

Aumento de adicional de insalubridade: iniciativa de lei e LRF



EMENTA: CONSULTA — PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL — DESPESA COM PESSOAL — ADICIONAL DE INSALUBRIDADE — AUMENTO DE PERCENTUAL — I. INICIATIVA DE LEI — COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO — II. MAJORAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL — FINAL DE MANDATO — ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LRF — ILEGALIDADE

1. É de iniciativa privativa do prefeito municipal proposta de lei que altera o percentual do adicional de insalubridade, por constituir aumento de despesa com pessoal para o município, e sua inobservância resulta em vício de inconstitucionalidade formal.
2. Conforme art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos últimos 180 dias de mandato, não será permitido aumento de despesa com pessoal.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta subscrita pelo Sr. Sérgio Fernandes dos Reis, presidente da Câmara Municipal de Brazópolis, por meio da qual indaga a esta Corte de Contas o seguinte:

Os edis querem saber se, em tese, poderiam modificar os Estatutos dos Servidores Públicos Municipais, para aumentar o índice do adicional de insalubridade dos funcionários que têm direito a tal adicional, partindo a proposta do legislativo e sendo ano eleitoral, se tal aumento é permitido nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o pleito e se fere também a LRF, com relação aumento de despesas com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato.

Em 13 de novembro de 2012, o relator, conselheiro Eduardo Carone Costa, recebeu a consulta e encaminhou os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para os fins consignados no inciso I do art. 213 do Regimento Interno (Resolução TC n. 12, de 2008), com redação dada pela Resolução TC n. 1, de 2011, em vigor desde 01/04/2011.

Por sua vez, a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, em 04/12/2012, informou não terem sido identificadas, no âmbito do Tribunal, deliberações acerca do questionamento do consulente.

Em razão da aposentadoria do conselheiro Eduardo Carone Costa e da minha designação para atuar como conselheiro em exercício até o provimento definitivo do cargo, consoante Portaria n. 34/PRES./13, publicada no DOC de 04/04/2013, o processo foi redistribuído à minha relatoria em 03/04/2013.

É o relatório, no essencial.

PRELIMINAR

Depois de examinados os pressupostos de admissibilidade da consulta, ratifico o despacho a fls. 3, exarado pelo conselheiro Eduardo Carone Costa, por entender que a autoridade consulente tem legitimidade para elaborá-la, em consonância com o inciso VII do art. 210 regimental, e por se tratar de matéria de competência deste Tribunal, estando preenchidos, portanto, os requisitos consignados no art. 212 da Resolução TC n. 12, de 2008 (RITCEMG).

Assim, voto, em preliminar, pelo conhecimento da consulta, para responder, em tese, os questionamentos formulados.

MÉRITO

No mérito, inicialmente, cabe lembrar que o art. 2º da Constituição da República prescreve a independência e a harmonia entre os Poderes.

Nesse particular, a Constituição Estadual estabelece que:

Art. 173. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

Para garantir que, na prática, haja essa harmonia, o próprio texto constitucional outorga e delimita as competências dos Poderes constituídos da República Federativa do Brasil — Executivo, Legislativo e Judiciário —, no âmbito da União, o qual é vinculativo, como não poderia ser diferente, para os demais entes federados.

Como lei básica e fundamental do Estado brasileiro, a Constituição define, também, o processo legislativo federal, com indicação expressa de quem detém competência para iniciá-lo, e a inobservância das formalidades e dos procedimentos constitucionalmente prescritos torna o ato normativo irremediavelmente írrito.

E, de acordo com a lógica de organização engendrada pela Constituição da República, as normas e regras inerentes ao processo legislativo federal aplicam-se ao processo legislativo estadual e municipal, de forma que as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais devem manter sua estrutura em conformidade com a federal, como, a propósito, estatuem os arts. 25 e 29 da Constituição da República.

O direito brasileiro adota sistema plural de iniciativa do processo legislativo, pois essa atribuição pode ser exercida por diversos agentes ou órgãos. O rol previsto no *caput* do art. 61 da Constituição Federal, entretanto, é *numerus clausus* (exaustivo), porquanto não comporta exceção, e deve ser aplicado, *mutatis mutandis*, aos Estados-membros e Municípios. Dessa forma, a propositura de qualquer projeto por titular não inserto no citado dispositivo torna o ato normativo dele resultante inconstitucional, por vício de iniciativa.

A seu turno, o § 1º do aludido art. 61 dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República. A iniciativa privativa, com efeito, é a que compete somente a um titular, sendo, portanto, intransferível e excepcional. Confira-se a redação desse dispositivo constitucional:

Art. 61. A **iniciativa das leis** complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta

Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II — disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**; (grifo nosso)

A Constituição Estadual, nesse mesmo sentido, assim prescreve, *in verbis*:

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta constituição:

[...]

III — do Governador do Estado:

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e **afixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias; (grifo nosso)

Além disso, o art. 68 da Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece:

Art. 68. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I — nos projetos de iniciativa do governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III;

Nessa esteira de raciocínio, em observância ao princípio da simetria com o centro, as leis orgânicas municipais devem prever como sendo de iniciativa privativa do prefeito, entre outras, as leis que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

O princípio da simetria concêntrica é orientador do alcance das normas das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, que devem reproduzir os princípios fundamentais da Constituição da República. Há, então, normas chamadas de repetição obrigatória e normas de repetição facultativa.

Conceitualmente, iniciativa é a proposta de edição de direito novo. Palavra derivada do latim *initium* (dar começo), “iniciativa” é empregada, no Legislativo, para se referir à proposta que deflagra o processo legislativo.

Ensina Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. **Iniciativa geral** é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; **iniciativa reservada ou privativa** é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A **iniciativa reservada ou privativa** pode ainda ser discricionária ou vinculada: é **discricionária** quando o seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é **vinculada** quando há um prazo para o seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 484)

Assim, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, a câmara municipal jamais poderá ter a iniciativa de projeto de lei de competência exclusiva do Poder Executivo e, da mesma forma, jamais poderá propor

emendas aos referidos projetos que acarretem aumento de despesas, sob pena de apossamento dos poderes estritos do prefeito municipal, que, por deter o controle orçamentário e financeiro do município, deve decidir sobre a conveniência e oportunidade do incremento do gasto público.

Por tudo isso, entendo que a alteração do percentual do adicional de insalubridade, por meio de projeto de lei da câmara municipal, gera aumento de despesa de pessoal para o município, e, nos termos consignados nos textos constitucionais, somente o chefe do Poder Executivo é quem pode avaliar a conveniência e a necessidade da despesa para que não haja prejuízos para as finanças públicas municipais.

Ressalta-se que o chefe do Poder Executivo não pode renunciar às prerrogativas constitucionais, nem tampouco delegá-las, conforme § 1º do art. 173 da Constituição Estadual, ou mesmo permitir que o Poder Legislativo exerça atos de sua competência privativa, em respeito aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e ao devido processo legislativo, de observância obrigatória determinada pela Constituição.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem decidido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 637 do Município de São Sebastião da Bela Vista. **Fixação de adicional por quinquênio. Percentual de 10% estabelecido por iniciativa da Câmara Municipal. Alteração da proposta do Executivo. Iniciativa privativa do Prefeito. Vício reconhecido.** Representação acolhida. Inconstitucionalidade declarada. Súmula: Acolheram. (Proc. n. 1.0000.05.426632-5/000(1). Rel. Herculano Rodrigues. Julg. 14/06/2006. Pub. 07/07/2006)

ACÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — INTERVENÇÃO DE TERCEIRO NÃO ADMITIDA — LEIS MUNICIPAIS — CRIAÇÃO DE DESPESA — VÍCIO DE INICIATIVA — INCONSTITUCIONALIDADE. — O processo de controle normativo e abstrato de lei municipal ou estadual, instaurado perante o Tribunal de Justiça, a exemplo do que ocorre nas ações diretas de inconstitucionalidade de competência do Supremo Tribunal Federal, não admite intervenção de terceiros. A exceção feita à participação de certas entidades como colaboradoras informais da Corte ('amicus curiae') não abrange, todavia, a possibilidade de servidor, interessado na demanda, intervir no feito como terceiro interessado. — **A edição de lei que acarrete indevido aumento da despesa pública pode ocorrer apenas por iniciativa do Prefeito Municipal. — É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores que importe aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária.** — Havendo intervenção na autonomia administrativa e financeira do Poder Executivo segue-se ser inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfira na autonomia administrativa e que crie despesas para o Município sem a indicação expressa de dotação orçamentária própria. **A iniciativa para deflagrar processo legislativo que importe aumento de despesa pública, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação.** — Para a concessão de qualquer vantagem pecuniária pela Administração Pública, majoração ou reajuste de vencimentos, é necessária a edição de lei específica (art. 37, X, CF), mediante observância do artigo 169, § 1º, que exige prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, além de projeto de iniciativa do chefe do executivo. (TJMG. ADI n. 1.0000.10.020020-3/000. **Relator(a):** Des.(a) Wander Marotta. **Julg.:** 11/04/2012. **Pub.:** 20/04/2012)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo legislativo. Proposição. Iniciativa. Vício. Executivo. Autonomia administrativa. Interferência. Servidor público. Guarda municipal. Estruturação. Atribuições. Alteração. Adicional. Criação. Despesa pública. Aumento. A iniciativa para deflagrar processo legislativo referente aos servidores e à estruturação dos serviços públicos, é norma e princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. **A Lei Complementar decorrente de proposição apresentada por Vereador e promulgada pela Mesa Diretora de Câmara Municipal, que altera as**

atribuições funcionais da tropa feminina da Guarda Municipal e cria verba adicional para os servidores da corporação, com aumento da despesa pública e sem indicação de receita existente para acobertá-lo, conflita com o princípio fundamental da separação de Poderes, por interferir na iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo. Rejeita-se a preliminar, julga-se procedente a representação e declara-se inconstitucional a Lei Complementar n. 335, de 09 de agosto de 2005, do Município de Uberaba. (TJMG. ADI n. 1.0000.05.428875-8/000. **Relator(a):** Des.(a) Almeida Melo. **Julg.:** 22/11/2006. **Pub.:** 24/01/2006)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEI MUNICIPAL — VÍCIO DE FORMA — AUMENTO DE DESPESA EM LEI ORDINÁRIA OCORRIDA ATRAVÉS DE EMENDA SUBSTITUTIVA APRESENTADA POR VEREADOR, RETROAGINDO BENEFÍCIO CONCEDIDO — LESÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES — LESÃO AOS ARTIGOS 66, III, “b” E 68, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resulta inconstitucional o aumento de despesas do Município através de emenda substitutiva apresentada por Vereador a projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, instituindo gratificação sobre vencimento de servidores municipais, por ofensa aos artigos 66, III, “b” e 68, I, da CEMGE, lesionando o princípio da independência dos Poderes Públicos Municipais. Súmula: À Unanimidade, Acolheram a Representação. (Proc. n. 1.0000.00.259803-5/000(2) — Comarca de Unai — Des. Rel. Orlando Carvalho-Ac. 12/02/2003 Pub. 19/03/2003)

Nesse diapasão, mister se faz trazer à luz, também, por ser aplicável à espécie, o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição da República de 1988, que estabelece regras para o aumento de despesa com pessoal:

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. (grifo nosso)

Como se vê, o aumento da remuneração do pessoal de órgãos e entidades da administração direta ou indireta somente poderá ser realizado se houver prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções dos acréscimos dela decorrentes, bem como se houver autorização expressa na lei de diretrizes orçamentárias.

Por outro lado, o art. 15 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é bastante categórico ao estabelecer, *ipsis litteris*: “Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público **a geração de despesas ou assunção de obrigação** que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.” (grifo nosso)

Demais disso, como a despesa com pessoal, até mesmo aquela atinente ao pagamento de adicionais criados por lei, é considerada despesa corrente de caráter continuado, uma vez que vigorará por mais de dois exercícios, necessário se faz observar as regras inscritas no art. 17 da Lei Complementar n. 101, de 2000, que estabelece, *in verbis*:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifo nosso)

Assim, os projetos de lei que criam ou ampliam a despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a indicação da fonte de custeio, a comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO e as medidas de compensação com o aumento da receita ou diminuição da despesa de forma permanente.

Além disso, entendo que também deverá ser demonstrado que a despesa é compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e que há dotação na lei orçamentária, conforme disposto nos incisos I e II do art. 169 da Constituição Federal e no § 4º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

[...]

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

A concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público municipal somente poderão ser feitas se estiverem

em consonância com as seguintes exigências: — as regras pertinentes à Administração Pública estabelecidas na Lei Orgânica do Município e no estatuto do servidor público; as exigências previstas no § 1º do art. 169 da Constituição do Brasil, a saber: a) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; — as regras previstas na Lei Complementar 101/2000, com relação às despesas com pessoal do serviço público.

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

Demais disso, cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n. 101, de 2000, visa a assegurar maior controle de despesas dessa natureza e considera nulos os atos que importem em aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato, ao estatuir que:

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

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

II — 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 da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifo nosso)

Portanto, a criação de obrigação de pagamento de adicional de insalubridade em percentual superior ao previsto na lei originária, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, também não é admitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como já dito, a propositura de lei pela câmara municipal que gera despesa para o município, sem a respectiva fonte de custeio, é absolutamente inconstitucional. Ainda que fosse necessária tal lei, sua iniciativa seria exclusivamente de competência do chefe do Executivo, uma vez que haveria criação de despesa, cabendo-lhe a exata noção sobre a necessidade, a conveniência e as consequências advindas do incremento de despesas públicas para o município.

Cumprido registrar que este Tribunal de Contas já asseverou que

o objetivo da norma contida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal é impedir a assunção de despesas novas de pessoal em final de mandato, em dissonância com o que preveem o Plano Plurianual de Investimentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por conseguinte, evitar o comprometimento da execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte,

conforme ficou consignado nas Consultas n. 747.843 (18/07/2012), 837.049 (18/07/2012), 832.403 (18/07/2012), 751.530¹ (25/11/2009), 758.478² (10/09/2008), 716.364 (18/07/2007), 713.166 (27/09/2006), 652.408 (06/11/2002), 660.552 (08/05/2002) e 652.796³ (12/12/2001).

Destaca-se, ainda, por oportuno, excerto do parecer exarado nos autos da Consulta n. 758.478, da relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa, aprovado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 10/09/2008:

¹ Divulgada na Coletânea de Entendimentos TCEMG — Pareceres em consultas (jan./2001 a dez./2011), p. 135-136 e 222-223.

² Divulgada na Coletânea de Entendimentos TCEMG — Pareceres em consultas (jan./2001 a dez./2011), p. 109 e 217.

³ Divulgada na Revista do TCEMG, v. 43, n. 2, abr./jun. 2002, pág. 221.

A matéria posta à apreciação desta eg. Corte de Contas, cinge-se à inteligência do disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, bem como, art. 73 da Lei Eleitoral, Lei 9.504/97.

Inicialmente, destaco que a **Lei de Responsabilidade Fiscal**, teve por finalidade a transparência do gestor público no trato com a coisa pública, ou seja, a retidão dos gastos públicos. Especialmente, em final de mandato, algumas restrições foram impostas com o intuito de garantir a probidade administrativa. A par disso, o parágrafo único do art. 21, da Lei Complementar 101/2000, estatui:

‘Art. 21—“omissis”

Parágrafo único — Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20’.

Relativamente à questão que versa sobre a realização de despesa nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término de mandato de titular de que trata o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, este Tribunal já se manifestou quando da resposta às consultas de n. 652796 e 660552, sob a relatoria, respectivamente, do Conselheiro Sylo Costa, respondida em 05/12/2001 e a outra de minha relatoria, respondida em 08/05/2002.

Ressalta-se que na Consulta 660552, no que pertine ao parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta eg. Corte assim se manifestou:

‘Infere-se, da simples leitura do texto legal, que as normas trazidas a lume nos transcritos dispositivos legais têm cunho moralizador, pois visam a evitar que despesas feitas sem planejamento sobrecarreguem a execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte.

E mais: que tais normas são dirigidas ao chefe ou titular de Poder ou de Órgão, consoante rol descrito no art. 20 do referido diploma, entre os quais se incluem, v.g., os chefes dos Poderes, nos respectivos níveis da Federação, como também presidentes de Tribunais de Contas e chefes do Ministério Público.

De plano, constata-se que o Legislador Infraconstitucional fixou prazos comuns para todos os titulares de Poder ou Órgão, sem distinção entre o período de duração do respectivo mandato, mesmo sendo sabido que existem mandatos quadrienais, bienais e anuais.

Também não fez o Legislador a necessária distinção entre os mandatos de chefia de Órgãos cuja investidura se dá por meio de eleição entre os respectivos pares. Essa situação é totalmente diversa daquela que ocorre com aqueles chefes de Poder ou Órgão cuja eleição é exclusivamente popular, como, por exemplo, com o Chefe do Poder Executivo.

Portanto, considerando que o principal escopo desses dispositivos legais é evitar gastos não planejados em final de mandato, que visem, única e exclusivamente, à obtenção de vantagem político-eleitoral pelos ordenadores de despesas e seus correligionários, conclui-se que o Legislador considerou como iguais situações totalmente desiguais, e que mereciam receber tratamento diferenciado.

[...]

Nessa ordem de idéias, conclui-se que o objetivo da norma contida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal é *impedir a assunção de despesas novas de pessoal em final de mandato*, em dissonância com o que prevêem o Plano Plurianual de Investimentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, por conseguinte, evitar o comprometimento da execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte.

E, com efeito, despesa nova de pessoal para esse fim não pode alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização legal preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, para a garantia do exercício de situações jurídicas já consolidadas, e até mesmo para evitar a descontinuidade da prestação de serviço público, e.g., o

provimento de cargos, a concessão de promoções e vantagens funcionais e a declaração de direitos preexistentes, alicerçadas nos mais éticos princípios, dos quais não se pode furtar a Administração Pública de prestar obediência irrestrita.'

[...]

A seu turno, cumpre salientar que questão similar foi examinada por este eg. Tribunal de Contas na Consulta n. 652.796, formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Conceição do Rio Verde, em Sessão Plenária do dia 05 de dezembro de 2001, da relatoria do Conselheiro Sylo Costa, na qual fiz as seguintes observações:

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

O Legislador quer impedir é, rigorosamente, despesa nova, despesa que jamais foi prevista em qualquer planejamento. Esta, sim, é vedada. Com algumas exceções em relação ao Judiciário, por exemplo, que tem despesas que surgem no curso das votações dos processos e que são de imediata observância, até por dispositivo hierarquicamente maior que a Constituição, como o cumprimento dos precatórios, as transferências, as remoções de juízes. Isto nada pode ser obstaculizado, até porque a dinâmica de funcionamento de todos os poderes antecede à própria lei, nada disso pode ser obstaculizado. O que se impede é que um aumento concedido nos 180 dias restantes da administração, que não foi previsto num plano anterior de reestruturação de salário, quer dizer, uma despesa absolutamente nova, seja imposta para ser cumprida pelo administrador posterior. Essa é a restrição. Portanto, toda e qualquer despesa que foi previamente prevista, nomeação para cargos vagos, cargos que já existiam, é absolutamente regular.'

Depreende-se, pois, que a norma proibitiva insculpida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visa a coibir o aumento de despesa, sob pena de nulidade do ato. Mas, se a despesa já tiver sido prevista, anteriormente, nas leis orçamentárias, não há que se falar em aumento de despesa [...]. (grifo nosso)

Nesse sentido, também é a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consoante se verifica das ementas destes acórdãos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO — AÇÃO CIVIL PÚBLICA — SUBSÍDIO — VEREADORES — LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL — ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO — ANTECIPAÇÃO DE TUTELA — REQUISITOS — PRESENÇA. Nos termos do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, 'é nulo de pleno direito o ato de que resulte **aumento da despesa com pessoal** expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao **final do mandato** do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.' Presentes os requisitos do art. 273 do CPC, a antecipação de tutela é medida que se impõe. Recuso não provido. (TJMG — Proc. n. 1.0708.09.030938-4/001. **Relator(a)**: Des.(a) Heloisa Combat. **Julgamento**: 26/10/2010. **Publicação da súmula**: 17/11/2010)

DIREITO PROCESSUAL. TUTELA ANTECIPADA. REQUISITOS. VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES. PROVA INEQUÍVOCA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ATO ADMINISTRATIVO. ILEGALIDADE. ANULAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. O deferimento da tutela antecipada prevista no art. 273 do CPC pressupõe, dentre outros requisitos, a verossimilhança das alegações e a existência de prova

inequívoca. Presentes tais requisitos somente em relação a parte do pedido, não deve o deferimento abranger sua totalidade. O parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00) prevê a nulidade de pleno direito dos atos que resultem **aumento de despesa com pessoal** expedido cento e oitenta dias antes do **final do mandato**, tratando-se de critério objetivo. A teor da Súmula nº 473 do STF, a administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais. (TJMG. — Proc. n. 1.0352.09.049336-7/001. **Relator(a)**: Des.(a) José Francisco Bueno. **Julgamento**: 28/05/2009. **Publicação da súmula**: 18/06/2009)

Dessa forma, a alteração do percentual do adicional de insalubridade por lei de iniciativa da câmara municipal, nos 180 dias anteriores ao término do mandato, além de configurar usurpação, pela edilidade, de iniciativa do processo legislativo de competência do chefe do Poder Executivo, não é permitida pelo ordenamento jurídico, como demonstrado, por acarretar aumento de despesa com pessoal.

Conclusão: diante das razões expendidas, e respondendo objetivamente às indagações formuladas, concluo que:

- a) a câmara municipal não poderá iniciar o processo legislativo para a majoração do percentual do adicional de insalubridade, já previsto no Estatuto dos Servidores, pois a iniciativa de lei que verse sobre essa matéria é da competência privativa do prefeito municipal, consoante prescreve a alínea *a* do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, aplicável ao município em observância ao princípio da simetria;
- b) não é permitido o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, nos termos do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumram-se as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente as providências contempladas no inciso II do § 2º do art. 213, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, acrescido pela Resolução n. 01, de 2011.

É o meu voto.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 29/05/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro substituto Licurgo Mourão, conselheiro José Alves Viana e conselheiro em exercício Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro em exercício Gilberto Diniz.
