

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE VALENTE**

**PROCESSO Nº 11032e20**

**PARECER Nº 01212-20**

**EMENTA:** CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO. A concessão de vantagem a servidores deve ter respaldo em Lei, previsão orçamentária, obedecer aos limites impostos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, se acarretar aumento da despesa com pessoal, deve, também, atender à temporaneidade fixada no artigo 21, parágrafo único, da LRF, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado, não deixando de observar os ditames estabelecidos pela LC 173, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado.

O Controlador Interno do **Município de Valente**, Sr. Ivagner Araújo Oliveira, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM/BA, aqui protocolado sob o nº 11032e20, questiona-nos o seguinte:

“CONSIDERANDO, ainda:

a) As leis Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), em especial, mas sem furtar-se ao que julgar também pertinente, o disposto no Art. 73, V, ‘a’, e Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, mas sem furtar-se ao que julgar também pertinente, o disposto nos Art. 21, II, e Art. 22, parágrafo único, Inciso I;

b) Que o mandato desta Presidência se encerra aos 31 dias do mês de dezembro de 2020.

REQUER PARECER ACERCA DE:

1. Legalidade no tocante à concessão das gratificações supracitadas para pagamento na folha imediatamente subsequente a emissão do parecer que se pede, observando as considerações anotadas.”

Pois bem; registre-se, inicialmente, que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitas tais considerações, cumpre esclarecer que o artigo 169, da Constituição Federal, trata da obrigatoriedade de adequação aos limites de despesa com pessoal estabelecidos em Lei Complementar, os quais devem ser rigorosamente observados. Confira-se:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá 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.

(...)” (destaques no original)

No que se refere aos limites da despesa com pessoal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seus artigos 19 e 20, prescreve que:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação,

não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

**III - Municípios: 60% (sessenta por cento).**

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

**b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**

§5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.” (destaques aditados)

Com relação ao controle da despesa total com pessoal, vale destacar que os artigos 22 e 23, da LRF, disciplinam que:

“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.

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.

No que concerne ao cumprimento dos limites legalmente fixados, insta transcrever também o artigo 169, §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da CF, vejamos:

“Art. 169. (...)

§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.

§5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

Assim sendo, tem-se que a despesa com pessoal do Poder Executivo dos Municípios, por exemplo, não poderá ultrapassar 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL, sendo que a verificação deste percentual se dará ao final de cada quadrimestre.

Caso seja constatada que tal despesa excedeu 95% (noventa e cinco por cento) do limite, ou seja 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento) da RCL, será vedado ao referido Poder, exemplificativamente, a 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 artigo 37 da Constituição.

Além disso, ficará o Gestor obrigado a eliminar os excedentes nos prazos previstos no artigo 23, da LRF.

Contudo, importante salientar que os aludidos prazos de ajustes não serão concedidos no último ano de mandato. **Nessa hipótese, as sanções serão imediatas, a partir do primeiro quadrimestre do citado ano eleitoral.** É o que se infere da leitura dos artigos 23, §4º (transcrito acima), e 31, §3º (a seguir reproduzido), ambos da multicitada Lei Complementar nº 101/2000.

“Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

§3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

(...)”

Desse modo, o Prefeito deve se atentar para a elevação dos gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo Municipal, bem como para a dívida a longo prazo, especialmente no último ano de mandato.

Ademais, a Lei Complementar nº 173/2020 alterou artigos da Lei Complementar 101/2000, **prevendo regras mais rígidas acerca do aumento de despesa com pessoal.** O comando insculpido no novo art. 21, da LRF, abaixo transcrito, com a redação alterada pelo art. 7º, da citada Lei Complementar nº 173/2020, passou a estabelecer um número maior de nulidades para as situações de aumento de tais despesas:

“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;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§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." (destaques aditados)

Observa-se, assim, que passaram a ser consideradas nulas de pleno direito, além dos casos anteriormente já dispostos no art. 21 da LRF, a aprovação, a edição ou a sanção, por chefe do Poder Executivo, por presidente e demais membros da mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por presidente de tribunal do Poder Judiciário e pelo chefe do Ministério Público, da União e dos estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal e forem editados nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou forem previstas parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

No particular, imperioso consignar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo a boa gestão dos recursos públicos refletida no equilíbrio entre receitas e despesas.

O dispositivo legal referido anteriormente tem respaldo no princípio da moralidade, demonstrando a intenção do legislador de evitar que despesas sem a devida previsão onerem a execução financeira e orçamentária do exercício subsequente, deixando para o próximo gestor a obrigação de adequar os gastos aos limites legais.

Além disso, buscou-se também coibir a prática de obtenção de vantagens políticas/eleitorais, garantindo, assim, a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

De tal sorte, não há que se falar na elevação da despesa com pessoal durante os 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato (de 5 de julho a 31 de dezembro), sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado.

Chama-se atenção para o fato de que a despesa com pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 (doze) meses de gasto orçamentário com 12 (doze) meses de receita corrente líquida. Então, para fins de observância ao quanto disposto no artigo 21, parágrafo único, da LRF, incrementar a despesa é o mesmo que elevar o índice em relação ao percentual verificado no último dia do mês de junho do último ano de mandato.

Portanto, nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término do mandato, é vedada a realização de nova despesa que altere o percentual total dos gastos com pessoal, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, importante ressaltar também que o art.8º, da aludida Lei Complementar nº 173/2020, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto

quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Perceba-se que o Legislador, ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face a iminente crise na saúde e na economia que desembocam, entre outros fatores, na perda expressiva da arrecadação dos Entes Federativos, vedou, até o dia 31 de dezembro de



2021, a concessão a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste, ou adequação de remuneração, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, sendo que é possível, na esteira de precedentes exarados por esta Unidade Jurídica do TCM/BA, inclusive consoante pareceres da douta Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE, considerar legal a concessão de benefícios em geral cuja determinação legal seja proferida entre o decreto de calamidade e a publicação da LC 173, esta que entrara em vigor na data de 27 de maio de 2020.

Frise-se, assim, que para que possa ser concedido o aumento ou reajuste, a Lei que o prevê terá que ser anterior à data em que foi decretada a situação de calamidade pública. Portanto, se a progressão for oriunda de lei anterior à calamidade, e não dependa de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado, consoante o quanto previsto no aludido inciso IX, do art. 8º, não haveria impedimento.

Faz-se imprescindível informar também que não só a Lei nº 173/2020 veda a concessão de reajustes durante um período determinado, o art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, a lei das Eleições, assim prescreve:

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º deste lei e até a posse dos eleitos.

Acerca deste inciso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exarou os seguintes posicionamentos, vedando a concessão de reajustes a apenas uma parcela de servidores que representam parte significativa do quadro de pessoal, tendo em vista a possibilidade de violação da igualdade de oportunidades entre os candidatos:

“Vedação de concessão de reajuste apenas a parcela de servidores que representem quantia significativa dos quadros de pessoal geridos e que alcança qualquer das parcelas pagas a título de contraprestação do trabalho prestado.(Ac.-TSE, de 9.4.2019, no RO nº 763425)

“Caracteriza abuso do poder político a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais, desde que evidenciados reflexos na circunscrição do pleito, diante da coincidência de eleitores.” (Ac.-TSE, de 8.8.2006, no REspe nº 26054)

Nesta senda, e aqui respondendo objetivamente ao que nos foi questionado, em face ao exposto, conclui-se que a concessão de vantagem a servidores deve ter respaldo em Lei, previsão orçamentária, obedecer aos limites impostos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, se acarretar aumento da despesa com pessoal, deve, também, atender à temporaneidade fixada no artigo 21, parágrafo único, da LRF, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado, não deixando de observar os ditames estabelecidos pela LC 173, sob pena de reconhecimento da nulidade do ato praticado.

É o parecer.

Em, 06 de agosto de 2020.

Ana Marta Meira Machado Duran  
Assessora Jurídica