



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO  
5ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 22/02/2017  
PROCESSO TCE-PE Nº 1720497-5  
CONSULTA FORMULADA PELA SRA. MARIA JOSÉ CASTRO TENÓRIO, PREFEITA DO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA (CONSULTA)  
INTERESSADO: MARIA JOSÉ CASTRO TENÓRIO  
ADVOGADOS: DRA. HAYLLA DÉBORA OLIVEIRA SILVA OAB/PE Nº 33.893 E DR. RAIMUNDO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA OAB/PE Nº 42.826  
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de consulta formulada em 17/01/2017 pela Prefeita de Pesqueira, Sra. Maria José Castro Tenório, que indagou esta Corte nos seguintes termos (fls. 01):

É Possível a criação de Procuradoria-Geral do Município e os seus respectivos cargos estando o Município acima do limite de gastos com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de Responsabilidade Fiscal, face à vedação do art. 22, II da mesma norma?

Retrorreferido questionamento veio acompanhado do Parecer Jurídico às fls. 02/05.

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

Preliminarmente, observo que os pressupostos de admissibilidade constantes na Lei Orgânica desta Corte de Contas (Lei estadual nº 12.600/2004 e alterações, artigo 47), assim como aqueles previstos no seu Regimento Interno (Resolução TC nº 15/2010 e alterações, art. 197 a 199) - dispositivos adiante transcritos - foram observados, razão pela qual a presente consulta merece ser respondida.

Lei Orgânica  
Do Processo de Consulta



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Art. 47. O Tribunal decidirá a respeito de consulta formulada por autoridade competente quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, nos termos do Regimento Interno.

Parágrafo único. Cumpridas as exigências para a sua formulação, o Tribunal de Contas deverá se pronunciar no prazo de 180 (cento e oitenta) dias findo o qual, terá prioridade para colocação em pauta.

Regimento Interno

Art. 197. O Tribunal de Contas decidirá, em tese, sobre consulta de natureza interpretativa de dispositivos constitucionais, legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência.

(...)

Art. 198. Consideram-se autoridades competentes para formular consulta:

(...)

IX - Prefeitos Municipais;

(...)

Art. 199. A consulta deverá:

I - conter indicação precisa de seu objeto;

II - ser formulada articuladamente e em tese;

III - vir acompanhada de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, nos casos de iniciativa do Estado, por intermédio de qualquer dos seus órgãos ou entidades, ou de Municípios com mais de cinquenta mil habitantes.

(...)

Em relação à análise de mérito do questionamento realizado pela consulente, impende, de logo, destacar que tal matéria tem como pilar fundamental a Constituição da República.

Explico.

No rol de preocupações da Lei Maior está a despesa com pessoal dos Entes da Federação, como se vê do adiante transcrito 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.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Em 04/05/2000, com amparo na norma constitucional antes posta, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, estabelecendo "normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal" - daí a denominação que tal Diploma Legal restou por receber: Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF -, cuja finalidade é expressa logo no primeiro parágrafo do seu artigo inaugural:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifei)

É o equilíbrio entre receita e despesa, numa interpretação global, o fim almejado pela lei ora em tela. Ou seja, para se criar uma nova despesa, deve-se ter a correspondente receita planejada.

Com essas considerações iniciais, transcrevo, adiante, o Parecer Jurídico, firmado por advogados da Consultoria Jurídica da própria prefeitura municipal em epígrafe, documento que veio em anexo ao questionamento motivador da formalização destes autos:

**INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA GERAL DE MUNICÍPIO QUE SE ENCONTRA ACIMA DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL - IMPOSSIBILIDADE - ARTS. 19, 20 E 22 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000, C/C OS ARTS. 132 E 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

Trata-se da análise sobre a possibilidade de criação de Procuradoria-Geral do Município e os seus respectivos cargos, estando o Município acima do limite de gastos com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de Responsabilidade Fiscal, face à vedação do art. 22, inciso II da mesma norma.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Ao se ingressar na análise dos fundamentos de direito envoltos na presente consulta, faz-se necessário aduzir que de acordo com o art. 169 da Constituição Federal, "*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*".

Diante da redação do referido dispositivo legal, foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, responsável por definir o limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida dos entes federativos com despesas com o seu quadro de pessoal, estabelecendo o seguinte:

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:

(...)

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.**

(...)

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;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

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.

Como se vê, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu o percentual de 54% como limite máximo de comprometimento da Receita Corrente Líquida dos municípios com despesas com pessoal do Poder Executivo, estabelecendo ainda que ao atingir 95% deste limite, o ente federativo estará impedido de criar ou dar provimento a cargo público, salvo na hipótese de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Retornando à análise do Texto Constitucional, tem-se que este determina em seu artigo 132, o seguinte:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas

Embora a determinação constante do dispositivo constitucional acima transcrito direcione-se ao Distrito Federal e aos Estados-Membros, especificamente, em 2012 foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição - a PEC 17/2012 - cujo objeto consiste na alteração da redação do art. 132 da Constituição Federal para estender aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público com a participação da OAB em todas as suas fases, garantida a estabilidade dos procuradores após 3 anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho.

Ocorre que tal proposição ainda encontra-se em trâmite perante o Congresso Nacional, de maneira que permanece hígida, até o presente momento, a redação do art. 132 da Constituição Federal.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Desta feita, a Carta Magna vigente apenas prevê a obrigatoriedade de instituição da carreira de procurador, mediante ingresso por meio de concurso público, aos Estados e ao DF. Inexiste, portanto, até o momento, disposição constitucional que imponha tal medida aos municípios.

Outrossim, conforme disposição expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica vedada aos municípios que atingirem 95% do limite máximo de gastos com pessoal, não apenas a criação, como também o provimento de cargo público, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, salvo diante das exceções expressamente previstas por tal diploma legislativo.

Assim, ainda que já exista em determinado município o cargo de Procurador-Geral, devidamente criado por meio de lei, tal cargo, assim como qualquer outro, não poderá ser provido caso o ente público tenha extrapolado o limite estabelecido por força da Lei Complementar n° 101/2000, ressalvadas as hipóteses excepcionadas por seu art. 22, IV.

**DAS CONCLUSÕES**

Pelo exposto, considerando o que preconizam os arts. 19, 20 e 22 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), c/c os arts. 132 e 169 da Constituição Federal de 1988, OPINA esta Consultoria Jurídica pela impossibilidade de criação de Procuradoria-Geral do Município e os seus respectivos cargos estando o Município acima do limite de gastos com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Meu entendimento sobre o presente caso caminha nessa mesma trilha (apenas com a correção que o impedimento em questão restringe-se ao órgão do ente onde ocorreu o descumprimento). Estando a Despesa Total com Pessoal de um determinado órgão acima do limite em tela, a criação de novos cargos na estrutura administrativa desse órgão está legalmente vedada.

Abordando a questão da proibição à criação de cargo, emprego ou função, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*in* Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 6. ed. - São Paulo: Saraiva, 2012, pág. 214) afirma que tal vedação "é inócua, uma vez que a simples criação do cargo, emprego ou função não implica aumento de despesa e sim o respectivo ato de provimento".



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

E segue a autora:

Ela completa-se com a norma do inciso IV, este sim proibindo o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. A exceção é plenamente justificável, por se tratar de serviços essenciais, que constituem dever do Estado, imposto pela própria Constituição (arts. 144, 196 e 205). O dispositivo ficaria mais completo se previsse também a reposição, nessas áreas, em outros casos de vacância, como os que decorrem de exoneração, dispensa ou demissão do servidor.

Pertinente, ainda, para um maior aprofundamento da questão ora em análise, trazer a este processo, ainda, trechos do Parecer nº 000426/2016, do Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, expedido nos autos do Processo TCE/002630/2016 daquela Corte de Contas, relativo à Consulta formulada pelo Secretário de Administração do Estado da Bahia, onde, nada obstante ter por objeto o inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, é essencialmente aproveitado para o deslinde da matéria ora trazida à baila (inciso II do mesmo dispositivo):

(...)

A Constituição Federal, em seu art. 169, *caput*, prescreve que "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".

Trata-se de exigência vocacionada à efetivação do **princípio do equilíbrio fiscal**, na medida em que buscar assegurar, através do controle parametrizado da evolução do gasto com pessoal, a equalização entre receitas e despesas públicas, em ordem a garantir que o custo de manutenção da máquina estatal, notadamente no tocante às despesas com pessoal, não pressione as finanças públicas acima do limite permitido.

Vale dizer, ao impor o confinamento do gasto com pessoal - que representa um dos maiores componentes da despesa pública estatal - dentro de um rígido limite a ser definido pelo legislador, a norma constitucional objetiva



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

neutralizar o risco de que um possível crescimento descontrolado e desequilibrado de tais despesas possa vir a comprometer, num contexto de grave desajuste fiscal, a promoção de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades coletivas. Nessa perspectiva, a medida contemplada no art. 169, *caput*, da CF traduz importante instrumento de equilíbrio fiscal intertemporal, evitando que gerações futuras venham a sofrer com retrocessos, sobretudo no âmbito das conquistas sociais, em virtude da eventual necessidade de se adotar medidas drásticas de ajuste fiscal para corrigir os efeitos nefastos da irresponsabilidade fiscal de governos anteriores.

A fim de conferir plenitude eficaz ao comando da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) detalhou os limites globais de despesa com pessoal de cada entenda federação, bem assim os limites específicos de cada Poder (arts. 19 e 20 da LRF), utilizando como critério uma fração determinada da receita corrente líquida.

Além disso, ao delinear a sistemática de controle da evolução de tais dispêndios, o legislador estabeleceu um limite inferior de alerta, equivalente a 90% do limite legal da despesa com pessoal, que, uma vez atingido, impõe ao Tribunal de Contas competente o dever de fazer a sinalização da situação ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, nos termos do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF. Trata-se de mecanismo preventivo, que funciona como **sinal de alerta** ao gestor público para a adoção de maior cautela na gestão da despesa com pessoal, em virtude da aproximação do limite legalmente estabelecido.

Considerando, porém, a possibilidade de o alerta não surtir os efeitos esperados, e o nível de comprometimento da receita corrente líquida com gastos de pessoal continuar aumentando, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu mais uma barreira destinada a conter a trajetória evolutiva da despesa com pessoal, denominada **limite prudencial**, que objetiva essencialmente evitar, através da imposição de medidas restritivas, que o limite legal seja alcançado. Neste sentido, o art. 22, parágrafo único, da LRF, dispõe que se a despesa total com pessoal extrapolar 95% do limite, o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso passará a sofrer as diversas restrições enunciadas no sobredito dispositivo legal. Veja-se:

**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:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- 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.

Como se percebe, a superação do limite prudencial é um fato jurídico-financeiro que, uma vez materializado no mundo dos fatos, faz emergir uma série de restrições ao espaço de discricionariedade do gestor público quanto à definição da política de pessoal, excluindo do âmbito de sua avaliação de conveniência e oportunidade, enquanto perdurar o excesso, a adoção de medidas que gerem incremento na despesa com pessoal, a exemplo da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título (inciso I), da criação de cargos, emprego ou função (inciso II), da alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (inciso III), do provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título (inciso IV) e da contratação de hora extra (inciso V).

Ressalte-se que, mesmo observando as restrições indicadas no dispositivo legal acima transcrito, o Poder ou órgão cuja despesa com pessoal estiver acima do limite prudencial se encontrará numa zona de risco, em função da possibilidade de oscilação da receita, sobretudo em cenários de frequente queda de arrecadação. Nesse sentido, afigura-se prudente que o gestor público avalie permanentemente o comportamento da receita, como forma de permitir a correção preventiva de rumos nos casos em que, previamente, se vislumbre um possível excesso de despesa com pessoal no final do período regular de verificação, com a conseqüente incidência das drásticas medidas previstas no art. 23 da LRF.

A consulta ora examinada, consoante já mencionado, objetiva esclarecer dúvida interpretativa acerca do sentido e alcance da medida restritiva plasmada no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, segundo a qual, enquanto a despesa com pessoal do Poder ou órgão estiver acima do limite de prudência, fica vedado o "provimento de cargo



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*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”.*

A ressalva contida na parte final do dispositivo citado, no sentido de admitir nomeações para reposição de servidores falecidos ou aposentados nas áreas de educação, saúde e segurança, materializa o resultado de uma **prévia ponderação** realizada pelo legislador (também conhecida como ponderação preventiva ou abstrata) entre, de um lado, o **princípio do equilíbrio fiscal**, que justifica a imposição de restrições à admissão de novos servidores públicos quando se verificar o risco de comprometimento da receita além do limite fixado, e, de outro, os **direitos fundamentais sociais à saúde, à educação e à segurança pública**, positivados no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, cuja efetivação pelo Poder Público pressupõe a realização de ações positivas diretamente dependentes da estruturação adequada do seu quadro de pessoal.

(...)

No intento, portanto, de harmonizar os referidos interesses constitucionais conflitantes, o legislador pátrio editou norma-regra impedindo a ampliação do quadro de pessoal nas áreas essenciais de saúde, educação e segurança pública - o que pode limitar a realização progressiva dos direitos sociais mencionados, ensejando, pois, espécie de restrição a tais valores jusfundamentais -, mas resguardou a possibilidade de reposições de vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento.

Percebe-se claramente que essa ressalva visa garantir ao Poder ou órgão que tenha extrapolado o limite prudencial a possibilidade de **restabelecer o nível já alcançado de efetivação dos direitos sociais** mencionados, eis que a concretização de tais direitos pressupõe a existência de órgãos devidamente estruturados, com quadro de servidores capaz - em termos quantitativos e qualitativos - de atender satisfatoriamente às demandas emanadas da sociedade em áreas extremamente sensíveis.

Em outras palavras, por reconhecer a destacada relevância do capital humano para a implementação das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança, o legislador optou por permitir que o administrador público, mesmo num cenário de aproximação do limite legal de gasto com pessoal, promova a recomposição - ainda que parcial - da estrutura de pessoal já disponibilizada para o atendimento de demandas sociais de estrita essencialidade.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Por tudo o que foi exposto, conclui-se que, uma vez extrapolado o denominado limite prudencial para a Despesa Total com Pessoal, não poderá o órgão com excesso em tal gasto criar ou dar provimento a cargo público (com as exceções legalmente previstas, aí não se incluindo os cargos de uma Procuradoria-Geral).

Isso posto senhores Conselheiros e Sr. Procurador, voto que se responda à consulente nos seguintes termos:

**A extrapolação do limite prudencial da despesa com pessoal, previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impede a criação de cargos de qualquer natureza na estrutura administrativa do órgão, conforme estabelece o inciso II do mesmo dispositivo.**

Encaminhe-se cópia do inteiro teor da presente decisão à consulente.

---

OS CONSELHEIROS DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, JOÃO CARNEIRO CAMPOS, RANILSON RAMOS, MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA E CARLOS PIMENTEL VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL

GS/RB