



RESOLUÇÃO Nº 1581/2024-PLENO

- 1. Processo nº:** 15395/2024
2. Classe/Assunto: 3. CONSULTA
5. CONSULTA - ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE DETERMINADOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPACTAM SIGNIFICATIVAMENTE O ORÇAMENTO MUNICIPAL E A GESTÃO DE PESSOAL
3. Consulente: WAGNER RODRIGUES BARROS - CPF: 66315280110
4. Origem: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
5. Relator: Conselheiro MANOEL PIRES DOS SANTOS
6. Distribuição: 1ª RELATORIA
7. Representante do MPC: Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. DESLIGAMENTO DE SERVIDOR COMISSIONADO AO FINAL DO MANDATO. OBSERVÂNCIA AO QUE DISPUSER A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ESPECÍFICA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E DA ECONOMICIDADE. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

8. Decisão:

Discutidos os presentes Autos de nº 15395/2024, os quais versam sobre Consulta formulada pelo senhor **Wagner Rodrigues Barros** – Prefeito de Araguaína/TO, buscando esclarecer sobre a necessidade de instauração de processo formal de transição de mandato em caso de reeleição do Prefeito, bem ainda acerca da obrigatoriedade de desligamento de servidores comissionados e temporários ao término do mandato.

Considerando que foram preenchidas as formalidades e os requisitos previstos no artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001 e nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, quanto ao questionamento formulado da alínea “B” para o conhecimento desta Consulta;

Considerando o princípio da legalidade o qual dispõe que à Administração Pública é dado fazer apenas aquilo que a lei autoriza, estando o gestor público obrigado a cumprir, ainda, tudo o que a lei lhe impuser;

Considerando, ainda, os princípios da continuidade do serviço público e da economicidade;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, ante às razões expostas pelo Relator, em:

I - **Conhecer** da consulta ora formulada, quanto ao questionamento consignado na **alínea “B”**, por preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no artigo 150 e seguintes do RITCE/TO, **deixando de conhecê-la** em relação ao quesito formulado na **alínea “A”**, face ao descumprimento do requisito de admissibilidade entabulado no artigo 150, V, do Regimento Interno;

II - Responder ao Consulente em abstrato e com caráter normativo conforme art. 1º, §5º da LOTCE, nos termos do enunciado adiante transcrito, o qual constituirá prejudgamento de tese:



RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO DA LETRA “B” – A obrigatoriedade de exoneração de servidores públicos comissionados e temporários ao final do mandato do Prefeito ou Presidente de Câmara deve observar aos exatos termos do que estabelecer a legislação municipal atinente à matéria. Não havendo norma específica tratando da questão, prescinde o gestor de obrigatoriedade em agir nesse sentido, em homenagem aos princípios da continuidade do serviço público e da economicidade.

III - Determinar à Secretaria Geral das Sessões:

a) que dê ciência ao consulente desta Resolução, bem assim do Relatório e Voto que a fundamentam, nos termos da legislação;

b) que promova a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas para que surta os efeitos legais necessários.

IV - Após, à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO** para que proceda ao devido arquivamento

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 04 do mês de dezembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por:

ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES, PRESIDENTE (A), em 04/12/2024 às 17:53:15, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

MANOEL PIRES DOS SANTOS, RELATOR (A), em 05/12/2024 às 10:12:56, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

OZIEL PEREIRA DOS SANTOS, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 05/12/2024 às 08:29:22, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

- 1. Processo nº:** 15395/2024
2. Classe/Assunto: 3.CONSULTA
5.CONSULTA - ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE DETERMINADOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPACTAM SIGNIFICATIVAMENTE O ORÇAMENTO MUNICIPAL E A GESTÃO DE PESSOAL
3. Consulente: WAGNER RODRIGUES BARROS - CPF: 66315280110
4. Origem: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA
5. Distribuição: 1ª RELATORIA
6. Representante do MPC: Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

7. RELATÓRIO DO PROCESSO N° 322/2024-RELT1

7.1. Versam os presentes autos, autuados sob n° 15395/2024, sobre Consulta formulada pelo senhor **Wagner Rodrigues Barros** – Prefeito de Araguaína/TO, buscando esclarecer sobre a necessidade de instauração de processo formal de transição de mandato em caso de reeleição do Prefeito, bem ainda acerca da obrigatoriedade de desligamento de servidores comissionados e temporários ao término do mandato.

7.2. A consulta foi protocolizada nesta Corte de Contas contendo como anexo Parecer Jurídico, o qual apresentou as seguintes conclusões:



Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, e pelos fundamentos apresentados, conclui-se e opina-se que **não há necessidade da demissão de servidores comissionados e temporários ao final do mandato, considerando a necessidade de posterior recontração e obediência a continuidade administrativa e da economia de recursos públicos.**

7.3. Através do DESPACHO Nº 1060/2024-RELT1 (evento 04) foi determinada a remessa dos autos à Assessoria de Normas e Jurisprudência – ASNOJ a fim de que informasse se consta, no acervo jurisprudencial desta Corte de Contas, deliberação sobre a matéria objeto da consulta formulada.

7.4. Em resposta, a Assessoria de Normas e Jurisprudência proferiu a INFORMAÇÃO Nº 22/2024-ASNOJ (evento 5) relatando que não consta deliberação específica sobre o tema.

7.5. Em sequência, realizou-se o juízo de admissibilidade, oportunidade em que foi constatado o preenchimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I, II, III, IV, V e § 1º, II, alínea “a”, todos do art. 150, do RITCE/TO, assim sendo, foi determinada a autuação do feito como Consulta, bem como sua regular tramitação no âmbito deste Tribunal, conforme DESPACHO Nº 1069/2024-RELT1 (evento 6).

7.6. A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu o PARECER TÉCNICO Nº 1727/2024-DIFAP (evento 8) onde analisou os questionamentos e apresentou a seguinte conclusão:

Diante do exposto, tendo em vista as disposições contidas no artigo 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 1284/2011, c/c arts. 151 e 152, do RITCE/TO, manifesta-se pelo conhecimento da presente Consulta, eis que observados os requisitos de admissibilidade insertos nos incisos I a V do art. 150 do Regimento Interno, para, assim, respondê-la, em abstrato e com caráter normativo (art. 1º, §5º da LOTCE), nos seguintes termos:

- i. O processo formal de transição de mandato é facultativo em caso de reeleição do Prefeito conforme art. 11 da Instrução Normativa nº 02/2016 –TCE/TO.
- ii. Por ausência e previsão legal, não é obrigatório a exoneração de servidores comissionados e temporários ao término do mandato no caso de Prefeito reeleito.

7.7 Por fim, o Ministério Público de Contas, na pessoa do Procurador-Geral de Contas OZIEL PEREIRA DOS SANTOS emitiu o PARECER Nº 3827/2024-PROCD (evento 9) onde concluiu pelo que segue:

(...)

9.5.7. Assim, é plausível que esta Corte de Contas considere a flexibilização de normas para os casos de reeleição, tendo em vista que a permanência do mesmo gestor proporciona um regime administrativo estável e contínuo, o que pode justificar exceções às práticas administrativas padrão. No entanto, qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

alteração deve ser cuidadosamente avaliada, de modo a garantir, ou até mesmo aprimorar os padrões de transparência, eficiência e integridade, que são princípios fundamentais e inegociáveis à luz do direito público.

9.5.9. Tal adaptação normativa pode contribuir para uma gestão mais adequada à realidade enfrentada por municípios em situações de reeleição, preservando os princípios constitucionais que regem a administração pública.

(...)

9.6.4. Diante disso, conclui-se que não há obrigatoriedade legal clara para a exoneração de comissionados e temporários ao término de mandatos reeleitos. O prefeito reeleito possui discricionariedade na decisão de manter os servidores em cargos, devendo levar em consideração a eficiência administrativa e a economia de recursos públicos.

10. CONCLUSÃO

10.1. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, manifesta-se pelo **CONHECIMENTO** da consulta formulada, eis que observados os requisitos de admissibilidade insertos nos incisos I a V do art. 150 do Regimento Interno e, no **mérito**, para que a quesitação possa ser respondida conforme os fundamentos acima delineados.

É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por:

MANOEL PIRES DOS SANTOS, CONSELHEIRO (A), em 02/12/2024 às 17:26:09, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

8. VOTO Nº 331/2024-RELT1

8.1. Consoante já disposto no Relatório, trata-se de Consulta formulada pelo senhor **Wagner Rodrigues Barros** – Prefeito de Araguaína/TO, buscando esclarecer sobre a necessidade de instauração de processo formal de transição de mandato em caso de reeleição do Prefeito, bem ainda acerca da obrigatoriedade de desligamento de servidores comissionados e temporários ao término do mandato.

8.2. As consultas dirigidas a este Sodalício são reguladas pelo artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001, que assim preceitua:

“Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)



§ 5º. A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

8.3. Já o Regimento Interno desta Corte de Contas dispõe, em seus artigos 150 e seguintes, acerca dos requisitos de admissibilidade e demais formalidades para o processamento das Consultas no âmbito deste TCE/TO.

8.4. As dúvidas suscitadas pelo Consulente foram formuladas em dois quesitos, nos exatos termos do que se transcreve abaixo:

A) Há necessidade de um processo formal de transição de mandato em caso de reeleição do Prefeito, sendo que não há alteração na chefia do Executivo?

B) Há obrigatoriedade de demissão de servidores comissionados e temporários ao término do mandato, considerando a necessidade de posterior recontração no início do novo mandato, ou é possível flexibilizar esse procedimento em prol da continuidade administrativa e da economia de recursos públicos?

8.5. De início, cumpre observar que a consulta formulada, em relação ao quesito constante da **alínea “B”**, encontra-se dentro do que estabelece os incisos I, II, III, IV, V e § 1º, I, alínea “e”, todos do art. 150, do RITCE/TO, conforme juízo de admissibilidade realizado por meio do **DESPACHO Nº 1069/2024-RELT1** (evento 6), visto que a mesma é subscrita por autoridade competente, refere-se a matéria de competência deste Sodalício, assinala a indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, contém o nome legível, a assinatura e qualificação do consulente, bem assim se faz acompanhar do parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente (evento 03).

8.6. Em que pese a constatação acima referida, há que se destacar que o Parecer Jurídico PGM nº 674/2024 (evento 03), proferido pela Procuradoria Municipal de Araguaína/TO, não exarou manifestação acerca do quesito consignado na **alínea “A”** da presente Consulta, ou seja, não foi cumprido, quanto a este item, a formalidade do inciso V, do artigo 150, do Regimento Interno desta Corte de Contas, motivo pelo qual, este Tribunal de Contas **não conhecerá** da Consulta quanto a este quesito, impondo-se quanto ao mesmo o disposto no artigo 150, § 2º do RITCE/TO.

8.7 Apesar de não preencher todos os requisitos formais para conhecimento da Consulta no que diz respeito ao questionamento contido na **alínea “A”**, há que se dar conhecimento ao Consulente que a dúvida formulada encontra tratamento taxativo no **artigo 11 da Instrução Normativa TCE/TO nº 02/2016**, o qual estabelece que as disposições contidas na aludida norma, que trata dos procedimentos a serem adotados na transição de mandato, aplicam-se, no que couber, ao gestor reeleito.

8.8 Em relação ao quesito formulado na **alínea “B”** da presente Consulta entendo que o Tribunal Pleno deve **tomar conhecimento** face ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade acima assinalados, proferindo-se resposta **em tese**, nos termos do dispõe o artigo 150, § 3º do Regimento Interno.



8.9 Pois bem. Sabe-se que o administrador, na gestão da coisa pública, está sujeito a uma série de princípios e normas que lhe servem de pilar para bem exercer sua função, dentre os quais podemos destacar, como esteio basilar, o **princípio da legalidade**.

8.10 É preceito comezinho que ao particular é dado fazer tudo o que a lei não veda, já à Administração Pública é admitido agir somente sob os termos do que a lei autorizar, devendo o gestor, ainda, cumprir os exatos termos do que a legislação lhe impõe.

8.11 Para Augusto Neves Dal Pozzo, *“A função administrativa, típica manifestação do Poder Executivo, somente pode ser exercida na conformidade da lei. Trata-se de atividade infralegal de expedição de ordens complementares à lei. A função da atividade administrativa só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros. A legalidade administrativa é explícita, pois, ao contrário das pessoas privadas (físicas ou jurídicas), que podem fazer tudo o que não é proibido por lei (CF, art. 5º, II), as pessoas públicas só podem fazer o que lhes lei autorize, sob pena de se submeter o agente público ou a própria Administração aos remédios constitucionais corretivos (mandado de segurança, ação popular, ação civil pública). O princípio da legalidade submete a Administração Pública ao império das leis. A atividade de todos os seus agentes só pode ser a de “cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo”. A Administração só pode agir segundo a lei. A Administração “só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza”*^[1].

8.12 Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* Tratado de Direito Administrativo – Vol.1, a legalidade é princípio que *“balanceia a condução política dos negócios públicos, entranhando na engrenagem da separação de poderes a composição entre os Poderes Executivo e Legislativo”*.

8.13 Sem necessidade de alongar-se muito no tema, haja vista tratar-se de matéria recorrente, fica claro que o gestor público, quer seja Prefeito, quer Presidente de Câmara, deverá pautar sua atuação, sempre, aos termos do que preceitua a norma legal.

8.14 Assim sendo, sobre o questionamento formulado, atinente à *obrigatoriedade de demissão de servidores comissionados e temporários ao término do mandato*, há que se tecer as seguintes considerações.

8.15 Primeiro que, como bem pontuou a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal desta Corte de Contas, mediante Parecer Técnico nº 1727/2014, o termo empregado pelo consulente (**demissão**) restringiu o conteúdo da matéria a casos de desligamento sancionatório do servidor público, nos exatos termos do que estabelecem os artigos 130 e seguintes do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Araguaína (Lei nº 1.323/93).

8.16 Para o caso em questão, pelo que se depreende da essência do questionamento formulado, a matéria parece envolver hipóteses de possível **exoneração** do servidor público ao fim do mandato do Prefeito, conforme se afere do artigo 36 da mesma norma acima citada, motivo pelo qual, por questão de técnica, a partir deste momento será utilizado este termo para tratar do assunto.

8.17 Em um segundo momento, é importante destacar que a dúvida suscitada faz remissão à exoneração de servidores **comissionados e temporários**.



8.18 Quanto a este ponto observe-se que, no que tange aos cargos comissionados, o artigo 37, II, da Constituição Federal prevê claramente que os mesmos são de **livre nomeação e exoneração**, ou seja, o desligamento dos servidores ocupantes destes cargos deve se dar no âmbito absoluto da discricionariedade do gestor, não importando se no início, no decorrer ou no final de seu mandato, a liberalidade acerca do seu desligamento é taxativamente previsto na norma constitucional.

8.19 Quanto aos servidores investidos no cargo através de **contratos temporários** é importante alertar aos gestores que tais nomeações, nos termos do que dispõe o artigo 37, IX da CF/88, somente se tornam possíveis através de autorização **legal** e para atenderem a necessidade **temporária de excepcional interesse público**. Ou seja, se a contratação desta natureza obedecer aos termos da lei, o que definirá sua duração e legitimidade não é o início ou o fim do mandato, mas sim a necessidade temporária e excepcional prevista na Lei. Desse modo, é imperioso que os gestores públicos se atentem para o fato de que contratos temporários não são modalidade de investidura em cargos públicos de livre e aleatória nomeação, mas sim, pelo que foi exposto, nomeações decorrentes de expressa autorização legal e para atenderem a situações específicas, o que exige atuação precisa do gestor para evitar proceder a tais nomeações ao arrepio da lei.

8.20 Portanto, após o que acima foi exposto, o que fica claro é que, o gestor, quer seja o Chefe do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, no exercício de sua atividade administrativa, deverá observar aos exatos termos do que estabelece a Lei, ou seja, **em observância ao princípio da legalidade, deverá se atentar a eventual previsão de norma municipal que disponha sobre possível obrigatoriedade de exoneração de servidores comissionados e temporários ao final da gestão para, então, adotar as providências que se fizerem necessárias atentando-se, ainda, para os princípios da continuidade do serviço público e da economicidade.**

8.21 À guisa de conclusão, para fins de conhecimento e direcionamento a boas práticas na gestão da coisa pública **em fim de mandato**, é importante alertar aos gestores que a Lei estabelece diversos procedimentos, vedações e limites tendentes a garantir o equilíbrio das contas públicas, sendo imprescindível que o detentor de cargo eletivo observe tais regramentos, os quais dizem respeito a assuntos diversos, **a citar**: gastos com pessoal no último ano do mandato (art. 21); questões atinentes à recondução aos limites legais estabelecidos no artigo 20, III, “a” e “b” da Lei 101/2000; vedação à revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo (art. 73, VIII, da Lei 9.504/97); nomeações, contratações e desligamentos desmotivados nos três meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos (art. 73, V, da Lei 9.504/97), dentre outras.

8.22 Enfim, há uma série de procedimentos e providências a serem adotadas e evitadas pelos Prefeitos e Presidentes de Câmaras às vésperas da mudança de gestão, **inclusive para os reeleitos**, conforme exemplificativamente mencionado acima, devendo serem observados todos os procedimentos legais e normativos visando a boa administração da coisa pública.

8.23 Válido mencionar que, no âmbito deste Tribunal de Contas, foi editada a Instrução Normativa nº 02/2016, a qual estabelece os procedimentos a serem adotados na transição de mandato pelo Prefeito e Vereador Presidente da Câmara, visando direcionar os gestores para a correta adoção de providências quando do fim e início de seus mandatos.



8.24 Por todo exposto, considerando o estatuído pelos artigos 151, *caput* e § 1º do Regimento Interno deste TCE/TO, em consonância com as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas adote a seguinte deliberação:

I - **Conheça** da consulta ora formulada, quanto ao questionamento formulado na **alínea “B”**, por preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no artigo 150 e seguintes do RITCE/TO, **deixando de conhecê-la** em relação ao quesito formulado na **alínea “A”**, face ao descumprimento do requisito de admissibilidade entabulado no artigo 150, V, do Regimento Interno;

II - Responder ao Consulente em abstrato e com caráter normativo conforme art. 1º, §5º da LOTCE, nos termos do enunciado adiante transcrito, o qual constituirá prejulgamento de tese:

RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO DA LETRA “B” – A obrigatoriedade de exoneração de servidores públicos comissionados e temporários ao final do mandato do Prefeito ou Presidente de Câmara deve observar aos exatos termos do que estabelecer a legislação municipal atinente à matéria. Não havendo norma específica tratando da questão, prescinde o gestor de obrigatoriedade em agir nesse sentido, em homenagem aos princípios da continuidade do serviço público e da economicidade.

III - Determinar à Secretaria Geral das Sessões:

a) que dê ciência ao consulente desta Resolução, bem assim do Relatório e Voto que a fundamentam, nos termos da legislação;

b) que promova a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas para que surta os efeitos legais necessários.

IV - Após, à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO** para que proceda ao devido arquivamento.

[1] Curso de Direito Administrativo - Ed. 2024: Augusto Neves Dal Pozzo, Sílvio Luís Ferreira da Rocha

Documento assinado eletronicamente por:

MANOEL PIRES DOS SANTOS, CONSELHEIRO (A), em 04/12/2024 às 18:34:16, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.