



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202600016008984

Interessado(a): SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA TÉCNICO-CIENTÍFICA

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 1420/2026/GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DA DIRETORIA DA POLÍCIA TÉCNICA CIENTÍFICA. NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APROVADOS DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS. PERÍODO ELEITORAL. ART. 73, V, "C", DA LEI FEDERAL Nº 9.504, DE 1997. CONCURSO HOMOLOGADO ANTES DO PERÍODO VEDADO. AUSÊNCIA DE ÓBICE ELEITORAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, II E IV. 180 DIAS FINAIS DO MANDATO. NOMEAÇÕES SUJEITAS À RESTRIÇÃO FISCAL. NECESSIDADE DE NEXO CAUSAL ENTRE O ATO E O AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL. AFERIÇÃO PELA RELAÇÃO DTP/RCL. COMPENSAÇÃO POR REDUÇÃO EFETIVA DA ELEVAÇÃO RESULTANTE DO ATO COM OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL. NEUTRALIDADE FISCAL. COMPLEMENTAÇÃO DA ORIENTAÇÃO DO DESPACHO Nº 1.236/2026/GAB. VIABILIDADE CONDICIONADA À AUSÊNCIA DE INCREMENTO LÍQUIDO DA DESPESA COM PESSOAL.

1. A Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do Despacho nº 3.187/2026/GAB (94942789), solicita manifestação desta Procuradoria-Geral do Estado acerca da proposta de nomeação de 42 (quarenta e dois) candidatos aprovados dentro do número de vagas do concurso público regido pelo Edital nº 1/2023, da Diretoria da Polícia Científica - DPCI, sendo 23 (vinte e três) Auxiliares de Autópsia de 3ª Classe e 19 (dezenove) Peritos Criminais de 3ª Classe. A nomeação está prevista para 1º de setembro de 2026, com posse em 9 de setembro e exercício em 10 de setembro.

2. A Secretaria da Economia não identificou impedimento fiscal ou orçamentário ao prosseguimento ([94898278](#)). Na análise, elaborada para 44 (quarenta e quatro) nomeações, quantitativo posteriormente reduzido para 42 (quarenta e dois), apurou-se que a relação entre a Despesa Total com Pessoal - DTP

e a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou 40,72% em junho de 2026, com projeção de elevação gradual até 42,85% em dezembro. Foi registrado que o impacto específico das nomeações corresponderia a aproximadamente 0,01 ponto percentual em 2026 e a 0,02 ponto percentual em base anualizada, enquanto parcela substancial da elevação global projetada decorre de outros fatores, especialmente da incorporação progressiva da data-base e de acréscimos remuneratórios autorizados antes do período restritivo.

3. Diante desse cenário, a Casa Civil indaga, em síntese, se a orientação firmada no **Despacho nº 1.236/2026/GAB** ([93808340](#)), relativo à nomeação de Policiais Penais, aplica-se a este caso, e se os atos preparatórios realizados antes de 9 de julho de 2026 permitem considerar a nomeação proposta como continuidade de procedimento administrativo anteriormente instaurado, para fins do art. 21 da [Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

4. É o relatório.

5. O art. 21, inciso II, declara nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato. O inciso IV, incluído pela [Lei Complementar federal nº 173, de 27 de maio de 2020](#), disciplina expressamente os atos de nomeação de aprovados em concurso público praticados nesse período, quando resultarem em aumento da despesa com pessoal. O § 1º, inciso I, determina a aplicação das restrições inclusive em período de reeleição.

6. A regra possui fundamento e pressupostos próprios em relação à vedação do art. 73, V, da [Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#). Desse modo, o enquadramento do ato de nomeação na exceção da alínea “c” desse inciso V não dispensa a observância cumulativa da conduta à vista do art. 21 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

7. No **Despacho nº 1.236/2026/GAB** ([93808340](#)), esta Procuradoria-Geral fez análise detalhada do art. 21, II, da LRF, com o estabelecimento de diretrizes para sua interpretação e sobre a metodologia de aferição do aumento da despesa com pessoal prevista no dispositivo. No precedente, afastou-se compreensão exclusivamente nominal da despesa, e considerou-se juridicamente adequada sua análise em relação à RCL, conforme a sistemática dos arts. 18 a 21 da LRF. Também foi adotado como parâmetro o índice DTP/RCL imediatamente anterior ao período restritivo, correspondente a junho de 2026.

8. Além disso, para o caso concreto ali analisado, algumas circunstâncias excepcionais foram levadas em consideração para justificar o ato de nomeação de aprovados no concurso público da Polícia Penal: a execução escalonada do concurso, a necessidade de substituição progressiva de vínculos temporários e, especialmente, o cumprimento de obrigações jurídicas preexistentes decorrentes de decisão judicial, o compromisso firmado com o Ministério Público e determinações do Tribunal de Contas.

9. Essas peculiaridades não se reproduzem integralmente neste

processo. Como destacado pela Secretaria da Casa Civil, ainda que o concurso da DPCI e o planejamento das nomeações sejam anteriores ao período restritivo, não há ordem jurisdicional, termo de ajustamento, deliberação de órgão de controle ou encargo congênere que obrigue a Administração a efetivar os provimentos no mês de setembro de 2026. No caso, os candidatos aprovados dentro das vagas previstas têm direito subjetivo à nomeação (Tema 161 do STF), mas a Administração mantém discricionariedade na escolha do momento adequado para o provimento durante o prazo de validade do concurso.

10. E o exercício dessa prerrogativa discricionária sujeita-se às restrições da LRF vigentes na data em que a nomeação é realizada. Em reforço a esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça, no AgInt no REsp nº 1.743.413/RS¹, assentou que o fato gerador do aumento de despesa para fins do art. 21 da LRF é o ato de provimento, e não a homologação do concurso.

11. Assim, a homologação do certame, o planejamento das admissões e os demais atos preparatórios são elementos relevantes para demonstrar a regularidade administrativa e orçamentária do procedimento, mas não dispensam a análise das nomeações pretendidas com o art. 21 da LRF. Nesse aspecto, incidem, no presente caso, as diretrizes conceituais do parágrafo 5, e subitens, do **Despacho nº 1.236/2026/GAB (93808340)** quanto aos critérios de apuração e interpretação do aumento de despesa vedado pelo referido dispositivo.

12. Observa-se que a literalidade do art. 21 da LRF exige nexo causal entre a edição do ato e o efetivo incremento da despesa com pessoal. Portanto, a nulidade não decorre da mera formalização do ato dentro do período restritivo, mas sim da demonstração inequívoca de que a conduta administrativa foi a causa determinante para a expansão do gasto público.

13. Essa conclusão permite delimitar, com maior precisão, o alcance do parâmetro adotado no **Despacho nº 1.236/2026/GAB (93808340)**. Assim, a evolução global da relação DTP/RCL ali examinada deve ser avaliada conjuntamente com o nexo causal exigido pelo art. 21 da LRF. Necessário verificar, portanto, se a nomeação, deduzidas as compensações, eleva o indicador em relação ao cenário fiscal que existiria sem o novo ato, descartando-se aumentos gerados por fatores estranhos à medida.

14. O índice existente antes do início do período restritivo continua relevante para o acompanhamento da evolução da despesa. Não deve, porém, ser utilizado isoladamente para impedir ato que, consideradas as medidas de compensação correspondentes, não provoque, por si só, incremento líquido da DTP/RCL. Então, para fins do art. 21, deve-se examinar se a situação fiscal projetada com a prática do ato é mais onerosa que aquela que existiria sem sua realização.

15. Esse critério também preserva a finalidade da norma. A restrição dos 180 dias busca impedir a criação, ao final do mandato, de novos encargos de pessoal que agravem a situação fiscal do Poder. Se o aumento provocado pela nomeação for integralmente neutralizado por redução efetiva de outras despesas com pessoal, o ato não amplia o comprometimento fiscal que existiria independentemente de sua prática.

16. Essa interpretação tem respaldo na [Nota Técnica nº 3/2026](#) que considera ato gerador de aumento de despesa aquele que eleva os encargos permanentes sem compensação fiscal, admitido o reequilíbrio por redução de outros gastos com pessoal ou com a evolução das receitas. Além disso, o documento esclarece que podem ocorrer aumentos nominais da folha, desde que o percentual DTP/RCL não ultrapasse o registrado em junho de 2026. Para os concursos, a [Nota Técnica nº 3/2026](#) valida expressamente as nomeações compensadas por vacâncias ou pela concomitante rescisão de contratos temporários.

17. Também há precedentes de controle externo formados após a alteração legislativa de 2020. O TCE-MG entendeu que os incisos II e IV do art. 21 não impedem a nomeação para cargos efetivos vagos, quando a redução da despesa decorrente da vacância neutraliza o novo provimento ([Consulta nº 1.095.370](#), Tribunal Pleno, Rel. Cons. Mauri Torres, j. 21/11/2023, p. 10). Em sentido convergente, o TCE-PI admitiu nomeações no período da restrição mediante compensação suficiente do incremento da despesa, exigindo demonstração prévia de seus efeitos fiscais ([Acórdão nº 478/2024-SPL Consulta TC/008378/2024](#); [Acórdão nº 373/2025](#)- 2ª Câmara, processo TC/013296/2024).

18. Para tanto, a compensação deve ser efetiva e suficiente para neutralizar o impacto financeiro dos novos provimentos. Exige-se a demonstração de reduções reais na Despesa Total com Pessoal (DTP), decorrentes, por exemplo, de vacâncias que tenham contraído a folha de pagamento, da extinção de vínculos temporários ou do decréscimo de outras despesas correlatas.

19. Na espécie, o ofício inaugural noticia que a escassez de efetivo policial tem demandado a concessão de AC-4 para a manutenção de escalas e a continuidade das atividades da Polícia Científica. Eventual economia decorrente da redução dessa verba indenizatória - propiciada pelo ingresso dos novos servidores - poderá compor a referida compensação fiscal, desde que seja concreta, mensurável e efetivamente refletida na diminuição da DTP.

20. A instrução deve, portanto, ser complementada pela Secretaria da Economia, com a demonstração, no mínimo, dos seguintes elementos: (i) impacto atualizado das 42 nomeações sobre a DTP; (ii) projeção da relação DTP/RCL no cenário em que as nomeações não sejam realizadas; (iii) projeção do mesmo indicador com a realização das nomeações; (iv) identificação e quantificação das reduções de despesas com pessoal que poderão compensar o incremento; e (v) resultado líquido da medida, consideradas essas compensações.

2.1. Eventuais compensações deverão ser suficientemente demonstradas e não poderão se apoiar apenas na existência abstrata de margem em relação aos limites máximo, prudencial ou de alerta da LRF.

22. Com esses esclarecimentos, responde-se à primeira indagação da Casa Civil, no sentido de que o **Despacho nº 1.236/2026/GAB (93808340)** permanece aplicável apenas quanto às diretrizes gerais relativas à interpretação sistemática do art. 21 da LRF, à metodologia de aferição da DTP/RCL e à necessidade de análise dos efeitos fiscais do ato. Somam-se as considerações complementares desta manifestação sobre a necessidade de tal aferição preservar o nexo causal exigido pelo art. 21, de modo que variações decorrentes de fatores

alheios às nomeações não sejam a elas imputadas.

23. Porém, não se aplicam neste caso da DPCI as circunstâncias específicas que fundamentaram aquele precedente, especialmente a existência de obrigação judicial e institucional preexistente e a substituição programada de vínculos temporários.

24. Quanto ao segundo questionamento, esclarece-se que os atos preparatórios praticados antes de 9 de julho de 2026 não afastam a incidência do art. 21 sobre os provimentos previstos para setembro. A viabilidade dessas nomeações depende da demonstração de que, computadas as medidas compensatórias efetivamente implementadas, não haverá aumento líquido da despesa com pessoal.

25. A neutralidade fiscal estará demonstrada se, após consideradas as compensações, a relação DTP/RCL permanecer no mesmo patamar que teria sem as nomeações, não incidindo, assim, a nulidade prevista no art. 21, incisos II e IV, da LRF. Se remanescer incremento líquido atribuível às nomeações, o ato não poderá ser praticado durante o período restritivo.

26. Com essas orientações, restitua-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil**, por intermédio de sua Chefia de Gabinete, recomendando-se o subsequente envio à **Secretaria da Economia** para a prévia complementação da instrução processual, nos termos delineados nesta manifestação (parágrafos 20 a 25), antes da submissão definitiva da proposta à deliberação do Chefe do Poder Executivo.

27. Ainda, encaminhe-se o feito ao CEJUR desta Procuradoria-Geral, para os registros pertinentes à complementação da orientação do **Despacho nº 1.236/2026/GAB** ([93808340](#)), conforme assinalado no parágrafo 22 acima.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

1“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. ANULAÇÃO DE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO SIMPLIFICADO. OFENSA AO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONTRATAÇÃO DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS QUE ANTECEDEM O FINAL DO MANDATO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. SÚMULA 473/STF. ILEGALIDADE. DECISÃO RECORRIDA ASSENTADA EM MAIS DE UM FUNDAMENTO SUFICIENTE. RECURSO QUE NÃO ABRANGE TODOS ELES. SÚMULA 283/STF. ANÁLISE DE DISPONIBILIDADE DE

RECURSOS PÚBLICOS. SÚMULA 7/STJ. OFENSA A DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF.
(...)

5. Ademais, está claro e evidenciado nas decisões objurgadas, acima transcritas, que, independentemente da data da homologação do concurso, o que resultou o aumento de despesa foi a nomeação, e não a homologação do concurso. Este é o *punctum dolens* do feito, que não foi devidamente enfrentado pela parte recorrente e que determina a irrelevância na verificação da data de homologação do concurso.

Dessa maneira, como a fundamentação supra é apta, por si só, para manter o decisum combatido e não houve contraposição recursal ao ponto, aplica-se na espécie, por analogia, o óbice da Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

6. Finalmente, percebe-se que o Tribunal de origem não reconheceu, à luz dos elementos de convicção dos autos, a culpa subjetiva da Administração nem a responsabilidade desta pela reparação de danos morais ou materiais. Insuscetível de revisão o referido entendimento, por demandar reexame do conjunto fático-probatório, atraindo a aplicação da Súmula 7/STJ.

7. Constatada a irregularidade em concurso público, é aplicável o verbete da Súmula 473/STF: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

8. A orientação jurisprudencial do STJ estabelece que o servidor não tem direito a indenização por danos morais em face da anulação de concurso público eivado de vícios.

9. Agravo Interno não provido." (AgInt no REsp n. 1.743.413/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/8/2019, DJe de 18/10/2019.)



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 02/09/2026, às 18:08, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **95270686** e o código CRC **99C8FFB1**.



Referência:
Processo nº 202600016008984



SEI 95270686



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202516448120963

Interessado(a): DIRETORIA-GERAL DE POLICIA PENAL

Assunto: NOMEAÇÃO DE POLICIAIS PENAI

DESPACHO Nº 1236/2026/GAB

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. NOMEAÇÃO DE POLICIAIS PENAI. CONSULTA DA SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA E DA CASA CIVIL. INTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DO AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL APURADA EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. CASO CONCRETO. EXECUÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO INICIADA ANTES DO PERÍODO DE VEDAÇÃO. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES JURÍDICAS PREEXISTENTES. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ORIENTAÇÕES.

1. Autos encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado pelo Despacho nº 2751/2026-GAB ([93725878](#)), para manifestação acerca da incidência da vedação prevista no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), sobre a proposta de nomeação de 404 candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Policial Penal, promovido pela Diretoria-Geral de Polícia Penal – DGPP. No mesmo expediente, solicita-se, ainda, esclarecimento quanto à interpretação das orientações constantes dos itens 92.5 e 93.3 da [Nota Técnica nº 3/2026/PGE/GAPGE](#), em razão das dúvidas suscitadas pela Secretaria de Estado da Economia.

2. Acerca das dúvidas levantadas pela Economia, consta dos autos o Ofício nº 18.738/2026 ([93720252](#)), em que a pasta formulou consulta a esta Procuradoria-Geral acerca de aspectos metodológicos relacionados à aplicação do art. 21, inciso II, da LRF, indagando: **(i)** a possibilidade de utilização de índice gerencial para apuração da relação entre despesa total com pessoal e receita corrente líquida relativamente ao mês de junho de 2026; **(ii)** se a aferição do aumento da despesa deve considerar exclusivamente os efeitos decorrentes das nomeações ou a evolução global da relação entre despesa total com pessoal e receita corrente líquida; **(iii)** qual competência deve ser utilizada como parâmetro de comparação; **(iv)** a admissibilidade da utilização de projeções para competências futuras; e **(v)** se o parâmetro referido no item 92.5 da Nota Técnica corresponde à preservação do percentual apurado em junho de 2026 ou aos limites gerais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Além dos quesitos metodológicos formulados pela Secretaria de Estado da Economia, a Casa Civil destacou que o caso concreto apresenta peculiaridades que suscitam discussão quanto à própria incidência do art. 21, inciso II, da LRF. Segundo consignado no despacho de encaminhamento, as nomeações inserem-se em cronograma previamente estabelecido para a substituição gradativa dos Vigilantes Penitenciários Temporários por Policiais Penais efetivos, no contexto da execução escalonada do concurso público, do cumprimento de obrigações assumidas perante o Ministério Público, de determinações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás e de decisões judiciais, circunstâncias que antecedem o início do período de vedação previsto na legislação fiscal.

4. É o relatório. Analisa-se.

5. De início, impõe-se o exame individual dos quesitos metodológicos formulados pela Secretaria de Estado da Economia.

(i) Considerando que o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF é publicado quadrimestralmente e que o último demonstrativo oficialmente publicado antes do período restritivo corresponde ao quadrimestre encerrado em abril de 2026, admite-se, para fins de aplicação do item 92.5 da Nota Técnica nº 3/2026/PGE, a apuração gerencial do índice da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida especificamente para junho de 2026?

5.1. A resposta ao presente quesito exige distinguir a interpretação jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal da definição da metodologia técnica de apuração dos indicadores fiscais.

5.1.1. Não compete à Procuradoria-Geral do Estado homologar metodologias contábeis, validar critérios de apuração ou definir quais bases de dados devem ser utilizadas na elaboração de projeções fiscais. A função institucional do órgão da Advocacia Pública consiste em interpretar o ordenamento jurídico e delimitar os parâmetros legais de validade dos atos administrativos, sem substituir os órgãos técnicos competentes em matérias de contabilidade, planejamento e gestão fiscal. Por essa razão, não cabe a esta Procuradoria-Geral afirmar se a Secretaria de Estado da Economia deve ou não utilizar apurações gerenciais para subsidiar sua tomada de decisão administrativa. A definição da metodologia de cálculo, das premissas técnicas e das bases de dados a serem adotadas insere-se no âmbito de suas atribuições institucionais.

5.1.2. Sob a perspectiva jurídica, contudo, é possível afirmar que eventuais índices gerenciais constituem instrumentos internos de gestão e planejamento, mas não se confundem com os demonstrativos oficiais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tampouco vinculam os órgãos de controle no exercício de suas competências constitucionais.

5.1.3. Em conclusão, eventual utilização de índices gerenciais possui finalidade meramente instrumental e não altera o fato de que a regularidade fiscal do ato será aferida, pelos órgãos de controle, com base nos indicadores oficiais constantes do Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Cabe, portanto, à Administração adotar premissas suficientemente conservadoras para que as projeções utilizadas se revelem compatíveis com os índices oficiais posteriormente apurados, uma vez que é sobre estes - e não sobre estimativas gerenciais - que incidirá o controle da legalidade do ato e o julgamento das contas.

5.2. A verificação da preservação do índice de junho de 2026 deve considerar: (a) exclusivamente o efeito incremental decorrente das nomeações objeto destes autos; ou (b) a evolução global da relação entre a

despesa total com pessoal e a receita corrente líquida do Poder Executivo, abrangendo todos os fatores que afetem o numerador e o denominador do indicador?

5.2. A resposta ao presente quesito demanda a interpretação sistemática da Lei Complementar federal nº 101/2000, especialmente dos arts. 18, 19, 20 e 21.

5.2.1. O art. 18, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que a despesa total com pessoal será apurada mediante a soma da despesa realizada no mês de referência com a dos onze meses imediatamente anteriores, observando-se o regime de competência. A lei, portanto, não adota como parâmetro a despesa de um único mês, mas um indicador acumulado em janela móvel de doze meses.

5.2.2. Por sua vez, os arts. 19 e 20 submetem a despesa total com pessoal a limites calculados em relação à receita corrente líquida, igualmente considerada em período acumulado de doze meses. O controle fiscal instituído pela LRF incide, portanto, sobre a relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, e não sobre valores nominais de despesa isoladamente considerados.

5.2.3. A interpretação do art. 21, inciso II, deve observar essa mesma lógica sistêmica. Não há, no texto da Lei Complementar federal nº 101/2000, qualquer indicação de que a expressão "despesa com pessoal", empregada nesse dispositivo, deva receber significado diverso daquele adotado pelos arts. 18, 19 e 20. Ao contrário, a unidade conceitual da lei recomenda que a aferição do aumento da despesa seja realizada segundo o mesmo critério utilizado pelo legislador para disciplinar os limites de gasto com pessoal, qual seja, a evolução da relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, ambas apuradas em período acumulado de doze meses.

5.2.4. Essa interpretação encontra respaldo na doutrina especializada. Ao examinar o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, [Sérgio Ciquera Rossi e Flávio Corrêa de Toledo Júnior](#) sustentam que a vedação não pode ser compreendida a partir da simples variação nominal da despesa, mas deve observar o mesmo critério utilizado pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal para disciplinar os limites de despesa com pessoal, admitindo-se, inclusive, aumentos nominais que não impliquem elevação do comprometimento da Receita Corrente Líquida.

5.2.5. No mesmo sentido, esta Procuradoria-Geral do Estado já adotou tal compreensão no **Despacho GAB nº 1069/2018** ([4775450](#)), ao consignar que a interpretação do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve decorrer de uma compreensão teleológica e sistemática do dispositivo, relativizando-se as cifras nominais em função da Receita Corrente Líquida, de modo que a aferição do aumento da despesa seja realizada em termos percentuais, tomando-se como referência o período imediatamente anterior ao início da vedação, admitindo-se aumentos nominais que não impliquem elevação da relação entre despesa total com pessoal e Receita Corrente Líquida.

5.2.6. A mesma orientação foi acolhida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em seu [Manual da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), ao enfatizar que, "sob a LRF, a Despesa de Pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de Receita Corrente Líquida", concluindo que "incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa face à verificada no mês que precede os 180 dias da norma".

5.2.7. Também merece registro a orientação adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás no [Relatório e Voto nº 72/2019-GCCS](#), referente ao [Acórdão nº 3363/2019](#). Naquela

oportunidade, ao examinar a regularidade de atos que implicaram aumento nominal da despesa com pessoal, a Corte verificou, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal, que a Receita Corrente Líquida havia crescido em proporção superior ao aumento da despesa, circunstância que resultou na redução do percentual de comprometimento da receita com gastos de pessoal. À vista desses dados oficiais, concluiu que a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal - assegurar a existência de recursos suficientes para suportar o aumento da despesa - havia sido concretamente atendida, afastando a incidência da sanção de nulidade prevista no art. 21 da LRF.

5.2.8. Essa conclusão decorre, ademais, da própria lógica do sistema instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Admitir que o aumento da despesa com pessoal, para fins do art. 21, inciso II, fosse aferido exclusivamente pela variação nominal da despesa conduziria a resultados incompatíveis com os critérios eleitos pelo próprio legislador. Imagine-se, por exemplo, que a despesa total com pessoal diminua de 10 para 9 unidades monetárias, mas que, em razão de redução mais acentuada da Receita Corrente Líquida, sua participação passe de 51% para 60% da RCL. Embora tenha ocorrido redução nominal da despesa, houve aumento do comprometimento da receita pública com gastos de pessoal, precisamente o indicador que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca controlar. De igual modo, uma elevação nominal da despesa não caracteriza, necessariamente, aumento para os fins do art. 21, quando acompanhada de crescimento proporcionalmente superior da Receita Corrente Líquida, de modo a preservar ou reduzir a relação entre despesa total com pessoal e RCL.

5.2.9. Diante do exposto, conclui-se que a aferição do aumento da despesa previsto no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, deve considerar a evolução global da relação entre a despesa total com pessoal e a Receita Corrente Líquida do Poder Executivo, apurada em janela móvel de doze meses, abrangendo todos os fatores que influenciem a composição desse indicador, conforme definição de despesa de pessoal feita no art. 18, *caput*, da LRF.

(iii) Qual competência deverá ser utilizada para a comparação com o índice de junho de 2026: o mês da prática do ato de nomeação, o mês em que se iniciarem os respectivos efeitos financeiros, cada competência compreendida até o encerramento do mandato ou a posição projetada para dezembro de 2026?

5.3. A resposta decorre da sistemática de apuração da despesa total com pessoal prevista no art. 18, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O referido dispositivo estabelece que a despesa total com pessoal será apurada mediante a soma da **despesa realizada** no mês de referência com a dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. Ao eleger a despesa realizada como elemento integrante da despesa total com pessoal, a lei evidencia que o momento juridicamente relevante para a composição do indicador não é a prática do ato administrativo, nem seu empenho, mas a efetiva realização da despesa segundo o regime de competência.

5.3.1. Disso decorre que a despesa total com pessoal é recalculada a cada competência, mediante a atualização da janela móvel de doze meses prevista no art. 18, § 2º. Assim, a aferição do aumento da despesa para os fins do art. 21, inciso II, deve acompanhar essa mesma dinâmica, considerando as competências em que a despesa realizada em decorrência do ato passe a integrar a despesa total com pessoal.

5.3.2. Nessas condições, tem-se que a compatibilidade do ato com o art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, deve ser aferida em todas as competências em que a despesa realizada em decorrência do ato componha a despesa total com pessoal, mediante a atualização mensal da janela móvel prevista no art. 18, § 2º. Essa interpretação preserva a coerência interna da Lei de

Responsabilidade Fiscal, pois submete a aferição do aumento da despesa ao mesmo critério jurídico utilizado pelo legislador para definir a própria despesa total com pessoal.

(iv) Tratando-se de análise prévia à prática do ato, admite-se a utilização de projeções da despesa total com pessoal e da receita corrente líquida para as competências futuras? Em caso afirmativo, poderão ser utilizadas projeções gerenciais produzidas pelas áreas técnicas ou deverão ser adotadas exclusivamente previsões oficiais, a exemplo daquelas constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027?

5.4. A questão trata da metodologia a ser empregada, pelo que se remete à resposta ao quesito 5.1. Não compete à Procuradoria-Geral do Estado definir quais premissas técnicas, bases de dados ou modelos de projeção devem ser utilizados pela Secretaria de Estado da Economia. A elaboração dessas projeções insere-se no âmbito das atribuições dos órgãos responsáveis pelo planejamento e pela gestão fiscal.

5.4.1. Sob a perspectiva jurídica, entretanto, cumpre reiterar que eventuais projeções gerenciais possuem natureza instrumental e não se confundem com os demonstrativos oficiais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Consequentemente, sua utilização não vincula os órgãos de controle, nem substitui os indicadores oficiais que serão posteriormente apurados por ocasião da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal.

(v) A orientação de que o índice não ultrapasse aquele registrado em junho de 2026 pressupõe a manutenção estrita da proporção percentual então apurada ou deve ser interpretada em relação aos limites estabelecidos pela LRF? Em outras palavras, caso haja elevação do indicador, mas ele permaneça abaixo do limite de alerta, considera-se atendida a orientação constante do item 92.5?

5.5. A resposta é negativa.

5.5.1. Conforme exposto na resposta ao quesito 5.2, esta Procuradoria-Geral adota o entendimento de que a aferição do aumento da despesa previsto no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, deve observar a evolução da relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, apurada na forma dos arts. 18, § 2º, 19 e 20, da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.5.2. Todavia, o parâmetro de comparação previsto no art. 21, inciso II, não se confunde com os limites de despesa disciplinados nos arts. 19, 20, 22 e 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

5.5.3. Com efeito, os limites máximo, prudencial e de alerta constituem mecanismos permanentes de controle do nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal. A vedação prevista no art. 21, inciso II, possui finalidade diversa: impedir que, nos cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato, sejam praticados atos que aumentem a despesa com pessoal em relação ao cenário existente quando se iniciou o período de restrição.

5.5.4. Assim, uma vez adotada a interpretação segundo a qual o aumento da despesa deve ser aferido mediante a evolução da relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, o parâmetro de comparação deixa de ser os limites gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal e passa a ser o indicador existente imediatamente antes do início do período de vedação. Em

consequência, a circunstância de o índice permanecer abaixo do limite de alerta, do limite prudencial ou mesmo do limite máximo previsto na Lei Complementar federal nº 101/2000 não é suficiente, por si só, para demonstrar a observância do art. 21, inciso II, caso se verifique elevação da relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida em comparação com o índice apurado no período-base.

5.5.5. Em síntese, os arts. 19, 20, 22 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem os limites máximos de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal e disciplinam as consequências jurídicas decorrentes de sua aproximação ou superação. O art. 21, inciso II, por sua vez, institui vedação autônoma, voltada especificamente ao período final do mandato, cujo parâmetro de aferição não é o atendimento aos limites gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas a preservação do indicador de despesa total com pessoal existente imediatamente antes do início do período de restrição.

6. Respondidos os quesitos metodológicos formulados pela Secretaria de Estado da Economia acerca dos critérios de aferição da vedação prevista no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, passa-se ao exame da questão mais ampla submetida pelo Despacho nº 2751/2026/GAB, da Secretaria de Estado da Casa Civil. Conforme consignado naquele expediente, as particularidades do caso concreto suscitam dúvida não apenas quanto à forma de aplicação do referido dispositivo, mas também quanto à própria incidência da vedação legal, diante do contexto de judicialização, da execução escalonada do concurso público, da substituição progressiva dos Vigilantes Penitenciários Temporários – VPTs por servidores titulares de cargos de provimento efetivo e das obrigações assumidas pelo Estado perante o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás e o Poder Judiciário.

7. Síntese do contexto fático do caso concreto: execução escalonada do concurso e superveniência de decisões judiciais

7.1. Antes de enfrentar especificamente a incidência do art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, relativamente à nomeação dos candidatos da segunda turma, mostra-se relevante registrar as particularidades do caso concreto, as quais evidenciam que a controvérsia não decorre de um novo planejamento de provimento de cargos iniciado durante o período de vedação, mas da continuidade da execução de concurso público, cujo cronograma administrativo foi estabelecido anteriormente.

7.2. Conforme demonstram os autos, o concurso público destinado ao provimento de 1.600 cargos de Policial Penal foi estruturado para execução escalonada, com distribuição dos candidatos em sucessivas turmas de formação. Ainda antes do início do período de restrição previsto no art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Diretoria-Geral de Polícia Penal solicitou a adoção das providências necessárias ao prosseguimento das turmas remanescentes, tendo a Secretaria de Estado da Administração, a Secretaria de Estado da Economia e a Secretaria de Estado da Segurança Pública manifestado concordância com o planejamento, condicionando sua implementação, especialmente, à substituição gradativa dos Vigilantes Penitenciários Temporários – VPTs pelos novos servidores efetivos.

7.3. A execução desse planejamento, contudo, passou a sofrer sucessivos ajustes em razão da judicialização do certame. A primeira turma, inicialmente prevista para 400 candidatos, teve seu quantitativo ampliado por força de decisões judiciais supervenientes, culminando na nomeação de 428 candidatos. Desses, 411 efetivamente tomaram posse, enquanto 17 nomeações restaram sem efeito, em razão da ausência de posse no prazo legal. A própria Gerência de Admissão de Pessoal registrou a existência de outras demandas judiciais em curso, aptas a alterar novamente os quantitativos

originalmente previstos, razão pela qual sugeriu que a compensação dos excedentes fosse realizada, preferencialmente, na terceira turma.

7.4. Outro aspecto de especial relevância consiste no fato de que, **antes do início do período de vedação**, foi publicado o **Edital de Convocação nº 8/2026 – DGPP/SEAD**, em 17 de junho de 2026, por meio do qual a Administração convocou nominalmente os candidatos da segunda turma e estabeleceu cronograma detalhado para todas as etapas do procedimento de investidura, incluindo cadastramento, realização de perícia médica, apresentação de documentos, nomeação, posse e efetivo exercício. O cronograma fixou, inclusive, as datas prováveis de nomeação (3 de agosto de 2026), posse (7 de agosto de 2026) e início do exercício (10 de agosto de 2026), inaugurando formalmente o procedimento administrativo destinado ao provimento desses cargos.

7.5. Posteriormente, em razão de novas decisões judiciais, de ajustes operacionais e da desistência de candidato convocado, foram publicados editais retificadores, culminando na consolidação da relação final de **404 candidatos** aptos à nomeação, quantitativo atualmente submetido à apreciação da Casa Civil.

7.6. Desse modo, a providência atualmente sujeita a análise não se limita à prática de um ato isolado de nomeação. O contexto administrativo revela a continuidade da execução de um cronograma de provimento anteriormente aprovado, cuja implementação foi sucessivamente ajustada para compatibilizar o planejamento originário com decisões judiciais supervenientes, desistências de candidatos e demais ocorrências verificadas no curso do certame. É precisamente nesse contexto que deverá ser examinada a incidência da vedação prevista no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, especialmente quanto à identificação do ato juridicamente relevante para fins de aferição de eventual aumento da despesa com pessoal.

8. Da incidência do art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, ao caso concreto

8.1. A controvérsia ora examinada guarda semelhança com a enfrentada pelo Tribunal de Contas da União no [Acórdão nº 1.106/2008-Plenário](#), ocasião em que aquela Corte analisou a incidência da vedação prevista no então parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar federal nº 101/2000 sobre a nomeação de candidatos aprovados em concurso público realizado pelo próprio Tribunal.

8.2. Naquela oportunidade, o TCU afastou a aplicação da vedação legal ao caso concreto, mediante interpretação sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, assentando que o dispositivo não poderia ser compreendido de forma literal a ponto de inviabilizar a continuidade da Administração Pública e a execução de providências previamente planejadas, compatíveis com a Lei Orçamentária Anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o Plano Plurianual e com os mecanismos de controle fiscal previstos na própria Lei Complementar federal nº 101/2000. Destacou-se, ainda, que a abertura do concurso havia sido precedida das providências fiscais exigidas pelos arts. 15 e 16 da LRF e pelo art. 169 da Constituição Federal, circunstância que afastaria a caracterização de gestão fiscal irresponsável.

8.3. O acórdão também reconheceu que a finalidade do art. 21 consiste em impedir a prática, no final do mandato, de atos de favorecimento capazes de comprometer a gestão subsequente, razão pela qual a vedação não alcançaria atos de continuidade administrativa necessários ao funcionamento regular da Administração Pública. Segundo consignado no voto condutor, a interpretação

literal do dispositivo conduziria a situações incompatíveis com os princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa, por impedir a concretização de providências indispensáveis ao cumprimento das funções institucionais do Estado.

8.4. Todavia, a fundamentação adotada pelo Tribunal de Contas da União não pode ser integralmente transposta ao presente caso. Isso porque parte da motivação do acórdão repousa sobre a circunstância de que os dirigentes do Tribunal de Contas da União não exercem mandato político decorrente de sufrágio universal, razão pela qual o TCU concluiu que a aplicação da vedação prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, concebida para evitar benefícios eleitorais e transferências irresponsáveis de encargos ao sucessor, revelar-se-ia desarrazoada no âmbito daquela instituição. Esse fundamento levou a Corte a afastar a incidência da norma ao próprio Tribunal, por entender que sua aplicação importaria restrição desproporcional à autonomia administrativa dos órgãos de controle.

8.5. Essa premissa, entretanto, constitui elemento distintivo relevante em relação ao presente caso. Aqui se está diante de ato praticado pelo Chefe do Poder Executivo estadual, precisamente o destinatário típico da vedação instituída pelo art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000. Não há, portanto, fundamento para afastar, em tese, a incidência da norma sob o argumento de que ela seria incompatível com a natureza do mandato exercido.

8.6. Isso não significa, contudo, que o precedente deixe de oferecer importante contribuição hermenêutica.

8.7. Ao contrário, permanece plenamente aplicável a premissa segundo a qual o art. 21, inciso II, deve ser interpretado sistematicamente, em harmonia com os demais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e com os princípios da continuidade administrativa, da proporcionalidade e da responsabilidade na gestão fiscal. Sob essa perspectiva, a análise não deve limitar-se à circunstância formal de a nomeação ocorrer durante os cento e oitenta dias finais do mandato, exigindo-se a consideração do contexto administrativo em que o ato se insere, especialmente quando decorrer da execução de planejamento anteriormente aprovado, da observância das exigências fiscais da Lei Complementar federal nº 101/2000 e do cumprimento de obrigações jurídicas preexistentes.

8.8. É sob essa ótica que deve ser apreciada a situação ora submetida à análise desta Procuradoria-Geral. Conforme demonstrado nos autos, as nomeações integram processo administrativo de execução escalonada de concurso público autorizado, planejado e financeiramente avaliado muito antes do início do período de vedação, inserindo-se, ademais, no cumprimento de obrigações assumidas pelo Estado perante o Ministério Público, reconhecidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás e reiteradamente acompanhadas pelo Poder Judiciário. A aferição da incidência do art. 21, inciso II, deve, portanto, considerar esse contexto global, sem perder de vista a finalidade da norma e os pressupostos jurídicos que condicionam sua aplicação.

9. Caso concreto: ato que decorre de decisão anterior ao período vedado. Discrecionalidade mitigada.

9.1. No caso concreto, verifica-se que as nomeações objeto destes autos não decorrem de decisão administrativa superveniente adotada exclusivamente durante o período de vedação previsto no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000. Ao contrário, inserem-se em processo administrativo de execução escalonada de concurso público, cujo planejamento, cronograma e análise de viabilidade orçamentário-financeira foram estabelecidos anteriormente ao início do período restritivo,

tendo a Administração adotado sucessivas providências destinadas à implementação gradual do provimento dos cargos efetivos.

9.2. Também se verifica que, antes mesmo do início do período de vedação, foi publicado o Edital de Convocação nº 8/2026, por meio do qual a Administração convocou nominalmente os candidatos da segunda turma e estabeleceu cronograma detalhado para todas as etapas subseqüentes do procedimento de investidura, inclusive com previsão das datas de nomeação, posse e exercício. Embora a nomeação propriamente dita estivesse prevista para ocorrer após o início dos cento e oitenta dias finais do mandato, o procedimento administrativo destinado ao provimento desses cargos já havia sido formalmente instaurado em momento anterior.

9.3. Esse contexto administrativo se tornou ainda mais relevante em razão da superveniência de decisões judiciais que passaram a disciplinar a execução da política pública de substituição dos Vigilantes Penitenciários Temporários por servidores efetivos.

9.4. Conforme demonstrado nos autos, o Estado de Goiás encontra-se submetido a cumprimento de sentença decorrente de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, cujo objeto consiste precisamente no desligamento gradativo dos trabalhadores contratados precariamente para o exercício das atribuições inerentes ao sistema prisional e sua substituição por servidores efetivos aprovados em concurso público. A obrigação foi mantida pelo Tribunal de Justiça e permanece em fase de execução.

9.5. Mais recentemente, em decisão proferida em **16 de junho de 2026**, nos autos do processo nº 0204099-35.2009.8.09.0051, em trâmite no TJGO, portanto, antes do início do período de vedação previsto no art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Juízo responsável pelo cumprimento de sentença rejeitou a alegação de adimplemento formulada pelo Estado de Goiás, consignando que a realização do concurso público e a nomeação parcial de servidores efetivos não demonstravam, por si sós, o cumprimento integral da obrigação judicial. Assentou, ainda, que o cumprimento de sentença deveria prosseguir enquanto não houvesse comprovação objetiva e integral da substituição gradativa dos servidores temporários por servidores efetivos.

9.6. Na mesma decisão, foi mantida a coercitividade do título executivo judicial, permanecendo o Estado sujeito à incidência de astreintes em razão do eventual descumprimento da obrigação de promover a continuidade da substituição dos vínculos precários por servidores efetivos.

9.7. É certo que a decisão judicial não determina a nomeação desta turma específica de candidatos, tampouco fixa quantitativo determinado de nomeações. Todavia, também é inequívoco que ela impõe ao Estado um dever jurídico de continuidade na execução da política de substituição dos servidores temporários por concursados, rejeitando expressamente a tese de que as providências até então adotadas seriam suficientes para o cumprimento da obrigação.

9.8. Esse elemento assume especial relevância para a interpretação do art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000. Conforme destacado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.106/2008-Plenário, a finalidade da vedação consiste em impedir que, no final do mandato, sejam praticados atos discricionários de expansão da despesa capazes de comprometer a gestão subseqüente, e não inviabilizar a continuidade administrativa ou impedir o cumprimento de obrigações jurídicas regularmente assumidas pelo Estado. Ainda que a fundamentação daquele precedente não possa ser integralmente transposta ao presente caso, por envolver órgão que não exerce mandato político decorrente do sufrágio universal, permanece plenamente aplicável sua premissa hermenêutica de

que o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretado de forma sistemática e teleológica, em harmonia com os demais princípios e normas que regem a Administração Pública.

10. Conclusão sobre a incidência do art. 21, II, da LRF

10.1. Nesse cenário, a circunstância de as nomeações ocorrerem durante o período de vedação não autoriza, por si só, a conclusão pela incidência automática da nulidade prevista no art. 21, inciso II. A análise deve considerar que os atos examinados se inserem na continuidade de procedimento administrativo iniciado anteriormente, voltado à execução de planejamento estatal previamente aprovado, ao cumprimento de decisão judicial em curso e à implementação gradual da substituição de vínculos temporários por servidores efetivos. Tais circunstâncias não afastam a necessidade de observância dos requisitos fiscais examinados nos itens anteriores deste parecer, mas constituem elementos relevantes para a adequada interpretação da finalidade do art. 21, inciso II, da LRF.

10.2. A redação do art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, evidencia que a nulidade não decorre da mera prática do ato durante os cento e oitenta dias anteriores ao término do mandato. O dispositivo exige que se trate de **"ato de que resulte aumento da despesa"**, estabelecendo, portanto, uma relação de causalidade entre o ato administrativo e o incremento da despesa com pessoal. Essa aferição não pode ser realizada de forma abstrata, desconsiderando o contexto jurídico em que o ato é praticado.

10.3. No caso em exame, o eventual aumento da despesa não pode ser analisado como consequência exclusiva da nomeação, mas deve ser compreendido à luz de um conjunto de circunstâncias preexistentes e supervenientes que condicionaram sua prática, dentre as quais se destacam o planejamento administrativo anteriormente aprovado, a judicialização havida durante o certame, a publicação do edital de convocação antes do início do período de vedação, a execução escalonada do concurso público, a política de substituição dos Vigilantes Penitenciários Temporários por servidores efetivos, o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público e o cumprimento de sentença que impôs ao Estado o dever de dar continuidade a essa substituição. Em última análise, o ato referido pelo art. 21, inciso II, não se confunde, no caso concreto, com o ato isolado de nomeação. Trata-se de um conjunto de atos administrativos e jurídicos encadeados, iniciado muito antes do período de vedação e desenvolvido de forma contínua até o provimento dos cargos, de modo que a aferição do requisito legal exige a consideração desse contexto procedimental como um todo, e não apenas da nomeação formal praticada nos cento e oitenta dias finais do mandato.

10.4. Também merece aplicação, com as devidas adaptações ao caso concreto, a orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.106/2008-Plenário, segundo a qual o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretado de forma sistemática e teleológica, não podendo servir de obstáculo à continuidade da Administração Pública, nem à execução de providências administrativas regularmente planejadas e juridicamente exigíveis. Embora naquele precedente tenha sido reconhecida circunstância específica relacionada à inexistência de mandato político decorrente do sufrágio universal - elemento que distingue a situação do Tribunal de Contas da União daquela vivenciada pelo Poder Executivo, permanece plenamente aplicável a premissa de que a vedação não pode ser interpretada de modo a inviabilizar o regular funcionamento da Administração e o cumprimento de obrigações estatais preexistentes.

10.5. Por fim, ainda que se adotasse como parâmetro exclusivamente o ato formal de nomeação, não se estaria diante de hipótese de livre discricionariedade administrativa. As circunstâncias do caso evidenciam que a atuação do Chefe do Poder Executivo encontrava-se significativamente condicionada por um conjunto de deveres jurídicos preexistentes, decorrentes do planejamento

administrativo, do compromisso assumido perante o Ministério Público e, sobretudo, do cumprimento de sentença em curso que impunha ao Estado a continuidade da substituição gradativa dos vínculos temporários por servidores efetivos. Trata-se, portanto, de situação de discricionariedade administrativa mitigada, na qual a margem de escolha da Administração se encontrava substancialmente reduzida pela incidência de obrigações jurídicas anteriores ao período de vedação previsto no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000.

10.6. À vista dos fundamentos expostos, conclui-se que a vedação prevista no art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, não conduz, no caso concreto, à incidência automática da nulidade sobre a nomeação dos candidatos aprovados no concurso público da Diretoria-Geral de Polícia Penal. Isso porque o ato examinado insere-se na continuidade de procedimento administrativo iniciado antes do período de vedação, desenvolvido em cumprimento de obrigações jurídicas preexistentes e integrado por uma sucessão de atos administrativos e jurídicos que não se exaurem no decreto formal de nomeação.

10.7. No entanto, a interpretação ora adotada decorre da leitura sistemática e teleológica da Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz da jurisprudência e dos precedentes examinados neste ato de orientação, sem prejuízo da competência dos órgãos de controle para o exercício do controle externo dos atos praticados pela Administração. Por essa razão, revela-se imprescindível que a Secretaria de Estado da Economia, observadas as premissas metodológicas estabelecidas neste Despacho, demonstre a repercussão concreta da medida sobre a despesa total com pessoal e sua relação com a receita corrente líquida, a ser aferida com base nos indicadores fiscais pertinentes.

11. À luz dos fundamentos anteriormente expostos, conclui-se que:

(i) na hipótese dos autos, o "ato de que resulte aumento da despesa", a que se refere o art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000, não se confunde com o ato formal de nomeação editado durante o período de vedação, devendo ser identificado a partir do conjunto de atos administrativos e jurídicos que, de forma encadeada, deram origem ao provimento dos cargos. Em situações como a presente, caracterizadas pela continuidade de procedimento administrativo iniciado anteriormente, pela execução de planejamento estatal previamente aprovado e pelo cumprimento de obrigações jurídicas preexistentes, a aplicação do dispositivo exige que esse contexto seja considerado na definição do próprio suporte fático da norma;

(ii) ainda que se adotasse como referência exclusivamente o ato formal de nomeação, permanece relevante o fato de que, conforme consignado nos autos, as nomeações integram estratégia de substituição gradativa dos Vigilantes Penitenciários Temporários por servidores efetivos, com potencial efeito compensatório sobre a despesa com pessoal. Caberá, como medida de cautela, à Secretaria de Estado da Economia, observados os critérios metodológicos estabelecidos neste despacho, apurar os efeitos da medida sobre a despesa total com pessoal e sua relação com a receita corrente líquida, formando, a partir dos indicadores fiscais correspondentes, o juízo técnico quanto à conformidade da nomeação com o art. 21, inciso II, da Lei Complementar federal nº 101/2000.

12. Orientada a matéria, devolvam-se os autos à **Casa Civil, via Gabinete do Secretário**, para ciência e providências cabíveis.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 01/08/2026, às 12:16, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](#) informando o código verificador **93808340** e o código CRC **4201C095**.



Referência: Processo nº 202516448120963



SEI 93808340

Criado por [anapaula.agp](#), versão 29 por [93514565104](#) em 01/08/2026 12:16:40.