



Proc.: 02999/18

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 2.999/2018-TCER.
ASSUNTO : Consulta.
UNIDADE : **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal-RO.**
RESPONSÁVEL : **Paulo Sérgio Gomes Sitya** – CPF n. 610.157.170-04 – Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal – SAAE.
ADVOGADA : **Dra. Susilene Kusano** – OAB/RO n. 4.478 – Parecerista da SAAE.
RELATOR : Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra.**
SESSÃO : 22ª Sessão Ordinária do Pleno, de 6 de dezembro de 2018.
GRUPO : I

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO. PREENCHIDOS OS PRESSUPOSTOS OBJETIVOS E SUBJETIVOS EXIGÍVEIS NA ESPÉCIE VERSADA. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO DA LRF. VEDADA A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS ALUSIVAS AOS GASTOS COM PESSOAL, POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO, QUE ESTEJAM ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL, NÃO EXCEPCIONADAS PELO ART. 22 DA LRF. ESCLARECIMENTOS. POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES, CONCOMITANTES COM A EXTINÇÃO DE OUTROS CARGOS E FUNÇÕES, NO PERÍODO A QUE SE REFERE O ART. 21 PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF, DESDE QUE NÃO RESULTE EM AUMENTO PROPORCIONAL DA DESPESA COM PESSOAL. OBSERVÂNCIA DE EXCEÇÕES RECONHECIDAS PELA CORTE DE CONTAS, A SER AFERIDO EM CADA CASO CONCRETO, SEM O QUE ESTARÁ CONFIGURADA A INFRINGÊNCIA AO DISPOSTO NA ALUDIDA NORMA LEGAL. ARQUIVAMENTO.

1. Há que se conhecer a consulta quando preenchidos os pressupostos objetivos e subjetivos exigíveis na espécie versada, consoante norma jurídica, preconizada no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO);

2. É vedada a implementação de medidas alusivas aos gastos com pessoal, por órgãos da Administração, que estejam acima do limite prudencial, não excepcionadas pelo art. 22 da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

1 de 16



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

3. Nos termos fixados nos esclarecimentos da presente consulta, é possível a criação de cargos e funções, concomitantes com a extinção de outros cargos e funções, no período a que se refere o art. 21 Parágrafo único, da Lei Complementar n. 101, de 2000, desde que não resulte em aumento proporcional da despesa com pessoal, em observância às exceções reconhecidas pela Corte de Contas, a ser aferido em cada caso concreto, sem o que estará configurada a infringência ao disposto na aludida norma legal;
4. Esclarecimento á consulente;
5. Arquivamento dos autos.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada em 6 de dezembro, 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 Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal-SAAE, Senhor Paulo Sérgio Gomes Sitya, com a finalidade de este Tribunal de Contas do Estado de Rondônia dirimir dúvidas acerca da interpretação e abrangência das vedações contidas no art. 22, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA;

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

a) é vedada a implementação de medidas alusivas aos gastos com pessoal, por órgãos da Administração, que estejam acima do limite prudencial, não excepcionadas pelo art. 22 da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

b) é possível a criação de cargos e funções, simultaneamente à extinção de outros cargos e funções, no período a que se refere o art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar n. 101, de 2000, desde que não resulte em aumento proporcional da despesa com pessoal, a ser aferido em cada caso concreto, sem o que estará configurada a infringência ao disposto na aludida norma legal;

Participaram do julgamento os Conselheiros VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA (Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES, Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br



Proc.: 02999/18

Fls.: _____

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

(em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO), o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausente o Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, devidamente justificado.

Porto Velho, quinta-feira, 6 de dezembro de 2018.

(assinado eletronicamente)
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO N. : 2.999/2018-TCER.
ASSUNTO : Consulta.
UNIDADE : **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal-RO.**
RESPONSÁVEL : **Paulo Sérgio Gomes Sitya** – CPF n. 610.157.170-04 – Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal – SAAE.
ADVOGADA : **Dra. Susilene Kusano** – OAB/RO n. 4.478 – Parecerista da SAAE.
RELATOR : Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra.**
SESSÃO : 22ª Sessão Ordinária do Pleno, de 6 de dezembro de 2018.
GRUPO : I

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Consulta, formulada pelo Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Cacoal-RO, o **Senhor Paulo Sérgio Gomes Sitya**, na qual requer a manifestação dessa Corte de Contas acerca dos seguintes questionamentos, *ipsis litteris*:

1- Estando o Município no limite prudencial de gastos com pessoal, mas havendo a necessidade de reorganização/reestruturação de cargos comissionados e funções gratificadas, com a extinção de cargos/funções concomitante a criação e provimento de outros, sem haver qualquer incremento/aumento das despesas com pessoal, qual seria a correta interpretação do art. 22 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) acerca das abrangências e vedações contidas no caput do art. 2º, inc. I, 11 e 111 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

2 - A criação de cargos e funções concomitantes a extinção de outros sem haver qualquer incremento/aumento das despesas com pessoal, esbarra na vedação do art. 21, parágrafo único da Lei Complementar 101/00? E por ser período eleitoral, tal reorganização/reestruturação se enquadra nas condutas vedadas contidas no art. 73, inc. V e VII I da L i n. 9.504/97 (Lei das Eleições)?

2. O Consulente suscita, em suma, a manifestação desta Corte de Contas, com o desiderato de responder às indagações colacionadas em linhas pretéritas, razão pela a exordial consultiva veio instrumentalizada pelo Parecer Jurídico, subscrito pela advogada do SAAE, a **Dra. Susilene Kusano** – OAB/RO n. 4.478 (ID 660213), a qual opinou no sentido de que a extinção de cargos comissionados e funções gratificadas concomitantes a criação de outros, visando à reestruturação de tais cargos e



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

funções, para a melhor prestação do serviço público, conquanto que não incida qualquer majoração com gasto com pessoal não encontra óbice no art. 22 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

3. O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio do Parecer n. 0420/2018-GPGMPC (ID 695248), de lavra da eminente Procuradora-Geral, a **Dra. Yvonete Fontinelle de Melo**, manifestou-se, *in litteris*:

4. Os autos do Processo em epígrafe estão conclusos no Gabinete.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

II – Do juízo de Admissibilidade

5. Ab initio, impende registrar que a Consulta em epígrafe é cabível na espécie (art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154/1996¹), tendo sido **formulada por parte legítima**, Presidente de Entidade Autárquica (SAAE)², consoante o preceptivo-normativo, inserto no art. 84, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO)³.

6. Por outro lado, **não teve por objeto caso concreto** (art. 85, *caput*, RI-TCE/RO⁴), **veio acompanhada de Parecer Jurídico** (art. 84, § 1º, RI-TCE/RO) e **indicou, com precisão, o seu objeto** (art. 84, § 1º, RI-TCE/RO) – interpretação do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e às vedações

¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: (...) XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. (sic) (grifou-se)

² Art. 1º. Fica nomeado o Sr. PAULO SÉRGIO GOMES SITYA, inscrito no CPF sob o n. 610.157.170-04 (...) para exercer o cargo de Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cacoal – SAAE (sic) (grifou-se).

³ Art. 84. As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas. (Grifou-se)

⁴ Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação dada pela Resolução nº. 149/2013/TCE-RO. (Grifou-se)

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

5 de 16



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

impostas em seu Parágrafo único, caso haja necessidade de reestruturação de cargos comissionados e funções gratificadas, com a extinção de cargos e funções, concomitante com a criação e provimento de outros, sem haver majoração das despesas com pessoal e, também, acerca da possibilidade de nomeação de servidores no período a que se refere o Parágrafo único do art. 21 da LRF, que declara a nulidade de atos praticados nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, se acarretarem aumento da despesa com pessoal.

7. O Procedimento Consultivo é **adequado** para ceifar as dúvidas suscitadas pelo Consultante e **existe**, na hipótese dos autos, **interesse jurídico para a sua proposição**, porquanto visa a esclarecer dúvidas acerca da correta aplicabilidade de norma jurídica, bem como **inexiste**, na causa *sub examine*, **qualquer fato impeditivo para a sua apreciação**.
8. A Consulta foi **dirigida à autoridade competente** (art. 1º, inc. XVI da Lei Complementar n. 154/1996 c/c art. 83, *caput*, RI-TCE/RO⁵) e o **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui competência para analisar a matéria submetida a estudo**, nos termos do substrato jurídico, encartado no art. 71, inc. II e III da Constituição Republicana⁶.

9. Dessarte, com substrato jurídico no art. 1º, inc. XVI da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), **conheço a Consulta** formulada pelo Presidente de Entidade Autárquica (SAAE).

I.II – Do Mérito

10. Com efeito, o objeto da consulta é afeto à interpretação e à abrangência das vedações contidas no art. 22, Parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, *ipsis verbis*:

⁵ Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18

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

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 (sic) (grifou-se).

11. A título exegético e de alinhamento de raciocínio, com esteio na doutrina mais abalizada, consigno que a Lei de Responsabilidade Fiscal adveio de uma necessidade histórica de controle das contas públicas, em razão da instabilidade da atividade econômica, motivada principalmente pelo descontrole inflacionário e as oscilações das taxas de juros, que assolavam a economia brasileira em décadas passadas.

12. 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, 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, caso seguissem regras rígidas e transparentes, sem deixar de estabelecer, no ponto, limites para determinadas despesas, tal qual preceituado pelo art. 169, da Constituição Federal de 1988.

13. A rigor, os princípios que nortearam a sua concepção, essenciais para sua aplicação, são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, conforme se depreende do disposto no art. 1º, § 1º, *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 (sic) (grifou-se).



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

14. infere-se, entretentes, que dentre os principais objetivos contidos na aludida lei, consta aquele de promover o impacto no modelo de gestão do setor público, na direção de fortalecer o controle centralizado das dotações orçamentárias, pelo que, 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, nos moldes estabelecidos pela CF/88.

15. A partir dessas premissas, tem-se como certo que a *mens legis* e a *mens legislatoris*, no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, sustentam-se no paradigma irrenunciável do equilíbrio das contas públicas, materializado em diversos mecanismos de controle das despesas previstos no direito legislado, razão pela qual, para cumprimento desse mister, a atuação do gestor público deve estar sempre condicionada ao equacionamento das contas públicas, a partir da realização das medidas previstas em lei que, em curto espaço de tempo, promovam o seu reequilíbrio.

16. *In casu*, uma vez ultrapassado o limite prudencial com despesas de pessoal não resta ao gestor público alternativa, senão a de promover as medidas que limitem as despesas como forma de restabelecer o *status quo* das contas públicas, ou seja, propiciar o retorno do ente à situação não-excepcional.

17. Ao consignar no art. 22, Parágrafo único da LRF, o legislador fixou as medidas a serem adotadas, com o objetivo de equacionar a situação de alcance do limite prudencial, isto é, nada mais fez do que limitar as despesas com pessoal até a melhora da arrecadação ou o reequilíbrio das contas públicas decorrentes, justamente porque a base de cálculo a ser considerada para a aferição do limite é a receita corrente líquida, conforme se verifica no disposto no art. 2º, IV da retrorreferida lei.

18. Saliento, por oportuno, que, diferentemente do que ocorre quando o limite máximo de despesas com pessoal é ultrapassado, 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.

19. Para, além disso, espera-se melhor governança por parte do Poder Público, uma vez que, em uma análise teleológica e sistêmica do texto da LRF, tenho que, mesmo nas situações em que

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

8 de 16



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

ocorra somente o descumprimento do limite prudencial, o Poder Público deve envidar esforços para que as despesas com pessoal sejam limitadas e, se possível, reduzidas de forma a privilegiar o equilíbrio das contas públicas, pugnado pelo direito legislado.

20. Conforme bem salientado pelo *Parquet* de Contas, quando de sua manifestação quanto às questões conjunturais do disposto no art. 22, Parágrafo único, da LRF, objeto da consulta o limite prudencial atua como um mecanismo de contenção perante os aumentos de despesa, submetidos ao crivo da discricionariedade do gestor e que possam resultar na extrapolação do limite máximo.

21. Como regra, portanto, nos casos em que os gastos com pessoal alcancem 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal, resta vedado exarar quaisquer dos atos acima listados.

22. Articuladamente, tem-se que, no inciso I da norma destacada, além da proibição de aumento da despesa com pessoal, também, subsiste a vedação de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, ressalvada a hipótese de sua imposição, em razão de decisão judicial, determinação legal ou estipulação contratual, bem como da revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

23. No que alude aos incisos II e III, com efeito, verifico que aquele veda a criação de cargo, emprego ou função, enquanto o último, por sua vez, possibilita a realização de alteração de estrutura de carreiras em situação de extrapolação do limite prudencial, desde que não resulte aumento de despesa.

24. Nesse diapasão, nos termos da judiciosa manifestação ministerial de contas, entendo que é possível a prática de reestruturações na situação de extrapolação do limite prudencial, desde que não implique aumento de despesa, tampouco a criação de cargo, emprego ou função, no sentido de conciliar o disposto nos incisos II e III, ambos do art. 22, da LRF, haja vista que seria ilógico entender que o legislador tivesse a intenção de proibir a criação de novas vagas por meio do inciso II e, concomitantemente, permitisse a criação de vagas, como resultado da reestruturação autorizada no inciso III na norma em questão, conforme a jurisprudência consolidada pelos Tribunais de Contas, *in verbis*:



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

TCDF – CONSULTA. EMENTA: Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Interpretação e aplicação do art. 22, parágrafo único, da LC nº 101/00. A unidade técnica entende que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal, ou de ultrapassagem do limite máximo, há de prevalecer as vedações e as autorizações explicitadas no parágrafo único do art. 22 da LRF. Parecer parcialmente convergente: possibilidade de provimento de cargo público lato sensu estratégico e indispensável ao atendimento do princípio da eficiência e do interesse público. Acolhimento, com ajustes. Conhecimento da consulta. **No mérito, resposta à consulente no sentido de que, nas situações sob exame, devem ser aplicadas todas as restrições insculpidas no parágrafo único do art. 22 da LRF, a saber: 1) somente pode ser praticado ato de 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; 2) somente pode ser implementada reestruturação quando não implicar aumento da despesa de pessoal, podendo, contudo, ocorrer o provimento de cargos lato sensu desde que: a) sejam estratégicos e indispensáveis ao atendimento das políticas e ações públicas necessárias ao bem-estar da sociedade, não produzindo aumento de despesa no âmbito do Poder Executivo; b) haja prévia e circunstanciada autorização da autoridade nomeante (por exemplo, Governador), com o detalhamento fundamentado dos requisitos estabelecidos na alínea anterior; 3) fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvados o disposto o contido na Decisão-TCDF nº 534/15, concernente às áreas de segurança, saúde e educação, e as exceções apontadas no item anterior anterior; 4) 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; 5) em atenção ao disposto no art. 44 da LC distrital nº 840/11, nessa parte regulamentada pelo Decreto nº 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, conforme exceções previstas no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei regente; 6) 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, 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. Esclarecimento à consulente. Arquivamento dos autos (Processo n. 3.910/2015-e A - TCDF) (sic) (grifou-se).**

ACÓRDÃO T.C. Nº 0180/17 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1720497-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em responder à consulente nos seguintes termos: **A extrapolação do limite prudencial da despesa com pessoal, previsto no artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impede a criação de cargos de qualquer natureza na estrutura administrativa do órgão, conforme estabelece o inciso II do mesmo dispositivo.** Determinar que se encaminhe cópia do Inteiro Teor da presente Deliberação à consulente. Recife, 8 de março de 2017. (PROCESSO TCE-PE Nº 1720497-5. TRIBUNAL PLENO) (sic) (grifou-se).

ACÓRDÃO T.C. Nº 0264/17 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1721821-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER à consulente nos seguintes termos: **A extrapolação do limite prudencial da despesa total com pessoal, previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impede a criação de cargos de qualquer natureza na estrutura administrativa de órgão ou entidade, conforme estabelece o inciso II do mesmo dispositivo. Por outro lado, mesmo estando a Administração Pública com seu limite de despesa com pessoal extrapolado, poderá prover, de forma efetiva, tão somente, cargos que ficaram vagos, seja por aposentadoria,**

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18
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

falecimento, exoneração ou demissão do servidor que o titularizava, nas áreas de educação, saúde e segurança, sem prejuízo, contudo, das penalidades previstas na Lei Federal nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), caso o gestor não demonstre ter tomado medidas efetivas e tempestivas para eliminar o excedente com despesas de pessoal da unidade sob sua responsabilidade, como determinado no artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. O provimento de cargo em qualquer área de atuação da Administração Pública, afora a exceção antes mencionada, só poderá ocorrer quando atendidos todos os requisitos legais para tanto, dentre os quais está a Despesa Total com Pessoal do órgão ou entidade abaixo do limite fixado no parágrafo único do artigo 22 da LRF. (TCE-PE Nº 1721821-4. TRIBUNAL PLENO) (sic) (grifou-se).

25. Registro, no ponto, que o provimento de cargo público somente poderá ser realizado em caso de reposição decorrente de aposentaria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, assim como determina o inciso IV do dispositivo em análise.

26. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, inclusive, fixou entendimento nesse sentido, por ocasião do julgamento dos autos do Processo n. 3.018/2016, no que alude às vedações legais retrorreferidas, *ipsis litteris*:

REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO DE ROLIM DE MOURA. DESCUMPRIMENTO AO ART. 22 DA LRF. CONFIRMADA A INOBSERVÂNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO. 1. a implementação de medidas alusivas aos gastos com pessoal, por órgão da Administração, que estejam acima do limite prudencial, não excepcionadas pelo art. 22 da LRF enseja aplicação de multa ao gestor. **ACÓRDÃO** Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação formulada pelo Poder Legislativo do Município de Rolim de Moura, a qual noticiou possível descumprimento às medidas preventivas previstas no art. 22 da LC nº 101/00, pois o município embora tenha ultrapassado o limite prudencial de 95% do limite legal com despesa de pessoal no último quadrimestre, ainda assim realizou diversas nomeações de servidores em desacordo com as vedações contidas no inciso IV do mencionado dispositivo, como também publicou a Lei Complementar Municipal (nº 219/2016), criando gratificações de desempenho e produtividade, em afronta direta ao inciso I do art. 22 da LRF, como tudo dos autos consta. **ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:** I - Conhecer a presente Representação apresentada pela Câmara Municipal de Rolim de Moura, pois foram atendidos os requisitos previstos no art. 52-A, inciso VII e § 1.º, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c o art. 80, caput, e o art. 82A, inciso VII e § 1.º, do Regimento Interno desta Corte de Contas; **II – Considerar procedente a Representação**, já que se comprovou a veracidade dos fatos descortinados pela Câmara Municipal de Rolim de Moura, **em razão da concessão de vantagens (gratificação) e da nomeação de servidores em período vedado (1º e 2º quadrimestres de 2016), sem que fossem observadas as restrições inculpidas, respectivamente, nos incisos I e IV do parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) [...]** Depreende-se dos autos que o responsável ultrapassou o limite prudencial com gastos de pessoal no 3º quadrimestre de 2015 e no 1º quadrimestre de 2016, conforme Termos de Alertas emitidos pelo Tribunal de Contas, nº 34/2016 e nº 95/2016, respectivamente, estando, portanto, à luz do art. 22 da LRF, proibido de aumentar, reajustar ou adequar remuneração do quadro de servidores do município a qualquer título (inciso I), bem como admitir ou contratar pessoal a qualquer título (inciso V). Todavia, em afronta direta aos incisos mencionados, fez publicar a Lei Municipal nº 219/16, criando gratificação de desempenho e produtividade, bem como admitiu mais

Parecer Prévio PPL-TC 00055/18 referente ao processo 02999/18
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

de sessenta pessoas, sem que tais medidas, conforme bem apontou o Corpo Técnico, estivessem excepcionadas nos comandos normativos em tela, o que, inevitavelmente, impõe aplicação de multa por descumprimento ao art. 22 da LRF. (sic) (grifou-se).

27. A Corte de Contas do Distrito Federal, ao julgar o Processo n. 3.147/15-e, em caso semelhante, fixou o entendimento de que por ocasiões de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal, definido no Parágrafo único do art. 22, da LRF, 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 decorrentes de aposentadoria, exoneração ou falecimento de servidores.

28. Dessarte, resta evidente que não há espaço para que os gestores públicos promovam a implementação de medidas alusivas aos gastos com pessoal, por órgãos da Administração, que estejam acima do limite prudencial, não excepcionadas pelo art. 22 da LRF.

29. Em conclusão, é viável a criação de cargos e funções, concomitantemente à extinção de outros cargos e funções, no período a que se refere o art. 21, Parágrafo único da Lei Complementar n. 101, de 2000, desde que, efetivamente, 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 Contas, a ser aferido em cada caso concreto, sem o que estará configurada a infringência ao disposto na norma em referência.

30. Com relação ao segundo questionamento, saliento que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por ocasião do julgamento do Processo n. 3.410/2016, consubstanciada na Consulta formulada pelo Poder Executivo de Cabixi-RO, em caso semelhante, ou seja, quanto à possibilidade de nomeação de servidores no período a que se refere o Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n. 101, de 2000, que declara a nulidade de atos praticados nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, se acarretarem aumento da despesa com pessoal, decidiu, *in litteris*:

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



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

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 (sic) (grifou-se).

31. Depreende-se, no ponto, que a nomeação de servidores, no período delimitado no art. 21, Parágrafo único da LRF, somente se apresenta possível quando não resultar em majoração proporcional da despesa com pessoal, ressalvadas as hipóteses fixadas no Parecer Prévio n. 01/2015–Pleno, pelo que é imprescindível a comprovação dos motivos determinantes do ato, sem o que estará configurada a irregularidade.

32. Conforme bem rememorado pelo *Parquet* de Contas, em manifestações anteriores, emerge o entendimento de que, 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 pessoal que possam compensar o acréscimo nominal havido.

33. Havendo acréscimo proporcional, por outro lado, se tiver decorrido 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, haja vista que 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, razão pela qual mister se faz que sejam motivados, fundamentadamente, para que se comprove a legitimidade e moralidade da despesa.

34. Por derradeiro, **na hipótese formulada pela consulente, no caso de não ser materializado efetivo aumento proporcional das despesas com pessoal é possível haver a criação de cargos e funções concomitantes a extinção de outros nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato**, observadas as restrições impostas pela lei eleitoral.



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

35. Insta salientar, conforme bem consignado pela eminente Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, em seu Parecer n. 0420/2018-GPGMPC (ID 695248), que, na formulação dos quesitos, deixou clarividente que a hipótese se subsumi a criação de cargos e funções, concomitantes a extinção de outros, desde que não ensejasse qualquer aumento ou incremento das despesas com pessoal, pelo que essa premissa fundamental é o sedimento da motivação colacionada nesse *Decisium*.

36. Nesse contexto, o gestor público, necessariamente, deverá atender a Lei n. 101, de 2000, especialmente ao que aludem os arts. 16 e 17, da LRF, em razão dos atos que criam, expandem ou aperfeiçoam ação governamental, a fim de assegurar que, realmente, não haverá qualquer majoração das despesas com pessoal. Veja-se, *ipsis verbis*:

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 (sic) (grifou-se).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 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.

§ 2º. Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º. Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º. A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º. A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º. O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º. Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (sic) (grifou-se).

37. Por esse motivo, na hipótese de não haver majoração proporcional da despesa com pessoal e, uma vez observadas as regras fixadas no Parecer Prévio n. 001/2015, exarado pelo do Egrégio



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

Tribunal Pleno da Corte de Contas do Estado de Rondônia, onde a única exceção aplicável é o eventual cumprimento de decisão judicial, é possível a nomeação de servidores no período a que se refere o art. 21, Parágrafo único da Lei Complementar n. 101, de 2000.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, pelos fundamentos lançados em linhas pretéritas, em convergência com o opinativo do Ministério Público de Contas (MPC), apresento à deliberação, deste Órgão Plenário, o seguinte Voto, para o fim de:

I – CONHECER, com substrato jurídico no art. 1º, inc. XVI, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RI-TCE/RO), a **Consulta** formulada pelo Presidente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Cacoal-RO, o **Senhor Paulo Sérgio Gomes Sitya**, CPF/MF n. 610.157.170-04, uma vez que restaram preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade aplicáveis à espécie versada;

II – RESPONDER à consulta formulada, nos seguintes termos:

II.a) é vedada a implementação de medidas alusivas aos gastos com pessoal, por órgãos da Administração, que estejam acima do limite prudencial, não excepcionadas pelo art. 22 da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

II.b) é possível a criação de cargos e funções, simultaneamente à extinção de outros cargos e funções, no período a que se refere o art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar n. 101, de 2000, desde que não resulte em aumento proporcional da despesa com pessoal, a ser aferido em cada caso concreto, sem o que estará configurada a infringência ao disposto na aludida norma legal;



Proc.: 02999/18

Fls.: _____

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

III – DÊ-SE CIÊNCIA da Decisão, via DOeTCE/RO, ao Consulente em epígrafe, bem como, via memorando, à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) e, via ofício, ao Ministério Público de Contas (MPC);

IV – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

V – JUNTE-SE;

VI – CUMPRA-SE;

VII – ARQUIVEM-SE OS AUTOS, após adoção das medidas de estilo e certificado o trânsito em julgado da presente Decisão.

Para tanto, expeça-se o necessário.

Em 6 de Dezembro de 2018



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
RELATOR