



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0131/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 1501/2022
ASSUNTO: CONSULTA
UNIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA – TJ/RO
INTERESSADO: DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA –
PRESIDENTE DO TJ/RO
RELATOR: CONSELHEIRO EDÍLSON DE SOUSA SILVA

Trata-se de consulta formulada pelo Desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJ/RO, submetendo a essa Corte de Contas os seguintes questionamentos acerca da correta interpretação do artigo 21 da Lei Federal n. 101/2000, após as alterações advindas da Lei Complementar 173/2020, *in verbis*:¹

- a) Está o Chefe do Poder Judiciário entre as autoridades previstas no art. 21, §1º, II, da LRF?
- b) A interpretação do art. 21, IV, da LRF, com redação instituída pela LC n. 173/2020, é no sentido de que a nulidade dos atos que aumentem despesa com pessoal ocorre nos 180 dias finais do mandato do Gestor ou quando dos 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo estão todos os Poderes e Órgãos autônomos sob a mesma declaração legal de nulidade?
- c) Caso se entenda que durante os 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo são nulos os atos que aumentem despesa com pessoal em todos os Poderes e Órgãos autônomos, tal norma está de acordo com a Constituição Federal e Estadual e deve ser aplicada?

¹ ID 1229640.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O relator da matéria, Conselheiro Edílson de Sousa Silva, por meio da Decisão Monocrática n. 079/2022-GCESS (ID 1234797), realizou juízo prévio e positivo de admissibilidade, determinando o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É a síntese do necessário.

1 - DA ADMISSIBILIDADE

A competência da Corte de Contas para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas está prevista no inciso XVI do artigo 1º da Lei Complementar n. 154/1996:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por sua vez, disciplinou a matéria em seus artigos 83 a 85, estabelecendo os pressupostos de admissibilidade e a forma do processamento da espécie, *in verbis*:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas:

I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos;

II – Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente;

III – O Procurador-Geral do Estado;

IV – Os dirigentes máximos de Autarquias;

V – Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

VI – Os presidentes de partidos políticos;

VII – As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito;

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

IX – Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos.

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

[...]

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Destacou-se).

No caso em apreço, com fulcro nesses parâmetros, insta reconhecer a legitimidade do consulente, Desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia, uma vez que, na condição de Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, encontra-se entre as autoridades mencionadas no artigo 84, I, do RITCERO.

Além disso, a consulta está acompanhada de parecer subscrito pela assistência jurídica do órgão consulente, consoante exigido pelo § 1º do artigo 84 do RITCERO.

Constata-se, ademais, no que toca aos questionamentos enumerados nas alíneas **a** e **b** da peça preambular, que o consulente pretende obter o entendimento da Corte de Contas acerca da interpretação do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo indicação clara dos dispositivos sobre os quais recaem as dúvidas, o que, aliado ao fato de tais questionamentos terem sido formulados em tese, enseja o conhecimento e a consequente apreciação da matéria ali vertida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diversamente, o questionamento consignado na alínea c não é passível de ser conhecido por essa Corte de Contas,² haja vista que demanda manifestação *in abstracto* acerca da constitucionalidade do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado de Rondônia.

Com efeito, o desiderato referenciado no parágrafo anterior consubstancia verdadeiro exame concentrado de constitucionalidade, o que a Constituição da República apenas permite seja feito pelo Supremo Tribunal Federal, no tocante a normas federais e estaduais (artigo 102, I, a) e pelos Tribunais de Justiça, em se tratando de normas estaduais ou municipais (artigo 125, § 2º).

Como consabido, de acordo com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas apenas podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público em sede de controle difuso, de modo incidental, no desempenho de suas competências constitucionais (Súmula 347), não sendo possível, portanto, que a Corte de Contas exerça o controle abstrato de constitucionalidade.

Consoante estabelece o inciso XVI do artigo 1º da Lei Complementar n. 154/1996, compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

O artigo 85 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, a seu turno, estabelece que o relator não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos de admissibilidade ou que verse sobre caso concreto.

² Nos seguintes termos: “c) Caso se entenda que durante os 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo são nulos os atos que aumentem despesa com pessoal em todos os Poderes e Órgãos autônomos, tal norma está de acordo com a Constituição Federal e Estadual e deve ser aplicada?”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Destarte, as consultas perante essa Corte de Contas devem versar sobre dúvida suscitada na aplicação, em tese ou em caráter abstrato, de dispositivos legais concernentes à matéria de sua competência.

Considerando que não se encontra dentre as competências dessa Corte de Contas, estampadas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, o controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos, ainda mais de natureza federal, opina-se pelo não conhecimento do questionamento formulado na alínea c.

Assim, manifesta-se esta Procuradoria-Geral de Contas pelo parcial conhecimento da consulta, para efeito de que a essa egrégia Corte de Contas emita o seu pronunciamento apenas em relação aos questionamentos inscritos nas alíneas **a** e **b** da peça exordial, os quais serão abordados neste parecer ministerial.

2 - DO MÉRITO

Conforme demonstrado, os pontos da consulta que se inserem nas competências desse Tribunal de Contas dizem respeito à interpretação do inciso IV e do § 1º, II, ambos do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a redação dada pela Lei Complementar n. 173/2020, cujas indagações foram assim postas pelo consulente:

- a) Está o Chefe do Poder Judiciário entre as autoridades previstas no art. 21, §1º, II, da LRF?
- b) A interpretação do art. 21, IV, da LRF, com redação instituída pela LC n. 173/2020, é no sentido de que a nulidade dos atos que aumentem despesa com pessoal ocorre nos 180 dias finais do mandato do Gestor ou quando dos 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo estão todos os Poderes e Órgãos autônomos sob a mesma declaração legal de nulidade?

Malgrado as consultas submetidas à apreciação da Corte de Contas sejam sempre respondidas em tese, consoante o disposto no artigo 85 do Regimento Interno desse Tribunal, *in casu*, faz-se necessária uma breve



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contextualização da conjuntura econômica e social em que foi editada a Lei Complementar n. 173/2020, que deu nova redação ao artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, introduzindo os hodiernos regramentos pertinentes aos gastos com pessoal, sobre os quais recaem as dúvidas do consulente.

2.1 – Do contexto econômico-social da edição da Lei Complementar n. 173/2020 e da solidariedade entre os Poderes e órgãos para o enfrentamento de crises fiscais

De início, rememora-se que a citada norma foi editada no contexto da pandemia, de ordem mundial, causada pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2),³ que ensejou um choque adverso no sistema de saúde e nas finanças públicas, com consequências econômicas, financeiras e sociais nefastas e de efeitos, até aqui, ainda imensuráveis, dado que ainda não debelada completamente a situação calamitosa.

Imperioso registrar que a infecção pelo novo coronavírus ceifou a vida de, pelo menos, 681.000 pessoas somente no Brasil,⁴ fato que, por si só, revela a magnitude e a gravidade da crise sanitária, dispensando considerações adicionais acerca de sua letalidade.

Em termos econômicos, não obstante as perspectivas antes do agravamento da pandemia de Covid-19 fossem de crescimento moderado do Produto Interno Bruto - PIB brasileiro de cerca de 2% em 2020 e 3% em 2021, o que se observou, em decorrência da inesperada crise mundial de saúde, foi uma forte retração do PIB ao final de 2020, restabelecendo-se a recessão no Brasil.⁵

³ A situação de pandemia foi declarada em 11.03.2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), conforme noticiado em <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 09.08.2022.

⁴ Fonte: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 11.08.2022.

⁵ Fonte: Brasil Pós COVID-19 Contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf. Acesso em 09.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Esse desaquecimento da economia nacional repercutiu negativamente sobre as empresas e, consequentemente, sobre os empregos, ensejando a elevação da taxa de desocupação e o crescimento do trabalho informal, registrando-se, ao final de 2021, o alarmante número de 14,8 milhões de pessoas em busca de trabalho no país.⁶

Nesse contexto, a atuação do Estado, enquanto *“instrumento essencial e estratégico para o combate aos efeitos negativos da pandemia, como sustentáculo de medidas de enfrentamento do grave problema sanitário e das suas muito sensíveis consequências econômicas”*,⁷ teve por base, dentre outros aspectos, a edição de significativas alterações legislativas, notadamente nas normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes às finanças públicas,⁸ que se consubstanciaram em verdadeiro ***direito financeiro da crise***.⁹

⁶ Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/33033-pnad-continua-trimestral-desocupacao-recua-em-15-das-27-ufs-no-4-trimestre-de-2021>. Acesso em 10.08.2022.

⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. Direito financeiro da crise: a modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 55-70, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p55 – Acesso em 10.08.2022.

⁸ A exemplo da **Emenda Constitucional n. 106/2020** que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia; **Emenda Constitucional n. 109/2021** que alterou os artigos 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os artigos 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19; e **Emenda Constitucional n. 119/2022** que, dentre outras providências, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

⁹ Na lição de Amaral Junior e Araújo: *“Essa modelagem acarretou a suspensão do paradigma normativo ordinário de controle fiscal em favor de uma normatização extraordinária, evidenciada por três fatos: o reconhecimento da calamidade fiscal da União, a concessão de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357 e a Emenda Constitucional n. 106/2020. A construção de um Direito Financeiro da Crise é um mecanismo adequado para o enfrentamento da Covid-19, mas acaba demonstrando a tendência de preocupação mais conjuntural que estrutural da legislação orçamentária brasileira.”* In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; ARAUJO, Fabiano de Figueirêdo. Direito financeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como um dos instrumentos de contenção da crise, a Lei Complementar n. 173/2020 estabeleceu o *“Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”*, contemplando iniciativas temporárias, voltadas ao enfrentamento da situação de calamidade pública,¹⁰ a par de outras permanentes, consubstanciadas em alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conferindo singular atenção às despesas com pessoal, a Lei Complementar n. 173/2020 deu nova redação ao artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, instituindo restrições permanentes que representam *“consideráveis obstáculos a ações de revisões de políticas remuneratórias de servidores.”*¹¹

Importa consignar, neste ponto, que o controle institucional das despesas com pessoal, mediante estabelecimento de limites e restrições, não constitui preocupação legislativa apenas contemporânea, sendo objeto de atenção na Constituição de 1988, já em sua redação originária, com o estabelecimento de graves sanções aos entes que não observassem os limites insculpidos nos termos do artigo 169 da Carta Magna.

De se registrar, no mesmo passo, que a regulamentação do referido dispositivo constitucional pela Lei Complementar n. 101/2000, que ocorreu num cenário de insolvência do setor público em face do crescente endividamento,¹² já contemplou a fixação de limites rígidos e de diretrizes específicas quanto à criação

da crise: a modulação da legislação orçamentário-financeira para o combate aos efeitos da Covid-19. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 55-70, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p55. Acesso em 08.08.2022.

¹⁰ Tais como o auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 1º); maior flexibilidade para realização de despesas voltadas ao combate à situação de calamidade pública e restrições severas à criação ou expansão de despesas que não estejam voltadas a tal mister (artigo 8º).

¹¹ ROSSI. Sérgio Ciqueira. O difícil novo artigo 21 da LRF. Revista **Consultor Jurídico**, 01.08.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-01/sergio-rossi-dificil-artigo-21-lrf>. Acesso em 08.08.2022.

¹² Santos Filho, Elmitho Ferreira dos. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA AS PUNIÇÕES FISCAIS E PENAS. Tribunal de Contas da União. 29.08.2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-atuacao-dos-tribunais-de-contas-para-o-cumprimento-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-sua-importancia-para-as-punicoes-fiscais-e-penais.htm> - Acesso em: 08.05.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ou majoração de despesas com pessoal, bem como estabeleceu as consequências financeiras e de gestão incidentes sobre os entes que descumprissem as normas de regência, tornando-se, deste modo, verdadeiro instrumento de repressão a gastos excessivos.

O regime fiscal implementado pela Lei Complementar n. 101/2000, plenamente vigente, impõe que todos os Poderes e Órgãos da Administração Pública se comprometam com os preceitos de responsabilidade, equilíbrio fiscal, planejamento e transparência, que são fundamentos essenciais da gestão fiscal, os quais ganham maior vulto em cenários de crise.

Nessa senda, insta salientar que – nada obstante a independência entre os Poderes e a autonomia de instituições de envergadura constitucional como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, notadamente, quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e administrativos – não basta que cada Poder ou Órgão promova a boa gestão dos recursos que lhe são constitucionalmente assegurados na forma duodécimos, modelo instituído pelo artigo 168 da Constituição Federal.

Faz-se necessário, para além disso, que haja responsabilidade conjunta e compartilhada por todos os Poderes e Órgãos no que se refere à minoração dos efeitos adversos de crises, como a causada pelo novo Coronavírus, contribuindo, cada um, na medida de sua capacidade.

Isso porque o hodierno contexto nacional de finanças públicas sinaliza que ao Poder Executivo, malgrado exerça o controle da arrecadação de receitas, não se pode atribuir a exclusividade da defesa do equilíbrio fiscal.

Nesse cenário, calha citar a **Emenda Constitucional n. 109/2021**, que incluiu os §§ 1º e 2º no artigo 168 da Constituição Federal de 1988, para proibir a transferência de recursos financeiros oriundos de repasses



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

duodecimais a fundos e impor que os eventuais saldos financeiros decorrentes desses repasses sejam restituídos ao caixa único do Tesouro do respectivo ente federativo, na clara intenção de prover com maior capacidade financeira as unidades da federação, visando ao emprego desses recursos, especialmente, na redução do montante da dívida pública (artigo 163, VIII, “e”, da CF/88).¹³

Vale dizer, a vedação constante do § 1º do artigo 168 da Constituição Federal de 1988 impede que os Poderes e Órgãos Autônomos, que percebem recursos na forma do artigo 168, *caput*, da CF/88 (repasses duodecimais), transfiram esses valores a fundos criados por eles mesmos, obrigando que tais excessos sejam devolvidos ao Poder Executivo, a indicar que todos devem contribuir para a contenção da crise fiscal e de seus efeitos.

Com essa mesma *ratio*, ressalta-se que o artigo 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, incluído pela Emenda Constitucional n. 142/2020, instituiu verdadeiro mecanismo de repartição, entre os Poderes e Órgãos Autônomos, dos custos da crise previdenciária,¹⁴ ao estabelecer que “o excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado de Rondônia, será destinado integralmente a equalizar o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, na proporção de cada Poder ou Órgão Autônomo”.

Essa previsão, na esteira da sustentabilidade previdenciária preconizada no artigo 40 da Constituição Federal, visa a assegurar que todos os Poderes e Órgãos Autônomos contribuam para a equacionalização do déficit previdenciário,

¹³ A deixar patente o desiderato de reforçar o caixa único do Tesouro, vê-se que referida emenda constitucional estabeleceu, inclusive, vedação à criação de novos fundos públicos “quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública” (artigo 167, XIV, CF/88, incluído pela Emenda Constitucional n. 109/2021).

¹⁴ Constatada antes mesmo do advento da pandemia, tendo sido objeto de deliberação dessa Corte de Contas nos autos n. 1423/2020 e n. 847/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

socializando, nestes termos, os efeitos da crise previdenciária anteriormente suportados com maior veemência pelo Poder Executivo.

Demais disso, para além das obrigações constitucionais expressamente estabelecidas, medidas voluntárias podem e devem ser práticas presentes na Administração Pública, numa acepção de solidariedade entre os entes, visando, fundamentalmente, a consecução de ações que privilegiem os princípios da dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nessa senda, menciona-se o repasse realizado pela Corte de Contas do Estado de Rondônia de recursos de seu orçamento, que seriam empregados para a construção de uma nova sede, ao Poder Executivo do Estado de Rondônia, para financiar a construção do Hospital de Urgência e Emergência, a fim de possibilitar a oferta de um serviço de saúde em instalações mais dignas e humanas à população.¹⁵

Menciona-se, ainda, o repasse, ao Poder Executivo do Estado de Rondônia de recursos do orçamento da Assembleia Legislativa Estadual para o aluguel de leitos no Hospital do Amor destinados ao tratamento de pacientes com Covid-19.¹⁶

Várias outras ações semelhantes podem ser citadas, como o repasse de recursos da Justiça do Trabalho de Rondônia e Acre ao Município de Ariquemes¹⁷ e pela Justiça Federal de Rondônia à Secretaria de Estado da Saúde,¹⁸ em um esforço conjunto na implementação de ações de combate e enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

¹⁵ Ata n. 09 do Conselho Superior de Administração do TCE/RO, divulgada no Doe TCE/RO, n. 1974, ano IX, 18.10.2019. Processo SEI n. 9810/2019 - Decisão Monocrática da Presidência do TCE/RO, divulgada no Doe TCE-RO, n. 2021, ano IX, de 30.12.2019.

¹⁶ In: <https://www.al.ro.leg.br/institucional/noticias/leitos-de-uti-alugados-com-recursos-da-assembleia-comecam-a-funcionar-no-hospital-de-amor> - Acesso em 12.08.2022.

¹⁷ In: <https://portal.trt14.jus.br/portal/noticias/coronavirus-justica-do-trabalho-e-mpt-destinam-r-167-mil-ao-municipio-de-ariquemes-para>. Acesso em 12.08.2022.

¹⁸ In: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/institucional-justica-federal-de-rondonia-doa-verba-ao-estado-para-ajudar-no-combate-a-covid-19.htm>. Acesso em 12.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Toda essa digressão tem como desiderato demonstrar que esse cenário de solidariedade entre os entes públicos só é possível num ambiente de gestão responsável dos recursos públicos que lhes são disponibilizados, em que as ações tenham por objetivo o equilíbrio não só de suas respectivas finanças, mas do Estado como um todo, o que torna bastante complexos os debates acerca das hipóteses de incremento de gastos com pessoal.

Não se deve ignorar, aliás, que o tema aumento de gastos com pessoal, ainda que em acepção lata, está intrinsecamente jungido ao endividamento público, variável que, inevitavelmente, afeta *“a realidade de uma federação como um todo, não só porque podem [os processos de endividamento] obstaculizar o desempenho de agendas macroeconômicas titularizadas, como também porque trazem em si um perigo moral sempre latente, que é o de absorção das dívidas locais por toda a federação”*.¹⁹

É bem verdade que os resultados positivos da economia local nos últimos anos, espelhados nas apreciações das contas mais recentes do Executivo Estadual,²⁰ podem dificultar o estabelecimento de uma relação entre a despesa pública ordinária (pessoal) e os resultados gerais do sistema econômico, o que impõe rememorar que *“o descontrole das contas públicas foi um dos principais determinantes*

¹⁹ Consoante destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 6442: *“É importante ressaltar que o incremento do déficit público dos entes subnacionais não é um fenômeno de consequências localizadas, que diga respeito apenas aos interesses do governo primariamente afetado. Processos de endividamento crescentes afetam a realidade de uma federação como um todo, não só porque podem obstaculizar o desempenho de agendas macroeconômicas titularizadas, como também porque trazem em si um perigo moral sempre latente, que é o de absorção das dívidas locais por toda a federação.”* Data de Publicação DJE 23.03.2021 - ATA N. 47/2021. DJE n. 55, divulgado em 22.03.2021.

²⁰ As prestações de contas dos anos-fiscais de 2018 (Processo n. 1749/2019), 2019 (Processo n. 1883/2020) e 2020 (Processo n. 1281/2021) do Governo de Rondônia foram recentemente apreciadas por essa Corte de Contas, cujas manifestações, mediante pareceres prévios deu-se no sentido da aprovação das contas, constatando-se, em todas as elas, o equilíbrio orçamentário e financeiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

da recessão anterior, iniciada no segundo trimestre de 2014 e encerrada apenas no quarto de 2016 — num total de onze trimestres (FGV, 2017)".²¹

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o ajuste para o fim da recessão de 2014 teve como medidas mais relevantes a aprovação do **teto dos gastos** (Emenda Constitucional n. 95/2016) e da **reforma da previdência** (Emenda Constitucional n. 103/2019), que foram decisivas para melhorar a credibilidade da política fiscal brasileira e, por conseguinte, permitir a redução consistente da taxa de juros.

Afigura-se, então, essencial perceber que o ajuste estrutural das contas públicas, malgrado exija a adoção de políticas restritivas e austeras, é fator indispensável para o equilíbrio do sistema econômico como um todo, razão pela qual todo e qualquer gasto público com pessoal deve ser planejado em conformidade com as diretrizes legais e regulamentares, sendo certo que num cenário de escassez, a prioridade absoluta dos gestores públicos deve ser o enfrentamento da crise fiscal e de suas consequências sociais e econômicas.

Destarte, o cenário descrito impõe que a nova ordem financeira seja cuidadosamente examinada, tendo em perspectiva que *“situações sociais e econômicas de intensa magnitude justificam a flexibilização na aplicação de direitos constitucionais em face de medidas de austeridade”*.²²

Com efeito, a conduta do gestor em cenário de crise, o que inclui a administração de suas consequências, deve observar os parâmetros legais

²¹ Brasil Pós-covid-19 Contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf. Acesso em 09.08.2022.

²² CORAZZA, Ana Helena Scalco. O artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e a nada indicada elasticidade interpretativa: o que o aplicador do direito pode inferir como comando normativo? In: CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes (Coord.). A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book. ISBN 978-65-5518-293-4. Fls. 21 a 32. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CrislayneCavalcante-et-al_LC173_EBOOK_ok.pdf - Acesso em 08.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

extraordinários editados para viabilizar o menor impacto possível nas finanças estatais, numa perspectiva de equilíbrio de longo prazo, visando a preservação de interesses públicos indisponíveis, especialmente os voltados aos mais vulneráveis.

Feita a necessária contextualização acerca da conjuntura econômica e social do advento da norma, passa-se à análise dos questionamentos formulados pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, enumerados nas alíneas “a” e “b” da inaugural, os quais serão examinados conjuntamente, porque inteiramente relacionados.

2.2 – Da análise do artigo 21, IV, e do §1º da Lei Complementar n. 173/2020

Eis a íntegra das indagações formuladas:

- a) Está o Chefe do Poder Judiciário entre as autoridades previstas no art. 21, §1º, II, da LRF?
- b) A interpretação do art. 21, IV, da LRF, com redação instituída pela LC n. 173/2020, é no sentido de que a nulidade dos atos que aumentem despesa com pessoal ocorre nos 180 dias finais do mandato do Gestor ou quando dos 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo estão todos os Poderes e Órgãos autônomos sob a mesma declaração legal de nulidade?

A leitura dos questionamentos indica que o objetivo do consulente é, essencialmente, esclarecer se existe restrição ao aumento de gastos com pessoal, no âmbito de todos os Poderes e Órgãos Autônomos Estaduais, nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Estadual, por força do previsto no inciso IV c/c o § 1º, II, do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como primeiro passo, necessário destacar a própria literalidade do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, após as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 173/2020, *in litteris*:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, **por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:** (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) **resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou** (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020). (Destacou-se).

Do cotejo entre o texto legal anterior e o atual, vê-se que a redação original do artigo 21, parágrafo único, da LRF foi reproduzida no inciso II do novo artigo 21, mantendo, assim, a eiva de nulidade atribuída aos atos expedidos pelos titulares dos Poderes ou Órgãos referidos no artigo 20 da LRF, dos quais resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de seus respectivos mandatos.

Malgrado não seja este o objeto central da consulta em apreço, importa anotar que a previsão do parágrafo único do artigo 21, atual inciso II do dispositivo, possui forte cunho de moralidade pública e visa a coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões de vantagens em final de mandato que possam desequilibrar o sistema eleitoral ou inviabilizar o mandato subsequente.²³

Acerca do dispositivo, há deliberação dessa Corte de Contas, no Parecer Prévio n. 01/2015-Pleno, no sentido de que a restrição se aplica a todos os Poderes e Órgãos Autônomos Estaduais nos últimos 180 dias do mandato de seus gestores, entendimento que, na visão desta Procuradoria-Geral de Contas, permanece hígido na vigência do novo artigo 21, II, da LRF.²⁴

²³ MILESKI, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 86.

²⁴ Ao examinar a extensão da disposição anterior do dispositivo em análise, essa Corte de Contas, em sede de consulta formulada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, nos autos n. 3190/2014, exarou o Parecer Prévio n. 1/2015 – PLENO, consignando que a restrição se aplica a todos os Poderes e aos Órgãos referidos em seu artigo 20, inclusive ao Ministério Público, e que o prazo da restrição se aplica de modo integral e não proporcional à duração dos mandatos dos chefes de Poderes e órgãos autônomos. Vejamos:

PARECER PRÉVIO Nº 1/2015 – PLENO

Consulta. Ministério Público do Estado de Rondônia. Preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade. Conhecimento. Aplica-se o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 aos Poderes e Órgãos Públicos referidos em seu artigo 20, inclusive quanto ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias nele fixado, independente do período de mandato de seu dirigente. Excetuam-se da incidência da norma, conforme fundamentação, atos praticados no período em questão desde que motivados em: a) abono de vantagens a professores do ensino fundamental; b) calamidade pública; c)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em relação aos novos incisos do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, necessário reconhecer, *prima facie*, a complexidade de se extrair a inteireza – em termos de sentido e alcance – das normas jurídicas contidas em respectivos enunciados, sendo imprescindível lançar mão da **interpretação sistêmica** – e não meramente literal, apenas um primeiro passo no itinerário hermenêutico, como antes sinalizado – a fim de que, de um lado, seja observado o *princípio da continuidade do serviço público* e, de outro, a gestão fiscal responsável, sem, contudo, invalidar a norma pela via interpretativa.

É nesse sentido o magistério de Corazza,²⁵ quando aponta para as dificuldades interpretativas do novo regramento, *verbis*:

crescimento vegetativo da folha; d) revisão geral anual derivada de lei anterior a 5 de julho; ou e) cumprimento de decisão judicial. Unanimidade.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizado em 9 de abril de 2015, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), conhecendo da Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, por seu Procurador-Geral de Justiça, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

I - Aplica-se indistintamente o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, que torna nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do respectivo titular, aos Poderes e aos Órgãos referidos em seu artigo 20, entre os quais se inclui o Ministério Público do Estado de Rondônia, excepcionando-se as seguintes situações:

I.I - abono de vantagens a professores do ensino fundamental, para atendimento do mínimo de despesa com os professores em efetivo exercício do magistério, observado os demais limites de gasto com pessoal;

I.II - calamidade pública;

I.III - crescimento vegetativo da folha derivado de legislação anterior aos 180 dias;

I.IV - revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação; e

I.V - cumprimento de decisão judicial.

II - O prazo previsto no parágrafo único do artigo 21 da LRF se mantém íntegro qualquer que seja o período de mandato do titular do Poder ou Órgão Público, não se confundindo, como no caso do Poder Legislativo, os mandatos políticos para os quais são eleitos os parlamentares com a função de gestão administrativa e fiscal exercida por apenas um deles, eleito por seus pares.

Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros EDILSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator), PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. (Destacou-se)

²⁵ CORAZZA, Ana Helena Scalco. O artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e a nada indicada elasticidade interpretativa: o que o aplicador do direito pode inferir como comando normativo? In:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Complexa parece a aplicação literal dos novos incisos do art. 21 da LRF (vide incisos III e IV), conjugado com os remanescentes, parecendo clara a intenção do legislador em resguardar o erário, ao vedar qualquer prodigalidade dos atuais gestores em relação aos seus sucessores, já que impede a atribuição de efeitos postergados aos atos administrativos que gerem despesas — e isso independentemente do período de final de mandato. O inciso III, portanto, soa como a principal novidade trazida no art. 21 da lei fiscal.

Note-se, nessa linha, que o art. 21 da LRF veda, nos últimos 180 dias do final do mandato, nos termos do inciso II, “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal”, o que se estende, por força do inciso IV, à “aprovação, edição ou sanção [...] de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público”. Dessa forma, quanto ao art. 21, inciso IV, se infere que configuram vedações dirigidas à edição de atos legislativos, não se estendendo à concretização de direitos que já encontrem determinação em norma local pretérita.

Ademais, vê-se que as novas alíneas, “a” e “b”, do inciso IV, do art. 21, são expressas ao referir a existência de aumento da despesa com pessoal decorrente da conduta do gestor ou legislador, o que permite concluir que, se demonstrado e comprovado que não houve o incremento dessa despesa, apesar da edição do referido ato (o que pode ocorrer mediante medidas de compensação, por exemplo), as situações previstas no inciso IV estão autorizadas.

No entanto, exclusivamente em termos do art. 21 da LRF, ao menos quanto ao intérprete, reflete-se que, caso restritivamente pensado, poderá colidir com o princípio da continuidade da Administração Pública e, por isso, especialmente aqui, urge a extração de uma exegese racional da norma, mas que, em todos os casos, não redunde em qualquer hipótese de invalidação pela via interpretativa. (Destacou-se).

Consoante já destacado, os questionamentos em foco se referem ao previsto no inciso IV c/c o § 1º, II, do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que a presente análise se encontra circunscrita a tais regramentos.

CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes (Coord.). A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book. ISBN 978-65-5518-293-4. Fls. 21 a 32. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CrislayneCavalcante-et-al_LC173_EBOOK_ok.pdf. Acesso em 08.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nessa senda, positivada está no mencionado inciso IV do artigo 21 da LRF a hipótese de nulidade absoluta dirigida para a **aprovação, a edição ou a sanção**, por **Chefe do Poder Executivo**, por **Presidente** e demais **membros da Mesa** ou **órgão decisório equivalente do Poder Legislativo**, por **Presidente de Tribunal do Poder Judiciário** e pelo **Chefe do Ministério Público**, da União **e dos Estados**, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou **a edição de ato**, por esses agentes, **para nomeação de aprovados em concurso público**, que ocasione uma das seguintes situações:

a) resultar em **aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo**; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

A compreensão da abrangência normativa desse dispositivo (inciso IV) requer que se perscrute – um passo à frente da literalidade, rumo à *mens legis* – as razões invocadas pelo legislador infraconstitucional ao editá-lo,²⁶ sendo elucidativa, nesse sentido, a manifestação do relator do então Projeto de Lei Complementar n. 39/2020, Senador pelo Estado do Amapá, Davi Alcolumbre, *in litteris*:²⁷

Também alteramos os arts. 21 e 65 da LRF.

Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias

²⁶ Tendo em vista a proximidade temporal da deliberação legislativa, não cabem aqui as críticas que geralmente são feitas em relação a esse escrutínio dos motivos invocados pelo legislador para a edição da norma, o que só acontecer quando o transcurso de largo lapso transforma a realidade social verificada no momento em que discutida e votada a matéria no parlamento.

²⁷ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103782&ts=1588462565419&disposition=inline>. Acesso em 09.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam (sic) referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.

A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdam dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. **Consideramos que proibir isso, mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.** (Destacou-se).

Depreende-se do parecer em destaque que a edição da norma teve como objetivo instituir obstáculo ao crescimento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo, mesmo que sejam relativas a carreiras dos demais Poderes e dos Órgãos Autônomos.

A regra está, incontestavelmente, alinhada à ideia, defendida alhures, de equilíbrio fiscal amplo e sustentável, devendo ser entendida como mais um mecanismo de socialização dos efeitos da crise fiscal, porquanto exige o comprometimento de todos os Poderes e Órgãos Autônomos com o congelamento dos gastos com pessoal ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Em artigo intitulado *“Atuação dos Tribunais de Contas nas contas do chefe do Poder Executivo: breve ensaio sobre os reflexos da Lei Complementar nº 173/2020”*, a Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha,²⁸ do Tribunal de Contas do Estado do Pará, ressalta, na mesma linha do que aqui defendido, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, com as recentes alterações, passou a exigir a responsabilidade

²⁸ CUNHA, Milene Dias da. *Atuação dos Tribunais de Contas nas contas do chefe do Poder Executivo: breve ensaio sobre os reflexos da Lei Complementar nº 173/2020*. In: CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes (Coord.). *A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book. ISBN 978-65-5518-293-4. Fls. 78/107. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CrislayneCavalcante-et-al_LC173_EBOOK_ok.pdf. Acesso em 08.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

conjunta dos demais Poderes ou Órgãos com os gastos que, ao fim e ao cabo, sobrecarregam o próprio Poder Executivo, *verbis*:

A primeira alteração reorganiza o art. 21 da LRF e traz duas novas vedações para o aumento da despesa de pessoal: a) a previsão de implementação de parcelas em períodos posteriores ao mandato do titular de Poder ou órgão; e b) **a aprovação, a edição ou a sanção de qualquer norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou, ainda, resultar em aumento que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do seu mandato. Note que a LRF passa a exigir uma responsabilidade conjunta dos demais Poderes ou órgãos com os gastos que, no fim das contas, sobrecarregam o mandato do Poder Executivo.** Nessa seara, a análise da execução orçamentária quanto a despesa de pessoal deve passar a contemplar tais questões. (Destacou-se).

Notadamente, a preocupação do legislador, ao editar o novo artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, contemplou tanto aspectos de moralidade administrativa, num viés de proteção ao pleito eleitoral e à gestão do sucessor (inciso II), como também aspectos fiscais, com a garantia de retração ou, pelo menos, manutenção do patamar dos gastos com pessoal dos Poderes e Órgãos Autônomos nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo (inciso IV).

Importante consignar, nesta senda, que o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (2021),²⁹ evidencia grande preocupação quanto ao crescimento desenfreado dos gastos com pessoal após o exercício de 2021, uma vez encerradas as proibições transitórias instituídas na Lei Complementar n. 173/2020, mercê da restauração de uma maior liberdade para a prática de atos de pessoal, o que pode “agravar a situação fiscal de alguns Estados”.

²⁹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464. Acesso em 08.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, de acordo com o referido Boletim, as limitações previstas no artigo 21 da LRF – que enuncia a vedação de aumento de gastos com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato (segundo semestre de 2022) – constituem verdadeiras ferramentas para a preservação do equilíbrio fiscal, *in verbis*:

O gasto com pessoal aumentou 3,4% (R\$ 15,0 bilhões) entre 2019 e 2020, uma redução no ritmo dos 5,2% (R\$ 21,7 bilhões) de aumento entre 2018 e 2019 e menor que a inflação do período, **em virtude das restrições de atos que provoquem aumento da despesa com pessoal, instituídas na Lei Complementar nº 173, de 2020, e que perdurarão até o fim de 2021** e dos primeiros efeitos das reformas previdenciárias, que adiaram parte das aposentadorias. Os gastos com investimentos e inversões, em queda no período de 2016 a 2019, apresentaram alta em 2020 com um aumento de R\$ 6,3 bilhões em relação ao período anterior.

[...]

No exercício de 2020, um número significativo de Estados conseguiu conter o crescimento real, em relação a 2019, da despesa bruta com pessoal. O caráter rígido dessa despesa, somado ao agravamento da situação previdenciária, dificulta a contenção das despesas para aqueles Estados que já destinam boa parte de sua arrecadação para o pagamento de salários ou aposentadorias. **Em 2020, porém, restrições a atos que provoquem aumento da despesa com pessoal, estabelecido pela Lei Complementar nº 173, de 2020, impediram aumentos não inerciais dessas despesas, o que explica a redução na trajetória de aumento. Como os efeitos dessas restrições terminam ao final de 2021, haverá maior liberdade dos Entes em aumentar seus gastos com pessoal, exceto quanto à vedação de aumento de gastos com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato (segundo semestre de 2022), estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Visto que o resultado fiscal subnacional fora positivo em 2020 e a tendência positiva permanece em 2021, o **acúmulo de recursos nesses anos poderá ser revertido em aumento estrutural de gasto com pessoal, o que poderá agravar a situação fiscal de alguns Estados**. Portanto, apesar da leve inflexão na trajetória de gastos com pessoal, ainda é incerta a sua manutenção para os próximos anos. (Destacou-se).

Afigura-se, nesse sentido, bastante claro que o legislador infraconstitucional, quando inseriu o inciso IV no artigo 21 da LRF, estabelecendo a vedação do aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias de mandato do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo central a promoção e a preservação do equilíbrio das contas públicas com a participação efetiva e conjunta de todos os Poderes e Órgãos Autônomos.

Necessário assinalar que o dispositivo em foco elencou as autoridades sujeitas à vedação, mencionando, expressamente, o **Chefe do Poder Executivo, o Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, o Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e o Chefe do Ministério Público, tanto da União como dos Estados.**

Observa-se que não foram expressamente mencionados os cargos de Presidente de Tribunal de Contas e de Defensor Público-Geral, Chefe da Defensoria Pública, órgão que goza de autonomia orçamentária e financeira no Estado de Rondônia.

Todavia, tal circunstância não significa que tais autoridades estejam excluídas da regra que veda o aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Poder Executivo.

A ausência de menção expressa a Presidente de Tribunal de Contas pode ser explicada pela sua inclusão no conceito de órgão do Poder Legislativo, em linha com o artigo 20, §2º, da LRF.³⁰

Dessa forma, também os Presidentes de Tribunais de Contas encontram-se submetidos às restrições ora em alusão.

A seu turno, a ausência de menção expressa à Defensoria Pública, não obstante sua envergadura constitucional como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, pode ser explicada pelo fato de que em diversas

³⁰ *In verbis*: Art. 20. [...] § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: [...]

II - no Poder Legislativo: [...]

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

unidades federativas esse órgão não possui autonomia orçamentária e financeira,³¹ estando em tais casos vinculado ao Poder Executivo.³²

Assim, o titular da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, dada a sua condição de órgão autônomo, também se submete aos ditames do artigo 21 da LRF, abrangido que está pelo inciso IV desse mesmo dispositivo legal.

Na visão desta Procuradoria-Geral de Contas, portanto, o inciso IV, ao elencar os Poderes e Órgãos Autônomos, objetivou demonstrar a sua ampla e indistinta incidência, sem exclusão de quem quer que seja do cumprimento de suas restrições, de modo que, indubitavelmente, a restrição se aplica a todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e Órgãos Autônomos – Ministérios Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

Ainda quanto ao alcance das restrições estabelecidas no artigo 21 da LRF, imprescindível a análise do disposto no seu § 1º, II, *in litteris*:

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Destacou-se).

Apenas para registro, destaca-se que de acordo com o preconizado no inciso I, acima, as restrições previstas nos incisos II, III e IV do artigo 21 da LRF *“devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo”*, inexistindo, sobre o tema, qualquer questionamento na peça exordial.

³¹ Tão somente autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária, nos termos do Art. 134, §2º, da CF/88: Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004) § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013.)

³² No Estado de Rondônia, de acordo com o § 3º do artigo 105 da Constituição Estadual: §3º À Defensoria Pública é assegurada a autonomia funcional, financeira, administrativa e orçamentária [...].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De outro turno, o consulente questiona se estaria o “*Chefe do Poder Judiciário entre as autoridades previstas art. 21, § 1º, II, da LRF*”.

A indagação tem matriz na expressão empregada no § 1º, II, do artigo 21 da LRF, que menciona a aplicação das restrições de que tratam os incisos II, III e IV “*somente aos titulares ocupantes de **cargo eletivo** dos Poderes referidos no art. 20*”.

Em verdade, tal redação pode, em uma interpretação aligeirada, levar a conclusão de que se trata apenas de cargos eletivos vinculados a mandatos relacionados à atividade político-partidária, o que ensejaria a aplicação das restrições apenas aos membros dos Poderes Executivo e Legislativo eleitos pelo povo no exercício do sufrágio universal, estando, então, excluídos membros dos Poderes ou dos Órgãos Autônomos cujo ingresso se dá, via de regra, mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.³³

Contudo, tal conclusão não se sustenta. Primeiro porque o Poder Judiciário se encontra elencado entre os Poderes referidos no artigo 20, consoante se depreende da leitura dessa norma:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
(Destacou-se)

³³ Ressalvando outras formas de ingresso no Poder Judiciário como o quinto constitucional perante Tribunais Regionais Federais, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (artigo 94 da CF/1988); o terço constitucional perante o Superior Tribunal de Justiça (artigo 104, Parágrafo Único, II, da CF/1988); e os ministros do Supremo Tribunal Federal escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Segundo porque, a rigor, todos os chefes de órgãos do Poder Judiciário (artigo 92 da CF/1988) e dos Órgãos Autônomos, no que se refere aos atos de gestão ou administração superior, são ocupantes de cargos eletivos, pois escolhidos, por meio de votação, por seus próprios pares para o exercício de mandato, mediante processos eleitorais estabelecidos em seus específicos regramentos.

A título de exemplo, no Poder Judiciário do Estado de Rondônia, de acordo com o previsto no artigo 17, §§ 4º e 6º, do Regimento Interno da Corte de Justiça, será **eleito** para o cargo de Presidente o desembargador que obtiver maioria absoluta dos votos do número total de membros do Tribunal ou, caso *“nenhum candidato reúna a maioria absoluta de sufrágios, proclamar-se-á eleito o mais votado ou, persistindo o empate, o mais antigo”*.³⁴

Na mesma senda, o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado e empossado pelo Colégio de Procuradores do Ministério Público Estadual, também se submete a processo eleitoral perante os integrantes da carreira para a formação da lista tríplice que conforma a escolha do Chefe do Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, tal como previsto no artigo 99 da Constituição do Estado de Rondônia,³⁵ interpretado conforme o artigo 128, § 3º, da Constituição da República.

³⁴ Art. 17. No dia designado para a eleição, às 9 horas, constatado o *quorum* previsto no art. 73, § 3º, deste Regimento, o Presidente dará início aos trabalhos de votação, auxiliado por 2 (dois) desembargadores de menor antiguidade.

[...]

§ 4º Considerar-se-á **eleito** para o cargo o desembargador que obtiver maioria absoluta dos votos, considerado o número total de membros do Tribunal.

[...]

§ 6º Se nenhum candidato reunir a maioria absoluta de sufrágios, proclamar-se-á **eleito** o mais votado ou, persistindo o empate, o mais antigo. (Regimento Interno do TJ/RO).

³⁵ Art. 99. O Ministério Público do Estado tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, empossado pelo Colégio de Procuradores, dentre os membros ~~vitalicios~~ em exercício, eleitos ~~em um único turno~~ pelos integrantes de carreira ~~que gozem de vitaliciedade~~, na forma prevista em lei complementar para o mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução. (NR dada pela EC nº 80, de 22/08/2012 – DO-e-ALE/RO nº 050, de 23/08/2012). (ADI 5.653. Inconstitucionais as expressões “vitalicios”, “em único turno” e “que gozem de vitaliciedade”, – Acórdão: DJ 27/09/2019.) (Interpretação conforme § 3º do art. 128 da CF: “a nomeação do Procurador-Geral de Justiça deve ser feita pelo Governador do Estado,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A seu turno, o Presidente do Tribunal de Contas Rondoniense é **eleito** por seus pares, em escrutínio secreto, para mandato de 2 anos, permitida a reeleição, na forma disposta no artigo 183 do Regimento Interno do Tribunal.³⁶

Finalmente, a Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros estáveis na carreira, escolhidos em lista tríplice formada pelo **voto** direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, nos termos do artigo 105, § 2º, da Constituição Estadual.³⁷

Nessa perspectiva, resta claro que eleição para mandato não configura realidade restrita aos Poderes Executivo e Legislativo, cujos membros são eleitos por sufrágio popular, direto, secreto e universal, alcançando também, como visto, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública, consoante demonstrado.

Portanto, a conclusão que se impõe é que a lei não criou qualquer exceção, seja com base em forma de eleição, tempo de mandato ou forma de ingresso dos chefes dos Poderes ou Órgãos Autônomos, estando a ela submetidos, então, de forma indistinta, todos os Chefes dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e dos Órgãos Autônomos – Ministérios Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

com base em lista tríplice encaminhada com o nome de integrantes de carreira”). (Constituição do Estado de Rondônia, disponível em https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989_EC145_v3.pdf).

³⁶ Art. 183. Os Conselheiros elegerão, dentre seus pares, o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral e os Presidentes das Câmaras para mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição. (Regimento Interno do TCE/RO).

³⁷ Art. 105. [...] § 2º A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros estáveis na carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos de idade, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto e plurinominal e obrigatório de seus membros, na forma prevista na Lei Complementar, para o mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução. (Constituição do Estado de Rondônia).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Outro ponto a merecer consideração consiste na incidência ou não do regramento do inciso IV do artigo 21 em relação aos Órgãos Autônomos, uma vez que a redação do inciso II do §1º preconiza que as restrições, dentre outras, do inciso IV, seriam aplicáveis “(...) *somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes* referidos no art. 20.”.

Mais uma vez a resposta é positiva, pois, especificamente no que respeita ao Ministério Público, o órgão se encontra igualmente referido no art. 20 da LRF:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;**
(Destacou-se)

A par disso, entendimento contrário implicaria no reconhecimento da ocorrência de uma **antinomia real** dentro da mesma norma legal, pois ao tempo em que o inciso IV do artigo 21 da LRF refere expressamente a quem se direciona, incluindo todos os Poderes e Órgãos Autônomos, o §1º, II, topograficamente posterior, traria um rol mais restrito acerca da aplicação do mesmo inciso IV, o que significaria anular o próprio dispositivo em relação aos destinatários omitidos.

Todavia, ante os fundamentos esquadrihados em linhas volvidas, afirma-se que nem sequer se pode falar em antinomia na espécie, quando muito em uma **antinomia aparente**, perfeitamente solucionável por meio da **interpretação sistemática**, na esteira do alinhavado pelo insigne jurista Juarez



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Freitas, em sua tese *Interpretação Sistemática do Direito em Face das Antinomias Normativas, Axiológicas e Principiológicas*.³⁸

Inegável, pois, o valor para a hermenêutica jurídica da chamada ordenação sistemática, a qual decididamente não pode ser confundida com um mero elemento ou método interpretativo, porque somente uma exegese que realize tal ordenação é capaz de estabelecer o alcance teleológico dos dispositivos, realizando o mister de harmonizar os comandos, de sorte a resguardar e a manter a unidade axiológica.

Dessa forma, nada obstante a redação do inciso II do §1º do artigo 21 da LRF não mencionar de forma expressa os Órgãos Autônomos, estes ali também se encontram compreendidos porque já expressamente mencionados no inciso IV de mesmo artigo e no próprio artigo 20 da LRF, incidindo, portanto, igualmente sobre tais órgãos as vedações estabelecidas em referido inciso IV.

Conclui-se, assim, que a vedação prevista no inciso IV do artigo 21 da LRF se destina a todos os Poderes e Órgãos Autônomos, independentemente de estarem os respectivos gestores sujeitos ou não ao sufrágio popular, aplicando-se, portanto, aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como aos Órgãos Autônomos, a saber o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado.

Por derradeiro, no que toca à preocupação externada pelo consulente quanto à compatibilidade dos dispositivos questionados com as disposições constitucionais, necessário destacar que os regramentos em apreciação já tiveram sua constitucionalidade debatida perante o Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6442, 6447, 6450 e 6525.

³⁸ Freitas, Juarez. **Interpretação sistemática do direito em face das antinomias normativas, axiológicas e principiológicas**. Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito. 1994. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106382>. Acesso em 12.08.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Especificamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6447, o Partido dos Trabalhadores – PT suscitou ofensa aos postulados constitucionais da **separação dos poderes** e da **autonomia federativa**, alegando que as alterações no artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, promovidas pelo artigo 7º da Lei Complementar n. 173/2020 *“atrela os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e autogestão, num ataque particularmente severo à sua autonomia financeira e administrativa”*.

Por oportuno, colaciona-se o seguinte excerto da petição inicial da referida da ADI:³⁹

a) Ofensa à separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88) e à autonomia federativa (art. 18 da CRFB/88)

[...]

O que se depreende dessa lição é que para além das funções típicas dos poderes, outras funções que não são necessariamente exercidas por eles podem vir a existir justamente para que se realize a manutenção de sua independência. Podemos compreender, nesse contexto, a possibilidade de dispor do regime jurídico de seus próprios servidores, garantindo que os trabalhadores dos poderes tenham a tranquilidade necessária para realizar sua atribuição, mesmo para os poderes que não detenham a atividade legislativa como seu *munus* precípuo.

Assim, quando o art. 7º e o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 avançam sobre o regime dos servidores públicos de todos os poderes, torna-se forçoso concluir que, para além da inconstitucionalidade formal no que se refere ao vício de iniciativa, também se trata de uma violação à separação dos poderes.

[...]

No mesmo sentido é que deve se compreender os avanços da legislação sobre os servidores dos outros entes federativos. Isso porque as alterações no art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) promovidas pelo art. 7º da LC nº 173/2020 atrela os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e

³⁹ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930596>. Acesso em 11.05.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

autogestão, num ataque particularmente severo à sua autonomia financeira e administrativa.

[...]

É importante ressaltar que mesmo sob o pretexto de auxiliar financeiramente os entes federados, sobretudo em razão da pandemia do Novo Coronavírus, não é possível subtrair deles atribuições que lhe são constitucionalmente previstas, como o poder de dispor sobre o regime jurídico de seus próprios servidores.

Ao entrar no mérito das vedações e proibições dos servidores em outros entes federados que não a União, se torna evidente que há flagrante violação ao pacto federativo cristalizado no texto constitucional. Isso implica dizer que é impossível pensar, sob o paradigma constitucional vigente, em qualquer forma de transposição do poder de gestão financeira. Nunca é demais ressaltar que sem a autonomia, o pacto federativo se torna mera descentralização administrativa, o que desvirtua completamente o princípio insculpido na CRFB/88.

[...]

Diante desse ponto, forçoso concluir pela inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º Lei Complementar nº 173/2020, no que diz respeito especificamente aos limites materiais da separação dos poderes e do pacto federativo.

Por sua vez, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6450, sustentou a violação ao princípio da separação dos poderes, afirmando que o artigo 7º da Lei Complementar n. 173/2020 adentrou às *“prerrogativas do Poder Judiciário para decidir sobre suas questões internas em relação a política de pessoal”*, além de infringir o *princípio da autonomia federativa*.

A seguir, trecho da peça inaugural da mencionada ADI:

VI.I DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CRFB/88)

[...]

O amadurecimento da teoria da separação dos poderes culminou na separação das funções estatais, entregando a cada órgão uma função distinta. Para conferir independência a cada função, foi dada autonomia institucional, disposta nos artigos 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 61, §1º, alíneas a e c; 73; 96, inciso II, alínea b; 127, §2º, todos da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constituição Federal de 1988. Nessa toada, a conjuntura que implicou no demonstrado vício formal na LC n. 173/2020 também representa afronta à separação dos poderes, sendo premente a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Vê-se que o legislativo afrontou uma seara de competência absoluta do legislativo, ainda intrometendo-se nas prerrogativas do Poder Judiciário para decidir sobre suas questões internas em relação a política de pessoal.

VI.II DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FEDERATIVA (ART. 18 DA CRFB/88)

[...]

No caso em apreço, os arts. 7º e 8º da LC n. 173 alteram, respectivamente, os arts. 21 e 65 da LC 101/00, consubstanciando norma de direito financeiro que, para além dos vícios formais já indicados, viola materialmente a Constituição, retirando uma série de direitos fundamentais dos servidores públicos, por meio de ato normativo que desrespeita a autonomia dos entes federativos. A União, no uso de competência concorrente, que deveria limitar-se ao tratamento genérico da matéria financeira, exaure (de maneira multiplamente inconstitucional) conteúdo que deveria ser tratado de maneira mínima.

Por meio do art. 7º da LC n. 173/2020, a União traz uma série de regras de controle de despesa total com pessoal, que, para além de implementar violação a direitos fundamentais de servidores públicos, retira a autonomia de entes federativos, que deveriam ter a oportunidade de suplementar a norma, por meio de comandos adequados às peculiaridades regionais. Em paralelo, o exaurimento da matéria pela União, ao impedir que os demais entes federativos adequem o conteúdo normativo a sua particularidade, fada a norma à síndrome da ineficácia.

[...]

No caso em apreço, é evidente a violação à autonomia federativa por meio da elaboração de norma exauriente pela União com base em competência concorrente, sem deferir qualquer margem para que os entes federativos adequassem às peculiaridades regionais.

A Suprema Corte, contudo, ao julgar em conjunto as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6442, 6447, 6450 e 6525 entendeu, à unanimidade, que as medidas instituídas pela Lei Complementar n. 173/2020, visando à restrição de gastos no âmbito dos estados e municípios, não configuram afronta ao *princípio da separação dos poderes* e são consentâneas com as normas da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (relator).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dada a relevância dos pontos e a percuriência com que foi tratada a matéria, transcreve-se, a seguir, elucidativos excertos da decisão da Suprema Corte, no que se refere à apreciação da alegada vulneração da autonomia e da separação dos poderes:

A ADI 6447, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 7º e do art. 8º da referida lei. Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória." (NR)

[...]

Sustenta, em suma, vícios tanto de ordem formal quanto de ordem material. Sob a perspectiva da inconstitucionalidade formal, aduz-se que a lei impugnada violou (a) a necessidade de participação democrática na atividade legislativa (art. 1º, parágrafo único; art. 5º, VI, XV e XVI; e art. 14 da CF), argumentando que a lei foi promulgada após votação realizada por meio eletrônico, impedindo a participação de interessados no processo decisório; e (b) **a prerrogativa dos Chefes dos demais Poderes ou Órgãos para deflagrar o processo legislativo de leis que dispõem sobre regime jurídico dos servidores públicos** (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, § 1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, § 2º, todos da CF), asseverando o vício de iniciativa em razão de a lei ser originária do parlamento.

Em relação à inconstitucionalidade material, sustenta-se **(a) a violação à separação dos poderes (arts. 1º e 2º da CF) e à autonomia federativa (art. 18 da CF), ao argumento de que a lei impugnada avança sobre o regime dos servidores públicos de todos os poderes, uma vez que as alterações promovidas na LRF “atrela[m] os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e autogestão, num ataque particularmente severo à sua autonomia financeira e administrativa”;** (b) a extrapolação do limite do poder regulamentar (art. 169 da CF), em razão das alterações no controle de despesas com pessoal; e (c) a afronta à irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF), à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, da CF) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF), no que diz respeito às proibições previstas no art. 8º da LC 173/2020.

O Senado Federal (doc. 123) manifestou-se pela improcedência da ação.

Por seu turno, a Câmara dos Deputados (doc. 135) apresentou informações acerca do cumprimento dos trâmites de aprovação da lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O Presidente da República (doc. 144), ao trazer suas informações aos autos, pugnou pela constitucionalidade das normas.

O Advogado-Geral da União (doc. 427), preliminarmente, sustenta o não conhecimento parcial da ação e, no mérito, a improcedência dos pedidos.

O Procurador-Geral da República (peça 595) opinou pela improcedência da Ação Direta, em parecer assim ementado:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS GERAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS. INICIATIVA PRIVATIVA. INEXISTÊNCIA. AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. COVID-19. FEDERAÇÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. DIREITO ADQUIRIDO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS.

1. A instituição de sistema eletrônico e a realização de sessões deliberativas à distância pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal não violam a Constituição, uma vez garantidas a publicidade e a transparência das discussões e votações, máxime no contexto de calamidade pública ocasionada pela epidemia de Covid-19.

2. Lei complementar que disponha sobre mecanismos de contenção de despesas públicas com pessoal versa sobre normas de finanças públicas, cujo projeto não é de iniciativa privativa dos chefes dos Poderes Executivo e Judiciário, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Ministério Público.

3. Os arts. 7º e 8º da Lei Complementar 173, de 27.5.2020, ao estabelecer normas gerais de finanças públicas que estabelecem limites ao aumento de despesas com pessoal, não violam os princípios federativo e da separação dos Poderes.

4. Do conteúdo do art. 169 da Constituição não se extrai norma proibitiva da fixação de novos requisitos legais para a realização de despesas do Poder Público com pessoal.

5. Vedação temporária da concessão de reajustes, da criação de vantagens, da majoração de auxílios, da alteração da estrutura de carreiras, estabelecida pelo art. 8º da Lei Complementar 173/2020, não implica redução da remuneração dos servidores públicos e respeita o direito à irredutibilidade dos vencimentos, previsto no art. 37, XV, da Constituição Federal.

6. Apenas o valor nominal dos vencimentos dos servidores públicos é irredutível, inexistindo direito à manutenção do valor real dos estipêndios. Precedentes. 7. O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, não colide com a garantia



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

constitucional do direito adquirido. — Parecer pela improcedência do pedido.

[...]

1. Das inconstitucionalidades formais

[...]

Ainda em sede de alegação de inconstitucionalidade formal, as ADIs 6447, 6450 e 6525 sustentam, em síntese, a ocorrência de vício de iniciativa legislativa. Segundo argumentam, a LC 173/2020, de autoria parlamentar, versa sobre regime jurídico de servidores públicos, de forma que o Presidente da República seria a autoridade competente para deflagrar o processo legislativo. [...]

Analisando o conteúdo dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, observo que, em verdade, as normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos. Naturalmente, por se tratar de normas atinentes ao campo das finanças públicas, a competência comum de iniciativa legislativa encontra-se autorizada pelo art. 23, parágrafo único, e art. 24, I, da Constituição Federal. Improcedentes, portanto, as alegações de inconstitucionalidade formal da LC 173/2020.

[...]

2. Das inconstitucionalidades materiais

2.1 Do Pacto Federativo

[...]

Em relação às ADIs 6450 e 6525, questiona-se a validade constitucional dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, argumentando-se que os dispositivos afrontariam a autonomia dos entes federativos.

Sem razão.

Como se viu, o art. 7º da LC 173/2020 alterou a redação dos arts. 21 e 65 da LRF. No tocante à primeira parte do art. 7º, o dispositivo legal apenas acrescentou normas relativas ao direito financeiro, no sentido de tornar nulos atos que resultem aumento de despesa de pessoal (a) nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão e (b) que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão.

Oportuno mencionar que o art. 21, II, da LRF, em sua antiga redação, teve sua constitucionalidade reconhecida, em interpretação conforme, no julgamento da ADI 2238 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 1º/9/2020), no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

qual a CORTE fixou orientação no sentido de que o limite ali previsto somente se apresenta exigível se estipulado por legislação complementar. O texto constitucional, portanto, exige a observância do princípio da reserva específica de lei complementar para fixação do teto de despesas com pessoal ativo e inativo, não sendo possível o estabelecimento desse limite por qualquer outro ato normativo, conforme já decidido por esta CORTE (ADI 1585/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 3/4/1998).

No caso da norma em análise, a LC 173/2020 apenas reforçou a necessidade de a gestão fiscal ser transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidos para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.

[...]

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, a alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia. Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação à alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes.

2.2 Da Separação de Poderes

Além da contrariedade aos princípios e regras constitucionais do Federalismo, já tratado em tópico anterior, **o desrespeito à Separação de Poderes é o principal argumento apresentado nas diversas ações em exame, tornando-se necessário estabelecer suas premissas básicas.**

Dessa forma, nas ADIs 6447 e 6450, alega-se, em síntese, a **inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 sob o fundamento de que houve afronta ao princípio da separação de poderes. Segundo argumentam os autores, os dispositivos impugnados teriam (a) avançado sobre o regime dos servidores públicos de todos os poderes, uma vez que as alterações no art. 21 da LRF “atrela os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e autogestão”; e (b) violado competência absoluta do legislativo, e ainda “intrometendo-se nas prerrogativas do Poder Judiciário para decidir sobre suas questões internas em relação a política de pessoal”.**

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O objetivo colimado pela Ciência Política, ao estabelecer a separação dos Poderes, é a defesa do regime democrático e dos direitos fundamentais.

Não há, pois, qualquer dúvida da estreita interligação constitucional entre a defesa da separação de poderes e dos direitos fundamentais como requisito *sine qua non* para a existência de um Estado Democrático de Direito.

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes e conseguirem frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava MONTESQUIEU ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário exercem funções únicas do Estado, dentro de uma visão mais contemporânea das funções estatais que reconhece que o Estado constitucional de direito assenta-se na ideia de unidade, pois o poder soberano é uno, indivisível, existindo órgãos estatais, cujos agentes políticos têm a missão precípua de exercer atos de soberania. (CLÈMERSON MERLIN CLÈVE. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 26)

Aliás, bem o disse ROUSSEAU, o poder soberano é uno. Não pode sofrer divisão. Assim, o que a doutrina liberal clássica pretende chamar de separação dos poderes, o constitucionalismo moderno chama de divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos autônomos.

Lembremo-nos de que o objetivo inicial da clássica separação das funções do Estado e distribuição entre órgãos autônomos e independentes tinha como finalidade a proteção da liberdade individual contra o arbítrio de um governante onipotente, pois, como lembrado por THOMAS McINTYRE COOLEY, “esse arranjo dá a cada departamento uma certa independência, que opera como uma contenção sobre ações dos outros como deve transgredir nos direitos e liberdades das pessoas, sendo possível estabilizar e reforçar garantias contra tentativa de tirania” (The general principles of constitutional law in the United States of America. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 44).

Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos esses temas são de tal modo interligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.

Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 a seguir analisados, além do respeito ao Federalismo, devem ser plenamente compatibilizados com a estrutura modernamente estabelecida para garantir a independência e harmonia dos Poderes de Estado e órgãos estatais autônomos.

Como se viu, o art. 7º da LC 173/2020 alterou (i) o art. 21 da LRF, estabelecendo normas direcionadas a prevenir atos do gestor atual tendentes a realizar aumento de despesa pública com pessoal no final de seu mandato ou que venham a ser implementadas no mandato de seu sucessor; e (ii) o art. 65 da LRF, dispondo sobre medidas de flexibilização de algumas normas de responsabilidade fiscal em caso de calamidade pública.

Por seu turno, o art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária.

Como foi salientado no tópico anterior, **as capacidades fiscais, numa federação cooperativa, devem ser exercidas com visão de conjunto, para que a realização dos projetos de cada nível de governo caminhe para um desfecho harmônico.** Esse é o sentido das normas em questão. Elas não têm a pretensão de reduzir a política estadual e a municipal a uma mímica dos projetos estabelecidos pela União, mas de permitir um maior controle das contas públicas, seja impedindo a transferência de novas despesas com pessoal para o sucessor do gestor público (art. 7º), seja possibilitando que os entes subnacionais tenham condições de empregar maiores esforços orçamentários para o combate da pandemia do coronavírus (art. 8º). O traço comum entre os dispositivos resume-se no já mencionado equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, os artigos impugnados pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. Pretende-se, pois, evitar que alguns entes federativos façam “cortesia com chapéu alheio”, causando transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional.

O motivo para isso está ancorado não apenas em argumentos jurídicos, como também em evidências históricas levantadas pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

economia política. As teorias do Federalismo Fiscal buscam explicar, a partir da análise de diferentes arquiteturas institucionais, como os gastos públicos podem ganhar em eficiência.

Parte desse trabalho pressupõe a identificação de efeitos adversos (externalidades) gerados em determinados modelos de financiamento e a elaboração de propostas de superação. Uma das perplexidades captadas pela Ciência Econômica é pertinente à baixa eficiência dos gastos públicos bancados por transferências intergovernamentais, em relação àqueles sustentados por recursos próprios. Esse fenômeno (efeito *flypaper*) é muito comum na realidade municipal brasileira e causa distorções graves na experiência federativa nacional.

As transferências voluntárias da União, componente importante da receita municipal, desempenham papel significativo no propósito de superação de desigualdades regionais, objetivo fundamental da República.

É válido consignar, aliás, que esse modelo de financiamento complementar, que é uma das bases do federalismo cooperativo brasileiro, ganharia bastante em qualidade, previsibilidade e efetividade, caso fosse regido por regras gerais estabelecidas em lei complementar, diminuindo-se o excessivo subjetivismo da União.

A intensa dependência, todavia, de muitos Estados e, principalmente, de Municípios, em relação aos recursos advindos de transferências voluntárias, não é um dado positivo do modelo de cooperação aqui praticado, e sim uma evidência das distorções que ele é capaz de gerar.

O que se espera, num ambiente federativo saudável, é que os diversos níveis de descentralização sejam autossuficientes, isto é, capazes de cumprir suas atribuições a contento, tanto do ponto de vista financeiro, quanto na vertente operacional. Assim, se houver insuficiência de recursos, devem os entes federativos, para além de um controle mais rigoroso de suas despesas, diligenciar em busca de uma maior arrecadação dentro do seu próprio orçamento.

Conclui-se que, ao contrário de deteriorar qualquer autonomia, a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

Ao final do julgamento conjunto, o referido aresto foi assim

ementado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

EMENTA: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.
2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.
3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo.
4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.
5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo.

10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo.

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (Destacou-se)

Vê-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal sedimentou, em sede de controle concentrado, a constitucionalidade das disposições da Lei Complementar n. 173/2020, afastando qualquer afronta ao *princípio da separação dos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

poderes, impondo-se a sua observância por todos os Poderes e Órgãos Autônomos da República Federativa do Brasil, mercê do efeito vinculante e da eficácia *erga omnes* das deliberações proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade.

Enfrentados os pontos suscitados pelo consulente, já se vê que se posiciona esta Procuradoria-Geral de Contas, pelos fundamentos delineados neste opinativo, que sejam respondidas, em conjunto, as questões relativas às alíneas **a** e **b** da consulta, no sentido de que por força do disposto no inciso IV c/c o § 1º, II, do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, a proibição de aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo se aplica indistintamente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como aos Órgãos Autônomos, a saber, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

Nada obstante, antes de encerrar esta manifestação, há ainda alguns pontos que merecem ser explorados, tendo em vista a jurisprudência da Corte de Contas em relação às despesas com pessoal em final de mandato, em ordem a trazer a lume especificidades e exceções já sedimentadas no colegiado quanto às vedações legais de que se cuida.

3 – DAS EXCEÇÕES RECONHECIDAS PELA CORTE DE CONTAS

Consoante já defendido, o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser interpretado de forma meramente literal, sob pena de comprometer a continuidade do serviço público, princípio que se consubstancia em meio de alcance de direitos indisponíveis fundamentais como a vida, a saúde, a educação e a própria dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, nada obstante as vedações ali consignadas se voltem ao controle dos gastos públicos, não devem ser compreendidas como um fim em si mesmas, é dizer, como obstáculos à concretização de serviços públicos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

essenciais ou às ações necessárias para o cumprimento do mister institucional dos Poderes e Órgãos Autônomos, o que encontra fundamento também no princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade.

O entendimento dessa Corte de Contas caminha no sentido de que não são todos os atos de pessoal que estão proibidos no período de final de mandato (últimos 180 dias), sendo reconhecida a incidência de exceções ao comando restritivo.

A Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO,⁴⁰ com efeito, elenca tais hipóteses em seu artigo 5º, consoante *in verbis*:

Art. 5º Constituem exceções à regra prevista no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 as seguintes despesas com pessoal, ainda que decorrentes de atos editados no período vedado:

I - acréscimos salariais decorrentes de lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado “crescimento vegetativo da folha”;

II - realizadas para o fim de cumprir o piso nacional do magistério;

III - realizadas para cumprir o limite mínimo de despesa com o magistério (art. 60, 5º, do ADCT e arts. 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/07);

IV - decorrentes de decisões judiciais ou do Tribunal de Contas;

V – realizadas para atender programas da União, desde que o ato de cooperação tenha sido subscrito anteriormente ao período vedado; e

VI – realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada.

O reconhecimento dessas exceções implica dizer que eventuais incrementos de gastos com pessoal no período de restrição, se motivados por uma das hipóteses mencionadas, por não se tratar de ato de vontade, mas de cumprimento de obrigação legal expressamente ressalvada, não terá o condão de conduzir à responsabilização do gestor.

⁴⁰ Define o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 para o exercício das competências do TCE/RO e estabelece diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na compreensão deste Órgão Ministerial, tanto as **exceções** quanto a **forma de apuração** do cumprimento da norma de final de mandato, definidas na Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, aplicam-se ao novo período restritivo estabelecido no artigo 21, IV, da LRF, haja vista que a Lei Complementar n. 173/2020 não contemplou qualquer regra que alterasse tais vetores.

Especificamente quanto a forma de apuração, o §1º do artigo 1º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, preconiza que a “**apuração do aumento da despesa com pessoal** far-se-á em proporção da receita corrente líquida - RCL, consoante o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/00 e deve empregar como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos 11 (onze) meses anteriores”.

Dentro dessa perspectiva, o aumento de despesa vedado é aquele que incremente ou acresça o percentual de gastos com pessoal, de modo que se eventual ato praticado estiver suportado pelo crescimento da receita, sem, portanto, incrementar proporcionalmente a despesa, não haverá infringência à norma vigente.

Todavia, caberá ao gestor a demonstração, na respectiva prestação de contas anual, de forma precisa e fundamentada, que o aumento da despesa com pessoal ocorrido no período vedado ou em período posterior, decorre de ato praticado anteriormente aos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato ou de ato que constitua exceção à regra (§1º do artigo 2º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO).

Quanto à possibilidade de contratação de servidores durante os 180 dias do final do mandato, seja do titular do Poder ou órgão (inciso II do artigo 21), seja o Chefe do Poder Executivo (inciso IV do artigo 21), essa Corte de Contas sedimentou entendimento no sentido de que é possível a prática de tal ato no período de restrição, desde que não provoque aumento percentual da despesa com pessoal ou,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

caso agravada a despesa, estejam presentes o interesse público e alguma das situações excepcionais reconhecidas por esta Corte de Contas no Parecer Prévio n. 01/2015 – Pleno, atualmente elencadas na Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO.

Tal posição foi externada no Parecer Prévio n. 08/2017 (Processo n. 3410/2016), proferido, à unanimidade, em consulta formulada pelo então Prefeito Municipal de Cabixi, em consonância com o voto do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *litteris*:

CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES DURANTE OS 180 DIAS DO FINAL DE MANDATO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE JULHO A DEZEMBRO DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO. POSSIBILIDADE, DESDE QUE NÃO OCORRA AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL OU, CASO INCREMENTADA A DESPESA, QUE ESTEJAM PRESENTES O INTERESSE PÚBLICO E ALGUMA DAS EXCEÇÕES RECONHECIDAS PELA CORTE DE CONTAS DE RONDÔNIA NO PARECER PRÉVIO Nº 01/2015 – PLENO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DO ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RESPOSTA À CONSULTA. PARECER PRÉVIO. **É possível a nomeação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal sem que haja infringência ao artigo 21, parágrafo único, da mesma norma, desde que o ato não configure aumento de despesa ou, caso agravada a despesa, estejam presentes o interesse público e alguma das situações excepcionais reconhecidas por esta Corte de Contas no Parecer Prévio nº 01/2015 - Pleno.**

[...]

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

I. É possível a nomeação de servidores no período a que se refere o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, desde que não resulte em aumento da despesa com pessoal, no período que vige a restrição e nos dois exercícios subsequentes.

II. Excluem-se da vedação contida no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os atos administrativos de mera execução que são levados a efeitos dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato e que ocasionem aumento de despesa de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pessoal, se decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo pela autoridade competente.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator), PAULO CURI NETO e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. (Destacou-se).

Depreende-se da resposta àquela consulta, que as nomeações que visem tão somente a reposição de cargos vagos ou que são sustentadas por incremento da receita suficiente para manutenção da proporção de gastos com pessoal, bem como aquelas decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo, não ensejam o descumprimento da norma legal em foco.

Dessa forma, imprescindível que cada gestor adote, como medida de cautela, previamente à prática de qualquer ato no período vedado que tenha o potencial de provocar aumento da despesa com pessoal, procedimento formal para apurar possível violação do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, suspendendo a edição daqueles que configurem tal irregularidade (artigo 3º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO).

Por último, cabe salientar que o entendimento da Corte de Contas manifestado em sede de consulta, sem embargo de seu caráter normativo, constitui prejulgamento apenas da tese, mas não de fato ou caso concreto, a teor do artigo 84, §2º, do RITCERO.

Disso decorre que eventual infringência às vedações postas na novel legislação aqui abordada, será devidamente apreciada em sede de fiscalização de atos e contratos ou de julgamento ou apreciação de contas, à luz das circunstâncias de cada caso, inclusive quanto às opções de que dispunha o gestor para concretizar o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

interesse público primário, não significando, portanto, juízo negativo automático ou punição invariável do gestor.⁴¹

Como dito ao início deste tópico, tais vedações não podem, ao fim e ao cabo, inviabilizar o cumprimento da missão constitucional dos Poderes e Órgãos, o que configuraria rematado paradoxo, e, como cediço, o direito não convive com o contrassenso, nem com a iniquidade.

No entanto, tais cogitações, por razões óbvias, não são cabíveis aprioristicamente, tendo em linha de consideração a via eleita, em que se examinam dúvidas postas em tese sobre normas jurídicas abstratas, mormente quando se trata de proibições legais expressas, caso em que a interpretação deve ser marcadamente restritiva.

Interpretação que flexibilize de antemão (*in abstracto*) tais vedações, portanto, não encontra guarida na boa hermenêutica jurídica, ainda mais quando as indagações formuladas na espécie versam sobre o próprio âmbito de incidência subjetiva da norma jurídica questionada, cujos destinatários estão claramente identificados no texto legal, hipótese que torna ainda mais difícil ao intérprete afastar-se das designações de órgãos e titulares ali consignadas pelo legislador.

Em arremate, cabe uma derradeira consideração no sentido de que o consulente deve estar atento para o fato de que a interpretação a ser dada por essa egrégia Corte de Contas, dentro dos limites e possibilidades do instituto da consulta, apenas repercute no âmbito da esfera controladora, ainda assim, de modo não absoluto, como visto.⁴²

⁴¹ LINDB: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

⁴² RITCERO: Art. 84, § 2º. A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4 - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas opina:

I – preliminarmente, pelo conhecimento parcial da consulta, restringindo-se a resposta tão somente às indagações consignadas nas alíneas **a** e **b** da inicial, por força de faltar à Corte de Contas competência para a realização do controle concentrado de constitucionalidade que demandaria o enfrentamento da alínea **c**;

II – no mérito, sejam respondidas as questões **a** e **b**, de forma conjunta, no sentido de que, por força do disposto no inciso IV c/c o § 1º, II, do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, a proibição de aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo, aplica-se indistintamente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como aos Órgãos Autônomos, a saber, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Rondônia;

III – tendo em vista a relevância e a abrangência do objeto desta Consulta, seja dada ciência do Parecer Prévio a ser exarado não apenas ao consultante, mas ao Senhor Governador do Estado de Rondônia, ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Presidente do Tribunal de Contas, ao Defensor-Público Geral, bem como aos Presidentes das Câmaras Municipais e aos Prefeitos Municipais, sem prejuízo de ampla divulgação pelos canais de comunicação social.

É o parecer.

Porto Velho, 18 de agosto de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 18 de Agosto de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS