



ESTUDO TÉCNICO

PROCESSO: 1095516

NATUREZA: Consulta

PROCEDÊNCIA: Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais

CONSULENTE: Melissa Barcellos Martinelle

RELATOR: Conselheiro Durval Ângelo

1- INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta eletrônica formulada por Melissa Barcellos Martinelle, Diretora-Geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais - IPEM/MG, nos termos do artigo 210, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/MG (Resolução n. 12/2008). A consulente, segundo o documento constante à Peça 2 do SGAP, apresentou o seguinte questionamento:

Existe a possibilidade legal de Autarquia estadual realizar nomeações em cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias mediante compensação do impacto financeiro com vacância de cargo de provimento efetivo?

A consulta formulada indicou, como fundamento, os §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal e o artigo 23 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que se relacionam com a implementação de medidas destinadas ao controle com despesas de pessoal.

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Durval Ângelo (Peça 3 do SGAP), que determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para a adoção dos procedimentos previstos no § 2º do art. 210-B do Regimento Interno (Peça 4 do SGAP).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência informou que “esta Corte de Contas não enfrentou, em sede de Consulta, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos

termos ora suscitados pela consultante” (Peça 5 do SGAP). Em seguida, o Conselheiro Relator remeteu os autos para a 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, para que fosse feita a análise técnica do questionamento formulado (Peça 6 do SGAP).

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Sabe-se que a Administração busca constantemente assegurar o equilíbrio das contas públicas, já que a satisfação das necessidades de natureza coletiva constitui responsabilidade do Estado, que depende da existência de recursos financeiros para custeá-las. A propósito, é importante esclarecer que a responsabilidade na gestão fiscal exige, segundo o art. 1º, § 1º da LRF, “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”.

Disso decorre a importância da atividade financeira do Estado, relativamente aos aspectos da receita, despesa, orçamento e crédito público. Em relação às despesas, estas representam os gastos efetuados pelo Estado para o atendimento do interesse coletivo. Nas palavras de Harrison Leite, a despesa “consiste no conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas¹”. É importante ressaltar que, comumente, as despesas são infinitamente superiores às receitas estatais, de maneira que a escassez de recursos prejudica a satisfação das necessidades públicas.

Com relação ao controle aos gastos com pessoal, que consomem grande parte das receitas estatais, o art. 169 da Constituição da República estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo dos Estados e demais entes federados não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Além do mais, o § 1º, I e II, do art. 169 da Constituição da República prescreveu que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer

¹ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 8. Ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 384.

título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feita: (I) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (II) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Em continuidade, a análise também deve levar em conta os balizamentos previstos na LRF que, no âmbito infraconstitucional, conceitua despesa com pessoal em seu art. 18, prescreve os limites que não poderão ser ultrapassados pelos entes federados nos arts. 19 e 20, além de prever mecanismos de controle para a despesa total com pessoal, conforme se infere da leitura dos arts. 21 a 23.

No que concerne a sua definição, o art. 18 da LRF estabelece que despesa com pessoal corresponde ao “[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Trata-se, portanto, de conceito amplo, que envolve, segundo Harrison Leite², “além dos servidores ativos e inativos, todos os pagamentos que lhe são feitos como fruto da relação de trabalho/emprego e os encargos incidentes sobre aludidos pagamentos, como INSS (contribuição patronal), SAT (Seguro Acidente de Trabalho) e FGTS”. Em face da natureza da despesa, exige-se maior planejamento do Estado, a fim de minimizar o impacto dos gastos com pessoal nas contas públicas.

A partir das considerações apresentadas, tem-se que os cargos comissionados, assim como as funções gratificadas e gratificações temporárias, estão inseridas no amplo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da LRF. Como decorrência disso, essas despesas também devem ser computadas para o aferimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF.

² Op. cit. pág. 510.

Nessa linha de raciocínio, na hipótese do Poder ou órgão estar acima do limite prudencial o provimento de cargos e a concessão de vantagens pessoais devem ser postergadas até que a Administração reduza o comprometimento da despesa total com pessoal para patamar inferior ao limite prudencial, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF. Essa lógica, porém, não se aplica para a concessão de vantagem decorrente de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, assim como a reposição de cargos em decorrência de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, conforme ressalvas contidas no art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF.

Convém ressaltar, nesse ponto, que as autarquias se submetem as disposições da LRF, nos termos do art. 1º, § 3º, I, “b” da norma em comento. Assim, apesar das autarquias serem caracterizadas como ente autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (art. 5, I, do Decreto-Lei n. 200/1967 e art. 37, XIX da CR), as despesas com pessoal dessas entidades são levadas em conta para o aferimento dos limites percentuais previstos nos arts. 19, II, e 20, II, “c” da LRF, no âmbito do Poder Executivo Estadual (art. 3º da Instrução Normativa n. 01, de 18/04/01, desta Corte de Contas³).

Para recondução dos gastos com pessoal aos seus limites, o art. 23 da LRF prevê que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CR. O § 3º, inciso I, do 169 da CR prevê a “redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança”, já o inciso II do mesmo dispositivo constitucional estabelece a possibilidade de “exoneração dos servidores não estáveis”. Como medida adicional, o § 4º, do 169 da CR prevê a possibilidade do servidor estável perder o cargo, caso as medidas anteriores não forem suficientes para a recondução dos gastos com pessoal aos seus limites.

³ Art. 3º -No limite global de despesas de pessoal do Estado, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, incluem-se as aposentadorias e pensões dos Poderes e órgãos, respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Noutra perspectiva, agora com relação a vacância de cargo efetivo e despesa com pessoal, devem ser feitas as considerações a seguir.

Em primeiro lugar, ressalta-se que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (Lei Estadual n. 869/1952), prevê, em seu art. 103, que a vacância do cargo decorre de: a) exoneração; b) demissão; c) promoção; d) transferência; e) aposentadoria; f) posse em outro cargo, desde que dela se verifique acumulação vedada; g) falecimento. Vislumbra-se, porém, que a mera vacância do cargo público não acarreta, necessariamente, em diminuição nos gastos com pessoal. Toma-se, como exemplo, o caso da aposentadoria do agente público, oportunidade em que o cargo será declarado vago, mas a despesa com o inativo continua sendo custeada pelo erário, conforme prescreve o art. 18 da LRF. Em outros casos, contudo, a despesa, em princípio, deixa de existir, a exemplo das hipóteses de exoneração, demissão ou posse em outro cargo inacumulável, tendo em vista que não há mais prestação de serviços por parte do agente público e, por consequência, cessa a obrigação de remunerar por parte da Administração.

Em segundo lugar, a criação de cargos comissionados, de funções gratificadas e gratificações temporárias deve ser feita por lei, com observância aos arts. 16 e 17 da LRF. Isso porque a criação de cargos comissionados, de funções gratificadas e gratificações temporárias acarreta em aumento de despesa, aliado ao fato de que os gastos com pessoal são caracterizados como despesas de natureza continuada (art. 17 da LRF). Sobre a matéria, cabe citar a orientação conferida por esta Corte na Consulta n. 885888, sob a relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz:

[...] os Projetos de Lei que criam ou ampliam a despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a indicação da fonte de custeio, a comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO, e as medidas de compensação com o aumento da receita ou diminuição da despesa de forma permanente.

Se os cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias já estiverem previstos em lei editada com observância das diretrizes previstas na LRF, não há que se dizer em “compensação do impacto financeiro” com a vacância de cargo de provimento efetivo. No julgamento da Consulta n. 693503, sob a relatoria do Conselheiro Moura e Castro, esta Corte consignou que:

A estimativa do impacto financeiro-orçamentário, exigência dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem por escopo o equilíbrio da receita e da despesa com requisito para a geração de novos dispêndios. Nesse diapasão, os referidos comandos exigem, para as despesas não previstas no orçamento, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário e demonstração da origem dos recursos que suportarão os novos gastos. Assim, **a despesa continuada, orçamentariamente prevista, prescinde da demonstração do impacto orçamentário-financeiro porque isto já se encontra evidenciado na LOA que, implicitamente, prevê aumento continuado, como ocorre, por exemplo, com a folha de salários, contribuições sociais etc.** Entretanto os atos que criarem ou aumentarem despesa que estão fora do orçamento deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e, também, demonstrara origem dos recursos para o seu custeio (inteligência do § 1º do art. 17 da LC 101/00). O administrador, ao lançar mão de novas despesas continuadas, repita-se, as que não foram previstas na lei anual do orçamento, deverá evidenciar, como garantia de uma gestão pública responsabilizada, que a criação ou o aumento de novos gastos contínuos não afetarão as metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias conforme exigências do art. 17 c/c o art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A obrigatoriedade da demonstração do impacto financeiro-orçamentário, que tem por finalidade corrigir eventuais falhas ou distorções na condução das novas despesas continuadas, almeja evitar que o orçamento do ano fique comprometido com novas despesas diárias, criadas mais recentes. (grifo nosso)

Desse modo, tem-se que o provimento de cargos comissionados, assim como a concessão de funções gratificadas e gratificações temporárias, dependem da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente a despesa (inciso I do § 1º do art. 169 da CR), além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (inciso II, do § 1º do art. 169 da CR). A respeito do inciso II, do § 1º do art. 169 da CR, vale mencionar, a título meramente ilustrativo, a prescrição contida no art. 13⁴ da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor (Lei Estadual n. 23.685, de 7/8/2020), que autoriza a concessão de vantagem, o aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções e a alteração da estrutura de carreiras, conforme lei específica, bem como a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, devendo ser observada as diretrizes previstas na LRF. Ainda sobre o assunto, esta Corte de Contas se manifestou, nos autos da Consulta n. 708493, sob a relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que:

A concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, **bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta**, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público municipal somente poderão ser feitas se estiverem em consonância com as seguintes exigências: - **as regras pertinentes à Administração Pública estatuídas na Lei Orgânica do Município e no estatuto do servidor público; as exigências**

⁴ Art. 13 – Para atender ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição da República, ficam autorizados a concessão de vantagem, o aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções e a alteração da estrutura de carreiras, conforme lei específica, bem como a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, observado o disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

previstas no § 1º do art. 169 da Constituição do Brasil, a saber: a) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; - as regras previstas na Lei Complementar 101/2000, com relação às despesas com pessoal do serviço público. (grifo nosso)

Não é demais lembrar que o provimento de cargos em comissão e as funções de confiança devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V da Constituição da República.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, com a apresentação, de maneira sintética, dos entendimentos desta Unidade Técnica:

- a) As autarquias se submetem as disposições da LRF, nos termos de seu art. 1º, § 3º, I, “b”, e as despesas com pessoal dessas entidades devem ser levadas em conta para o aferimento dos limites percentuais previstos nos arts. 19, II, e 20, II, “c” da LRF, no âmbito do Poder Executivo Estadual (art. 3º da Instrução Normativa n. 01, de 18/04/01, desta Corte de Contas);
- b) Os cargos comissionados, assim como as funções gratificadas e gratificações temporárias, estão inseridas no amplo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da LRF e devem ser computadas para o aferimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, observada as ressalvas constantes no art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF;
- c) A mera vacância do cargo público (art. 103, da Lei Estadual n. 869/1952) não acarreta, necessariamente, em diminuição nos gastos com pessoal;
- d) A criação de cargos comissionados, de funções gratificadas e gratificações temporárias deve ser feita por lei, com observância aos arts. 16 e 17 da LRF, nos termos da Consulta n. 885888.

e) Havendo previsão legal, não há que se dizer em “compensação do impacto financeiro”, de modo que o provimento de cargos comissionados, assim como a concessão de funções gratificadas e gratificações temporárias, dependem:

e.1) do respeito ao disposto no art. 37, inciso V da Constituição da República, uma vez que os cargos em comissão e as funções de confiança devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

e.2) da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente a despesa e aos acréscimos dela decorrente (inciso I do § 1º do art. 169 da CR), além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (inciso II, do § 1º do art. 169 da CR), nos termos exarados na Consulta n. 708493 desta Corte;

e.3) da observância das regras previstas na Lei Complementar n. 101/2000, com relação às despesas com pessoal.

4ª CFE / DCEE, 11 de fevereiro de 2021.

Guttenberg Quinoca da Silva

Analista de Controle Externo

TC 3244-9