a eles subordinados.

CONCLUSÃO: Assim, pelos fatos e fundamentos expendidos, esta Assessoria Jurídica do Município de Cabixi opina pela aplicabilidade das restrições constantes no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar no 101/00 ao Município de Cabixi.

3. Por meio do Despacho nº 163/2016/GCFCS², determinei a autuação da presente consulta e, vislumbrando a existência dos pressupostos de admissibilidade, determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais.

4. A Procuradoria-Geral de Contas emitiu o Parecer nº 120/2017-GPGMPC, às fls. 10/27, da lavra do ilustre Procurador-Geral, Doutor Adilson Moreira de Medeiros, opinando pelo conhecimento da consulta, por considerar atendidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, concluiu nos seguintes termos:

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo conhecimento da consulta, porquanto preenchidas as condições legais exigidas e pela expedição de resposta ao jurisdicionado no sentido de que:

É possível a nomeação de servidores no período a que se refere o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, desde que não resulte em aumento proporcional da despesa com pessoal, ou, acaso sejam incrementadas as despesas, estejam os atos motivados pela satisfação de interesse público indisponível, devidamente justificado, a exemplo das exceções reconhecidas pela Corte de Contas³, a ser aferido em cada caso concreto, sem o que estará configurada a infringência ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000.

É o Relatório.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

5. Como se vê, o então Prefeito do Município de Cabixi, Senhor Izael Dias Moreira, formulou Consulta a esta Corte de Contas com o escopo de saber se é possível a contratação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato sem que haja infringência ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000).

6. Preliminarmente, verifica-se que a consulta observa os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno do TCE/RO, uma vez que se encontra formulada por autoridade competente; não se reporta a caso concreto; diz respeito à matéria inserida na

² Fls. 8/9.

³ “13 Quais sejam: I - Abono de vantagens a professores do ensino fundamental; II - Calamidade pública; III - Crescimento vegetativo da folha; IV - Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho; e V - Cumprimento de decisão judicial (Processo n. 1403/2013/TCER).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

competência desta Corte; e, ainda, encontra-se acompanhada do parecer jurídico do Poder Consulente, exigido, sempre que possível, pelo artigo 84, § 1º, do Regimento Interno, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas, com a ressalva do artigo 84, § 2º, do mesmo regramento regimental, no sentido de que a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto.

7. No mérito, nota-se que o tema submetido à discussão cinge-se em saber se o Administrador Público pode nomear servidores no período referente aos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, sem que haja infringência ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000). O referido dispositivo legal possui a seguinte redação (grifo nosso):

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

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

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

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

8. Como se pode observar, de acordo com a literalidade do dispositivo enfocado, nenhum ato que resulte em aumento de despesa com pessoal poderá ser expedido durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão referido no artigo 20 da LRF⁴, sob pena de nulidade.

9. Conforme reconhecido pela doutrina, tal regra possui cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões⁵.

10. Todavia, impõe-se interpretar o alcance do normativo legal de forma sistemática e teleológica. Nessa linha de raciocínio, a LRF não veda de forma genérica, ampla, atos administrativos envolvendo pessoal, mas sim atos que efetivamente resultem em aumento da despesa com pessoal.

10.1 O Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que o preceito do parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000 não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão de seus dirigentes, “uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não

⁴ Art. 20. /.../. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

⁵ Mileski, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pág. 86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão”⁶.

10.2 Assim, segundo o TCU, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a consequente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato⁷.

10.3 Como consequência lógica, defende a Corte de Contas Federal que a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos 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, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁸.

11. Esta Corte de Contas já teve oportunidade de enfrentar a questão por mais de uma vez e consolidou entendimento no sentido de que a regra do artigo 21, parágrafo único, da LRF possui exceção. No Processo nº 1570/2013, que analisou a Prestação de Contas do Município de Chupinguaia, exercício de 2012, o brilhante Voto proferido pelo eminente Conselheiro Relator, Dr. Paulo Curi Neto, apresentou substancial fundamentação sobre a questão, cujos argumentos foram acolhidos à unanimidade por ocasião do julgamento das contas⁹. Assim, destaca-se o seguinte trecho do referido Voto:

15. Proibição de Assunção de Despesa com Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).

Das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às despesas com pessoal vocacionadas para o final do mandato, nenhuma assume tanta relevância como a constante do art. 21, parágrafo único, cujo teor é o seguinte:

Art. 21. Omissis

Parágrafo Único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A complexidade e a repercussão dessa vedação requerem análise mais detida.

De início, cabe lembrar que o intérprete não pode se prender apenas ao aspecto gramatical da norma jurídica, devendo se lançar ao exame do contexto em que está inserida e dos fins que tenciona atingir. Do contrário, as conclusões extraídas padecerão de fragilidade por resultar de análise que perscrutou apenas um dos aspectos da teoria dos signos.

Tais aspectos não serão olvidados neste momento e sua aplicação propiciará o deslinde de algumas divergências instaladas na doutrina.

/.../

Na dicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

⁶ TC-007.683/2008-3. Grupo I – Plenário, Relator: Augusto Nardes, Julgamento em 11.6.2008.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Decisão nº 270/2013 – Pleno. Data do Julgamento: 28.11.2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

/.../ o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste¹⁰.

Instalaram-se na doutrina duas correntes: de um lado, os que sustentam que o incremento de gasto com pessoal deve ser aferido tendo como referência proporção (percentual) da receita corrente líquida - RCL; de outro, os que afirmam que o paradigma é em valores absolutos, são os nominalistas.

Tal testilha tem desdobramentos que superam o mero academicismo.

Para os proporcionalistas, novas despesas com pessoal podem ser realizadas nos últimos 180 dias do mandato, desde que o percentual de referência não seja superado¹¹. Tal hipótese é possível tanto com a redução em valores absolutos da despesa com pessoal, de modo a compensar os novos gastos, quanto com o aumento da receita corrente líquida, sendo possível, neste caso, o incremento da despesa com pessoal em números correntes, sem que se materialize inobservância do indigitado parágrafo único.

É ilustrativo e merece transcrição o exemplo apresentado por Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi, ambos proporcionalistas, *litteratim*:

Admitindo que no mês de junho a despesa com pessoal do legislativo represente 3% da receita corrente líquida, referida Câmara poderá, naqueles cento e oitenta dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) e desde que atendam às restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997¹².

Para os nominalistas, ainda que ocorra aumento na receita corrente líquida, novos gastos com pessoal no período sob restrição somente são lícitos se forem precedidos de redução, no mesmo quantitativo, dos gastos com pessoal em números correntes.

Qual itinerário palmilhar?

O deslinde desta questão pressupõe análise contextualizada da Lei Complementar nº 101/00. As limitações de despesa veiculadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente as de pessoal, são construídas na forma de proporção da receita corrente líquida. Destarte, não há motivo para que neste limite seja abandonado o método que permeia os demais lindes desta Lei.

Sobre a matéria pontificam com precisão Toledo Júnior e Ciquera Rossi:

¹⁰ “16 Pietro, Maria Sylvia Zanela di, in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Coord. Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 156.”

¹¹ “17 A incidência desta norma não desobriga o gestor de observar as limitações da legislação eleitoral (art. 3, V, da Lei nº 9.504/97).”

¹² “18 Toledo Júnior, Flávio C. e Rossi, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo. 2ª ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002, págs. 153 e 154.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Em suma, a apuração desse gasto [com pessoal] relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate [art. 21, parágrafo único] não poderia ser observada de maneira diversa.

Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, de dois ou de seis meses, mas, tão só, de doze meses. Aqui, a tese nominal perde fundamento vez que se ampara em cifras monetárias de apenas dois meses, o que antecede os cento e oitenta dias do final de mandato (junho) e o mês em que se quer criar despesas de pessoal¹³.

A despeito da contundência dos argumentos empregados pelos insígnis autores paulistas, entende-se que tal corrente não deve ser aplicada em sua forma pura.

Em pelo menos uma situação a posição proporcional deve ser combinada com a corrente nominal (corrente mista). Trata-se da hipótese em que ocorre diminuição da receita corrente líquida, mantendo, a despesa com pessoal, sua representação em valores absolutos.

Nesse caso, apesar do gestor não ter promovido nos últimos 180 dias do mandato nenhuma nova despesa com pessoal, operar-se-á elevação do dispêndio com pessoal em percentual da receita corrente líquida. A prosperar a tese proporcional pura, seria forçoso reconhecer a violação da baliza em tela.

Todavia, despidendo esforço para se depreender que não há se falar em ilícito nessa hipótese, pois, como não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade. Somente o ato que ocasiona o incremento é nulo e viu-se que na situação ventilada não houve atuação comissiva por parte do gestor que tenha por corolário novas despesas. Em outros termos, não há ato a ser nulificado, não havendo, por conseguinte, ilicitude.

Apenas se a redução da receita corrente líquida estiver combinada com o aumento de gasto com pessoal em números correntes é que estará caracterizada a infração à norma legal.

Com efeito, em regra deve ser aplicada a corrente proporcional pura e, na hipótese de redução da receita corrente líquida, a corrente mista.

Para que a violação legal reste concretizada é suficiente a edição de ato nos 180 dias finais do mandato, tendo o aumento de despesa com pessoal ocorrido nesse período ou no exercício seguinte.

Com isso, lei que promova aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição (últimos 180 dias do mandato), cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato seguinte caracteriza ofensa à norma em comento. Interessante registrar que a amplitude desta norma contrasta com a previsão correspondente da Lei nº 10.028 (Lei dos Crimes Fiscais).

O art. 359-G do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas "ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura".

Interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, apesar de não expressas.

Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas seguir, o que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado.

¹³ "19 Ob. Cit."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- I - Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;
- II - Calamidade pública;
- III - Crescimento vegetativo da folha;
- IV - Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;
- V - Cumprimento de decisão judicial.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por tudo que se viu, consubstancia importante contribuição para a probidade da gestão pública, pois refreia o ímpeto perdulário dos gestores em fim de gestão ao cominar severas sanções.

12. Como se pode observar, nos termos do Voto acolhido pelo egrégio Plenário desta Corte de Contas, acima destacado em parte, a interpretação sistemática e teleológica da norma legal conduz à conclusão de que existem exceções à regra nela estabelecida.

13. Tal entendimento foi confirmado por ocasião da resposta oferecida à Consulta autuada sob o nº 3190/2014, por meio da qual o Ministério Público do Estado de Rondônia procurou saber, dentre outros questionamentos, se existiam exceções à proibição imposta pelo artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Referido processo tramitou sob a minha relatoria e em sessão realizada no dia 9.4.2015, o egrégio Plenário, acolhendo o Voto do Relator, por unanimidade, reafirmou a excepcionalidade das seguintes situações¹⁴:

- I – abono de vantagens a professores do ensino fundamental, para atendimento do mínimo de despesa com os professores em efetivo exercício do magistério, observado os demais limites de gasto com pessoal;
- II – calamidade pública;
- III – crescimento vegetativo da folha derivado de legislação anterior aos 180 dias;
- IV – revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação;
- V – cumprimento de decisão judicial.

14. O Ministério Público de Contas também comunga do mesmo entendimento conclusivo acerca da existência de exceções na interpretação do artigo 21, parágrafo único, da LRF. Aliás, a manifestação ministerial externada por meio do Parecer nº 120/2017 - GPGMPC, acostado às fls. 10/27 dos autos, no qual o Procurador-Geral, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, com toda a propriedade que lhe é peculiar, analisa a matéria, revela os casos que devem excepcionar a regra do dispositivo legal em referência.

15. Assim, objetivando evitar o prolongamento da análise com a mera repetição de teses, transcrevo o exame de mérito promovido pelo Ministério Público de Contas, especificamente às fls. 13/25, cujas razões adoto como fundamento para a resposta da presente Consulta, *verbis*:

Trata-se, todavia, de dispositivo assaz controverso que deve ser interpretado *cum grano salis*, sendo certo, por isso, malgrado não constem expressamente do texto legal, que existem exceções a tal preceito.

Nesse sentido, há entendimento sedimentado nessa Corte de Contas de que o chefe do Poder não poderá ser responsabilizado se, comprovadamente, os atos praticados nos últimos dias do mandato estiverem motivados por: I - Abono de vantagens a

¹⁴ Parecer Prévio nº 1/2015 – Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

professores do ensino fundamental; II - Calamidade pública; III - Crescimento vegetativo da folha; IV - Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho; e V - Cumprimento de decisão judicial¹⁵.

Em tais casos, o aumento da despesa com pessoal encontra-se plenamente justificado, observando-se, contudo, o limite máximo a que se refere o art. 20 da Lei Complementar n. 101/2000.

Por consequência, mostra-se extremamente complexo o exame do cumprimento do preceito em epígrafe, pois o aumento da despesa pode resultar de fatos que, muito embora causem o incremento da despesa do período em restrição, não podem deixar de ser praticados pelo gestor ou mesmo fatos que não guardam nenhuma correlação com os atos praticados pelo gestor.

Assim, na visão deste *Parquet*, a vedação prevista no parágrafo único do art. 21 da LRF, deve ser interpretada de forma sistemática e integrada com o que se encontra posto na Constituição Federal, mormente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, legitimidade e eficiência.

Interpretação contrária resultaria em “*reduzir o respectivo mandato em seis meses, haja vista que, a partir daí, nada mais caberia gerir, restando ao administrador somente manter o status quo ante*”¹⁶, o que não é consentâneo com a *mens legis* do dispositivo, porque inviabiliza a consecução dos objetivos e metas públicas da Administração.

/.../

Nessa perspectiva, a nomeação de servidores no período de vedação, de *per si*, não implica em infringência ao que preceitua a LRF, aferindo-se, em cada caso, se tais atos resultaram no incremento dos gastos com pessoal e ainda os fundamentos que balizaram a prática do ato.

/.../

Infere-se do excerto transcrito que a aferição do cumprimento da referida norma de final de mandato deve perpassar pela avaliação do incremento proporcional dos gastos e, diante de eventual redução da RCL, pela aferição proporcional, seguida de avaliação do aumento nominal de recursos empregados (corrente mista).

Seguindo essa linha de entendimento, infere-se que é plenamente possível haver a nomeação de servidores nos últimos 180 dias de mandato - observadas as restrições impostas pela lei eleitoral, sobre a qual trataremos mais adiante - bastando que não haja **aumento proporcional** das despesas com pessoal.

Em outras palavras, mesmo que as nomeações representem aumento nominal de despesas, não poderão ensejar acréscimo proporcional, sendo necessário, para que assim ocorra, que o ato esteja fundamentado no crescimento da receita ou atos de vacância ou quaisquer outras formas de redução da despesa com pessoal¹⁷ que possam compensar o acréscimo nominal havido.

¹⁵ “3 Processo n. 1403/2013/TCER - Prestação de Contas do Município de Pimenteiras do Oeste, exercício de 2012 de Relatoria do Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição ao Conselheiro Paulo Curi Neto. Parecer Prévio n. 08/2013-Pleno. Disponibilizado no DOE TCE/RO n. 523, de 26.09.2013. Ementa: Prestação de Contas. Município de Pimenteiras do Oeste – exercício de 2012. Déficit de Execução Orçamentária acobertado pelo saldo financeiro do exercício anterior. Cobrança Judicial e administrativa não satisfatória da dívida ativa. Excessiva alteração orçamentária. Remessa intempestiva de documentos. Aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final de mandato. Parecer pela Reprovação das contas. Determinação para correção e prevenção. Unanimidade.”

¹⁶ “4 Rosane Heineck Schmitt, Auditora Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Parecer n. 51/2001, Processos n. 5.010-02.00/01-6 e 4.971-02.00/01-6, adotado pelo TC/RS como orientação geral aos seus órgãos técnicos.

¹⁷ “9 Tais como substituição, aposentadorias, morte, reposição de servidores, etc.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Por outro lado, havendo acréscimo proporcional, verifica-se se este decorreu de atos que geraram incremento nominal injustificado, hipótese em que estaria configurada a irregularidade do ato, com fundamento no parágrafo único do art. 21 da LRF.

Para representar o entendimento que tem sido aplicado pela Corte de Contas na análise das contas de final de mandato, sob a perspectiva da avaliação nominal, proporcional e conjunta (mista) da trajetória dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, o quadro abaixo demonstra as hipóteses possíveis e os resultados quanto à observância da norma posta:

Incremento Proporcional	Incremento Nominal	Exceções reconhecidas pela Corte de Contas	Regularidade perante o disposto no art. 21, parágrafo único, da LRF.
SIM	SIM	SIM	SIM
SIM	SIM	NÃO	NÃO
NÃO	SIM	-	SIM
SIM	NÃO	-	SIM
NÃO	NÃO	-	SIM

Quadro 1 – Análise combinada dos gastos com pessoal para fins de avaliação do cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF.

Conforme demonstrado, haverá descumprimento ao preceito em epígrafe se houver incremento proporcional das despesas como decorrência de atos que provoquem aumento nominal e que não estejam amparados pelas hipóteses de exceção reconhecidas pela Corte.

Por outro lado, mesmo que tenha havido incremento nominal, não haverá, necessariamente, irregularidade no ato, como ocorreu no exame da gestão fiscal relativa ao Município de Cerejeiras, exercício de 2008¹⁸, no qual o Tribunal declarou a legalidade dos gastos com pessoal, mesmo ante a contratação de 52 servidores nos últimos 180 dias do mandato do Prefeito (aumento nominal dos gastos), considerando que houve redução proporcional das despesas, consoante se extrai do Voto do Conselheiro Relator, Edílson de Sousa Silva, *verbis*:

10 – Das Exigências do artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº. 101/2000 e do artigo 73, V, da Lei nº. 9.504/97

Segundo dispõe o art. 21 da Lei Complementar 101/2000 é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda:

- as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, e o disposto no art. 37, XIII e parágrafo único do art. 169 da Constituição Federal;
- o limite legal de comprometimentos aplicado às despesas com pessoal inativo.

O parágrafo único do art. 21, da Lei Complementar 101/2000, diz também que é nulo de pleno direito o ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Durante o período de 01.07 a 31.12.2008, ou seja, 180 (cento e oitenta) dias que antecederam o término do mandato do Senhor Kleber Calisto de Souza – Prefeito Municipal de Cerejeiras, **o gestor promoveu a contratação de 52 (cinquenta e dois) servidores para compor o quadro funcional da Prefeitura.**

¹⁸ “10 Processo n. 2133/2008/TCER que trata da análise da gestão fiscal do Município de Cerejeiras, relativamente ao exercício de 2008, Relator Edílson de Sousa Silva.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Considerando que o aumento da despesa com pessoal deve ser analisado em relação ao percentual da Receita Corrente líquida (RCL) do período, observa-se que o percentual da despesa com pessoal do Município era de 50,72% da RCL no 1º quadrimestre e diminuiu para 46,95% da RCL ao final do exercício, situando-se abaixo do limite (54%) previsto no art. 20, III, alínea “b” da Lei Complementar 101/2000. [grifamos]

Trata-se da aplicação da corrente mista (proporcional + nominal), em que se constatou que o gestor não atuou no sentido de incrementar proporcionalmente os gastos no período vedado, apesar dos aumentos nominais havidos.

Ademais, há atos que, muito embora causem o incremento da despesa no período em restrição, não podem deixar de ser praticados pelo gestor, o que deverá ser examinado também em cada caso concreto.

O elemento que legitimará a edição de tais atos será, sempre, a urgente satisfação do interesse público e do dever de não paralisar a Administração Pública, sendo imprescindível que sejam amplamente motivados, de modo que reste configurada a legitimidade e moralidade da despesa.

Nesse sentido, o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União no julgamento de representação interposta contra a contratação de servidores promovida por aquela Corte de Contas, reconhecendo, em função da necessária continuidade administrativa e do atendimento aos ditames constitucionais, a regularidade do ato que aumentou a despesa com pessoal:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGO DE ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NULIDADE DE ATO DE QUE RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL EXPEDIDO NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER OU ÓRGÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA NORMA. EXISTÊNCIA DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS IMUNES À VEDAÇÃO CONTIDA NO DISPOSITIVO FISCAL. INAPLICABILIDADE AO CONCURSO EM RAZÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA, E DA CONFORMIDADE DO CERTAME À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DEMAIS DISPOSITIVOS DA LEI FISCAL.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da realização de concurso público para o provimento de cargo de Analista de Controle Externo, regulado pelo Edital nº 2/2008, e sua adequação ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF,

9. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso XIV, e 3º, da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 16, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar inaplicável a vedação constante do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao concurso para o provimento de cargo de analista de controle externo, regulado pelo Edital nº 2/2008, no caso de eventual nomeação e posse dos aprovados no segundo semestre de 2008, tendo em vista a conformidade do certame ao disposto na Constituição Federal; nos arts. 15 e 16 da mencionada Lei Fiscal; na Lei de Diretrizes Orçamentárias; na Lei Orçamentária Anual, e o atendimento aos princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa;

Parecer Prévio PPL-TC 00008/17 referente ao processo 03410/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

9.2. arquivar os presentes autos. (TCU Processo n. 007.683/2008-3, Acórdão n. 1106/2008 – Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes, DJ 11/6/2008). [grifamos]
Aliás, na mesma perspectiva, analisando a prestação de contas do Município de Cabixi relativa ao exercício de 2012¹⁹, de responsabilidade do consultante, essa Corte manifestou-se por sua aprovação, por entender que os atos que importaram em aumento de despesa no período vedado foram mínimos e decorreram da necessidade de continuidade na prestação de serviços essenciais, *litteris*:

[...] analisando as admissões ocorridas no período de 05.07 a 31.12.2012, verificou-se que não houve contratações em demasia. Ao contrário disso, no período em questão foram admitidos 7 (sete) servidores, em contrapartida ocorreram 14 (catorze) exonerações. Além disso, apenas 04 (quatro), das 7 (sete) contratações realizadas, podem ser consideradas na presente apuração, já que as outras 3 (três) não impactam na despesa em exame. Isso porque 2 (duas) admissões referem-se à substituição de servidores e 1 (uma) à contratação de agente comunitário de saúde, cujo ônus é assumido pela União.

Assim, examinando as 4 (quatro) contratações realizadas, verifica-se que 1 (uma) refere-se à cargo em comissão e 3 (três) à cargo efetivo. A admissão de 1 (um) servidor em comissão teve como finalidade suprir o setor clínico hospitalar de chefia médica. A contratação de 3 (três) servidores efetivos teve como objetivo compensar o afastamento de 2 (dois) servidores da área de educação, que foram concorrer o pleito eleitoral, assim como suprir a vigilância sanitária de 1 (um) agente de fiscalização.

Fácil ver que as contratações realizadas no período proibitivo destinaram-se a suprir necessidades efetivas da Administração, não tendo cunho eleitoral. O contexto está a indicar, portanto, que o gestor não agiu de modo a se beneficiar, uma vez que sendo candidato único detinha uma situação por demais favorável.

Consoante a análise anteriormente realizada, no 2º semestre de 2012 houve um aumento de despesa mensal no valor de R\$ 3.454,74, ou seja, de 0,69% da despesa total do mês.

Tal constatação, ainda que não seja a preconizada pela norma, está longe de desbordar do propósito do legislador, qual seja, impedir que o gestor venha utilizar a máquina administrativa com fins eleitorais, deixando para o seu sucessor uma situação econômico-financeira inadmissível.

A situação em apreço encontra-se numa zona limítrofe, porquanto, ainda que não esteja exatamente dentro dos limites estabelecidos pela norma, não colide com a finalidade legal, já que não ensejou o comprometimento do orçamento seguinte e não inviabilizou a gestão futura.

Ao julgador de contas não é permitido flexibilizar o cumprimento dos limites legais, sob pena de permitir que situações que discrepem da finalidade legal concretizem-se. Por outro lado, os lindes normativos não podem ser analisados com a preterição do contexto fático, ignorando-se as circunstâncias da gestão.

Doutro modo, o julgador de contas transformar-se-ia num mero analista contábil, a olhar os números em sua frieza insular, ignorando o contexto fático em que eles são forjados. Não é isso, decerto, que se espera daqueles que tem a difícil tarefa de apreciar a gestão pública que, muito embora espelhada em números e valores, não se resume a cifras e a percentuais.

¹⁹ “11 Processo n. 1481/2013/TCER, relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2012 do Município de Cabixi, da Relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto. Parecer Prévio. 21/2013-Pleno.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Analisados isoladamente, os atos em apreço poderiam redundar na manifestação desfavorável à aprovação das contas do Município. No entanto, a partir de uma análise contextualizada, o entendimento deve ser outro.

Diante do exposto, tendo em vista o baixo percentual de extrapolação do linde legal (0,69%) e os indícios de que o aumento da despesa com pessoal ocorreu por razões alheias à vontade do gestor (crescimento vegetativo da folha e pagamento extraordinário de plantões médicos), as Contas do Município de Cabixi devem, ao revés do pronunciamento do Ministério Público de Contas, receber manifestação favorável à sua aprovação com ressalvas.

Impositivo, ainda, determinar à Administração que, quando da comprovação do cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, apresente informações e valores individualizados de forma a demonstrar mês a mês os acréscimos resultantes (i) do crescimento vegetativo da folha de pessoal, (ii) da concessão da revisão geral anual e (iii) da readequação salarial ocorrida antes do período em restrição, (iv) do cumprimento de decisão judicial e etc., apresentando, ao final, a metodologia de cálculo adotada. [grifamos]

Do que se vê, é possível a nomeação de servidores no período a que se refere o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, desde que não resulte em aumento proporcional da despesa com pessoal, ou, acaso sejam incrementadas as despesas, seja motivado pela satisfação de interesse público indisponível, sendo imprescindível a comprovação dos motivos determinantes do ato, sem o que estará configurada a irregularidade.

No mais, por tratar-se de ano eleitoral, as nomeações deverão ser processadas em conformidade com o disposto na legislação específica, cujas previsões sobre o tema possuem o escopo evitar que os gestores públicos utilizem as prerrogativas do cargo com fins eleitoreiros.

Em sendo assim, o art. 73 da Lei n. 9504/1997²⁰ veda a nomeação de servidores nos três meses que antecedem ao pleito, sendo possível, no entanto, a realização de concurso público e a contratação de servidores aprovados em certames homologados até três meses antes do pleito eleitoral.

Nesta vertente, a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, mediante Resolução n. 21.806/2004, expedida no âmbito da Consulta n. 1.065/DF, assim ementada:

²⁰ “12 Art. 73 - São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

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

Parecer Prévio PPL-TC 00008/17 referente ao processo 03410/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Consulta. Recebimento. Petição. Art. 73, V, Lei n.º 9.504/97. Disposições. Aplicação. Circunscrição do pleito. Concurso público. Realização. Período eleitoral. Possibilidade. Nomeação. Proibição. Ressalvas legais.

1. As disposições contidas no art. 73, V, Lei n.º 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito.

2. Essa norma não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.

3. A restrição imposta pela Lei n.º 9.504/97 refere-se à nomeação de servidor, ato da administração de investidura do cidadão no cargo público, não se levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo.

4. A data limite para a posse de novos servidores da administração pública ocorrerá no prazo de trinta dias contados da publicação do ato de provimento, nos termos do art. 13, § 12, Lei n.º 8.112/90, desde que o concurso tenha sido homologado até três meses antes do pleito conforme ressalva da alínea c do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições.

5. A lei admite a nomeação em concursos públicos e a consequente posse dos aprovados, dentro do prazo vedado por lei, considerando-se a ressalva apontada. Caso isso não ocorra, a nomeação e consequente posse dos aprovados somente poderão acontecer após a posse dos eleitos.

6. Pode acontecer que a nomeação dos aprovados ocorra muito próxima ao início do período vedado pela Lei Eleitoral, e a posse poderá perfeitamente ocorrer durante esse período. (...) (BRASIL. TSE. Resolução n. 21.806/2004 - Consulta n. 1.605/2004). [grifamos]

Impende registrar, por fim, que as proibições de atos de provimento nos três meses que antecedem as eleições refogem aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como à competência de atuação da Corte de Contas Estadual, cabendo às esferas competentes a apuração de seu cumprimento e aplicação de sanções em caso de eventuais ilícitos.

16. Desse modo, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível a nomeação de servidores no período compreendido entre o mês de julho e dezembro do último ano de mandato dos titulares dos respectivos Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 da LRF, desde que não importe em aumento de despesa com pessoal ou, caso incrementadas as despesas, estejam presentes o interesse público e alguma das exceções reconhecidas pelo TCE/RO no Parecer Prévio nº 001/2015 - Pleno.

17. Não é demais registrar que todo ato que cria, expande ou aperfeiçoa ação governamental acarretando aumento de despesa deve atender a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), com atenção ao art. 17 e estar acompanhado das peças previstas no art. 16²¹, as quais visam demonstrar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e nos dois

²¹Art. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

seguintes (inciso I) e assegurar por meio de declaração do ordenador de despesa a existência de dotação orçamentária suficiente para cobrir os gastos que se iniciarão (inciso II). Tais exigências legais buscam possibilitar o equilíbrio das contas públicas, no sentido de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

18. Outrossim, quanto à aferição da regra contida no artigo 21, parágrafo único, da LRF, convém observar que a proibição legal não se refere, propriamente dito, ao aumento da despesa, mas a prática do ato que resulte originalmente o aumento. Nesse raciocínio, mesmo que a despesa não ocorra no período dos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término do mandato, mas se materialize somente na gestão seguinte, o ato que a originou, se editado nesse período, deverá ser considerado nulo por infringência ao sobredito dispositivo legal.

19. Da mesma forma, se o ato originário da autoridade que resultou em aumento de despesa com pessoal for expedido antes dos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, ainda que os demais atos administrativos de execução destinados a dar cumprimento ao ato originário sejam praticados dentro do lapso de vedação, não há que se falar em violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

20. Como exemplo, podemos citar o ato que promove a nomeação de servidor público praticado antes dos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato. Ainda que os atos de execução posteriores, como investidura e posse, passem a onerar a despesa com pessoal dentro do lapso proibitivo, evidente que, na espécie, os atos de execução que são levados a efeito em decorrência de autorização preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias que antecipam o final do mandato não são alcançados pela declaração de nulidade prescrita pelo artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse entendimento coincide com o Acórdão nº 1106/2008 – Plenário do TCU.

21. Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da presente consulta, formulada pelo então Prefeito do Município de Cabixi, Senhor Izael Dias Moreira, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;

II – Dar ciência da decisão ao atual Prefeito do Município de Cabixi, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto, do Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas, do Parecer Prévio resultante e, ainda, do Parecer Prévio nº 01/2015 – Pleno, preferido no Processo de Consulta nº 3190/2014.

III – Arquivar os autos depois de exauridos os trâmites legais.

Em 1 de Junho de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR