



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moysés Vianna"
Unidade Central de Controle Interno

PARECER de CONTROLE Nº 015/2011

ENTIDADE SOLICITANTE: Secretaria Municipal de Administração

FINALIDADE: Manifestação acerca da possibilidade de realização de Concurso Público em 2012 (ano eleitoral).

ORIGEM: Memorando Nº 251/11, de 29/11/2011

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para Parecer, o Memorando Nº 251/11, encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração, em 29/11/2011, a pedido do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, referente à solicitação de manifestação acerca da possibilidade de realização de CONCURSO PÚBLICO EM 2012, uma vez que se trata de ano eleitoral.

Vem a exame, a seguinte consulta:

...solicito Parecer quanto a possibilidade de realização de Concurso Público em 2012, bem como se o desconto previdenciário para os novos concursados é o normal ou se também será descontado o 50,95;

DA LEGISLAÇÃO:

- _ Lei Complementar 101/2000 – LRF;
- _ Lei 9.504/1997;
- _ Resolução TSE Nº 23.341;
- _ Parecer TCE/RS Nº 51/2001;
- _ Orientação Técnica IGAM Nº 22.657-2011;

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que a consulta não veio instruída com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, com subsídios suficientes à manifestação desta Unidade de Controle.

Mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, lembrando, ainda, que, apesar de, por força regimental, a resposta à consulta não constituir pré-julgamento de fato ou caso concreto, esta Controladoria entende viável a manifestação pontual, no caso colocado sob análise, para fins de orientação ao Administrador Municipal.

DA FUNDAMENTAÇÃO:

A análise, quanto à questão destacada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, através do Memorando Nº 251/11, da Secretaria Municipal de Administração, ficará estritamente dentro dos parâmetros fixados pela legislação supramencionada, motivo pelo qual, como suporte legal do presente parecer, transcrevemos os mandamentos, previstos na Legislação.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul editou, recentemente, manual de “Orientações para o Encerramento de Mandato” por ocasião do X ERCO – Encontro Regional de Controle e Orientação, onde destaca que os encerramentos de exercícios financeiros trazem consigo uma série de providências a serem adotadas pelos mandatários e profissionais que lidam com a Administração Pública. Quando se tratar do último ano de mandato dos prefeitos e da legislatura dos vereadores, certamente irá exigir, ainda, maiores cuidados.

Daí depreende-se a legítima preocupação do Exmo. Sr. Prefeito com a realização de Concurso Público em 2012, já que se trata do último ano de seu mandato, bem como da legislatura dos vereadores, ou seja, ano eleitoral.

A LRF consagra, em seu teor, inúmeras situações que impõem vedações de variadas naturezas administrativas e jurídicas. Tratando-se de encerramento de mandato, está, dentre outras, expressamente vedada a ocorrência de ato que resulte em aumento da despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato:

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

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.

O aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do final de mandato (entre 5 de julho e 31 de dezembro) foi, portanto, vedado pelo art. 21 da LRF.

O TCE/RS manifestou-se sobre a matéria por meio do Parecer nº 51/2001, aprovado pelo Tribunal Pleno à unanimidade, em sessão de 01-08-2001:

[...] 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 (**grifos do TCE/RS**).

Considerando que não há como esgotar a matéria, foram elencadas, no referido Parecer, a título exemplificativo, algumas situações entendidas como **praticáveis no período de vedação**, mesmo que impliquem em aumento de despesas com pessoal por “[...] se tratarem, apenas, de meros atos vinculados do gestor público, porque voltados para a concretização de anterior comando legal”.

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, segundo consta no Parecer nº 51/2001:

- 1) **Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes**, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância;
- 2) **Provimento de cargos efetivos vagos, 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, por isso, imputar ao administrador ilegitimidade para a prática de tais atos;
- 3) **Nomeação** para cargos em comissão pré-existentes que vagarem, no período;
- 4) **Nomeação** para cargos em comissão 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 2, supra;
- 5) **Contratação temporária de pessoal**, porque autorizada pela própria Constituição Federal, 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;
- 6) **Designação** de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação;
- 7) **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;
- 8) **Realização de concurso público**, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37 da Constituição Federal) (**grifos nossos**);
- 9) **Concessão de vantagens**, inclusive as temporais - **ex facto temporis** - reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos;
- 10) **Concessão de promoções**, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, que 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;

11) **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. [...];

12) **Pagamento de honorários** a servidor por treinamento de pessoal (inciso IV, art. 85, e inciso III, art. 121 do Estatuto do Servidor Público do RS), [...]. 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;

13) **Pagamento de honorários** a servidor por atuação como professor em cursos legalmente instituídos (inciso IV do art. 85 e inciso IV do art. 121 do Estatuto do Servidor Público do RS), pelas mesmas razões constantes do item anterior e nas mesmas condições nele elencadas;

14) **Concessão de revisão salarial geral anual** aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política salarial prévia;

15) **Não é admissível**, contudo, a concessão de reajustes salariais setorializados por categorias, instituído 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. **(grifos do TCE/RS)**

A realização dos atos administrativos relacionados às 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.

Ressalta-se, por oportuno, que os Administradores devem observar também as limitações e vedações impostas pela legislação eleitoral em vigor.

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997.

Estabelece normas para as eleições.

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São **proibidas** aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes **condutas** tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - **nomear, contratar** ou de qualquer forma **admitir**, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados**:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Depreende-se, portanto, do disposto na Lei Eleitoral que não existe nenhum tipo de vedação à realização de concurso público em ano eleitoral, bem como no período que inicia em 07/07/2012 (3 meses antes do pleito, conforme Resolução TSE N° 23.341, que define o Calendário Eleitoral – Eleições 2012) até a data da posse dos eleitos (01/01/2013). Também não existe vedação à nomeação dos candidatos que forem aprovados no concurso público, desde que sua homologação tenha ocorrido antes da referida data (07/07/2012) de início do período de condutas vedadas.

No que se refere à transferência especial de recursos de 50,95%, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores municipais que a Prefeitura Municipal repassa ao órgão previdenciário, conforme inciso V, do Art. 158, da Lei Municipal N° 5.066/2006, esta Controladoria, em contato com a Direção Geral do SISPREM, e consequente contato com o atuário, Sr. Joel Fraga, da CSM – Consultoria Atuarial, questionou acerca da aplicabilidade do referido percentual para os novos servidores, a serem admitidos em novo concurso público, objeto deste estudo, e obteve a seguinte resposta:

“Prezada Dra. Beu e Prezado Sr. Marcos:

Reafirmo a possibilidade de não aplicar os 50,95% para os novos servidores a serem admitidos no Município. Para tanto, devemos proceder a uma alteração no modelo previdenciário do SISPREM, criando uma segregação. Esta segregação consiste em criar um plano previdenciário específico para os novos servidores dentro do SISPREM, cuja contribuição e demais rotinas pertinentes sejam restritas a estes novos servidores (todos os servidores admitidos a partir de agora, por exemplo).

Esta alteração engloba a parte legal e atuarial, ou seja, a legislação do Município terá que prever isto, para depois o cálculo atuarial mensurar as alíquotas e tudo o mais. Para se ter uma idéia de como isto funcionaria na prática poderíamos dizer que todos os servidores admitidos a partir de 01/12/2011 ficariam atrelados ao Fundo Previdenciário 2, enquanto que os demais (antigos) ficariam no Plano Previdenciário 1.

No Plano Previdenciário 1 as contribuições seriam estas vigentes hoje: 11% para o servidor, 13,55% para cota patronal (normal*) e 50,95% para cota patronal especial (suplementar**).

Já no Plano Previdenciário 2 as contribuições seriam (provavelmente***): 11% para o servidor e 13,55% para cota patronal (normal*).

Sugiro que se faça simulações (cenários) na próxima avaliação atuarial, a fim de prever o impacto de uma ou outra situação: manter a atual situação, ou fazer a segregação (contando, obviamente, com os novos servidores).

Tudo é possível fazer através do entendimento de todos e acho que agora é o momento oportuno, haja vista a iminência do concurso e a participação do Controle Interno da Prefeitura. Esta deve ser uma discussão profunda, técnica e jurídica, pois uma vez implantada esta alteração dificilmente se poderá mudar no futuro, em razão da posição do MPS através da legislação vigente.

Coloco-me à disposição para travar tal debate e construir todos os cenários possíveis.

*Contribuição Normal: cota patronal normal que é considerada encargo da folha (= gasto com pessoal);

**Contribuição Suplementar (ou especial): para pagamento (financiamento) do déficit previdenciário do RPPS, não conta como despesa de pessoal e consome somente recurso livre;

***Alíquotas sugeridas em razão do atual grupo de servidores, pois o certo é se fazer um cálculo específico para este novo grupo de pessoas.

Atenciosamente,

Joel Fraga – Atuário

CSM - Consultoria Atuarial

Av. Protásio Alves, 2854 conj. 501

CEP: 90410-006 - Petrópolis - Porto Alegre/RS

Fone: (51) 3212 9917/ 9933 4433

Fax: (51) 3227 8538 – www.csm-atuarial.com.br

MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela inexistência de impedimentos, dispostos pela Lei nº 9.504/97, à realização de concursos públicos em ano eleitoral;
- b) pela verificação, junto ao Contador da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, da existência de previsão na LDO e, conseqüentemente, na LOA, ambas do exercício de 2012, para realização de Concurso Público;
- c) pela observância das restrições quanto a nomeações durante o período eleitoral, cujo prazo é de três meses anteriores à data do pleito até a data da posse dos eleitos;
- d) pelo início de estudo técnico, junto ao SISPREM, envolvendo a parte legal e atuarial, para a criação de novo fundo previdenciário, destinado aos novos servidores efetivos, conforme sugestão do atuário;

É o parecer.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 16 de dezembro de 2011.

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515

Técnico de Controle Interno – Matr. F-1878

Chefe da UCCI