

# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

## CARGO 1: ANALISTA ADMINISTRATIVO DE CONTROLE EXTERNO – ÁREA DE GESTÃO – ESPECIALIDADE SERVIÇOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS

Prova Discursiva – Questão

Aplicação: 19/11/2023

### PADRÃO DE RESPOSTA DEFINITIVO

1 O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do governo para a sociedade. **O termo orçamento público também é usado em sentido estrito quando se refere especificamente à LOA, que é o Orçamento Público Anual propriamente dito. Além dos sentidos amplo e estrito, o termo ainda pode ser usado em sentido técnico, ou seja, quando se refere à autorização legislativa para execução das despesas, ou melhor, à autorização dos representantes do povo.**

De acordo com o art. 165 da Constituição Federal de 1988, as leis que regem o orçamento público são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. O PPA é organizado em programas, estruturado em ações que resultam em bens e serviços para a população e tem duração de quatro anos, com início no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e término no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, produtos a serem entregues à sociedade etc.

A LDO é a norma que dirige e orienta o orçamento de todo o governo para o próximo ano. Além de definir o que deve ser priorizado no planejamento, a LDO também traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento. A LDO ajuda o governo a priorizar os investimentos e orienta acerca de como deverá ser gasto o recurso disponível para o próximo ano, tudo isso de acordo com a necessidade de cada setor – sem deixar de cumprir as metas do governo. Instrumento de planejamento de prerrogativa do Poder Executivo, a LDO faz a ligação entre os programas e as estratégias do PPA e a LOA, **além de estabelecer metas e prioridades da administração, dispor sobre as alterações da legislação tributária e estabelecer a política fiscal das agências financeiras oficiais de fomento e outras.**

**Cabe considerar, também, que, conforme art. 165, § 2º: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”**

Já a LOA é um instrumento legal que detalha as receitas (previsão de recursos) que o governo irá arrecadar e fixa os gastos e as despesas para o ano seguinte, **assim como fixa despesas e prevê receitas.** A LOA é conhecida como uma peça de execução orçamentária, pois é nela que o governo coloca em prática os programas e projetos que foram previstos no PPA e priorizados na LDO.

**Obs.: também será considerada a menção à Lei de Responsabilidade Fiscal.**

2 O PPA tem como princípios básicos: (i) identificação clara dos objetivos e das prioridades do governo; (ii) identificação dos órgãos gestores dos programas e dos órgãos responsáveis pelas ações governamentais; (iii) organização dos propósitos da administração pública em programas; (iv) integração com o orçamento; e (v) transparência.

**Obs.: também poderão ser considerados publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade. Cabe ressaltar que o PPA abrange princípios muito mais amplos e complexos que merecem ser considerados para uma avaliação abrangente do conhecimento dos candidatos.**

#### QUESITOS AVALIADOS

##### Quesito 2.1

Conceito 0 – Não respondeu ou respondeu de forma totalmente equivocada.

Conceito 1 – Conceituou corretamente o orçamento público, mas não apontou as leis que o compõem.

Conceito 2 – Conceituou corretamente o orçamento público, mas apontou somente uma das leis que o compõem e a sua função.

Conceito 3 – Conceituou corretamente o orçamento público, mas apontou somente duas das leis que o compõem e as suas funções.

Conceito 4 – Conceitua corretamente o orçamento público e apontou as três leis que o compõem e as suas respectivas funções.

### **Quesito 2.2**

Conceito 0 – Não respondeu ou respondeu de forma totalmente equivocada.

Conceito 1 – Citou corretamente somente um dos princípios a seguir: (i) identificação clara dos objetivos e das prioridades do governo; (ii) identificação dos órgãos gestores dos programas e dos órgãos responsáveis pelas ações governamentais; (iii) organização dos propósitos da administração pública em programas; (iv) integração com o orçamento; e (v) transparência.

Conceito 2 – Citou corretamente dois dos princípios mencionados anteriormente.

Conceito 3 – Citou corretamente três dos princípios mencionados anteriormente.

Conceito 4 – Citou corretamente quatro dos princípios mencionados anteriormente.

Conceito 5 – Citou corretamente os cinco princípios mencionados anteriormente.

# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

## CARGO 1: ANALISTA ADMINISTRATIVO DE CONTROLE EXTERNO – ÁREA DE GESTÃO – ESPECIALIDADE SERVIÇOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS

Prova Discursiva – Peça de Natureza Técnica

Aplicação: 19/11/2023

### PADRÃO DE RESPOSTA DEFINITIVO

**Informação n.º** ...../..... – (sigla da área ou comissão)

Local, data por extenso.

**Processo n.º** ...../.....

**Jurisdicionado:** Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)

**Assunto:** Representação

**EMENTA:** Representação em desfavor da CLDF, noticiando supostas ilegalidades quanto ao excesso da despesa total com pessoal e à falta de remessa dos atos de admissão e aposentadoria dos servidores do Legislativo

Senhor Diretor,

Relatório (dispensado)

Em relação ao fato 1, cumpre registrar, inicialmente, que a despesa com pessoal deve ser classificada orçamentariamente na categoria econômica de despesa corrente como despesa de custeio, pois se destina à manutenção dos serviços já existentes da CLDF (art. 12, *caput* e § 1º, da Lei nº 4.320).

2. No que diz respeito ao controle da despesa com pessoal, incumbe aos tribunais de contas 3 (três) competências específicas, a saber: verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão autônomo (art. 59, § 2º, da LRF); emitir alerta a eles quando constatar que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite legal (art. 59, § 1º, II, da LRF), o que a doutrina consagrou denominar limite alerta; e fiscalizar as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite legal, quando este for extrapolado (art. 59, III, da LRF).

3. No caso sob análise, as ilegalidades apontadas no fato 1 procedem parcialmente. Por si só, não há qualquer ilegalidade no fato de a CLDF atingir o seu limite alerta da despesa com pessoal. Esse fato deve ensejar apenas a emissão de alerta pelo TCDF como medida de prudência e prevenção para advertir o gestor de que a despesa com pessoal da CLDF está em trajetória crescente e se aproxima do limite máximo legal. As vedações e obrigações extraordinárias impostas pela LRF incidem quando a despesa total com pessoal do órgão ou Poder excede 95% do limite máximo legal (limite prudencial) ou a sua integralidade.

4. Por outro lado, a CLDF viola a lei na forma como calcula a sua despesa total com pessoal, especificamente ao excluir do seu cômputo o imposto de renda retido dos seus servidores. Durante algum tempo, a utilização da remuneração bruta ou líquida dos servidores como base de cálculo da despesa com pessoal foi objeto de controvérsia nos tribunais de contas do Brasil. Visando pacificar a divergência e conferir maior segurança jurídica, a LRF foi modificada pela Lei Complementar n.º 178/2021, aclarando que, para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, salvo a dedução para fins de enquadramento no teto constitucional (art. 18, § 3º, da LRF). Sendo assim, a CLDF incorre em ilegalidade quando não utiliza a remuneração bruta dos servidores, deduzindo do seu cômputo o imposto de renda retido na fonte.

5. Partindo para análise do fato 2, é possível concluir que o proceder da CLDF é inconstitucional e ilegal. Compete ao TCDF apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal efetivo na administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvados apenas os casos expressos na norma constitucional (art. 71, III, *c/c* art. 75, *caput*, da CF; art. 78, III, da LODF). A finalidade dessa competência dos tribunais de contas é apurar a legalidade dos atos de admissão e de inativação do pessoal da Administração Pública, com o objetivo de tutelar a higidez do regime jurídico administrativo-constitucional dos servidores públicos contra diversas fraudes e violações, tais como: o provimento de cargos sem aprovação prévia em concurso público, a preterição na ordem de classificação dos

candidatos, a acumulação indevida de cargos públicos, o recebimento de remuneração acima do valor legal, a aposentadoria sem a observância dos requisitos legais e com provento superior ao devido etc.

6. Nesse sentido, é crucial que o administrador público remeta às Cortes de Contas os atos de admissão e de aposentadoria dos servidores públicos efetivos, sob pena de burlar e obstar o exercício de tão relevante competência em virtude do desconhecimento, pelos tribunais de contas, dos atos a serem controlados. No caso, a CLDF não remeteu os atos de pessoal praticados no período de 2015 a 2017, o que constitui ilegalidade grave a ser sancionada com a aplicação de multa.

7. Quanto ao decurso do prazo para o registro dos atos de pessoal, o Pleno do STF firmou o entendimento de que, “em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.” (Tema 445). No presente caso, no entanto, não se aplica a jurisprudência em questão, uma vez que o termo inicial de contagem do prazo quinquenal é a chegada do processo ao TCDF, circunstância que não ocorreu porque a CLDF sequer remeteu os atos para conhecimento e julgamento pela Corte de Contas.

8. Diante do exposto, somos pelo conhecimento da matéria e remessa do feito ao ~~Excelentíssimo Conselheiro Relator Plenário~~, com as seguintes sugestões:

~~I – o conhecimento e julgamento da presente representação;~~

~~II – a emissão de alerta ao Presidente da CLDF sobre o atingimento de 90% (noventa por cento) do limite legal da sua despesa total com pessoal;~~

~~III – a determinação, ao Presidente da CLDF, para incluir o imposto de renda retido na fonte de seus servidores no cálculo da sua despesa total com pessoal;~~

~~IV – a determinação, ao Presidente da CLDF, para remeter os atos de pessoal dos servidores efetivos nomeados e inativados no período de 2015 a 2017, possibilitando a apuração da sua legalidade, para fins de registro;~~

~~V – a aplicação de multa ao Presidente da CLDF pelas ilegalidades descritas nos itens III e IV acima;~~

~~VI – a fixação de prazo para que o Presidente da CLDF cumpra as determinações constantes dos itens III e IV, sob pena de aplicação de nova multa, desta vez, por descumprimento de decisão deste Tribunal.~~

I – a emissão de alerta ao Presidente da CLDF sobre o atingimento de 90% (noventa por cento) do limite legal da sua despesa total com pessoal;

II – a determinação, ao Presidente da CLDF, para incluir o imposto de renda retido na fonte de seus servidores no cálculo da sua despesa total com pessoal;

III – a determinação, ao Presidente da CLDF, para remeter os atos de pessoal dos servidores efetivos nomeados e inativados no período de 2015 a 2017, possibilitando a apuração da sua legalidade, para fins de registro;

IV – a aplicação de multa ao Presidente da CLDF pelas ilegalidades descritas nos itens II e III acima;

V – a fixação de prazo para que o Presidente da CLDF cumpra as determinações constantes nos itens II e III, sob pena de aplicação de nova multa, desta vez, por descumprimento de decisão deste Tribunal; e

VI – o envio de cópia da decisão ao jurisdicionado para ciência.

À consideração superior,

NOME  
Cargo

## QUESITOS AVALIADOS

### QUESITO 2.1

Conceito 0 – Não indicou nenhum dos elementos pré-textuais (local, data, número do processo, jurisdicionado, assunto e ementa), ou o fez incorretamente.

Conceito 1 – Indicou corretamente apenas um dos elementos pré-textuais.

Conceito 2 – Indicou corretamente apenas dois dos elementos pré-textuais.

Conceito 3 – Indicou corretamente apenas três dos elementos pré-textuais.

Conceito 4 – Indicou corretamente apenas quatro dos elementos pré-textuais.

Conceito 5 – Indicou corretamente apenas cinco dos elementos pré-textuais.

Conceito 6 – Indicou corretamente todos os seis elementos pré-textuais.

### QUESITO 2.2

Conceito 0 – Não respondeu ou respondeu de forma totalmente incorreta.

Conceito 1 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas um dos aspectos a seguir: (i) classificação orçamentária da despesa com pessoal: categoria econômica de despesa corrente como despesas de custeio, pois se destina à manutenção dos serviços já existentes da CLDF; (ii) as três competências específicas dos tribunais de contas no controle da despesa com pessoal: verificar o cálculo da despesa com pessoal, emitir alerta após 90% do limite legal ter sido atingido e fiscalizar as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite legal; (iii) ausência de ilegalidade no atingimento do limite alerta; e (iv) ilegalidade do cálculo da despesa com pessoal: o imposto de renda retido na fonte dos servidores não deve ser deduzido do cômputo da despesa total.

Conceito 2 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas dois dos aspectos mencionados anteriormente.

Conceito 3 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas três dos aspectos mencionados anteriormente.

Conceito 4 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, os quatro aspectos mencionados anteriormente.

### **QUESITO 2.3**

Conceito 0 – Não respondeu ou respondeu de forma totalmente incorreta.

Conceito 1 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas um dos aspectos a seguir: (i) finalidade da competência do art. 71, III, da CF: apurar a legalidade dos atos de admissão e de inativação do pessoal da Administração Pública; (ii) ilegalidade da conduta da CLDF: é dever do administrador público remeter às Cortes de Contas os atos de admissão e de aposentadoria dos servidores públicos efetivos, sob pena de burlar e obstar o exercício da competência dos tribunais de contas; (iii) consequência jurídica do decurso do prazo quinquenal para registro: Tema 445 do STF; e (iv) não aplicação do Tema 445 do STF no caso: não se aplica, uma vez que o termo inicial de contagem do prazo quinquenal é a chegada do processo ao TCDF, circunstância que não ocorreu.

Conceito 2 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas dois dos aspectos mencionados anteriormente.

Conceito 3 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, apenas três dos aspectos mencionados anteriormente.

Conceito 4 – Abordou corretamente, de forma fundamentada, os quatro aspectos mencionados anteriormente.

### **QUESITO 2.4**

Conceito 0 – Não apresentou o desfecho ou o fez de forma totalmente incorreta.

Conceito 1 – Apresentou adequadamente somente um dos elementos do desfecho: (i) conclusão com sugestões, indicando, pelo menos, três das seis providências constantes do padrão de resposta; (ii) submissão à consideração superior; e (iii) nome e cargo.

Conceito 2 – Apresentou adequadamente apenas dois dos elementos mencionados anteriormente.

Conceito 3 – Apresentou adequadamente os três elementos mencionados anteriormente.