

Processo: 1095516
Natureza: CONSULTA
Consulente: Melissa Barcellos Martinelle
Procedência: Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 16/2/2022

CONSULTA. AUTARQUIAS. NOMEAÇÃO EM CARGOS EM COMISSÃO. CONCESSÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS E GRATIFICAÇÕES TEMPORÁRIAS. PREVISÃO LEGAL. ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO. COMPENSAÇÃO PELA VACÂNCIA EM CARGO EFETIVO. INAPLICABILIDADE.

1. As autarquias submetem-se ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. As nomeações para cargos comissionados e para a concessão de funções gratificadas e de gratificações temporárias, previstos em Lei, dependem da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente à despesa e aos acréscimos dela decorrentes, além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, nos termos do art. 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal.
3. A mera vacância do cargo público não acarreta, necessariamente, a diminuição nos gastos com pessoal.
4. O art. 16 da LRF exige que os atos que criem ou aumentem despesas com pessoal sejam instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, sendo que 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.
5. Inviabilidade jurídica de se admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo (conclusão do Parecer nº 16.281, elaborado pela Procuradora do Estado Nilza Aparecida Ramos Nogueira, aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica Wallace Alves dos Santos e pelo Advogado-Geral do Estado Sérgio Pessoa de Paula Castro, publicado em 1º/12/2020, disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, acesso em 10/2/2022).

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, que acolheu, no mérito, os acréscimos do Conselheiro Gilberto Diniz, em:

- I) admitir a Consulta, em preliminar, por maioria, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - a) as autarquias se submetem ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF), assim como os cargos comissionados, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estão abrangidos pelo conceito de despesa com pessoal

previsto no art. 18 da Lei, devendo as despesas decorrentes deles serem computadas para fins de aferição dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF do poder executivo respectivo, observadas as ressalvas constantes no art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF;

- b) a mera vacância do cargo público não acarreta, necessariamente, em diminuição nos gastos com pessoal;
- c) havendo previsão legal, não há que se falar em “compensação do impacto financeiro”, de modo que o provimento de cargos comissionados, assim como a concessão de funções gratificadas e gratificações temporárias, dependem:
 - c.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;
 - c.2) da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente à despesa e aos acréscimos dela decorrentes (art. 169, § 1º, I, da Constituição Federal), além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, §1º, II, da Constituição Federal);
 - c.3) da observância das regras previstas na Lei Complementar n. 101/2000, com relação às despesas com pessoal;
- d) inviabilidade jurídica de se admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo (conclusão do Parecer nº 16.281, elaborado pela Procuradora do Estado Nilza Aparecida Ramos Nogueira, aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica Wallace Alves dos Santos e pelo Advogado-Geral do Estado Sérgio Pessoa de Paula Castro, publicado em 1º/12/2020, disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, acesso em 10/2/2022);

III) determinar o cumprimento das disposições regimentais aplicáveis, especialmente as do art. 210-D e art. 210-E, intimando-se por meio eletrônico, além da consulente, a Diretora-Geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais, também o Advogado-Geral do Estado e a nossa Superintendência de Controle Externo.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio apenas na preliminar de admissibilidade, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro apenas no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencido, na preliminar de admissibilidade, o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de fevereiro de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator
(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 22/09/2021

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada eletronicamente pela Sra. Melissa Barcellos Martinelle, Diretora geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais, nos seguintes termos:

*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?*¹

Preenchidos os requisitos estabelecidos nos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, admiti a consulta e a encaminhei, consoante previsto no § 2º do citado artigo, à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, que informou que este Tribunal não possui deliberações em tese que tenham enfrentado de forma direta e objetiva o questionamento formulado pelo consulente.

Na sequência, encaminhados os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado para análise técnica do questionamento formulado, a unidade técnica sintetizou seus entendimentos nos seguintes termos:

“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, observadas 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;

¹ A Consulente indicou como fundamentação da pergunta os seguintes dispositivos legais: §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal c/c o artigo 23 da Lei Complementar n. 101/2000.

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.”

II – FUNDAMENTAÇÃO

Subtítulo 1

Preliminar

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B da Resolução 12/2008, acrescentado pelo art. 2º da Resolução n. 05/2014, conheço da consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito a Consulta.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, eu vou pedir vênias ao Relator, mas cheguei à conclusão divergente, conforme passo a expor:

A consulta procede de autarquia vinculada ao Poder Executivo estadual, o qual tem de, para fins de consultoria e assessoramento jurídicos, recorrer à Advocacia-Geral do Estado, por força do disposto no *caput* do art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ademais, é possível, mediante simples consulta ao sítio eletrônico da referida Advocacia-Geral do Estado, constatar que aquele órgão, a pedido do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, elaborou e, em 1º/12/2020, publicou o Parecer nº 16.281, que assim foi ementado (vou destacar):

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. ART. 169 DA CR/88. ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, E ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR (LC) 101/00. REPOSIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA E ATRIBUIÇÕES DE GRATIFICAÇÕES TEMPORÁRIAS ESTRATÉGICAS, COM IMPACTO FINANCEIRO. CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. COMPENSAÇÃO COM A INDICAÇÃO

DE VACÂNCIA DE CARGO EFETIVO. INVIABILIDADE JURÍDICA. PRECEDENTES DA CONSULTORIA JURÍDICA DA AGE. ÚLTIMOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. PODER EXECUTIVO ACIMA DO LIMITE MÁXIMO DE DESPESAS COM PESSOAL. RECONDUÇÃO AOS LIMITES PREVISTOS NA LRF. DECRETO ESTADUAL Nº 47.891, DE 20/03/2020. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA. EFEITOS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2020. APLICAÇÃO DO ART. 65, INCISO I, DA LRF. RESTRIÇÕES DOS ARTS. 22 E 23 DA LRF.

Pelas coincidências entre os dizeres da pergunta formulada na consulta e os trechos por mim destacados na ementa, percebe-se que as dúvidas da consulente podem ser solucionadas mediante simples leitura do referido Parecer nº 16.281.

Essas circunstâncias remetem a dispositivo do Regimento Interno, Resolução TCE nº 12, de 17/12/2008:

Art. 210-B A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada a Conselheiro, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade:

(...)

II – referir-se a matéria de competência do Tribunal;

...

Ora, configurado o pedido de consultoria e assessoramento jurídicos, e ausente o pressuposto indicado no referido inciso II, impõe-se o juízo de inadmissibilidade.

Assim, em preliminar, voto pela não admissão da consulta.

Publique-se e, a seguir, archive-se.

É como voto na admissibilidade, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Em função da douta manifestação do Conselheiro Gilberto Diniz, solicito o retorno dos autos ao meu gabinete.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

RETORNEM OS AUTOS AO GABINETE DO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DOS AUTOS
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 15/12/2021

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada eletronicamente pela Sra. Melissa Barcellos Martinelle, Diretora geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais, nos seguintes termos:

*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?*²

Preenchidos os requisitos estabelecidos nos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, admiti a consulta e a encaminhei, consoante previsto no § 2º do citado artigo, à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, que informou que este Tribunal não possui deliberações em tese que tenham enfrentado de forma direta e objetiva o questionamento formulado pelo consulente.

Na sequência, encaminhados os autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado para análise técnica do questionamento formulado, a unidade técnica sintetizou seus entendimentos nos seguintes termos:

- 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, observadas 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.

² A Consulente indicou como fundamentação da pergunta os seguintes dispositivos legais: §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal c/c o artigo 23 da Lei Complementar n. 101/2000.

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.”

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 22/9/21, ao me manifestar pela admissão da presente consulta, fui acompanhado pelos conselheiros Wanderley Ávila, Sebastião Helvecio, Cláudio Terrão e José Alves Viana, tendo o Conselheiro Gilberto Diniz, apresentado divergência nos seguintes termos:

A consulta procede de autarquia vinculada ao Poder Executivo estadual, o qual tem de, para fins de consultoria e assessoramento jurídicos, recorrer à Advocacia-Geral do Estado, por força do disposto no *caput* do art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ademais, é possível, mediante simples consulta ao sítio eletrônico da referida Advocacia-Geral do Estado, constatar que aquele órgão, a pedido do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, elaborou e, em 1º/12/2020, publicou o Parecer nº 16.281, que assim foi ementado (vou destacar):

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. ART. 169 DA CR/88. ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, E ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR (LC) 101/00. REPOSIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA E ATRIBUIÇÕES DE GRATIFICAÇÕES TEMPORÁRIAS ESTRATÉGICAS, COM IMPACTO FINANCEIRO. CARGOS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. COMPENSAÇÃO COM A INDICAÇÃO DE VACÂNCIA DE CARGO EFETIVO. INVIABILIDADE JURÍDICA. PRECEDENTES DA CONSULTORIA JURÍDICA DA AGE. ÚLTIMOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. PODER EXECUTIVO ACIMA DO LIMITE MÁXIMO DE DESPESAS COM PESSOAL. RECONDUÇÃO AOS LIMITES PREVISTOS NA LRF. DECRETO ESTADUAL Nº 47.891, DE 20/03/2020. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA. EFEITOS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2020. APLICAÇÃO DO ART. 65, INCISO I, DA LRF. RESTRIÇÕES DOS ARTS. 22 E 23 DA LRF.

Pelas coincidências entre os dizeres da pergunta formulada na consulta e os trechos por mim destacados na ementa, percebe-se que as dúvidas da consulente podem ser solucionadas mediante simples leitura do referido Parecer nº 16.281.

Essas circunstâncias remetem a dispositivo do Regimento Interno, Resolução TCE nº 12, de 17/12/2008:

Art. 210-B A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada a Conselheiro, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade:

(...)

II –referir-se a matéria de competência do Tribunal;

...

Ora, configurado o pedido de consultoria e assessoramento jurídicos, e ausente o pressuposto indicado no referido inciso II, impõe-se o juízo de inadmissibilidade. Assim, em preliminar, voto pela não admissão da consulta. Publique-se e, a seguir, archive-se. É como voto na admissibilidade, Senhor Presidente.

Aberta a divergência em relação à admissibilidade, solicitei o retorno dos autos ao meu gabinete.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de admissibilidade

Após detida análise das razões apresentadas pelo Conselheiro Gilberto Diniz, que entendeu que a Consulta, nos termos em que foi formulada deve ser inadmitida, entendo indispensável rever os pontos centrais que foram utilizados como fundamento de inadmissão. Vejamos:

1. que a consulta procede de autarquia vinculada ao Poder Executivo estadual, o qual tem de, para fins de consultoria e assessoramento jurídicos, recorrer à Advocacia-Geral do Estado;
2. que no sítio eletrônico da referida Advocacia-Geral do Estado, consta que a Consulente, à pedido do Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, elaborou e, em 1º/12/2020, publicou o Parecer nº 16.281 cuja matéria tratada coincide com os questionamentos formulados a esta Corte;
3. que as dúvidas da Consulente podem ser solucionadas pela leitura do parecer mencionado acima;
4. que as dúvidas da Consulente configuram pedido de consultoria e de assessoramento jurídicos;
5. que está ausente o pressuposto de admissibilidade constante no art. 210-B, §1º, II do Regimento Interno, Resolução TCE n. 12/2008, que exige que os questionamentos se refiram à matéria de competência deste Tribunal.

Inicialmente, quanto ao fato da Consulente possuir órgão próprio de Consultoria e Assessoria jurídicas e também de formular a este órgão questionamento semelhante ao enviado a este Tribunal através da Consulta em análise, não entendo serem estes fatos suficientes para inadmissão da Consulta.

Os questionamentos submetidos a este Tribunal devem ser formulados pelos legitimados elencados no art. 210, do Regimento Interno, sendo estes, em sua maioria, dirigentes ou representantes de órgãos ou entidades da administração pública, que normalmente possuem órgãos próprios de consultoria ou assessoramento jurídicos ou ainda pela própria assessoria jurídica, como no caso previsto no inc. IV, do art. 210.

Ao que parece, o fundamento da inadmissão se deve precipuamente ao entendimento de que o questionamento se afigura como pedido de assessoramento ou consultoria jurídica. E que tal configuração se deve ao fato do questionamento ter sido formulado também ao órgão de assessoramento jurídico da autarquia estadual, no caso à AGE.

Quanto a isso, não há no Regimento Interno desta Casa, qualquer óbice à formulação de Consulta de maneira concomitante à solicitação de parecer jurídico a outros órgãos ou entidades disponíveis ao Consulente. Sendo assim, o Consulente pode livremente apresentar suas dúvidas

a quem quer que ele tenha acesso para tanto. Inclusive, enxergo positivamente a busca de esclarecimento por parte do jurisdicionado pois pressuponho nela a tentativa de agir de maneira mais adequada e correta.

Neste ponto, proponho que pensemos no que leva um jurisdicionado a nos formular Consultas. A resposta que encontro é que ele tem dúvidas quanto à aplicação de disposições normativas referentes as matérias de nossa competência institucional. Como desdobramento deste raciocínio, considero que estas dúvidas surgem em virtude de fatos do cotidiano da Administração Pública vivenciados pelos gestores e servidores públicos.

Percebam que o que a norma regimental visa a coibir não é a solução dos fatos e dos casos concretos, pois não há outro propósito a guiar o administrador público ao formular Consultas, que não o de dirimir suas dúvidas quanto à aplicação de uma lei para poder aplicar esta lei. E também não é outro o propósito de existência desta natureza de processo no Tribunal de Contas que não o de elucidar o entendimento dos jurisdicionados acerca de normas de competência do Tribunal para garantir que eles ajam de maneira conforme ao direito.

É apenas diante dos fatos do dia a dia da Administração que as dúvidas quanto à submissão de fatos à norma jurídica surgirão. E é este momento da aplicação da lei que traz concretude ao direito. Talvez o Regimento Interno deveria ter sido mais claro ao vedar que tratemos de solucionar dúvidas atinentes a casos e fatos consumados.

Entendo que o que deve ser proibido é pronunciamentos que apontem soluções de casos concretos que futuramente poderão ser julgados por este Tribunal. Por este motivo as Consultas não devem identificar nomes, locais, pessoas ou situações específicas, restringindo-se a uma situação hipotética, a uma questão hipotética.

Mas de todo modo, o Regimento andou bem ao nos impor a verificação de requisitos de admissibilidade, entre eles, o de que a dúvida verse sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto (art. 210, §1º, III, Regimento Interno). Nesta linha, defendo que nossa análise se restrinja ao questionamento formulado, isso porque, o procedimento processual das Consultas, não prevê diligências, salvo as manifestações próprias da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para verificação do disposto no inciso V do § 1º do art. 210-B (art. 210-B, §2º, Regimento Interno) e, se o Relator entender necessário, da Unidade Técnica competente para analisar a questão sob aspecto técnico (art. 210-C, Regimento Interno).

Assim, o que o Regimento nos impõe é a verificação de que a dúvida verse sobre matéria em tese e esta verificação restringe-se à análise dos elementos trazidos no processo. Não nos cabe investigar a existência de eventual caso concreto que não tenha sido mencionado pelo Consulente, pois, ainda que o caso exista e, como já citei, provavelmente existe porque o administrador público não se conduz por abstrações, devemos nos ater à formulação textual da dúvida, pois esta sim deve atender à disposição regimental e versar sobre matéria em tese.

Posto isto, o simples fato do questionamento ter sido formulado ao órgão de assessoramento jurídico não determina que tal questionamento não tenha sido formulado em tese.

Art. 210-B A consulta será recebida, por meio de formulário eletrônico disponibilizado no Portal do Tribunal na internet, protocolizada, autuada, distribuída e encaminhada ao Relator, para análise dos pressupostos de admissibilidade, observados, no que couberem, os critérios do CAPÍTULO IV do TÍTULO IV deste Regimento.

§ 1º São pressupostos de admissibilidade:

(...)

III – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto;

No caso em comento a Consulta foi formulada em tese e a hipótese tratada é possível de ocorrer em qualquer órgão ou entidade sob nossa jurisdição. Vejamos:

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 questão versa sobre a possibilidade de uma entidade da administração indireta estadual realizar nomeações em cargos comissionados e afins compensando o impacto financeiro pela vacância de um cargo efetivo. Em síntese, trata-se exclusivamente de se esclarecer quais são as exigências constitucionais e legais para a nomeação em cargos comissionados e para a concessão de funções gratificadas e gratificações temporárias, já previstos em lei. Esta questão não se refere à situação específica ou individualizada. A dúvida importa a toda Administração Pública, tanto que em minha proposta de voto, sugeri tese que se aplica a qualquer autarquia, seja ela estadual ou municipal.

Nesta linha, devo reiterar meu posicionamento de que ainda que uma Consulta contenha um caso fático individualizável, **que não é o caso desta Consulta, excepcionalmente**, à critério do Pleno, a Consulta pode ser respondida quando interessar aos demais jurisdicionados do Tribunal, por revelar o indiscutível interesse público e social de algumas matérias.

Ainda neste ponto, devo destacar a distinção que releva os pareceres em Consultas deste Tribunal em relação a outros pareceres a que os nossos jurisdicionados ocasionalmente tenham como resposta: o caráter normativo.

Art. 210-A O parecer emitido sobre consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese. (Resolução n.12/2008 – TCEMG)

É o caráter normativo ínsito aos pareceres de Consultas que fornece ao Consulente e aos demais jurisdicionados desta Corte, a orientação pautada em segurança jurídica que eles precisam, pois é esta mesma Corte que analisará seus atos, nestas matérias de competência deste Tribunal.

Por fim, passo ao argumento de que a Consulta formulada carece do pressuposto de admissibilidade previsto no art. 210-B, § 1º, II do Regimento Interno, que exige que os questionamentos se refiram à matéria de competência deste Tribunal. Neste ponto, não me resta dúvida de que a matéria³ formulada é de nossa competência institucional pois trata de tema afeto à responsabilidade fiscal e à legalidade da realização de despesa com pessoal (art. 3º, III e IV, Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

Isto posto, preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B da Resolução 12/2008, acrescentado pelo art. 2º da Resolução n. 05/2014, conheço da consulta.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, pela ordem!

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra pela ordem, Conselheiro Gilberto Diniz.

³ 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?

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente,

O Relator trouxe, nesta assentada, interessantes argumentos sobre a não configuração, na consulta de que se trata, de caso concreto.

Nesta oportunidade, lembro que, no voto que proferi na Sessão de 22/9/2021, defendi a inadmissão da consulta não porque nela enxerguei caso concreto, mas sim porque detectei a existência de parecer da Advocacia-Geral do Estado que parece conter elementos suficientes para dar solução às dúvidas da consulente; e porque à Advocacia-Geral do Estado cabem – nos termos do *caput* do art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais – “as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo”.

De mais a mais, parece-me que, se este Tribunal entende por bem contribuir em consultoria e assessoramento jurídicos de órgãos do Poder Executivo estadual e de entidades a ele vinculadas, atrai para si a responsabilidade de pelo menos apurar a existência de manifestações da Advocacia-Geral do Estado pertinentes ao tema e sobre elas discorrer nas suas próprias manifestações, o que, no caso, não chegou a ser feito.

Ora, se assim não se faz, corre-se o risco de este Tribunal ser utilizado como instância revisora de manifestações da Advocacia-Geral do Estado.

É o que tenho a esclarecer sobre o voto que, na apreciação da admissibilidade da consulta, proferi na Sessão de 22/9/2021 e que mantenho agora.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu vou acompanhar o voto do Relator.

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

É, eu entendo também, senhor Presidente, como foi citado anteriormente pelo próprio Conselheiro Gilberto Diniz, no Regimento desta Casa, a não admissão, nos casos que não se admite consultas, salvo juízo do Relator.

Esse Relator entendeu a seu juízo que, nada melhor que o Tribunal de Contas, para esclarecer questões que, diga-se de passagem, não são as mesmas questões que foram levantadas pela Advocacia-Geral. Então, esse é o nosso entendimento.

Mérito

O questionamento formulado pela Consulente diz respeito à possibilidade legal de uma autarquia estadual realizar nomeações em cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias mediante compensação do impacto financeiro em razão da vacância de cargo de provimento efetivo. A dúvida foi fundamentada nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal c/c o artigo 23 da Lei Complementar n. 101/2000.

De início, cumpre mencionar que os dispositivos normativos que fundamentam a dúvida da Consulente referem-se ao controle de gastos com pessoal. O art. 169, da Constituição Federal

estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Os parágrafos especificados, §3º e §4º, estabelecem respectivamente as providências a serem adotadas pelos entes federados para cumprimento dos limites estabelecidos na lei complementar e a eventual consequência da perda de cargo pelo servidor estável, caso as medidas adotadas com base no parágrafo terceiro não sejam suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar.

A Lei Complementar a que se refere o texto constitucional é a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) cujo art. 23, mencionado pela Consulente, assim dispõe:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, 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 Constituição.

Já o art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, referido no supracitado art. 23, determina:

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. (Grifei.)

Retomando o questionamento formulado, verifico que a dúvida se relaciona com o controle de gastos com pessoal, na medida em que se busca esclarecimento sobre a possibilidade de se realizar nomeações para cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias mediante compensação do impacto financeiro em razão da vacância de cargo de provimento efetivo. Mais ainda, **o pronunciamento que se espera desta Corte é de que se a vacância de um cargo público reduz a despesa com pessoal e se esta eventual redução serviria para compensar financeiramente a despesa decorrente da nomeação em cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias e assim justifica-la.**

Dito isso, entendo que para responder à questão é preciso primeiro verificar o que se é exigido para realizar nomeações em cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias e, por último se alguma exigência para a nomeação seria suprida pela “compensação do impacto financeiro em razão da vacância de cargo de provimento efetivo”.

Nesta linha traçada, valho-me do excelente estudo elaborado pela Unidade Técnica que elencou as exigências constitucionais para a contratação de pessoal a qualquer título (art. 169, § 1º, I e II, CF), demonstrou a submissão das autarquias às regras da LRF (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF) e

indicou os dispositivos concernentes à responsabilidade fiscal no controle de gastos com pessoal a serem observados pelas autarquias estaduais (arts. 19, II, e 20, II, “c” da LRF; art. 3º da Instrução Normativa n. 01, de 18/04/01, desta Corte de Contas). Além disso, elucidou a questão da vacância de cargo público e sua relação com os gastos com pessoal, além de abordar a questão da exigência ou não de estimativa de “impacto financeiro”.

Quanto à nomeação para cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias prevê o texto constitucional as seguintes exigências:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º 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 título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

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. (Grifei.)

Ainda quanto às nomeações em análise, a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), referenciada no *caput* do art. 169, da CF impõe sua inclusão no somatório de gastos do ente federativo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: 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. (Grifei.)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal especifica ainda os limites da despesa com pessoal a serem observados pelos entes federados (arts. 18 e 19) além de estabelecer mecanismos de controle da despesa total com pessoal, alguns que, por oportuno, destaco a seguir:

Art. 21. **É nulo de pleno direito:**

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

[...]

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Grifei.)

Posto isso, temos que para a nomeação para provimento de cargos em comissão e para a concessão de funções gratificadas e de gratificações temporárias pelo órgão ou entidade da administração direta ou indireta, depende-se de prévia dotação orçamentária suficiente para

atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (§ 1º, I e II, do art. 169 da Constituição Federal). Além destas duas exigências, deverão ser observadas as balizas da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às despesas com pessoal, vez que as autarquias se submetem ao regime desta Lei (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF), assim como os cargos comissionados, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estão abrangidos pelo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da Lei.

No que se refere à vacância de cargo efetivo e as despesas com pessoal, em seu estudo, a Unidade Técnica teceu as seguintes considerações:

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. (Grifei.)

Como bem pontuado no estudo técnico, a vacância de cargo efetivo não acarreta, necessariamente, a diminuição nos gastos com pessoal, o que se verifica em diversos estatutos funcionais, não apenas no dos servidores do Estado de Minas Gerais⁴. Assim, quando a Consulente perquire sobre “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” **é preciso frisar que a vacância do cargo efetivo não gera necessariamente a diminuição da despesa com pessoal.**

Lado outro, destaco que, mesmo que haja a redução dos gastos com pessoal em razão da vacância de cargo efetivo, o “impacto-financeiro” é condição exigida para a criação de cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias e não para a nomeação nos já existentes e orçamentariamente previstos na Lei Orçamentária Anual. O art. 16 da LRF exige que os atos que criem ou aumentem despesas com pessoal sejam instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes da criação, sendo que a estimativa deve ser acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas além da declaração do ordenador da despesa de que o gasto tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II e art. 21, I da LRF).

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;

⁴ Lei Estadual n. 869/1952.

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

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Ainda quanto ao “impacto-financeiro”, na apreciação da Consulta n. 693503⁵, restou consignado 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, demonstrar a 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. (Grifei.)

Na Consulta n. 885888⁶ esta Corte entendeu que:

Assim, 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. Além disso, entendendo que também deverá ser demonstrado que a despesa é compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e que há dotação na Lei Orçamentária, a teor do

⁵ Consulta n. 693503. Rel. Cons. Moura e Castro. Deliberada na sessão plenária de 30/11/2005.

⁶ Consulta n. 885888. Rel. Cons. em exercício Gilberto Diniz. Deliberada na sessão plenária de 29/05/2013.

disposto nos incisos I e II do art. 169 da Constituição Federal e no § 4º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, esta Corte de Contas firmou orientação de que o aumento de pessoal depende da existência prévia de dotação orçamentária e de lei específica, conforme se verifica do parecer da lavra do Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, aprovado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 29/08/2007, *in verbis*:

“A Constituição brasileira estabeleceu, em seus arts. 37 a 41, algumas diretrizes e regras específicas que atinem ao pessoal da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além de dispor genericamente, no art. 169, sobre a contenção de gastos públicos no tocante ao pessoal.

(...)

A Constituição da República deixa, portanto, aos entes políticos da federação, a possibilidade de assegurar a seus servidores outros benefícios além daqueles previstos em seu Texto. A sistematização dos direitos e deveres do servidor e das vantagens a que faz jus deve estar contida no Estatuto do Servidor Público Municipal. 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 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.”(Grifei.)

Destaca-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal dispensa a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e das medidas de compensação somente em relação à revisão anual remuneratória prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, a teor do disposto no § 6º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000. (Grifei.)

Também no bojo da Consulta n. 652796⁷, consignou-se, ao analisar a assunção de novas despesas com pessoal, nos últimos meses de mandato, que:

[...] é de todos sabido que o escopo do art. 21, § 1º, é evitar que as administrações realizem despesas que serão depois amortizadas ou absorvidas pelas administrações posteriores. É um dispositivo de cunho eminentemente moral. Agora, na interpretação dessa regra moral, recomenda-se não se fazer uma interpretação literal. O que veda o legislador é assunção de despesa nova. E um conceito de despesa nova para esse fim não pode alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização preexistente aos 180 dias finais do mandato. **O provimento de um cargo não constitui despesa nova, por exemplo, se esse cargo já está criado em lei anterior, se essa despesa já está prevista no plano plurianual de investimentos, na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** O Legislador quer impedir é, rigorosamente, despesa nova, despesa que jamais foi prevista em qualquer planejamento. Esta, sim, é vedada.

[...]O que se impede é que um aumento concedido nos 180 dias restantes da administração, que não foi previsto num plano anterior de reestruturação de salário, quer dizer, uma

⁷ Consulta n. 652796. Rel. Conselheiro Sylo Costa. Deliberada na sessão plenária de 05/12/2001.

despesa absolutamente nova, seja imposta para ser cumprida pelo administrador posterior. Essa é a restrição. Portanto, **toda e qualquer despesa que foi previamente prevista, nomeação para cargos vagos, cargos que já existiam, é absolutamente regular.** (Grifei.)

Em síntese, são exigências para a nomeação em cargos comissionados e para a concessão de funções gratificadas e gratificações temporárias, já previstos em lei⁸:

1. prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 169, § 1º, I, da Constituição Federal);

2. autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal).

Destarte, já previstos em lei específica os cargos comissionados, funções gratificadas e gratificações temporárias, não se exige para as nomeações estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o que torna despiciendo também o cotejo entre a vacância de cargo efetivo e eventual diminuição de gastos com pessoal decorrente da vacância.

Além destas duas exigências, deverão ser observadas as balizas da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às despesas com pessoal, vez que as autarquias se submetem ao regime desta Lei (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF), assim como os cargos comissionados, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estão abrangidos pelo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da Lei, devendo as despesas decorrentes deles serem computadas para fins de aferição dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF.

Por fim, não é demais reiterar, a necessária observância das normas próprias do ente federado que tratam do provimento de cargos públicos e da concessão de gratificações e funções, que por sua vez devem estar em consonância com o art. 37, inciso V da Constituição Federal que estabelece que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

III – CONCLUSÃO

Isso posto, assim respondo ao questionamento formulado pelo consulente:

a) as autarquias se submetem ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF), assim como os cargos comissionados, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estão abrangidos pelo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da Lei, devendo as despesas decorrentes deles serem computadas para fins de aferição dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF do poder executivo respectivo, observadas as ressalvas constantes no art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF;

⁸ A Unidade Técnica citou, à título de exemplo, a previsão contida no art. 13, da LDO do Estado de Minas Gerais:

A respeito do inciso II, do § 1º do art. 169 da CR, vale mencionar, a título meramente ilustrativo, a prescrição contida no art. 13 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.

b) A mera vacância do cargo público não acarreta, necessariamente, em diminuição nos gastos com pessoal;

c) 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:

c.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;

c.2) da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente a despesa e aos acréscimos dela decorrente (art. 169, §1º, I da Constituição Federal), além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, §1º, II da Constituição Federal);

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

É como voto.

CONSELHEIRO EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 16/2/2022**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Melissa Barcellos Martinelle, diretora geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais, em que expressa a seguinte dúvida:

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?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 15/12/21, a presente consulta foi admitida e, no mérito, o relator, conselheiro Durval Ângelo, propôs respondê-la nos seguintes termos:

- a) as autarquias se submetem ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, § 3º, I, “b”, LRF), assim como os cargos comissionados, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estão abrangidos pelo conceito de despesa com pessoal previsto no art. 18 da Lei, devendo as despesas decorrentes deles serem computadas para fins de aferição dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF do poder executivo respectivo, observadas as ressalvas constantes no art. 22, parágrafo único, incisos I e IV da LRF;
- b) A mera vacância do cargo público não acarreta, necessariamente, em diminuição nos gastos com pessoal;
- c) 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:
 - c.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;
 - c.2) da existência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente a despesa e aos acréscimos dela decorrente (art. 169, §1º, I da Constituição Federal), além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, §1º, II da Constituição Federal);
 - c.3) da observância das regras previstas na Lei Complementar n. 101/2000, com relação às despesas com pessoal.

Acompanharam o voto do relator o conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o conselheiro Wanderley Ávila. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise detida dos autos, considero que o voto apresentado pelo relator apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo, razão pela qual acompanho sua conclusão.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanho integralmente o voto do relator e respondo o consulente no mesmo sentido.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, no mérito, não tenho objeções relevantes ao parecer conforme exposto no voto do Relator.

Levando isso em conta, para a conclusão do parecer deste Tribunal, permito-me apenas propor a inclusão de uma letra “d”, nestes termos:

d) “Inviabilidade jurídica de se admitir, como medida compensatória de impacto financeiro decorrente do provimento de cargos em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas, a comprovação de redução de despesas em decorrência de vacância de cargo de provimento efetivo” (conclusão do Parecer nº 16.281, elaborado pela Procuradora do Estado Nilza Aparecida Ramos Nogueira, aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica Wallace Alves dos Santos e pelo Advogado-Geral do Estado Sérgio Pessoa de Paula Castro, publicado em 1º/12/2020, disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, acesso em 10/2/2022).

E, finalmente, permito-me propor acréscimo de comando às nossas unidades administrativas competentes, nestes termos:

Cumpram-se as disposições regimentais aplicáveis, especialmente as do art. 210-D e art. 210-E, intimando-se por meio eletrônico, além da consulente, Diretora-Geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais, também o Advogado-Geral do Estado e a nossa Superintendência de Controle Externo.

São as propostas que apresento aos meus pares, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, concordo com as sugestões trazidas ao nosso voto que seriam incorporadas, porque o que nós queremos, quando se faz uma consulta, acho que em todas as consultas deste Tribunal, é que a questão fique esclarecida, que o jurisdicionado tenha segurança da sua ação como agente público, no momento em que a gente vive com muita insegurança, onde julgados são variáveis, não só em tribunais superiores, até em Brasília.

Então, acolho. Acho que clareia mais, que esclarece e a referência, também, ao parecer da AGE acho correta.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Vou consultar ao Conselheiro Adonias, que votou acompanhando o Relator.

O Senhor acolhe também a proposta do Conselheiro Gilberto?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Sim, senhor Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Pela mesma forma, senhor Presidente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também acompanho o voto do Relator, que acolheu os acréscimos do Conselheiro Gilberto Diniz.

FICA APROVADO O PARECER DA CONSULTA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA)

* * * * *

sb/rp/fg

