

## PARECER 51/2001

Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do *mandato*. Pedido de orientação técnica. Textos legais exigem interpretação sistemática, sob pena de deturpação dos fins por eles pretendidos. A Lei de Responsabilidade Fiscal visa coibir a prática, pelo administrador, de atos atentatórios ao *interesse público* mas, jamais, a paralização da administração. A regra geral de proibição de aumento de *despesas com pessoal* no período circunscrito pelo parágrafo único do art. 21 da LRF não veda a mera prática de atos administrativos vinculados, que apenas concretizam comandos legais, caracterizando *poder-dever* do administrador de realizar os fins essenciais da administração pública.

Por determinação do Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente, vêm à Auditora, para exame e emissão do respectivo parecer, os Processos n<sup>os</sup> 5010-02.00/01-6 e 4971-02.00/01-6, que tratam de Pedido de Orientação Técnica, facultada pelo art. 140 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, quanto à exata compreensão do contido no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata do aumento das despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do *mandato* do titular do respectivo Poder.

Motiva o pedido a complexidade do contido naquele dispositivo da LRF, de modo que se faz necessário esclarecer o que é permitido, ou não, em termos de *despesa com pessoal*, nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato dos gestores públicos, em especial com relação à elevação de despesa com pessoal no período de julho a dezembro/2001, com destaque para: “*provimento de cargos e realização de concurso público; concessões de promoções, vantagens e ajudas de custo; designações de FG e substituições; concessões de gratificações de permanência, despesas gerais; concessão de diárias, indenizações de veículos, auxílio-funeral, despesas com estagiários, a terceirização de serviços, honorários,*

*despesas de custeio tais como comunicação, luz, água, material de expediente, material de limpeza e higiene, etc.*”, como arrolado às fls. 2/3, Processo nº 5010-02.00/01-6.

A matéria é examinada pela Consultoria Técnica, de forma conjunta para os dois processos, na Informação nº 078/2001 - constante do Processo nº 5010-02.00/01-6, iniciando pela abordagem do que se entende como *despesa com pessoal*, no âmbito do Tribunal de Contas, conforme orientação já consolidada, delas se excluindo as “*diárias e ajudas de custo, despesas com estagiários, terceirizações de mão de obra*”, a que acrescentam o *auxílio-funeral* e as *indenizações pelo uso de veículo particular, as despesas de custeio, tais como despesas gerais, comunicação, energia elétrica, água, material de expediente, material de limpeza e higiene*”, porque não se caracterizam como *despesas com pessoal*. Com relação à *Gratificação de Permanência*, paga aos servidores do Tribunal de Contas e criada pela lei estadual nº 9.021/90, também a excluem da classificação como *despesa com pessoal*, por nela vislumbrarem cunho *indenizatório*. Excepcionam da vedação, igualmente, a realização de concursos públicos, a concessão de vantagens ( incisos I e III do art. 85 do Estatuto) e provimento de cargos, efetivos ou em comissão, sempre que previstos em lei anterior ao período de vedação da LRF, hipótese que igualmente justificaria a concessão de reajustes ou reposições salariais, neles se incluindo a revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da CF, desde que a respectiva lei autorizadora seja anterior ao prazo fixado na LRF. Ainda, e com fundamento nos Pareceres nºs 69 e 70/2000, dão pela possibilidade da contratação emergencial de servidores por excepcional interesse público e pela concessão de promoções.

Arrolam, a seguir, despesas que entendem devam ser consideradas como *de pessoal* e que estariam vedadas no período em exame: 1) *honorários*, pagos ao servidor por ser membro de banca de concurso ou pratique atividade a ele vinculada, treinamento de pessoal, exercício de função de professor, em cursos legalmente instituídos, conforme classificação do art. 85, inciso IV e art. 121, do Estatuto do Servidor Público estadual; 2) designação de exercentes de *funções gratificadas* e suas *substituições*, excepcionando as criadas antes do período de vedação e desde que as substituições sejam imprescindíveis(fl.64). Deixam claro que entendem admissível a realização de concurso público no período em questão porque não acarreta, *por si só, aumento de despesa com pessoal* (fl. 39).

Fazem, ainda, referência a artigo da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente publicado na Revista *Interesse Público*, nº 9/2001, sob título “*Algumas Questões Jurídicas Controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000 - Controle da Despesa Total com Pessoal, Fiscalização e Julgamento da Prestação de Contas da Gestão Fiscal*”, em que diversos itens ora examinados já mereceram a devida apreciação.

Concluem, a final, por admitir a edição dos seguintes atos administrativos, pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente, no período de 05 de julho a 31 de dezembro de 2001: *realização de concurso público, nomeação para o provimento de cargos, efetivos ou em comissão, desde que tenham sido criados até 04 de julho de 2001; designação de exercentes de funções gratificadas e de substitutos, destas, e de cargos em comissão, desde que criadas até 04 de julho de 2001; concessão de vantagens (incisos II e III, do art. 85, do Estatuto), desde que criadas até 4/7/2001; promoções*. Ressaltam que as situações tópicas examinadas não esgotam o tema que está sujeito, ainda, a modificações por força de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que virão a ser firmados.

O processo, após, nos termos regimentais, é remetido à Auditoria, cabendo à firmatária, por distribuição, seu exame e emissão do respectivo Parecer.

É o relatório.

A matéria posta sob exame refere-se à interpretação do contido no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 - a LRF, com a seguinte redação:

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

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

*“o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.*

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

Esta é uma das vedações previstas para o último ano de gestão dos titulares dos respectivos Poderes ou órgãos discriminados no art. 20 da lei (a que se acrescenta o contido no art. 42), dentre os quais se incluem os Presidentes dos três Poderes, nos respectivos níveis federados, assim como Presidentes de Tribunais de Contas e chefes do Ministério Público.

Diga-se de passagem que, para a lei, é irrelevante distinguir entre titulares de mandato eletivo popular (tais como Prefeitos, Presidentes de Câmaras de Vereadores, etc.) a eles restringindo o endereçamento da norma legal, como alguns pareciam entender quando do advento da lei, e titulares de órgão ou Poder, com mandatos outorgados *intra classe, ad referendum* de outros órgãos ou Poderes de decisão, tais como Presidentes de Tribunais, de Ministério Público, Procuradorias-Gerais, etc. A lei é endereçada indistintamente a **todo** titular de órgão ou Poder.

No que diz com a interpretação do contido no parágrafo único do art. 21 da LRF, se sua leitura for efetuada somente sob o viés da literalidade do que nele se contém, ter-se-ia que a lei impediria todo e qualquer ato que acarretasse aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do gestor público responsável. Isto significaria, portanto, reduzir o respectivo mandato em seis meses, haja vista que, a partir daí, nada mais caberia gerir, restando ao administrador somente manter o *statu quo ante*. Desta singela observação já se vê que não é isto que a lei determina - e nem poderia determinar -, porque não lhe cabe o direito de reduzir mandatos constitucional e legalmente instituídos.

Daí se tem que a compreensão do texto do parágrafo único do art. 21 em exame demanda métodos hermenêuticos para sua perfeita inteligência, cujo ponto de partida é a determinação do *telos* daquele dispositivo.

A hermenêutica jurídica, como se sabe, é um processo de concretização da norma jurídica através do qual se busca dar resposta à uma questão de fato apresentada, caso presente. Em verdade, a *“interpretação é como uma sombra que adere ao Direito, pois, do mesmo modo que o corpo não pode se livrar de sua sombra, o Direito não se realiza sem sua interpretação”*<sup>1</sup>. O que o hermeneuta busca é dar um sentido funcional à norma, através de uma atividade hermenêutica que priorize, o mais possível, a intenção prática pretendida da situação inserida na norma jurídica. Neste processo, o fundamental é a idéia de ordem e de coerência sistemática, o que levará o intérprete a *“optar pelo sentido que seja mais adequado à própria razão de ser ou objetivo prático a que ela se destina”*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ROYO, Javier Pérez, *apud*, DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. *Constituição e Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte : Mandamentos, 1998, p. 19.

<sup>2</sup> DINIZ. Márcio Augusto Vasconcelos. *Op. cit.*, p. 233.

Assim, e na esteira de Savigny, é necessário que a aplicação da lei à realidade se submeta a um processo intelectual, devendo o intérprete da norma jurídica buscar perceber integralmente o *espírito da lei*, revelando-a aqueles a que se refere, “os quais devem se colocar sob o ponto de vista do legislador, reproduzir artificialmente as suas operações mentais e recompor a lei em sua inteligência”, porque

*“Tal es el procedimiento de la interpretación que puede, por tanto, definirse de esta manera: la reconstrucción del pensamiento contenido em la ley. Sólo por este medio se llega al conocimiento cierto y completo de ella y se está en situación de cumplir el objeto que la misma se propone”*<sup>3</sup>.

Do que se disse, chega-se à conclusão, como já ressaltado em incontáveis Pareceres desta Auditoria, que dispositivos normativos não devem ser interpretados de forma isolada, tópica, mas, sim, sistemática.

Destarte, a interpretação sistemática do contido no parágrafo único do art. 21 levará em conta o conjunto das normas da LRF e, em especial, os preceitos da Constituição Federal, constantes de seus artigos 37, *caput*, e 70, com destaque para os princípios da *moralidade* e da *eficiência*, o princípio da *legitimidade*, bem como o disposto no art. 169, § 1º, vetores que são do agir da administração pública.

Desta forma, se a própria LRF em seu art. 45 determina ao administrador o dever de preservar o patrimônio público, prioritariamente à assunção de novos projetos, daí já se evidencia que o contido no parágrafo único do art. 21 não pode ser lido de forma literal, o que inviabilizaria a exigência posta no art. 45, na medida em que a preservação do patrimônio público perpassa, também, por aumento de despesas com pessoal a serem contraídas inclusive nos 180 dias anteriores ao final do mandato.

Portanto, e repisa-se, a norma do parágrafo único do art. 21 da LRF tem de ser compreendida dentro do espírito orientador de sua edição, que é a instituição de um regime de gestão fiscal responsável, cuja idéia subjacente “é, sempre, a de impor limites”, sendo a regra matriz das *despesas com pessoal* “garantir que elas sejam realizadas em consonância com o que prevêem o plano

---

<sup>3</sup> SAVIGNY, F. C., *Sistema del derecho romano actual*, t.1, § XXXIII, *apud* DINIZ, Márcio, op. cit. p. 244.

*plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias”* <sup>4</sup>. O que a lei exige é uma cultura política nova, de modo que a competência do administrador público será dimensionada pela “*disciplina e pela **responsabilidade** com que são geridos os recursos públicos só permitindo que se gaste aquilo que a sociedade, **de forma transparente**, esteja efetivamente disposta a custear”* <sup>5</sup>.

Assim sendo, o objetivo da norma legal em comento é reprimir o uso privado dos bens e dinheiros públicos, o que significa *despesa com pessoal* despida de moralidade e legitimidade porque, de forma direta e indireta, estará a beneficiar o gestor, seja com relação a futuros mandatos eletivos, seja sob o manto de eficiência de sua administração, contabilizando, assim, o “bônus” das benesses irregularmente concedidas às custas de legar, aos seus sucessores, as despesas que tornam ilegal sua gestão, indevidamente “eficiente e exitosa”, inviabilizando, até, gestões posteriores. É exatamente esta ilicitude de conduta que a lei veda, como bem esclarece o estudo realizado pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente Dr. Helio Saul Mileski, intitulado “*Algumas questões jurídicas controvertidas da lei complementar nº 101, de 05-05-2000*”, quando, ao analisar o contido no parágrafo único do art. 21 da LRF, assim se manifesta:

*“Pela generalidade aparente da norma, em princípio, parece estar vedada a expedição de todo e qualquer ato, posto que a norma expressa a nulidade “do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato”, sem proceder delimitação ou admitir exceções ao regramento. Não me parece ser este o objetivo do regramento da lei, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade. Conforme já salientei no presente trabalho, a norma tem cunho de moralidade pública, no sentido de ser evitado o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros. Dessa forma, a questão da nulidade prevista no parágrafo único, conforme o acima especificado, tem de ser visualizada consoante o princípio constitucional da proporcionalidade, com o ato praticado pelo administrador sendo entendido na correlação que deve existir entre a conseqüência prevista, a finalidade buscada pela norma e os meios utilizados pelo agente”*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Parecer do Relator do Projeto da LRF no Senado Federal, Sen. Álvaro Dias - *n CD room do BNDES “Responsabilidade Fiscal”*.

<sup>5</sup> Ministro MARLUS TAVARES, *in CD room BNDES*.

<sup>6</sup> Publicado na Revista *Interesse Público*, São Paulo : Ano 2, nº 7, jul/set/2000, p. 21/22.

O elemento, portanto, que balizará a subsunção, ou não, do ato administrativo que acarreta aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato, indispensável para conferir-lhe a necessária legitimidade, será, sempre, a urgente satisfação do interesse público. Por interesse público entenda-se, inclusive, a continuidade dos serviços prestados pelo órgão ou Poder o que demandará, sem dúvida, o provimento de cargos e a realização de concurso público, designações de funções gratificadas e substituições, pagamento de ajuda de custo, concessão de gratificação de permanência, dentre outros itens, mesmo os não previstos em lei editada anteriormente ao período indicado pela lei, ainda que em condições específicas e excepcionais, como à frente demonstraremos.

A esta conclusão se chega quando se constata que o objetivo daquele dispositivo da LRF é impedir o endividamento em final de mandato, legando dívidas ao sucessor e subjugando-o a *atos de império* do gestor público anterior, praticados em seu exclusivo interesse pessoal, sendo objetivo daquela norma impor “*maior seriedade no exercício do poder de gasto*”, como bem assinala Carlos Pinto Coelho da Mota <sup>7</sup>.

Na dicção de Maria Sylvia Di Pietro, o dispositivo **não proíbe**:

*“os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de*

---

<sup>7</sup> In “Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal - A questão de Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal - Aspectos da Seguridade Social” - I Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal - publicação da ATRICON - Belo Horizonte - julho 2000, p. 69.

***mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.*** - grifou-se<sup>8</sup>

Dáí se constata que o disposto no parágrafo único do art. 21 da LRF não tem o condão de impedir o administrador público de praticar atos que garantam o exercício de situações jurídicas já consolidadas, como é o caso daqueles autorizados por leis editadas anteriormente ao período de vedação previsto nos dispositivos em exame, como a concessão de promoções e outras vantagens, tais como as de natureza temporal - *ex facto temporis*. Aqui o que se está resguardando é um direito constitucional que está acima da LRF: o *direito adquirido*, esteio do Estado Democrático de Direito, o que impede que a lei limite o exercício destes direitos, cabendo ao gestor público apenas concretizar, mediante edição dos respectivos atos administrativos, os *direitos já adquiridos*, assegurando, como é seu dever, um direito constitucional fundamental..

Por isso, a vedação prevista na lei deve ser interpretada de forma integrada, sistemática, com o preceituado pela Constituição Federal, com destaque para o disposto no § 1º do art. 169, e com os demais dispositivos legais aplicáveis a cada espécie, da própria LRF, inclusive, como é o caso dos arts. 15, 16, 17, 20, 42, dentre outros, examinando com detalhes os dados factuais e a respectiva previsão legal reguladora de cada ato.

Para a melhor compreensão das situações de fato sobre as quais incidirá a vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, é importante caracterizar a clássica distinção feita pelo direito administrativo entre *atos administrativos vinculados* e *atos discricionários*<sup>9</sup>.

Os primeiros, *vinculados*, são aqueles que o agente realiza cumprindo um dever, executando aquilo que a lei previamente estabelece. Ao agente, então, não é facultada a liberdade de cumprir,

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Sanella. “Arts. 18 a 28”, in *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo : Saraiva, 2001, p.155/156.

<sup>9</sup> Essa distinção entre os dois tipos de atos administrativos e o enquadramento daqueles que consistem em mero cumprimento de comandos legais, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, já foi feita em Pareceres desta Auditora, como, exemplificativamente, os de nºs 69 e 75/2000.

ou não, o comando legal: ele só traduz, no ato administrativo que pratica, o comando contido na lei; nos atos vinculados, o administrador não tem, em sentido amplo, a possibilidade de emitir juízo de valor sobre o ato que a lei manda cumprir, mas, apenas, de cuidar para que o ato que editará apresente-se conforme o comando legal. Isto não significa que o gestor público se transforme em cego cumpridor da lei: aqui também cabe ao administrador o *poder-dever* de decidir quanto à prática do ato, mesmo que esta discricionariedade seja restrita, mas sempre terá o dever de avaliar a melhor oportunidade de praticar o ato, ponderando as formas que melhor conduzam ao fim pretendido, que é o bem público, comum. O que não é lícito, ao administrador, é “*desatender às imposições legais ou regulamentares que regram o ato e bitolam sua prática*”<sup>10</sup>.

Nesta categoria se incluem os *atos puros ou meros atos administrativos*, de que nos fala Celso Antônio Bandeira de Mello, que “*correspondem a simples manifestações de conhecimento nos quais os efeitos jurídicos descendem diretamente da lei, de tal sorte que o ato nada mais faz que implementar uma condição legal para a deflagração deles*” (grifei)<sup>11</sup>. Tratam-se, pois, de atos que correspondem aos ditos *atos de gestão*, na distinção, antiga, que se fazia entre *atos administrativos de império* e de *gestão*.

Já os *atos discricionários* permitem a emissão de amplo juízo de valor pelo administrador público porque assim a própria lei faculta, de modo que seu agir é pautado por uma liberdade, ampla, conquanto não se desvie do fim previsto pela lei, incorrendo em ato viciado por *desvio de poder*<sup>12</sup>.

Será, portanto, essencial para a prática, pelo gestor público, de atos que impliquem em aumento das *despesas com pessoal*, no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, que tais atos consistam em mera concretização de anterior comando legal, além de necessários ao cumprimento, pelo administrador, de seu dever de não paralisar a administração pública. Isto significa que, a partir da LRF, é fundamental a devida e ampla motivação do ato administrativo, pelo titular de Poder ou órgão responsável por sua edição, deixando clara a legitimidade e moralidade da despesa. Esta motivação, que já era um dever para os atos administrativos em geral, à luz da LRF assume contornos de essencialidade para definir a incidência, ou não, da proibição contida na lei e da conseqüente sanção específica por seu descumprimento.

Disto se pode concluir que não há como esgotar, neste Parecer, todas as situações que **não** se enquadram na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, podendo-se, apenas, arrolar algumas delas, a título exemplificativo, sem exauri-las.

---

<sup>10</sup> Na lição de Hely Lopes MEIRELLES, in “*Direito Administrativo Brasileiro*”, 22ª ed., São Paulo : Malheiros, 1997, p.150.

<sup>11</sup> BANDEIRA de MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 8ª ed., São Paulo : Malheiros, 1996, p. 246.

<sup>12</sup> Ver, a respeito, *Manual de Direito Administrativo*, de CARVALHO Fº., José dos Santos, 7ª ed., Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001, p. 102/103.

Assim, e com caráter exemplificativo, e considerando ainda as hipóteses específicas elencadas nas fls. 2 e 3 do Processo nº 5010-02.00/01-6, enumeram-se as seguintes *despesas com pessoal que podem ser assumidas pelo titular de órgão ou Poder, nos 180 dias anteriores à vedação posta no parágrafo único do art. 21 da LRF*, mesmo que impliquem em aumento desta despesa, como segue:

1) Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo e, isto, porque a demora, aqui, cabe ao Legislativo, não se podendo imputar ao administrador favorecimento indevido ou ilegitimidade pela prática de tais atos;

2) Nomeações para cargos em comissão que vagarem, no período, ou daqueles cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo, pelas razões expostas no nº 1, supra.

4) Contratação temporária de pessoal, porque autorizada pela própria Constituição Federal, nos termos postos no inciso IX do art. 37, sempre que necessário para “atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, devendo estar caracterizada a emergência legitimadora desta forma de contratação.

5) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação.

6) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF.

9) Realização de concurso público, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37, CF).

10) Concessão de vantagens, inclusive as temporais - *ex facto temporis* -, bem como de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos.

12) Com relação às promoções, deverão ser concedidas nos termos, na forma, e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação. A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros.

13) Honorários, seja em função da participação do servidor como membro de banca de concurso, ou de sua gerência, planejamento, execução ou outra atividade auxiliar a ele correlata, em razão de que esta é remuneração a ele devida por exercício de atividade *extra cargo* indispensável à prestação dos serviços públicos e/ou sua continuidade. Aliás, não teria sentido aceitar gastos com realização de concurso público se não se admitir o pagamento de honorários aos membros da banca, bem como pelo exercício de outras funções correlatas ao concurso, pois esta negativa estaria inviabilizando a realização do certame.

14) O pagamento de honorários a servidor por treinamento de pessoal e por atuação como professor de cursos legalmente instituídos (inciso IV, art. 85 e art. 121, Estatuto do Servidor Público do RS), não se inclui na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, na medida em que estas atividades são necessárias ao aprimoramento do quadro de servidores e, pois, à otimização dos serviços públicos prestados ou disponibilizados. A única exigência para pagamento *destes honorários* no período referido será sua devida motivação, que deverá deixar clara a indispensabilidade da realização destas despesas no período excepcionado.

15) Concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37, desde que existente política salarial prévia. Não é admissível, contudo, a concessão de reajustes salariais setorializados, por categorias, instituídos no período de vedação.

16) Concessão de aumentos salariais previstos em norma legal editada anteriormente ao período de vedação, com repercussão, nele, de parcelas determinadas na respectiva lei reguladora.

**Sinala-se que a realização dos atos administrativos referentes à todas as despesas elencadas fica condicionada, entretanto, à observância do contido no *caput* do art. 169 da Constituição Federal e de seu parágrafo único, o que significa a existência 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*”, bem como aos limites de despesa com pessoal previstos no art. 20, atentando, ainda, ao disposto no art. 42, ambos da LRF.**

Deverão ser observadas, também, nos devidos casos, as limitações impostas pela legislação eleitoral (atualmente, a Lei nº 9.504/97).

Por fim, é necessário elencar (e também sem esgotar sua enumeração), as **despesas cuja realização não se enquadra nas vedações do parágrafo único do art. 20, porque são despesas que não têm o caráter de *despesa com pessoal***, indicando-se, como já destacado pela Consultoria Técnica, as seguintes:

a) diárias, ajudas de custo (de caráter indenizatório), despesas com estagiário, contratos de terceirização de mão-de-obra - consoante entendimento já consolidado pelo Colendo Pleno deste Tribunal;

b) auxílio-funeral, por tratar-se de despesa com seguridade social, de caráter eventual, não incluível no *caput* do art. 18 da LRF;

c) indenização pelo uso de veículo particular, de caráter evidentemente indenizatório de despesa feita pelo servidor, às suas custas, em proveito do Estado;

d) despesas de custeio, como “*despesas gerais, comunicação, energia elétrica, água, material de expediente, material de limpeza e higiene*” - sic Informação, fl. 36;

e) gratificação de permanência, paga aos servidores do TCE, cujo objetivo é o custeio de despesas efetuadas pelo servidor, quando lotado em Inspeção Regional deste Tribunal, com caráter indenizatório, comparável ao da ajuda de custo.

**POR TODO EXPOSTO** conclui-se que, excetuadas aquelas despesas não enquadráveis no parágrafo único do art. 21 da LRF porque não se tratam de *despesas com pessoal*, antes enumeradas, os demais atos administrativos que se revistam desta natureza, indicados anteriormente a título exemplificativo (sem a pretensão de esgotamento desta listagem), são praticáveis no período de vedação previsto no citado dispositivo legal, mesmo que impliquem em aumento destas despesas, **quando se tratem, apenas, de meros atos vinculados do gestor público**, porque voltados para a concretização de anterior comando legal envolvendo, inclusive, *direitos já adquiridos* pelo servidor público, em razão de estarem previstos em legislação reguladora editada anteriormente àquele período, ou cuja legislação instituidora tenha sido encaminhada ao Poder Legislativo, pelo titular de Poder ou órgão para tanto competente, antes do início daquele prazo, motivo pelo qual seu cumprimento é obrigatório, mesmo quando seus efeitos patrimoniais se estendam ao período de restrição.

**Quanto aos demais atos** que impliquem em aumento de despesa com pessoal no período de vedação **não poderão ser praticados porque, esta, é a regra geral prevista pelo parágrafo único do art. 21 da LRF**, regra que admite exceções nas hipóteses supra elencadas.

**Em todos os casos, porém**, a realização de atos que impliquem em aumento de despesas com pessoal no período previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, fica condicionada, também, ao atendimento do contido no *caput* e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, bem como aos limites de *despesas com pessoal* previstos no art. 20 da LRF e, ainda, ao disposto em seus arts. 15, 16, 17 e 42, dentre outros.

Destaco, por fim, que deixo de acolher a Informação da Consultoria Técnica por dela discordar, em alguns aspectos, tais como de seu entendimento quanto à vedação de pagamento de honorários, bem como quanto ao provimento de cargos - efetivos ou em comissão -, designações para funções gratificadas e suas substituições e concessão de vantagens, no período de vedação da LRF, porque os restringe, de forma linear, à previsão em lei editada até 04 de julho de 2001, posicionamento que admite exceções, em meu entender, na forma e como antes apontado.

É o Parecer.

Auditoria, 25 de julho de 2001.

ROSANE HEINECK SCHMITT  
Auditora Substituta de Conselheiro

Processos n<sup>os</sup> 5010-02.00/01-6  
4971-02.00/01-6

/rj

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, **em sessão de 01-08-2001**, à unanimidade, acolhe o Voto do Senhor Conselheiro-Relator e decide que os termos do Parecer nº 51/2001 da lavra da Doutora Rosane Heineck Schmitt, aprovado por este Plenário, nesta data, seja adotado como orientação aos Órgãos Técnicos desta Corte, por seus jurídicos fundamentos.