

PROTOCOLO Nº: 395684/24
ORIGEM: MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO: DAYANE SOVINSKI RODRIGUES
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 364/24

***Ementa:** Pleito de exame de nomeações de aprovados em concurso público após a recondução ao limite legal dos índices de gastos com pessoal. Autuação como consulta, com subsequente formulação de questionamento. Admissão de aprovados em concurso público condicionada ao respeito aos limites de despesas com pessoal e à vedação de aumento de despesas nos últimos 180 dias de mandato, conforme disposição da LRF.*

Trata-se de expediente autuado como Consulta, apresentado em 03 de junho de 2024, pela gestora do MUNICÍPIO DE IMBAÚ, Prefeita DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, por meio do qual pretendeu que esta Corte de Contas analise o mérito do RAT nº 402881/23, após a adoção das medidas necessárias à recondução ao limite legal dos índices de gastos com pessoal.

Na petição inicial (peça 04), declara a gestora que o Município, após medidas administrativas, conseguiu reduzir o índice de despesas com pessoal, conforme havia sido determinado por esse Tribunal de Contas, para possibilitar as nomeações dos aprovados.

Afirma que o valor atual de despesas total com o pessoal está no montante de R\$ 25.862.359,49, porcentagem RCL ajustada em 45,64%, ou seja, dentro do limite legal, conforme documento anexado à peça 4.

Por meio do Despacho nº 611/24-GCAZ (peça 06), o Relator considerou “*que não há quesitos da dúvida, está ausente o parecer jurídico da Consulta e a formulação da questão não é em tese, mas caso concreto, em desconformidade com os incisos II e IV e V do art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal que regulam a matéria*”.

Não obstante, oportunizou a emenda à petição inicial para o correto preenchimento dos requisitos legais da Consulta, aplicando subsidiariamente o art. 321 do CPC/2015.

À peça 09, o ente municipal complementou o pedido inicial, asseverando requerer a presente consulta *“para sanar a dúvida quanto a regularidade para realizar as nomeações dos aprovados no Concurso Público 001/2023, para provimento dos cargos de Contador e Fiscal de Tributos, considerando que o Município regularizou o índice de despesas com pessoal, estando atualmente reestabelecido ao patamar de normalidade permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

Assim apresentou o seguinte quesito:

Pode o Município nomear os aprovados no concurso público 001/2023, considerando o índice atual de despesas com pessoal, sem que haja descumprimento de norma legal?

Na ocasião juntou-se aos autos o Parecer Jurídico exarado pela Assessoria Jurídica Municipal de Imbaú (peça 10), cuja conclusão foi de que:

“(...) o Município de Imbaú valendo-se dos mecanismos de controle alcançou a redução almejada, ou seja, o Município, respondeu e sanou os achados do RAT 402881-23, que naquele momento após análise do índice de despesas com pessoal concluiu pela suspensão das nomeações objeto do RAT nº 40288- 1/23, até que o índice de despesas com pessoal do Município fosse reestabelecido ao patamar de normalidade permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme instrução nº 169/23 do CAGE.”

Após a complementação da inicial (peça 09) e o envio do Parecer Jurídico (peça 10), por meio do Despacho nº 829/24 (peça 12), o Relator admitiu o expediente como consulta, aduzindo que ainda que se trate de assunto concreto enfrentado pela municipalidade, *“encarando a questão de forma genérica e pelo interesse público da questão, o tema diz respeito ao fato de o município após a regularização do índice de despesas de pessoal, que foi glosado por este Tribunal,*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

poder ou não realizar concurso público, dentro do seu limite orçamentário, diante da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Assim, recebeu a consulta e encaminhou os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e a este Ministério Público de Contas.

Em sua primeira manifestação, por meio da Instrução nº 5405/24 (peça 14), a CGM destacou dois pontos sobre o teor da presente consulta:

“A um, o questionamento não se refere a realização de um concurso público, mas sim, a realizar as nomeações decorrentes de um concurso público já realizado no ano de 2023 e ressalte-se objeto de fiscalização por parte desta Corte – PROTOCOLO RAT 402881-23.

A dois, o resultado desta fiscalização em relação as nomeações encontram-se na Instrução 14533/23 – CAGE, peça 68 do PROTOCOLO RAT 402881-23. E aqui há um apontamento importante já que diz respeito direto com o questionamento realizado neste expediente, nomeações nos cargos de contador e fiscal de tributos. Transportamos de lá:

6- Os documentos orçamentários não estão adequados. Portanto, a Origem deve apresentar manifestação nos termos das Informações nº 84/23 e 89/23 – CAGE (mov. 49-50).

Resposta da Origem

Em resposta ao apontamento supra a Origem declarou que foram tomadas diversas medidas para a redução de gastos com pessoal, sendo exonerados funcionários comissionados e alterando legislações a fim de se adequar aos parâmetros estabelecidos pela LRF.

Análise da CAGE

Tendo em vista o conteúdo do DECRETO MUNICIPAL Nº 277/2023 DE 25 DE AGOSTO DE 2023 (mov. 65) e do DECRETO MUNICIPAL Nº 237/2023 DE 04 DE AGOSTO DE 2023 (mov. 64), **entende-se pela superação da irregularidade.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cargos Oferecidos no Edital

Cargo/Emprego/Função	Especialidade	Distribuição	Remuneração	AC	PCD	AFRO	Índio	CR
Contador - Contador	Ensino Superior Completo na área de Ciências Contábeis e registro no CRC	Centralizado	R\$7763.57	1				N
Fiscal de Tributos - Fiscal de Tributos	Ensino Médio Completo	Centralizado	R\$1728.90	1				S

A luz de tais apontamentos considerou a douta CGM que “o presente expediente não se trata de consulta, mas sim refere-se ao Protocolo RAT 40288-1/23” e, portanto, sugeriu o encaminhamento dos autos à CAGE para sua manifestação.

Não obstante, indicou que:

“Se após, entender que se trata de consulta a ser enfrentada, desconsiderando o fato concreto apresentado, que envolve ação fiscalizatória já realizada por esta corte, solicitamos a delimitação da tese, que entendemos que centraliza-se na a (sic) pergunta sobre a possibilidade de nomear concursados após o índice de despesa de pessoal ter retornado ao limite legal da LRF.”

Por fim, sugeriu que se houver aceite do protocolo como consulta, que os autos sejam remetidos à Escola de Gestão Pública para juntada de informação sobre a existência de Prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, consoante dispõe o art. 313, § 2º do RI.

Através do Despacho nº 1359/24-GCAZ (peça 15), o d. relator encaminhou os autos à Escola de Gestão Pública (EGP) para manifestação.

À peça 16, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões, com e sem força normativa, que contribuem para a análise do tema em exame¹.

Na sequência, por meio do Despacho nº 1401/24-GCAZ, os autos foram novamente remetidos à CGM e, após, a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Na Instrução nº 5773/24-CGM, a unidade técnica pondera que, **“desconsiderando todos os fatos concretos apresentados pelo consulente, a questão posta restringe-se a saber se o ente municipal estando dentro dos limites**

¹ CONSULTA n.º 250275/2023, Acórdão n.º 1923/2024, Tribunal Pleno; CONSULTA n.º 832109/2019, Acórdão n.º 3848/2020, Tribunal Pleno; ADMISSÃO DE PESSOAL n.º 411844/2022, Acórdão n.º 370/2024, Primeira Câmara; ADMISSÃO DE PESSOAL n.º 27065/2018, Acórdão n.º 2142/2020, Segunda Câmara; CONSULTA n.º 694257/2021, Acórdão n.º 2240/2022, Tribunal Pleno; ADMISSÃO DE PESSOAL n.º 365497/2019, Acórdão n.º 4194/2019, Tribunal Pleno

legais do índice de despesa de pessoal, após ter aplicado ações de diminuição dos valores gastos com pessoal, pode nomear servidores aprovados em concurso público.”

Nesse contexto, a CGM abordou o teor dos artigos 19, 20 e 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como destacou os Acórdãos nº 4149/19 - Tribunal Pleno² e nº 979/20 - Segunda Câmara³, a fim de responder a presente consulta nos seguintes moldes:

“(...) esta Unidade opina pela resposta do presente questionamento pela possibilidade de nomeação de servidores aprovados em concurso público estando o índice de pessoal abaixo do limite prudencial estipulado pela LRF, nos termos acima expostos, e ainda, obedecendo todas as normas orçamentárias que regem o planejamento da gestão fiscal do ente público (leis locais sobre a matéria, incluindo LDO, PPA e LOA e quadro de servidores públicos do município).

Por fim, ressalta que *“a resposta não tem o condão de analisar as questões pontuadas na ação fiscalizatória presente no RAT 402881-23, nem tampouco adiantar a análise dos atos de contratação que deverão vir em protocolo específico de admissão de pessoal através do SIAP para fins de registro.”*

É o relatório.

Preliminarmente, corrobora-se com o entendimento da unidade técnica de que a presente consulta está intrinsecamente ligada a fatos analisados nos autos do RAT nº 40288-1/23, de modo que até mesmo as exatas admissões nos

² EMENTA: Admissão de Pessoal. Análise fase 4 do SIAP. Edital nº 1/2019. Concurso Público municipal. Índice de despesa com pessoal acima do limite prudencial definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ratificação de medida cautelar para o fim de suspender novas nomeações até a recondução ao percentual permitido pela LRF, exceto aquelas já ressalvadas na parte final do inciso IV, parágrafo único do art. 22 da LRF.

³ [...] No tocante às nomeações realizadas em período vedado pela Lei Fiscal, diante da ausência de indícios de má-fé, e das justificativas constantes na peça n o 69, de que duas dessas nomeações terem decorrido de aposentadorias de servidoras lotadas na área de saúde e educação, também acolho o opinativo técnico exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, quanto ao seu registro, ainda que excepcionalmente, já que houve a redução das despesas até o final do semestre de 2019, ficando dentro do percentual de alerta de 90%, correspondendo a 50,08% da Receita Corrente Líquida (RCL). [...]

cargos questionados pela Consulente (Contador e Fiscal de Tributos) já foram inicialmente analisadas naqueles autos (Instrução nº 14533/23 – peça 68 do RAT nº 40288-1/23), cuja conclusão da CAGE foi pela “*superação da irregularidade*”.

6- Os documentos orçamentários não estão adequados. Portanto, a Origem deve apresentar manifestação nos termos das Informações nº 84/23 e 89/23 – CAGE (mov. 49-50).

Resposta da Origem

Em resposta ao apontamento supra a Origem declarou que foram tomadas diversas medidas para a redução de gastos com pessoal, sendo exonerados funcionários comissionados e alterando legislações a fim de se adequar aos parâmetros estabelecidos pela LRF.

Análise da CAGE

Tendo em vista o conteúdo do DECRETO MUNICIPAL Nº 277/2023 DE 25 DE AGOSTO DE 2023 (mov. 65) e do DECRETO MUNICIPAL Nº 237/2023 DE 04 DE AGOSTO DE 2023 (mov. 64), **entende-se pela superação da irregularidade.**

Naqueles autos, consta na Informação nº 169/23 (peça 67) que através da Fiscalização por Acompanhamento nº 154/23, realizada sobre a documentação orçamentária e financeira que embasou os atos preparatórios do concurso público nº 01/2023 objeto do presente Requerimento de Análise Técnica - RAT nº 40288-1/23, verificou-se que o ente estaria com o índice de despesa com pessoal em 53,09% (2º semestre/2022) e em 56,80% (1º semestre/2023), portanto, acima do limite prudencial e máximo exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

As referidas constatações resultaram no achado nº 2.1 “**Irregularidade nas contratações pretendidas quanto ao aumento da despesa com pessoal**”.

Em resposta, o ente municipal informou que adotou medidas como a edição dos Decretos Municipais nº 237, de 04 de agosto de 2023 e nº 277, de 25 de agosto de 2023, suspendendo as nomeações objeto do RAT nº 40288-1/23 até que município reconduza o índice de pessoal aos patamares permitido pelo Lei de Responsabilidade Fiscal e implementando as medidas para retorno do índice de

despesas com pessoal elencadas no art. 169, § 3º, I, da CF/88⁴, dentre outras diligências.

Diante das justificativas apresentadas e medidas adotadas pelo Município de Imbaú acerca das irregularidades objeto do achado **“Irregularidade nas contratações pretendidas quanto ao aumento da despesa com pessoal”**, foi encerrada a fiscalização nº 154/23, uma vez que o item foi confirmado e sanado, com a ressalva de que a validação ou não das admissões pretendidas ocorrerá no curso da análise do processo de Requerimento de Análise Técnica nº 40288-1/23.

Uma vez apresentado todo o contexto fático que ensejou o questionamento em exame, embora entenda-se dispensável a autuação da presente consulta, considerando o atual *status* do andamento do processo, com a devida instrução da unidade técnica, adentra-se ao mérito da questão submetida à análise desta Corte de Contas, qual seja:

O ente municipal, estando dentro dos limites legais do índice de despesa de pessoal, após ter aplicado ações de diminuição dos valores gastos com pessoal, pode nomear servidores aprovados em concurso público?

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) introduziu o conceito de despesas com pessoal nos seguintes moldes:

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.

⁴ 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. [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [...]

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#).

A referida norma também definiu limites percentuais para a despesa com pessoal em cada ente da federação, baseados em sua Receita Corrente Líquida (art. 19 da LRF).

No âmbito municipal, a legislação estabelece que os gastos com pessoal não podem exceder o percentual global de 60% da receita corrente líquida – RCL (art. 19, III). Deste montante, 6% do percentual global é atribuído ao Poder Legislativo (art. 20, inciso III, alínea “a”) enquanto 54% do percentual global é atribuído ao Poder Executivo (art. 20, inciso III, alínea “b”).

Considerando esses índices, a LRF aponta um limite prudencial de 95% do valor global, analisado ao final de cada quadrimestre.

	PRUDENCIAL (95%)	GLOBAL (100%)
EXECUTIVO	51,30%	54%
LEGISLATIVO	5,70%	6%

Uma vez descumprido o referido índice, o ente incorrerá nas seguintes vedações:

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.

Além disso, conforme previsão do *caput* do art. 23 da LRF, ultrapassado o limite total de gastos com pessoal, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, dentre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

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.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

[...]

Além dos dispositivos supracitados, destaca-se que outras circunstâncias devem ser observadas antes da admissão de pessoal pela Administração Pública, por exemplo, as normas relativas às vedações de final de mandato⁵.

⁵ Este Tribunal de Contas já disponibilizou o Manual de Encerramento de Mandato, um documento que reúne as principais vedações e medidas específicas a serem observadas no final da gestão. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-encerramento-de-mandato-2024-jurisdicionado/353729>

Nesse contexto, o **art. 21 da LRF**, a partir da **redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020**, prevê expressamente a **proibição de qualquer ato que represente aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato** do titular de Poder ou órgão autônomo (art. 21, II, LRF), **ou ato que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato** (art. 21, III, LRF).

Também é vedada a edição ou sanção de norma contendo alteração, reajuste ou reestruturação do quadro, bem como **nomeação de aprovados em concurso público que resulte em aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato** (art. 21, IV, “a”, LRF) ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato (art. 21, IV, “b”, LRF).

Na forma do § 1º do art. 21 da LRF, incluído pela LC nº 173/2020, essas restrições devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgãos autônomos.

Importante frisar que, em consequência ao descumprimento da referida norma, os atos que caracterizaram o aumento em período vedado serão considerados nulos de pleno direito, consoante dispõe o *caput* do art. 21.

O ato pode, inclusive, configurar crime previsto no artigo 359-G do Código Penal:

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura ([Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000](#))

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: ([Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000](#))

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. ([Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000](#))

Portanto, considerando tratar-se de último ano de mandato, a legalidade nas admissões decorrentes do Concurso Público nº 001/2023 está condicionada à adequação no limite legal de índice de despesas com pessoal e igualmente ao art. 21 da LRF.

Diante dos dispositivos supracitados, este Ministério Público de Contas acompanha as considerações da Instrução nº 5773/24-CGM quanto ao necessário enquadramento no índice de despesas com pessoal estabelecido na LRF.

Contudo, acresce a consideração de que, tratando-se de último ano de mandato, deve-se observar também as vedações de aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, nos termos do art. 21 da LRF.

Desta forma, opina-se pela resposta à presente Consulta nos seguintes moldes:

A legalidade das admissões de servidores aprovados em concurso público depende do adequado enquadramento do ente público aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além da observância à vedação prevista no art. 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que impede o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas