



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

PARECER Nº 001/2016 – PROC-PLS

Processo nº: 025218/2016 – TC

Interessado: Câmara Municipal de Santana do Seridó/RN

Assunto: Representação.

EMENTA. REPRESENTAÇÃO. OBJETO. MUNICÍPIO DE SANTANA DO SERIDÓ/RN. PODER EXECUTIVO. CENTO E OITENTA DIAS FINAIS DO MANDATO. CAUTELAS FISCAIS ESPECÍFICAS. INTANGIBILIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 21 DA LRF. GASTOS COM PESSOAL AUMENTO. VEDAÇÃO IN TOTUM. IMPRENSA OFICIAL LOCAL. NOVOS SERVIDORES EFETIVOS. CONVOCAÇÃO E NOMEAÇÃO CONTÍNUAS. PERÍODO PÓS-ELEITORAL. AMPLIAÇÃO EXPONENCIAL. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE FISCAL. SUPERVENIÊNCIA. REQUISITOS CAUTELARES. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM DAMNUM IRREPARABILE. CARACTERIZAÇÃO. APROFUNDAMENTO INSTRUTÓRIO POSTERIOR. NECESSIDADE. PARECER PELA INTERVENÇÃO CAUTELAR E PELA ABERTURA DA FASE RESERVADA AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.

- 1. Dentre as cautelas fiscais impostas aos gestores públicos durante os cento e oitenta dias finais dos seus mandatos, inclui-se a vedação a qualquer novo acréscimo nas despesas com pessoal;*
- 2. O incessante e exponencial aumento do quantitativo de convocações e nomeações de novos servidores efetivos municipais, em particular, ao longo do período pós-eleitoral, constitui, por si só, um grave indício de inflacionamento indevido das despesas globais com o funcionalismo público;*
- 3. Parecer pela intervenção acautelatória deste Órgão de Contas, bem como pela imediata abertura do devido processo legal para fins de posterior análise meritória.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

I. RELATÓRIO:

Trata-se de representação capitaneada por alguns edis do Município de Santana do Seridó/RN no desiderato de noticiar a aparente violação, por parte do atual prefeito municipal, das vedações e providências disciplinadas, em especial, no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), tendo por alvo a superveniência de um vasto conjunto de novos atos de admissão de pessoal num período em que o Poder Executivo já se encontraria acima do limite máximo legalmente estipulado para tais específicos dispêndios (Evento nº 01).

Além disso, apontou-se a violação da norma prevista no art. 21, parágrafo único, da LRF, na medida em que os atos de convocação e nomeação de pessoal ocorreram nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder. Postularam, então, a atuação fiscalizatória desta Corte de Contas no sentido de estagnar as irregularidades em curso, bem como a devida apuração dos fatos narrados.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

II.A. INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

Inicialmente, delimite-se que a problemática ora analisada ainda **não se confunde** com o grau de conformidade entre a realidade funcional da Prefeitura Municipal de Santana do Seridó/RN e os percentuais-limite de gastos com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000), considerando-se que o derradeiro Relatório de Gestão Fiscal encaminhado para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal na *internet* atestou que estes específicos dispêndios corresponderiam, então, a 60,08% (sessenta vírgula zero oito por cento) da receita corrente líquida, acima, portanto, do limite legal de gastos com pessoal daquele ente.

Tal fato, o descumprimento do limite legal de gastos com pessoal imposto pela LRF por parte do ente implicado, deve ser devida e oportunamente apurado no curso da instrução processual, após a adoção das medidas cautelares adiante requeridas.

Afere-se, por hora, se a Prefeitura Municipal de Santana do Seridó/RN tem obedecido, ou não, ao pressuposto de legitimidade adicionalmente imposto aos atos de admissão de pessoal quando efetuados durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato dos respectivos ordenadores de despesa: não acarretar qualquer aumento nos quantitativos globais de gastos com o custeio do quadro funcional.

Pormenorizando esta vedação, sobreleva-se a norma delineada no parágrafo único do art. 21 da LRF, *ipsis litteris*:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Art. 21. (...)

*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; g.n.*

Complementarmente, elevando tal modalidade de irresponsabilidade fiscal ao status de crime, o nosso Código Penal, por intermédio do seu art. 359-G, tipifica que:

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

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

Vislumbra-se, pois, uma legislação didaticamente auto-explicativa: se os gestores públicos, dentro do lapso em referência, ampliarem, a qualquer título, o volume de gastos com o funcionalismo público, tratar-se-á não apenas de um ato irremediavelmente nulo como também de uma conduta penalmente qualificada.

Contrapondo tal conjuntura jurídico-legal ao presente caso concreto, emerge que a Prefeitura Municipal de Santana do Seridó/RN, em especial, a partir do período **pós-eleitoral** vem protagonizando uma **contínua e exponencialmente crescente** sequência de convocações e nomeações de novos servidores efetivos, conduta esta que, a princípio, em sede de **juízo de verossimilhança**, mostra-se notoriamente **desarrazoada**.

Ilustrativamente, consta que os **Diários Oficiais dos Municípios do Estado do RN nº 1698, nº 1722, nº 1752, nº 1370, nº 1388, nº 1395 e nº 1399**, acostados à representação inicial, noticiaram a expedição de **22 (vinte e dois)** atos de admissão funcional em período legalmente vedado.

Portanto, atentando para concretude merecida pelas cautelas fiscais impostas pela LRF aos gestores em final de mandato, bem como para o potencial lesivo do eventual inflacionamento dos gastos com pessoal num período pós-eleitoral e, pior, também de transição entre os governos do atual e do futuro mandatário da Prefeitura Municipal, depreende-se a pertinência da imediata sustação cautelar de quaisquer novos atos de nomeação de pessoal porventura ainda remanescentes de tal certame para, em ato contínuo, aprofundar-se a apuração instrutória cabível.

II.B. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM DAMNUM IRREPARABILE:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Preambularmente, anote-se que, sob o ângulo da contemporânea doutrina processualista, a medida cautelar se caracteriza como a “*a tutela assecuratória da tutela prometida pelo direito material e da situação a que o direito material confere tutela jurídica*”¹.

Alçando-se tal evidência ao contexto institucional dos Tribunais de Contas, impõe-se que o especial poder geral de cautela permissível a estes últimos também deriva da ampla tutela jurídica conferida por nossa vigente ordem constitucional aos bens da coletividade para, dessa forma, garantir-se a materialidade imprescindível, dentre outros, ao próprio princípio republicano.

Dissertando sobre os limites da competência cautelar das Cortes de Contas, Fernando Eduardo Carrilho Chaves assevera que:

*As medidas cautelares se prestam a garantir o exercício do controle, a efetividade e utilidade das decisões do Tribunal, assim como a evitar lesão a direitos e ao erário. (...) As medidas cautelares podem ser decretadas no início, ao longo ou ao final do processo, devendo nelas estar presentes o fumus boni iuris e o periculum damnum irreparabile. A exigência de periculum damnum irreparabile em vez de periculum in mora demanda uma rápida explanação. (...) o periculum in mora corresponde ao perigo que a demora pode vir a causar para a satisfação do direito, enquanto que o periculum damnum irreparabile relaciona-se com o perigo de dano iminente ao direito que, no futuro, se pretenderá satisfazer*². g.n.

Aperfeiçoando este raciocínio, tem-se que a nossa Suprema Corte já decidiu que o Tribunal de Contas da União e, por força do preceito hermenêutico da simetria constitucional, todas as demais Cortes de Contas possuem poderes para impor medidas cautelares suficientes à prevenção de lesões ao Erário, bem como a assegurar a eficácia substancial das suas próprias decisões³.

Contextualizando a destacada conjuntura normativo-jurisprudencial à luz da realidade processual, descortina-se a exaustiva caracterização dos pressupostos cautelares consubstanciados no *fumus boni iuris* e no *periculum damnum irreparabile*.

Sob este ângulo, percebe-se que o *periculum damnum irreparabile* advém da iminente possibilidade de que a Prefeitura Municipal de Santana do Seridó/RN lesione o patrimônio público por meio do inflacionamento casuístico do seu quadro de pessoal efetivo, tudo por intermédio de atos de convocação e de nomeação que, reitere-se, sob a ótica do parágrafo único do art. 21 da LRF, expõem graves indícios de nulidade insanável.

¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz, *Processo Cautelar*, Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008, pág. 23.

² CHAVES, Fernando Eduardo Carrilho, *Controle Externo da Gestão Pública*, Editora Impetus, 2ª Ed: Niterói, 2009, pág. 453-454.

³ Supremo Tribunal Federal, **MS 24.510/DF** (DJ 19-03-2004 PP-00018), rel. Min Ellen Gracie.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

No que toca ao *fumus boni iuris*, consta que o mesmo já se encontra satisfatoriamente pormenorizado no **Tópicos II. A** do presente pronunciamento.

Além disso, em recente precedente, este Tribunal de Contas determinou à Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros/RN a sustação imediata de todos os atos de convocação de novos servidores concursados, semelhantes aos que são noticiados no presente caso. Vejamos a ementa do Acórdão nº 405/2016, constante do processo nº 023083/2016-TC, *in verbis*:

EMENTA: **REPRESENTAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO DA LEI COMPLEMENTAR NACIONAL Nº 101, DE 2000. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. ATO NOS ÚLTIMOS 180 DIAS ANTERIORES AO FIM DO MANDATO. NULIDADE. PEDIDO LIMINAR PARA SUSPENSÃO ACAUTELATÓRIA DE TODOS OS ATOS DE CONVOCAÇÃO DE NOVOS SERVIDORES CONCURSADOS JÁ PUBLICADOS NA IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CARACTERIZADOS. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE URGÊNCIA.**

O Tribunal de Contas é competente para expedir provimento acautelatório no intuito de evitar a consecução de dano ao erário.

Fumus boni iuris caracterizado na constatação de fatos que, em tese, caracterizam ofensa legal de natureza grave.

Seleção em execução com potencial de dano ao patrimônio público e ao erário, hábil a identificar a presença de periculum in mora.

III. CONCLUSÃO:

Por essas razões, atentando para a legitimidade do **poder geral de cautela** derivado das normas contidas no inciso IX do art. 71 da Constituição da República e da interpretação contextual entre as normatizações do inciso VII do art. 1º e do inciso III do art. 121, ambos da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, opina-se, preliminarmente, pela imprescindibilidade da **intervenção saneadora** desta Corte de Contas e, em ato consecutivo, pela **abertura** da fase processual reservada ao eventual exercício do devido processo legal, tudo nos seguintes termos:

- a) Cautelarmente, a imediata **SUSTAÇÃO** de todos os **ATOS DE CONVOCAÇÃO** de novos servidores concursados já publicados na Imprensa Oficial do Município de Santana do Seridó/RN e **ainda pendentes** dos subseqüentes atos de nomeação, devendo tal medida



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

perdurar até o término do mandato do seu atual prefeito em 31 de dezembro de 2016;

- b) Cautelarmente, que a Prefeitura Municipal de Santana do Seridó/RN se **ABSTENHA** de qualquer **NOVO ATO DE NOMEAÇÃO** direcionado ao seu quadro de servidores efetivos, devendo tal medida perdurar até o término do mandato do seu atual prefeito em 31 de dezembro de 2016;
- c) No mérito, posteriormente, a **CITAÇÃO** do prefeito do Município de Santana do Seridó/RN, Adriano Gomes de Oliveira, para que, em desejando, defenda-se no sentido de comprovar que as nomeações já finalizadas dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do seu mandato **não ocasionaram** acréscimos nos gastos globais com o funcionalismo local, conforme preceitua o art. 37 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

Natal/RN, 19 de dezembro de 2016.

Luciano Silva Costa Ramos
Procurador do Ministério Público de Contas