



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

PROCESSO: 01501/2022 – TCE-RO

SUBCATEGORIA: Consulta

ASSUNTO: Consulta com o propósito de elucidar as questões delineadas, a fim de subsidiar futuros atos de gestão do Poder Judiciário de Rondônia.

JURISDICIONADO: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

INTERESSADO: Marcos Alaor Diniz Grangeia - CPF nº 001.875.388-40

RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva

GRUPO: II

SESSÃO: Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 05 de setembro de 2022.

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO PARCIAL. QUESTIONAMENTOS. ART. 21, IV, DA LC 101/00, ALTERADA PELA LC 173/2020. NORMA INSTRUMENTAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. AUTONOMIA FINANCEIRA ASSEGURADA CONSTITUCIONALMENTE.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no art. 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do inciso XVI do art. 1º da LC 154/96.
2. O controle abstrato de constitucionalidade de normas não está dentre as competências do Tribunal de Contas, razão pela qual questionamento com essa finalidade não deve ser conhecido por esta Corte.
3. A interpretação de enunciados normativos deve levar em conta o texto da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica), sem prejuízo da compatibilização da norma extraída com os princípios constitucionais pertinentes, a exemplo do Princípio da proporcionalidade e razoabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

4. A vedação constante no art. 21, IV, da LC 101/00 tem cunho de moralidade pública e visa coibir atos que, praticados nos 180 finais do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, comprometa o orçamento futuro e inviabilize as futuras gestões.
5. Ponderada a autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal aos Poderes e órgãos autônomos, bem como a evidente inviabilização da continuidade da prestação de serviços públicos em razão da soma dos períodos de restrição indicados nos incisos II, III e IV do art. 21 da LC 101/00, mostra-se ofensiva ao Princípio da proporcionalidade a interpretação que obsta a expedição de ato pelos demais Poderes e órgãos nos 180 finais do mandato do Chefe do Poder Executivo.
6. As normas que resguardam a regularidade fiscal são instrumentais e se destinam a garantir que os atos públicos, especialmente aqueles que envolvem despesas com pessoal, sejam praticados de forma planejada e responsável, razão pela qual não devem ser interpretadas como um fim em si mesmo ou de modo a constituir obstáculo injustificado a prática de atos essenciais a continuidade dos serviços públicos.
7. Ponderadas as dificuldades reais do gestor público, à luz do art. 22 da LINDB, conclui-se que a vedação constante no inciso IV do art. 21 da LC 101/00 deve ser aplicada no contexto de cada Poder e órgão autônomo, sendo vedada 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 resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20, bem como resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo referido no art. 20.
8. As restrições de que tratam os incisos II, III e IV do art. 21 da LRF aplicam-se aos titulares de todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive durante o período de recondução ou reeleição ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

cargo de titular, consoante dispõe o §1º do art. 21 da LC 101/00.

9. É vedada a aprovação, edição ou sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, que engloba qualquer espécie de cargo público, sejam eles efetivos ou comissionados, desde que a alteração acarrete aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou preveja parcelar a serem implementadas posteriormente.
10. Emitido parecer prévio.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do Regimento Interno desta Corte de Contas, que busca esclarecimentos quanto à interpretação a ser dada ao artigo 21, IV, da Lei Complementar 101/2000, após alteração advinda da Lei Complementar 173/2020.

2. Instruída a consulta com dois pareceres a respeito da matéria e indicação precisa de seu objeto, o consulente submete a Corte de Contas as seguintes indagações:

- 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?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

3. Aponta o consulente ter o art. 21, inciso IV, passado a prever ser nulo de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato de nomeação de aprovados em concurso público por chefe de qualquer dos Poderes e Órgãos, nos 180 finais do mandato do chefe do Executivo.
4. Indica o consulente que, caso o dispositivo seja interpretado literalmente, o Poder Judiciário, em um período de 4 anos, terá apenas 1 exercício livre de vedações impostas ao ordenador de despesas, situação que ofende o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, visto impossibilitar o adequado funcionamento da instituição, que não poderá nomear novos membros ou adequar vencimentos durante metade de um mandato.
5. Expõe já ter o Supremo Tribunal Federal decidido pela constitucionalidade das previsões advindas da LC 173/2020 e que em nenhum momento o voto condutor fez correlação entre o mandato do Chefe do Poder Executivo e o mandato dos chefes dos demais Poderes e órgãos autônomos. Até porque o propósito da LRF não é tolher a gestão dos Poderes em razão do término do mandato de outro Poder.
6. No mais, sustenta que caso se entenda que a interpretação é aquela que limita a gestão dos Poderes e órgãos autônomos nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo, seria necessário analisar a constitucionalidade da disposição. Isso porque a declaração de constitucionalidade do art. 7º da LC 173/2020 não entrou no mérito dessa interpretação, não havendo julgamento do STF quanto a essa matéria.
7. Em sendo o caso, os pareceres jurídicos que instruem a inicial advogam pela inexistência de impedimentos para a prática de atos que impliquem em aumento de despesa nos 180 dias que antecedem o fim do mandato do chefe do Executivo.
8. O processo em apreço foi inicialmente distribuído a relatoria do e. Conselheiro Wilber Coimbra, que declinou de sua competência ao reconhecer a existência de minha prevenção para presidir o feito, visto que o mesmo conteúdo fático-jurídico vertido nesta Consulta é também objeto de Consulta formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público do Estado de Rondônia, distribuída sob o n. 1.498/22-TCERO a minha relatoria.
9. Por meio de despacho reconheci minha prevenção para condução do feito e, considerando a conexão entre os processos 1501/2022-TCERO e 1498/2022-TCERO, determinei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

a anexação de ambos para instrução e julgamento conjuntos. No mais, por meio da DM 0079/2022-GCESS, em juízo preliminar, conheci da Consulta formulada e determinei sua remessa ao MPC para emissão de parecer, na forma regimental.

10. O Ministério Público de Contas, em judicioso parecer de lavra do e. Procurador-Geral de Contas Adilson Moreira de Medeiros, opinou pelo conhecimento parcial da consulta, para efeito de que essa Corte emita o seu pronunciamento em relação aos questionamentos inscritos nas alíneas *a* e *b* da peça exordial.

11. Isso porque, consoante aponta o *Parquet*, o questionamento exposto na alínea *c* da peça exordial diz respeito a constitucionalidade no art. 21 da LC 101/2000, tendo por parâmetro a Constituição Federal e Estadual, não sendo cabível a esta Corte a realização de tal exame em controle abstrato, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

12. No que concerne ao mérito, o MPC opina 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.

13. Argumenta o *Parquet* que a edição da norma teve como objetivo instituir obstáculo ao crescimento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Poder Executivo, mesmo que sejam relativas a carreiras dos demais Poderes e órgãos autônomos. Referida regra estaria, pois, alinhada a ideia 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 com o congelamento dos gastos com pessoal.

14. Por fim, inobstante o encerramento da fase de instrução, o e. Desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia – Presidente do TJRO –, juntou aos autos nova petição, por meio da qual indaga a Corte o seguinte: *se o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia estiver apenas repondo servidores ou magistrados em cargos que vagaram anteriormente ao início da vedação de 180 dias, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, não estariam sujeitos à referida restrição para nomeação e posse (sic).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

15. Diante da juntada do novo documento, em substituição regimental, o e. Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva prolatou despacho no qual consignou que, muito embora não haja previsão regimental sobre a possibilidade de apresentação de nova manifestação após conclusão da instrução, nada obsta o recebimento da documentação como elemento de informação, motivo pelo qual recebeu o Documento PCe 05263/22 (ID 1254414).

16. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

I – DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

17. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no art. 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do inciso XVI do art. 1º da LC 154/96, cujo procedimento está disciplinado no art. 83 e seguintes do RITCERO.

18. Analisado o caso em apreço à luz da legislação pertinente, observa-se ser o consulente parte legitimada para apresentação de Consulta, visto se tratar de presidente do Poder Judiciário Estadual (art. 84, I, do RITCERO). O consulente, ademais, indica de forma precisa o objeto da consulta, que é instruída com pareceres do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente e não versa sobre caso concreto, e sim sobre dúvida objetiva quanto à correta interpretação a ser dada ao art. 21, IV, da LRF.

19. A Consulta, no entanto, deve ser conhecida apenas parcialmente. Isso porque um dos questionamentos formulados, notadamente o exposto na alínea *c* da peça inicial, tem a pretensão de obter manifestação desta Corte de Contas quanto à constitucionalidade do art. 21, IV, da LC 101/00, tendo por parâmetro a Constituição Federal e Estadual.

20. Ocorre que, como bem expôs o Ministério Público de Contas em seu parecer, não se encontra dentre as competências desta Corte o controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos. Afinal, como consabido, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que os Tribunais de Contas apenas podem apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público em sede de controle difuso, de modo incidental, no desempenho de suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

competências constitucionais, não sendo possível, por isso, que a Corte exerça controle abstrato de constitucionalidade.

21. Sendo esse o caso, alinhado com o entendimento ministerial, conheço parcialmente da Consulta, a fim de que essa Corte de Contas se pronuncie apenas em relação aos questionamentos expostos nas alíneas *a* e *b* da inicial, quais sejam:

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?

22. Passemos à análise de mérito.

II – DO MÉRITO

II.I – DA PRUDÊNCIA FISCAL BUSCADA EM CENÁRIOS DE CRISE: O SURGIMENTO DAS LEIS COMPLEMENTARES 173/20 E 101/00

23. O surgimento da pandemia da Covid-19 representou condição imprevisível e de consequências gravíssimas, que demandou a atuação urgente e coordenada de todas as autoridades, entes públicos e Poderes, em defesa da vida, da saúde, da subsistência econômica de grande parcela da população brasileira e da manutenção da estabilidade das contas públicas, a curto e longo prazo.

24. O enfrentamento do cenário pandêmico demandou a alocação de grande monta de recursos financeiros no âmbito da saúde e em ações políticas de transferência de renda, em período no qual a economia brasileira desaqueceu, a arrecadação pública declinou, a inflação e a dívida pública brasileira se elevaram drasticamente, criando desafio da mais elevada gravidade.

25. Observou-se, nesse período, a inadequação dos instrumentos legais para fazer frente às demandas urgentes e a impossibilidade de cumprimento de determinadas exigências legais compatíveis com momentos de normalidade, situação que demandou a edição de leis, erigidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

desde março de 2020, com o intuito de combater ou mitigar os efeitos do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020.

26. O Projeto de Lei Complementar 39/2020, apresentado pelo Senador Antônio Anastasia, se insere no mencionado conjunto de ações legislativas. Em sua versão inicial, o projeto visava a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, notadamente a fixação de normas para cooperação entre os entes, a fim de garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, evitando redundâncias e permitindo ação organizada em matéria de saúde.

27. Durante o processo legislativo, no entanto, o PL foi objeto de diversas emendas (45 no Senado Federal), passando a contemplar questões como a entrega de recursos financeiros em forma de auxílio a entes federados, postergação de dívidas e, por fim, absorvendo parte do Projeto de Lei Complementar 149/2019 (PLP 149/2019) para alterar disposições da Lei Complementar 101/2000.

28. Em tramitação relativamente rápida e com debates realizados por meio eletrônico, o projeto foi apresentado no fim de março de 2020 e aprovado já em maio do mesmo ano, dando origem à Lei Complementar 173/2020, que passou a integrar o bloco de medidas legislativas editadas com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios provocados pela pandemia da Covid-19.

29. Ao dispor sobre ampla gama de matérias, a LC 173/2020 apresenta disposições aplicáveis exclusivamente durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 – as quais foram objeto de maiores debates no âmbito legislativo – e altera de forma permanente normas estruturais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), modificando disposições que terão impacto mesmo após a pandemia e que, data vênia, deveriam ter sido objeto de maiores debates e reflexão no âmbito do Poder Legislativo.

30. O alerta quanto à diminuta reflexão e possíveis vícios nos enunciados normativos é feito pelo professor Rodrigo Luís Kanayama, em artigo constante na obra *A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios*, que afirma¹:

[...] o fato de ter alterado normas estruturais, que vigerão mesmo após o fim da pandemia – é preocupante. A alteração de regras jurídicas em momentos de comoção social, crises sanitárias, guerras ou calamidade pública pode

¹ KANAYAMA, Rodrigo Luís. O nascimento da LC nº 173/2020. In: CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menexes (Coord.). *A Lei Complementar nº 173/200 e seus desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. P. 19-23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

gerar normas que carregarão equívocos ao serem aplicadas. [...] Em nossa visão, normas permanentes que alteram a estrutura da LRF, dependeriam de maiores debates no seio do Poder Legislativo e da sociedade civil. É essa uma das funções de se ter um Congresso Nacional com duas casas legislativas: para que exista mecanismo de atraso nos debates, evitando tomar decisões sem a devida reflexão. [...] Não há dúvidas de que o momento exige normas emergenciais – o mundo é diferente e certas medidas devem ser urgentes. Muitas soluções foram construídas em tempo recorde, inclusive com a participação do Poder Judiciário – por decisões liminares –, do Executivo – por medidas provisórias (grande parte para abertura de créditos extraordinários. Porém, o processo legislativo que resultou alteração da LRF deveria ter ocorrido com maiores reflexões – e só saberemos dos defeitos na redação ou na própria construção da norma após sua aplicação. [...] Enfim, o tempo não é apenas escasso, mas é uma importante ferramenta da tomada de decisões governamentais. No Poder Legislativo, o tempo é um valioso componente e, nas mãos daqueles que detém o poder de agenda, torna-se ferramenta para definir os efeitos do próprio poder de legislar. [...] – Grifos nossos.

31. De fato, o resultado de tal abreviada tramitação e limitados debates é a **constatação de máculas na redação e na própria construção da norma**, que impossibilitam a aplicação literal de parte de suas disposições e tem gerado **dúvidas** quanto à sua correta interpretação – especialmente no que concerne ao art. 7º da LC 173/20, que alterou o art. 21 da LC 101/00 –, bem como quanto à sua constitucionalidade.

32. Quanto à constitucionalidade da LC 173/20 foram arguidas perante o Supremo Tribunal Federal teses pertinentes à alegada violação ao pacto federativo, à separação de Poderes e autonomia federativa, bem como a extrapolação do limite do poder regulamentar pertinente ao controle de despesas com pessoal, dentre outras inúmeras causas de pedir expostas nas ADI 6442, 6447, 6450 e 6525, as quais versam sobre alegada extrapolação da União no exercício de sua competência legislativa, em detrimento dos Estados e Municípios.

33. Ao apreciar as teses pela inconstitucionalidade da norma, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, concluiu pela constitucionalidade formal e material do §6º do art. 2º da LC 173/2020, questionado na ADI 6442, e dos artigos 7º e 8º da LC 173/2020, questionados nas ADI 6447, 6525 e 6450, tendo concluído pela improcedência dos pedidos formulados.

34. O acórdão restou ementado da seguinte forma:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

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.

[...] 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.

[...] 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. [...]

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525.

35. Especificamente no que é pertinente à constitucionalidade do art. 7º da LC 173/2020, apontou a Suprema Corte que as normas versam sobre a organização financeira dos entes federativos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos. Assentou, ainda, que por se tratar de normas atinentes às finanças públicas, a competência comum de iniciativa legislativa encontra-se autorizada pelo art. 23 e 24 da CF/88.

36. Apontou que o exame de constitucionalidade material da LC 173/2020 deve ser feito à luz do contexto macroeconômico e de estabilização monetária, além da consideração a respeito dos impactos econômicos causados pela pandemia, buscando o fortalecimento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

preceitos básicos do convívio do Estado Federal, com a garantia do imprescindível equilíbrio federativo e o respeito à repartição constitucional de competências.

37. Salientou, ainda, que o art. 7º da 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. Reconheceu, desse modo, que a norma não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.

38. Nesse sentido, concluiu que os artigos 7º e 8º da LC 173/20 traduzem verdadeira alternativa tendente a alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise vivida. Apontou a Suprema Corte²:

[...] 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 orçamentaria 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 que se espera, num ambiente federativo saudável, é que os diversos níveis de descentralização sejam autossuficientes, isto é, capazes de cumprir suas

² ADI 6.442/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado, por unanimidade, em 15 de março de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

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, e absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. [...]

39. Os **questionamentos** iniciais quanto à **constitucionalidade dos artigos 7º, 8º e §6º do art. 2º da Lei 173/20** estão, assim, **definitivamente superados**, visto ter a Suprema Corte concluído pela adequação das disposições legais ao que preceitua a Constituição Federal, servindo as razões de decidir e lições históricas contidas no julgado como parâmetros para interpretação dos enunciados.

40. Afinal, ao decidir pela **constitucionalidade** de uma norma, a Suprema Corte reconhece sua compatibilidade com **todas** as normas da Constituição Federal. Isso ao considerar que **a causa de pedir é aberta em ações de controle concentrado de constitucionalidade**, podendo ser incluído no julgamento todos os fundamentos influentes sobre o juízo de constitucionalidade, os quais devem ser considerados para que se possa concluir pela constitucionalidade de determinada norma.

[...] Como destacado na decisão agravada, a causa de pedir aberta das ações do controle concentrado de constitucionalidade (ADI 1749, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, redator para acórdão Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, DJ de 15/4/2005) permite que, uma vez proposta a discussão sobre a constitucionalidade de determinada norma, inclua-se nesse julgamento todos os fundamentos influentes sobre o juízo de inconstitucionalidade da norma, não estando a CORTE limitada aos fundamentos declinados pela parte. [...]

(ADI 5749 AgR/DF, Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgada em 09 de fevereiro de 2018)

41. Nesse sentido leciona Nathalia Masson em seu Manual de Direito Constitucional³:

[...] é importante reconhecer a necessidade de a Corte percorrer todos os dispositivos constitucionais para decidir, afinal, quando ela afirma que uma determinada lei é constitucional, isso importa no reconhecimento de sua compatibilidade com todos os preceitos da Constituição. Por isso, não basta que o STF avalie somente o parâmetro indicado pelo legitimado ativo nos fundamentos: ele é constitucional somente se além de não ofender o parâmetro constitucional indicado pelo legitimado, não ofender também nenhum outro dispositivo constitucional. [...]

³ Manual de direito constitucional / Nathalia Masson – 9. Ed. rev. Ampl. e atual – Salvador: JusPodivm, 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

42. Sendo esse o caso, toda e qualquer análise dos dispositivos analisados pela Suprema Corte deve partir da premissa de serem absolutamente constitucionais, tanto formal quanto materialmente, **competindo ao aplicador da lei apenas conceder interpretação que não desvirtue a CF/88 e que atenda aos fins buscados pelo legislador.**

43. Não obstante os questionamentos acerca da constitucionalidade tenham sido superados, **permanece complexa a aplicação literal do art. 21 da LRF**, com redação dada pelo art. 7º da LC 173/2020, visto que, na prática, uma interpretação puramente gramatical pode colidir com o *Princípio da continuidade da Administração* e da *Proporcionalidade*.

44. As falhas na construção do enunciado normativo são muitas. Observa-se, primeiramente, que a literalidade da redação dos incisos II, III e IV impossibilita a expedição de atos que resultem em aumento de despesa nos 180 dias anteriores ao final do mandato, independente do momento em que tenham sido praticados, inclusive antes dos 180 dias que antecedem o final do mandato, visto não vedar a **expedição** de atos durante o período referido e sim que haja repercussão financeira nos fins do mandato. A norma, no entanto, tutela despesas obrigatórias de caráter continuado, motivo pelo qual, ainda que o ato seja praticado antes do período vedado, terá repercussão nos dias que antecedem o fim do mandato do titular.

45. Verifica-se, ademais, o equivocado uso do termo “carreira” no inciso IV do art. 21, que conceitualmente tem vinculação com cargos efetivos, a despeito da intenção da norma em alcançar todos as espécies de cargos e formas de provimento. Há, ademais, antinomia aparente no §1º, II, do art. 21 da LRF, que não menciona os órgãos autônomos, a despeito de serem mencionados nos incisos II, III e IV do mesmo artigo.

46. Diante de tais inconsistências na construção do dispositivo, a interpretação gramatical é insuficiente para extração da norma e alcance dos fins buscados pelo sistema, motivo pelo qual o enunciado não pode ser restritivamente pensado.

47. O entendimento quanto aos desafios na aplicação literal da norma é firmado pela Auditora do TCE-RS, Ana Helena Scalco Corazza, em artigo publicado na obra denominada *A Lei Complementar 173/2020 e seus desafios*, quando aponta: [...] *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,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

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. [...]

48. O apontamento é pertinente, sendo imperioso que a **interpretação** do dispositivo legal se dê com base em **variados elementos de interpretação jurídica**, sob pena de ser concedida interpretação que não se coadune com a pretendida garantia de prudência fiscal e que, por equívoco, se constitua em obstáculo para a gestão e adequado funcionamento dos Poderes e órgãos autônomos.

49. Importa consignar que a Lei Complementar 101/00, que foi alterada pela LC 173/20 até aqui analisada, também foi elaborada em meio a cenário de crise, inflação e descontrole das contas públicas. Isso porque, pouco tempo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, notadamente no início da década de 90, o Brasil vivenciou período de exponencial inflação, em meio ao qual os entes públicos lidavam com dinâmica de ilusão monetária.

50. Naquele período as receitas decorrentes da realidade inflacionária (imposto inflacionário) constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, conseqüentemente, ocultavam a real situação fiscal dos entes, que tinham os impactos financeiros de suas decisões artificialmente diminuídos.

51. O Plano Real, iniciado em 1993, ao garantir a estabilização econômica do país, escancarou o desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais, que passaram de superavitários para deficitários e viram suas dívidas internas ganharem contornos explosivos. Por consequência, tornou-se necessário equacionar os passivos e instituir nova forma de gestão financeira e orçamentária, por meio da edição de leis destinadas ao estabelecimento do equilíbrio e responsabilidade fiscal.

52. As **despesas com pessoal**, nesse contexto, foram também alvo de grande preocupação, ante o crescimento dos quadros funcionais dos Poderes Públicos e o alto grau de comprometimento da receita com esse tipo de despesa, seja para custeio de pessoal ativo ou inativo. Em verdade, consoante informa Hélio Saul Mileski na obra O Controle da Gestão Pública⁴, em grande parte dos Estados e Municípios a despesa com pessoal chegava a comprometer entre 80 e 90% das receitas oriundas dos impostos.

⁴ O controle da gestão pública / Hélio Saul Mileski; 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Pág. 99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

53. Instituiu-se, então, programa de estabilidade fiscal composto por iniciativas de natureza estrutural e institucional, que conduziu a reformas administrativas e previdenciárias, juntamente com a edição da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que materializou o esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central para regular as finanças públicas, contendo variados limitadores, entre os quais os limites de despesa com pessoal.

54. A LRF foi elaborada, assim, exatamente com o ideal de incrementar a prudência e regularidade da gestão das contas públicas de modo global, sincronizando as decisões tomadas pelos entes subnacionais com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.

55. Para tanto, segundo redação do artigo 1º da LC 101/00 e lições de Harrison Leite em seu Manual de Direito Financeiro⁵, a **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas de resultados e obediência a limites/restrições** no que tange a renúncia de receitas e geração de despesas.

56. Amostra das restrições relacionadas à geração de despesas e de controle de gastos com pessoal, para fins de garantia da regularidade fiscal pretendida, está contida no art. 21 da Lei Complementar 101/00, que desde sua redação original – hoje alterada pela LC 173/2020 – elenca requisitos para a realização de ato que provoque aumento de despesas com pessoal, além de considerar nulos os atos que provoquem aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

57. A regra em questão, especialmente a exposta no antigo parágrafo único do art. 21 – hoje alterado pela LC 173/20 –, consoante lições de Mileski, *tem cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões*. Todavia, também nas palavras do autor, *não se pode ter uma visão simplista e linear de que todo o ato que implique em aumento de despesa com pessoal, realizado nos últimos seis meses de mandato, esteja eivado de vício que leva a sua nulidade. A questão é mais complexa do que parece*.

58. Dada sua relevância para a resolução da consulta em apreço, o art. 21 da LRF merece estudo detalhado, que será adiante realizado levando em consideração os apontamentos

⁵ Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite – 10. ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

históricos até aqui expostos, mediante a compatibilização dos fins pretendidos pela norma e a necessária garantia do pleno desenvolvimento das atividades dos Poderes e órgãos autônomos.

59. Passemos à análise do art. 21 da LC 101/00.

II.II – DA LIMITAÇÃO CONSTANTE NO ART. 21 DA LC 101/00 – EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL E POSTERIOR À LC 173/20 – E DE SUA ADEQUADA INTERPRETAÇÃO

60. Diante da recente edição da LC 173/2020, poucos são os estudos doutrinários, decisões e atos administrativos acerca da correta interpretação do atual art. 21 da LC 101/00, situação que torna tormentosa a sua apreciação.

61. Entretanto, observa-se que a redação original do art. 21 da LC 101/00 já trazia limitação similar a constante no atual dispositivo legal, a qual foi largamente interpretada ao longo dos anos, sendo certo que as conclusões alcançadas pela doutrina e jurisprudência podem auxiliar no processo interpretativo do atual artigo 21, especialmente de seu inciso IV. Por isso, a presente análise partirá da redação original do art. 21 da LC 101/00 até alcançar a versão atual, alterada pela LC 173/20.

62. Passemos à análise.

Da redação original do art. 21 da LC 101/00, antes da LC 173/2020

63. Consoante mencionado, desde sua redação original o art. 21 da LC 101/00 prevê serem nulos de pleno direito os atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e não atendam aos requisitos de seus incisos I e II, bem como aqueles realizados nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 da mesma lei.

64. Eis o teor do art. 21 em sua redação original, anterior a edição da LC 173/2020:

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. **Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

65. A norma em questão era dotada de **considerável generalidade**, visto não delimitar ou prever exceções à regra exposta em seu parágrafo único, que levava a crer ser nulo de pleno direito todo e qualquer ato expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular, que resultasse em aumento de despesa. Ademais, a lei não delimitava qual o parâmetro para aferição de eventual aumento de despesa, ou seja, se adotada como referência a proporção da receita corrente líquida ou valores absolutos.

66. Assim, **a exegese literal e isolada do comando era pouco informativa**, induzindo a conclusão de que a vedação ali imposta era absoluta e, com isso, impondo **óbice a própria continuidade administrativa dos Poderes e órgãos autônomos**. Isso porque, partindo de interpretação literal, restaria vedada não apenas a nomeação de novos servidores, como outras atividades simples como o pagamento de diárias a servidor em deslocamento a serviço e ajuda de custo a servidor transferido, caso esses atos resultassem em aumento de despesa com pessoal no período vedado.

67. Em decorrência da **restrição desarrazoada e desproporcional à continuidade administrativa**, que a interpretação puramente literal acarretava, **a doutrina especializada e jurisprudência se firmaram no sentido de que a vedação absoluta ao aumento de despesa não era a que melhor descortinava a intenção do legislador**. A disposição legal passou, então, a ser interpretada de forma sistemática, à luz dos *Princípios da razoabilidade e proporcionalidade*, de forma a atender aos fins buscados pela norma, sem que isso implicasse em óbice ao desempenho das atividades estatais.

68. Helio Saul Mileski⁶ bem aponta a necessidade de utilização de outros elementos de interpretação, que não apenas o gramatical para interpretação do art. 21, parágrafo único, da LRF e a existência de exceções à regra aparentemente absoluta ali prevista. Pela pertinência, transcreve-se:

[...] Outro aspecto relevante do dispositivo legal é o relativo à compreensão sobre o seu real alcance. **Pela generalidade aparente da norma, em princípio, estaria vedada a expedição de todo e qualquer ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato”, sem efetuar delimitação ou admitir exceções ao regramento.**

Todavia, fosse esse o único entendimento a fluir da norma, não poderia a autoridade administrativa, nos últimos 180 dias de seu mandato, por exemplo, praticar atos de continuidade administrativa, como o de efetuar pagamento de diárias a servidor em deslocamento a serviço ou ajuda de custo a servidor

⁶ O controle da gestão pública / Hélio Saul Mileski; 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

transferido, porque desses atos resultariam aumento da despesa com pessoal e resultaria, também, na inviabilização da atividade estatal, quanto à execução dos serviços que deve prestar à coletividade. O Judiciário e o Ministério Público estariam impedidos, no período vedado, de promoverem a transferência de Juízes e Promotores para comarcas vagas, com indiscutíveis prejuízos à prestação jurisdicional.

Portanto, a vedação não atinge as ações realizadas para o alcance das metas previstas no planejamento governamental – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – tendo em vista que a ênfase legal se dá, sobretudo, no planejamento da ação governamental, procurando garantir que os gastos públicos obedeçam tanto a uma orientação qualitativa quanto quantitativa, previamente estabelecidos.

Assim, se os gastos previstos com diárias e ajuda de custos estão de acordo com as metas fixadas para o exercício, inexistente impedimento para a sua realização porque estão atendidos os princípios orientadores e diretivos da lei: planejamento e continuidade administrativa, consoante os recursos existentes, com busca do equilíbrio entre receita e despesa.

Dessa forma, **a questão da nulidade prevista no parágrafo único do art. 21 tem de ser visualizada consoante as normas e princípios constitucionais, especialmente o da proporcionalidade, com o ato praticado pelo administrador devendo ser entendido na correlação que deve existir entre a consequência prevista, a finalidade buscada pela norma e os meios utilizados pelo agente, com observância obrigatória da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), em favor da segurança que deve pautar as relações jurídicas. [...] – Grifos nossos**

69. O Tribunal de Contas da União, no mesmo caminho, proferiu decisão na qual afirmou que a realização de juízo de proporcionalidade conduz à conclusão de que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado – gestão fiscal responsável – e o meio empregado – vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal – não é alcançado a partir da interpretação *ipsis litteris* do art. 21, parágrafo único, da LRF, competindo ao intérprete dar sistematicidade à norma.

70. Nesse sentido se manifestou a Corte de Contas Federal⁷:

[...] O teor da LRF é referenciado em seu próprio art. 1º, qual seja, o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Promover concurso e prover cargos, tendo como consectário o aumento de despesa de pessoal, de conformidade com os preceitos fiscais estabelecidos nos arts. 15 e 16 da LRF, e também no art. 169 da CF/88, demais amparado em legislação autorizativa, não representam o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF. Primeiro porque ainda que se elasteça o alcance da norma a titulares de poder em que não se aplica o sufrágio universal, a norma tem, sem sombra de dúvida, conteúdo eminentemente eleitoral, como é possível verificar a partir da jurisprudência apresentada pela Conjur, relativa aos tribunais de justiça estaduais. Segundo, **há iniciativas governamentais imunes à vedação contida no mencionado dispositivo fiscal (por força de dispositivos constitucionais e legais), além do provimento de**

⁷ Tribunal de Contas da União. Processo Administrativo TC-007.683/2008-3, Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em 11/6/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

cargos do concurso em tela como, por exemplo: a) caso de excepcional interesse público para a contratação de servidores, a teor do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/88, e b) as despesas com pessoal da educação, como dispõe a Lei nº 9.424/96 (60% dos recursos transferidos para o FUNDEF devem ser utilizados para o pagamento de salários e havendo aumento da receita corrente líquida, necessariamente deverá haver aumento da despesa, independente do período, para manter o equilíbrio percentual definido na lei). E especificamente com relação do TCU, existe garantia constitucional de preservação do desenvolvimento das atividades e funções institucionais do controle externo. A lei fiscal não pode ser embaraço à continuidade do pleno exercício de tais funções. Entender de modo diverso significa emprestar à norma alcance e potencialidade desproporcionais e desarrazoadas.

Como bem esclarecido pela LRF, a interpretação literal do disposto na LRF acarretaria situações insustentáveis e impediria a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Interpretação em sentido contrário caracteriza, a meu ver, clara violação aos princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa. **É preciso ter cuidado com a interpretação literal e com o positivismo exacerbado, notadamente em confronto com a força normativa dos princípios.** O juízo de proporcionalidade da norma permite aferir que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado (gestão fiscal responsável) e o meio empregado (vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal) não é alcançado a partir da interpretação **ipsis litteris** do dispositivo da LRF. É preciso ter como límpida a adequação necessária entre o fim de uma norma e os meios que esta designa para atingí-los

11. De mais a mais, a busca não da mais adequada exegese, mas da que atenda o interesse público, os valores que conformam a justiça, e que mostre aderência à norma maior, requer, a meu ver, a adução do seguinte entendimento, por seu conteúdo esclarecedor e semelhança ao caso em análise: “A faceta da instrumentalidade do Direito como um todo significa que o intérprete é concitado a dialogar com a vontade da lei, objetivamente considerada, fazendo-o de modo não subserviente, pois é preciso descobrir os seus fins, expressos ou ocultos e, mais do que isso, descobrir os fins essenciais do sistema jurídico a serem concretizados através desta ou daquela norma. Assim, ao se interpretar e aplicar uma norma individual, não há como deixar de julgá-la também, sem que tal julgamento redunde num sociologismo usurpador de competências constitucionais e sem adentrar no mérito histórico e legislativo específico, quanto à conveniência ou oportunidade de seu surgimento. **É que ao intérprete incumbe – convém frisar enfaticamente – dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, concebido e pressuposto como garantidor da coexistência das liberdades e igualdades no presente vivo em que se dá a operação hermenêutica.**” (FREITAS, Juarez de. A Interpretação Sistemática do Direito. São Paulo. Malheiros, 1995, p. 50) [...] – Grifos nossos

71. Da mesma forma procedeu este Tribunal de Contas, que proferiu julgados nos quais apontou que o intérprete não deve se prender apenas ao aspecto gramatical da norma jurídica constante do parágrafo único do art. 21, devendo se lançar ao **exame do contexto em que inserido o dispositivo e dos fins que tenciona atingir**, a exemplo das decisões proferidas nos Processos 1570/2013 e 3190/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

72. Partindo de interpretação sistemática e visando melhor instrumentalizar a disposição, esta Corte concluiu pela aplicação da corrente proporcional pura para aferição da compatibilidade de atos no contexto do art. 21 da LRF e, excepcionalmente, a aplicação da corrente mista em hipótese de redução da receita corrente líquida.

73. Além de tal delimitação do conceito de aumento de despesa com pessoal, **a Corte concluiu existirem exceções a vedação em exame, apesar de não expressas em lei**, as quais foram elencadas no teor do Parecer Prévio nº 1/2015-Pleno, adiante transcrito.

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

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, dentre 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.rV. revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação;

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. [...] – Grifos nossos

74. No mesmo sentido, ao julgar a Consulta 3410/2016-TCERO, que versava acerca da possibilidade de contratação de servidores concursados durante os 180 dias do final do mandato, esta Corte expôs que **a LRF visa resguardar a moralidade pública e a regularidade fiscal, de modo a impedir o comprometimento de orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões.**

75. Na oportunidade, em voto de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho, concluiu-se que a LRF não vedava de forma genérica, ampla, os atos envolvendo pessoal, sendo possível a nomeação de servidores no período, desde que não importasse em aumento de despesa com pessoal ou, caso incrementadas, estivessem presentes o interesse público e alguma das exceções reconhecidas pelo TCE/RO no Parecer Prévio 1/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

76. Restou decidido, ainda, que caso o ato da autoridade que resultou em aumento de despesa com pessoal fosse expedido antes dos 180 dias finais do mandato, ainda que os demais atos administrativos de execução destinados a dar cumprimento ao ato originário fossem praticados dentro do lapso de vedação, não haveria que se falar em violação ao artigo 21, parágrafo único, da LC 101/00.

77. O Parecer Prévio 8/2017 foi elaborado nos seguintes termos:

[...] 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 efeito dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato e que ocasionem aumento de despesa de pessoal, se decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo pela autoridade competente.** [...] – Grifos nossos.

78. A Decisão Normativa 002/2019-TCERO, por fim, passou a definir o conteúdo, sentido e alcance do art. 21, parágrafo único, da LC 101/00 para o exercício das competências desta Corte, tendo considerado ato qualquer medida legislativa ou administrativa publicada no período de vedação, que implicasse na geração de despesa ou na assunção de obrigação. Nesse sentido:

Art. 1.º A ofensa ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 pressupõe a prática de ato expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.

§1º 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.

§2º Para efeito do caput, **considera-se ato quaisquer medidas legislativas ou administrativas publicadas no período de vedação e que impliquem na geração de despesa ou na assunção de obrigação.**

§3º São órgãos autônomos para o fim deste artigo o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado. [...] – Grifos nossos

79. Resta evidente, pois, que ao longo dos anos a jurisprudência dos Tribunais interpretou o art. 21 da LRF de forma a conceder-lhe contorno que atenda a finalidade buscada pela lei, sem que isso implique em desnecessária interferência e, até mesmo, na descontinuidade da prestação de serviços públicos essenciais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Da nova redação do art. 21 da LRF, após LC 173/00

80. O art. 21 da LRF foi, então, reformulado por ocasião da entrada em vigor da LC 173/2020, que alterou substancialmente a estrutura da vedação anterior e a pormenorizou ao longo de três incisos, notadamente nos incisos II, III e IV. A redação atual, no entanto, apresenta **diversas inconsistências**, as quais dão causa aos questionamentos formulados nesta Consulta.

81. Vejamos o teor do art. 21 da LRF, alterado pela LC 173/20:

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; e
- 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:

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.

82. O inciso I apenas reproduz as vedações constantes nos incisos I e II da redação original do artigo 21, prevendo ser nulo o ato que implique em aumento de despesa com pessoal e não atenda às exigências dos artigos 16 e 17 da LC 101/00, ao inciso XIII do *caput* do art. 37 e § 1º do art. 169 da Constituição Federal, bem como ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

83. No bojo dos incisos II e III, ademais, uma vez ciente das dificuldades enfrentadas durante a vigência do parágrafo único da redação original, buscou o legislador vedar expressamente não apenas os atos que resultem em aumento de despesa nos 180 dias anteriores ao final do mandato, como também aqueles que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão.

84. O intuito ao pormenorizar a vedação, por certo, é resguardar a moralidade administrativa e evitar o comprometimento do orçamento com atos que, com ares de legalidade, acarretem impacto financeiro para a gestão seguinte, mediante a previsão de parcelas a serem implementadas apenas ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo.

85. **A literalidade dos incisos II e III, entretanto, é dotada de grave inconsistência.**

86. Observa-se que a lei veda o ato de que resulte em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20, bem como o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

87. A nova redação – diferente da anterior – considerada nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa no período indicado, **independentemente de quando expedido**, visto não fazer referência a **expedição** do ato nos 180 dias anteriores ao final do mandato, como fazia o artigo em sua redação original. Observe-se:

Redação original do art. 21

Redação do art. 21 após LC 173/2020

Art. 21, parágrafo único: Também é nulo de pleno direito o **ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido** nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

88. Partindo-se de **interpretação meramente gramatical e atento ao que prescreve o legislador, estaria vedada a expedição de atos desde o primeiro dia de mandato dos gestores públicos**, visto que em se tratando de despesas de caráter continuado, esses atos certamente teriam reflexos nos meses finais do mandato do respectivo gestor ou no mandato seguinte.

89. Afinal, a apuração do aumento da despesa com pessoal leva em conta a proporção da receita corrente líquida - RCL, consoante o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/00, e emprega como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos 11 (onze) meses anteriores.

90. **A literalidade do enunciado normativo conduz, assim, à completa inviabilização da Administração Pública e à paralisia dos gestores públicos, acarretando gravíssimos prejuízos para a prestação de serviços públicos e ao desempenho das funções dos Poderes e órgãos autônomos, em desrespeito a Constituição Federal, a qual está subordinada a lei complementar em análise.**

91. Por esse motivo e considerando ser missão do intérprete dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, **é imperioso que os incisos II e III da LC 101/00 sejam analisados à luz de variados elementos interpretativos, especialmente o sistemático e teleológico.**

92. Integradas as disposições no contexto do art. 21 da LRF, ciente da intenção da norma de resguardar a moralidade administrativa e evitar o comprometimento do orçamento de futuros gestores públicos, **a norma extraída da interpretação deve ser a que considera nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20, ou que preveja parcelas a serem implementadas posteriormente.**

93. Importa assinalar, ademais, que o art. 20 da LC 101/00 – referido na parte final dos incisos II e III do art. 21 –, ao repartir os limites globais de despesa com pessoal no âmbito da esfera estadual, menciona o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Ministério Público dos Estados, bem como o Poder Legislativo, nele incluindo o Tribunal de Contas, motivo pelo qual recai sobre os referidos Poderes e órgãos autônomos as vedações dos incisos II e III.

94. A seu turno, a ausência de menção à Defensoria Pública não deve ser compreendida de modo a afastar seu dever de respeito a norma, visto que a omissão legal pode ser explicada no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

fato de que em diversas unidades federativas o órgão não possui autonomia financeira e orçamentária, estando vinculada ao Poder Executivo. Esse, no entanto, não é o caso da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, que ostenta condição de órgão autônomo e deve se submeter aos ditames do art. 21 da LRF.

95. Os destinatários em questão, notadamente o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, na condição de órgãos autônomos, são também alcançados pelo inciso IV do art. 21 da LC 101/00, o qual será adiante analisado, visto que ao mencionar os Poderes e órgãos autônomos, a norma objetivou demonstrar sua ampla e indistinta incidência, consoante apontou o Ministério Público de Contas em seu parecer.

96. O esclarecimento, acerca dos Poderes e órgãos limitados pelo art. 21 da LRF, é relevante para dar adequado contorno a norma e garantir a concretização de seus fins, bem como para afastar **aparente antinomia** existente entre as disposições dos incisos II, III e IV com o §1º, inciso II, do mesmo art. 21. **Isso porque, a despeito de os incisos II, III e IV fazerem expressa referência aos Poderes e órgãos referidos no art. 20, o §1º, II, do art. 21 afirma que as restrições dos incisos II, III e IV aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.**

97. Há aqui mais uma inconsistência no dispositivo legal em apreço que, feito às pressas em contexto pandêmico, traz dificuldade aos aplicadores do Direito. A questão será melhor apreciada mais adiante. Por enquanto, sigamos para a apreciação do inciso IV do art. 21.

98. A maior **inovação legislativa** reside no **inciso IV, alíneas a e b**, que passou a considerar nulo de pleno direito a edição, aprovação 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 implicar em **aumento de despesa nos 180 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Executivo.**

99. Quando **interpretado de forma exclusivamente gramatical, literal ou semântica**, o enunciado normativo conduz à conclusão de ser nulo de pleno direito a edição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

qualquer ato destinado à nomeação de aprovados em concurso público por parte do chefe de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos⁸, quando impliquem em aumento de despesa com pessoal nos fins do **mandato do chefe do Poder Executivo**, bem como a edição de norma legal contendo plano de alteração de carreiras, quando impliquem em aumento de despesa com pessoal no mesmo período, **independente da data em que expedido o ato**.

100. Por consequência, a disposição inviabiliza a Administração Pública, na medida em que obsta a expedição de atos que impliquem em aumento de despesa com pessoal no período vedado, independente da data em que praticados. Considerada a forma de apuração do aumento da despesa com pessoal já indicada em linhas anteriores, atos expedidos 11 meses antes do início do período vedado, caso acarretem aumento de despesa nos 180 dias finais do mandato, seriam considerados nulo de pleno direito.

101. A disposição, ademais, cria evidente vinculação entre o Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas e Executivo Estadual, que teriam seus atos de gestão limitados não apenas nos 180 dias finais do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, como também nos 180 dias finais do mandato do titular do Poder Executivo.

102. Ou seja, **em meio a mandatos de 2 anos**, como é o caso do mandato do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e do Procurador-Geral do Ministério Público do Estado de Rondônia, por exemplo, **haveria um período de 360 dias nos quais restaria impossibilitada a nomeação de candidatos aprovados em concurso público e a reestruturação de carreiras, quando unidas as restrições dos incisos II, III e IV**.

103. Em contraposição, sem justificativa para eventual diferenciação, os atos do Poder Executivo apenas estão limitados nos 180 dias finais de seu respectivo mandato, o que pode consubstanciar aparente ofensa a isonomia e harmonia, visto não haver igualdade entre os Poderes e órgãos perante a lei em apreço.

⁸ LRF. Art. 1º, §3º, a: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#). [...]

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o **Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas**, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

104. Ocorre que, conforme leciona Luís Roberto Barroso⁹, **nenhum dos elementos de interpretação legislativa pode operar isoladamente**, sendo a interpretação fruto da combinação e do controle recíproco entre eles. A interpretação, portanto, deve levar em conta o texto da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e aspectos do seu processo de criação (interpretação histórica). Afinal, os elementos tradicionais de interpretação são partes integrantes de um todo, motivo pelo qual devem ser combinados.

105. **A interpretação meramente gramatical, portanto, não é suficiente para interpretação de enunciados normativos.** Por consequência, a interpretação ora realizada partirá da conjugação do art. 21 da LRF com as demais disposições da mesma legislação, bem como com preceitos da Constituição da República, de modo a traduzir e concretizar os fins buscados pelo legislador, sem que isso implique na descontinuidade da prestação de serviços públicos e na produção de efeitos não buscados pela norma.

106. A construção interpretativa que será realizada atende, em última medida, ao que dispõe o **art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro** que determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor**, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo, norma essa que também deve ser levada em consideração por esta Corte.

107. Pois bem.

Da interpretação sistemática e teleológica do art. 21, IV, da LRF

108. Partindo de uma **análise sistemática e teleológica**, importa situar o inciso IV dentro do contexto do art. 21, cujos incisos e parágrafos – em quase sua totalidade – tratam acerca de **normas aplicáveis exclusivamente ao final dos mandatos dos titulares dos Poderes e órgãos autônomos**, excetuando-se apenas o inciso I que detém normas pertinentes a prática de todo e qualquer ato que importe em aumento de despesa com pessoal, mas que são ponto de partida para a verificação de eventual nulidade de ato praticado no período indicado nos demais dispositivos.

⁹ Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo / Luís Roberto Barroso. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

109. Isso porque a adequada alocação da disposição legal é ponto de partida para compreensão de sua razão de existir, de sua **finalidade** e, no caso em apreço, **a posição do inciso IV permite concluir que a norma – a semelhança dos incisos II, III, parágrafos 1º e 2º – tem cunho de moralidade pública e visa evitar o comprometimento do orçamento de cada órgão autônomo e Poder, por meio de aumento de despesas com pessoal em final de mandato eletivo, que inviabilize e reduza as opções de planejamento das futuras administrações.**

110. Sendo esse o contexto legal em que inserido o inciso IV do art. 21, ainda que sua edição tenha ocorrido em meio à grave crise econômica, caracterizada por elevada inflação e níveis de desocupação da população brasileira, **certo é que sua finalidade maior não é a de congelar/reduzir os gastos com pessoal ou sociabilizar o enfrentamento da crise fiscal entre todos os Poderes e órgãos autônomos.**

111. Impõe-se observar que a preocupação com a limitação de gastos públicos com despesa de pessoal é tema constante na pauta econômica, ante a tendência histórica de seu crescimento em desproporção com o aumento de receitas, seu caráter permanente e, até mesmo, diante da comum geração de despesas sem planejamento, que termina por inflar a máquina pública e comprometer o orçamento.

112. Limitar essas despesas obrigatórias de caráter continuado é, por isso, objeto de preocupação desde a Constituição Federal, que condiciona a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, a existência de **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como a **existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (Art. 169 da CF/88).**

113. A LC 101/00, no mesmo trilhar, **prevê percentuais máximos da receita corrente líquida de cada ente da Federação, seus Poderes e órgãos autônomos, que podem ser destinados ao custeio de despesa com pessoal**, notadamente em seu art. 19 e 20. Ademais, dispõe a LRF que os atos que criarem ou aumentarem despesas de caráter continuado deverão ser instruídos com **estimativa do impacto-financeiro no exercício em que entra em vigor e nos dois subsequentes**, bem como deverá ser demonstrada a **origem dos recursos para seu custeio.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

114. Sem prejuízo de outras inúmeras disposições legais que tutelam a matéria, os exemplos acima indicados evidenciam que **o ordenamento jurídico pátrio possui normas destinadas especificamente ao controle do incremento de despesas com pessoal**, as quais são rígidas e exigem do gestor público planejamento e transparência, a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário.

115. Ainda que inegavelmente tenha também essa positiva repercussão, esse não é o fim maior buscado pela norma constante no inciso IV do art. 21 da LRF, que **tutela a moralidade e restringe determinados atos apenas nos fins do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, de modo a impedir que a geração de despesas nesse período específico comprometa a gestão posterior e a regularidade fiscal**.

116. Por evidente, caso o intuito da norma fosse instituir obstáculos ao crescimento de despesas com pessoal, de modo a garantir um equilíbrio fiscal amplo e até mesmo reduzir o tamanho da máquina pública – o que justificaria a vinculação entre os atos dos demais Poderes e o fim do mandato do chefe do Executivo –, por certo existiriam meios mais eficientes, tal como a redução do percentual da receita corrente líquida passível de ser destinada à despesa com pessoal ou a indicação de vedação que não fosse limitada especificamente ao período de troca de mandato de gestor público.

117. **Reitere-se que não há como dissociar a disposição em questão da busca por moralidade, da vedação à prática de atos que acarretem despesa com pessoal com finalidades escusas, com intuito de impossibilitar as futuras administrações e a continuidade dos serviços públicos prestados**. Essa finalidade, inclusive, já era apontada pela jurisprudência quando da apreciação do parágrafo único do antigo art. 21, que detinha norma similar a ora apreciada.

118. Sendo esse o intuito da norma, é pertinente questionar: de que modo os atos praticados no âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, devidamente restringidos pela legislação fiscal e dentro do contexto de sua autonomia financeira, poderia ofender a moralidade e impossibilitar a futura administração do chefe do Poder Executivo? Há proporcionalidade em uma interpretação que, sem justificativa atrelada aos fins buscados pela norma, impede a prática de atos de gestão?

119. Deixemos essas questões, temporariamente, em aberto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

120. Partindo de tal premissa teleológica e ainda em interpretação sistemática, é imperioso compatibilizar as disposições da LRF com as normas da Constituição Federal, especialmente com aquelas que **asseguram ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas autonomia orgânico-administrativa e financeira** (artigos 73, 99¹⁰, 127¹¹ e 134), as quais visam assegurar independência entre Poderes e órgãos autônomos, bem como garantir imparcialidade no exercício de suas atribuições constitucionais, que poderiam ser afetadas por pressões externas.

121. Assegura a Constituição Federal **poder de autogoverno** mediante a garantia de eleição de seus órgãos diretivos; da competência para propor ao Poder Legislativo a elaboração de norma que crie e extinga cargos públicos de sua estrutura, que verse sobre a política remuneratória, plano de carreira e disponha sobre sua organização e funcionamento; bem como mediante a capacidade de cada Poder e órgão autônomo de planejar suas ações institucionais, de modo a concretizar os macros objetivos constitucionalmente previstos.

122. No que concerne à **autonomia financeira**, a CF/88 assegura recursos e certa discricionariedade em sua utilização, visto ter outorgado poder para elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, dentro dos limites estabelecidos conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as quais não podem ser alteradas pelo Executivo, que atua como consolidador das propostas a serem encaminhadas para apreciação legislativa.

¹⁰ Art. 99 da CF/88. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

[...] § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

¹¹ Art. 127, §2º, da CF/88. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

[..]

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

123. Referida autonomia financeira é essencial e dá concretude ao poder de autogoverno, na medida em que garante a alocação dos recursos necessários para instrumentalização dos projetos institucionais traçados por cada gestor público, que perpassam também pela reestruturação de carreiras e nomeação de servidores públicos.

124. Definidos nas leis orçamentárias, **os recursos correspondentes às dotações** destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas nos moldes do art. 168 da CF/88, **são de gestão própria de cada instituição e não se comunicam, ainda que estejam previstos em orçamento único.**

125. Consequência da referida autonomia na gestão orçamentária e fiscal é observada na própria LC 101/00 que, ainda que preveja percentual global para cada ente da Federação no que toca às despesas com pessoal, reparte os limites globais entre cada Poder e órgão autônomo, além de limitar as consequências de eventual descumprimento dos limites à seara da instituição na qual se deu a extrapolação do teto de gastos com pessoal.

126. A razão de ser é clara: diante da autonomia financeira e orgânico-administrativa, não há razão para eventual socialização das regras e consequências pertinentes ao tema, sob pena de Poderes e órgãos serem afetados por ações relativamente as quais não possuem influência decisória.

127. O Ministério Público de Contas afirma, em seu parecer, que nada obstante a independência entre Poderes e a autonomia de instituições, quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e administrativos, não basta que cada Poder e órgão promova a boa gestão dos recursos a cada um atribuído. Afirma ser necessário, por isso, a responsabilidade conjunta e compartilhada de todos os Poderes e Órgãos no que se refere à minoração dos efeitos da crise, contribuindo cada um na medida de sua capacidade.

128. Em reforço a sua tese, cita o art. 168, §§1º e 2º, da CF/88, que proíbe a transferência de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais a fundos, bem como o art. 137-A da Constituição do Estado, que estabelece que o excesso de arrecadação apurado seja destinado à equalização do déficit atuarial e, por fim, cita as medidas voluntárias adotadas pelas instituições públicas, a exemplo do repasse de recursos desta Corte de Contas para construção da nova sede do Hospital de Urgência e Emergência de Rondônia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

129. Referidas disposições legais, no entanto, salvo melhor juízo, não visam a sociabilização da responsabilidade fiscal entre os Poderes e órgãos, que possuem autonomia administrativa e orçamentária. Em verdade, as disposições visam garantir **responsabilidade na gestão de recursos públicos por cada Poder e órgão**, bem como sua **efetiva destinação ao atendimento do interesse público**, mediante o respeito a princípios e regras de direito financeiro.

130. O citado art. 137-A da Constituição Estadual reforça a autonomia dos Poderes e órgãos autônomos, na medida em que ao determinar que o excedente de repasse duodecimal seja destinado à promoção do equilíbrio atuarial do RPPS, prevê que a transferência do montante será destinada à **amortização do déficit previdenciário correspondente aos inativos de cada instituição**, inexistindo sociabilização de responsabilidade na disposição.

131. O art. 168, §§1º e 2º, da CF/88, ademais, visa garantir maior responsabilidade e controle na gestão de recursos públicos, uma vez que, ao retornarem ao tesouro único, os recursos serão aplicados no orçamento, que tem suas despesas individualizadas ao máximo na lei orçamentária, diferente do que ocorre com os fundos públicos que tem menor rigorosidade na fixação de suas despesas, visto ficar a cargo da lei que cria o fundo ou às normas que regulam sua aplicação, determinar o exato destino de suas receitas.

132. Eventuais repasses de verbas entre os Poderes e órgãos, por fim, são meras liberalidades que, por mais republicanas que sejam, não devem ser interpretadas como sociabilização ou compartilhamento de responsabilidade fiscal entre as instituições públicas.

133. Não se está aqui a afirmar que os Poderes e órgãos autônomos não devem atuar de forma conjunta e responsável para manutenção da regularidade fiscal do ente federativo, visto que são parte de um todo e, sem dúvidas, serão todos afetados em caso de enfraquecimento das contas públicas. Entretanto, a garantia da regularidade fiscal ampla é alcançada por meio do respeito às normas que regem as despesas públicas no âmbito de cada Poder e órgão autônomo, no contexto de sua autonomia administrativa e financeira, de modo a assim contribuir com a regularidade ampla do ente como um todo.

134. **Considerada a autonomia orçamentária dos Poderes e órgãos autônomos, frente ao orçamento do Executivo Estadual, bem como a existência de garantias e regramentos pertinentes ao orçamento público, conclui-se que eventuais reformas administrativas ou, até mesmo, a contratação de servidores realizada pelos entes indicados,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

ainda que nos 180 dias finais do mandato do chefe do Executivo, não terá reflexos na gestão fiscal do Executivo Estadual, se consubstanciando a literal vedação em disposição desproporcional e ineficiente, que compromete a continuidade dos serviços públicos.

135. Relevante pontuar que **as normas que resguardam a regularidade fiscal são instrumentais** e se destinam a garantir que os atos públicos, especialmente aqueles que envolvem despesas com pessoal, sejam praticados de forma planejada e responsável, razão pela qual não devem ser interpretadas como um fim em si mesmas ou de modo a constituir obstáculo injustificado a prática de atos essenciais à continuidade dos serviços públicos.

136. O *Princípio da razoabilidade* ou *proporcionalidade* deve, por isso, guiar o intérprete em sua atividade, de modo que a norma extraída de cada enunciado normativo assegure a melhor realização do fim nele embutido ou decorrente do sistema, mediante garantia de adequação entre o fim e o instrumento empregado. **Eventual interpretação que acarrete perdas de maior relevo do que aquilo que se ganha ou que extraia medida desnecessária para o fim buscado, em última análise, ofende o princípio constitucional indicado.**

137. Ainda que em sua manifestação o relator do então Projeto de Lei Complementar 39/2020, Senador Davi Alcolumbre, tenha indicado que a vedação ao aumento de despesa no fim do mandato do Chefe do Executivo deveria alcançar até mesmo as carreiras de outros Poderes e órgãos autônomos, consoante aponta o Ministério Público de Contas em seu parecer, impõe-se consignar que **a interpretação histórica desempenha papel secundário na revelação do sentido da norma.**

138. Consoante leciona Luís Roberto Barroso, os elementos de interpretação de caráter objetivo, como o sistemático e o teleológico, tem preferência sobre os de índole subjetiva, como o histórico, no qual seriam considerados os trabalhos legislativos. Isso porque, *à medida que a Constituição e as leis se distanciam da conjuntura histórica na qual foram promulgadas, a vontade subjetiva do legislador (mens legislatoris) vai sendo substituída por um sentido autônomo e objetivo da norma (mens legis), que dá lugar, inclusive, à construção jurídica e à interpretação evolutiva.*

139. Especialmente no caso em apreço, no qual a edição da norma se deu em contexto turbulento e que a interpretação gramatical do enunciado traduz norma desarrazoada, desproporcional e que não atende aos fins buscados pelo ordenamento jurídico, é imperiosa a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

realização de construção jurídica que, atenta à proporcionalidade, garanta o equilíbrio entre o fim almejado pela lei e o meio empregado.

140. É louvável a intenção do Senador Alcolumbre, entretanto, desconsidera todo o arcabouço de normas que tutelam a matéria e, na intenção de resguardar a regularidade fiscal, obsta o funcionamento da Administração Pública.

141. Fundado em tais argumentos jurídicos e ponderadas as dificuldades reais do gestor público, à luz do art. 22 da LINDB, **conclui-se que a vedação constante no inciso IV do art. 21 da LC 101/00 deve ser aplicada no contexto de cada Poder e órgão autônomo, ou seja, sem correlação com o término do mandato do chefe do Poder Executivo.**

142. Por consequência, extrai-se do art. 21, IV, da LRF a seguinte norma, a ser aplicada no âmbito de cada órgão e Poder do Estado de Rondônia: **É nulo de pleno direito** 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:**

I - Resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do **titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20;**

II - Resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do **titular do respectivo Poder ou órgão autônomo referido no art. 20.**

143. A interpretação sistemática e teleológica ora realizada não decorre de mera liberalidade interpretativa desta Corte. Na verdade, está justificada nas inúmeras falhas constantes no enunciado normativo, que impossibilitam sua interpretação meramente gramatical, e na necessidade de adequar a norma aos fins buscados e, com isso, garantir a continuidade dos serviços públicos.

144. **A norma extraída da interpretação, em última análise, não faz nada além de concretizar os fins buscados pela norma e pelo sistema jurídico.** Ou seja, garante a moralidade pública e evita o comprometimento do orçamento de cada órgão autônomo e Poder, considerados no contexto de suas respectivas autonomias administrativa e orçamentária, impedindo que eventual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

aumento de despesas com pessoal em final de mandato inviabilize e reduza as opções de planejamento das futuras administrações.

145. Isso sem colocar em risco o desempenho das funções constitucionalmente atribuídas a Poderes e órgãos autônomos, que teriam sua autonomia cerceada por disposição legal eivada por gravíssimos vícios redacionais, ou a regularidade fiscal das instituições públicas referidas.

146. Pontue-se que **a restrição, a teor do §1º do art. 21 da LC 101/00, incide sobre todos os Poderes e órgãos autônomos**, inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo, ainda que seus titulares não sejam detentores de mandato auferido mediante processo eleitoral propriamente dito, mas sim detentores de cargos públicos que, nessa posição, sejam eleitos internamente para exercício de atividade de gestão administrativa e fiscal, mediante eleição de seus pares, na forma do respectivo regime jurídico.

147. Isso porque a vedação da LRF não é direcionada à regulamentação de direitos políticos ou do pleito eleitoral, possuindo finalidade mais ampla que é a de garantir a moralidade pública e a adequação da regularidade fiscal de atos praticados por todos os **administradores públicos**, evitando o comprometimento dos orçamentos futuros e inviabilização de novas gestões, independente de se sujeitarem ao processo político-partidário.

148. Nesse contexto, importa observar a existência de aparente antinomia entre o §1º, inciso II, do art. 21 da LC 101/00 e as disposições dos incisos II, III e IV do mesmo dispositivo legal. Isso porque o §1º, inciso II, do art. 21 prevê que as disposições dos incisos II, III e IV aplicam-se **somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20**, enquanto os incisos II, III e IV do mesmo dispositivo legal fazem referência expressa aos Poderes e órgãos autônomos, ainda que por meio de remissão a outros dispositivos legais.

149. **A omissão na menção aos órgãos autônomos, no entanto, é de fácil superação, quando interpretado sistematicamente o §1º do art. 21 em conjunto com os demais incisos já mencionados.** Assim, 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 nos incisos II, III e IV do mesmo artigo e no próprio artigo 20 da LRF, incidindo, portanto, igualmente sobre tais órgãos as vedações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

150. A vedação quanto a edição de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de **carreiras** do setor público, ademais, deve ser interpretada de forma ampla para **englobar qualquer reformulação, verse ela sobre cargos efetivos ou comissionados, desde que a alteração legal acarrete aumento de despesas com pessoal no período vedado.** Isso porque a norma tutela o incremento de despesa com pessoal e a moralidade, não existindo justificativa para a diferenciação entre a forma de provimento ou espécie de cargo público objeto da reestruturação.

151. Nesse sentido se manifestou o MPC em seu parecer, oportunidade na qual demonstrou a necessária interpretação do art. 21, IV, da LC 101/00 em conjunto com o art. 169 da Constituição Federal. Pela pertinência, transcreve-se:

[...]Em princípio, constata-se que o legislador, efetivamente, obsteu que fossem realizadas, no período de restrição, alterações, reajustes ou reestruturações que afetem os cargos efetivos, 40 o que se depreende da utilização do termo carreira, definido pelo administrativista Hely Lopes Meirelles como sendo: "O agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram, mediante provimento originário".

Todavia, as vedações não se restringem aos cargos de provimento efetivo ou de carreira, vez que se encontram igualmente vedados os atos de nomeação ou de provimento de cargo público, entendidos como "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", consoante preconiza o §2º do artigo 21 da LRF.

É dizer, no período de restrição, estão vedadas as alterações, reajustes ou reestruturações que impactem os cargos efetivos e também os atos referidos no §1º do artigo 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. Com efeito, a vinculação ao disposto no artigo 169, §1º, da Constituição Federal de 1988, ut infra, torna ainda mais ampla a restrição, alcançando a criação de cargos, empregos, funções e diversos outros atos do poder público: [...]

A leitura conjugada do inciso IV c/c o §2º do artigo 21 da LRF e o §1º do artigo 169 da Constituição Federal, conduz ao entendimento de que a restrição de final de mandato alcança, entre outros atos, as alterações de estruturas de carreiras (cargos efetivos), a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, assim como a criação de cargos, empregos e funções públicas. [...]

Deste modo, considerando o disposto no §2º do artigo 21 da LRF e no §1º do artigo 169 da CF/88, conclui-se que a vedação à criação de cargos no final de mandato (últimos 180 dias) alcança os cargos em comissão. [...]

152. No mais, consoante dispõe o art. 1º, §1º, da Decisão Normativa 02/2019/TCE-RO, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

153. Em assim sendo, **o ato considerado nulo é aquele que gere aumento do percentual de gastos com pessoal**, de forma imediata ou por meio de parcelas a incidirem durante a gestão posterior, **de modo que se eventual ato praticado estiver suportado por aumento de receita ou não gerar incremento proporcional de despesa, não haverá infringência à norma.**

154. Por fim, importa rememorar que essa Corte de Contas possui entendimento de que **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 LRF, desde que o ato não configure aumento proporcional de despesa com pessoal** 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.**

155. Consoante apontou esta Corte no julgamento da Consulta 03410/2016, a ausência de aumento proporcional das despesas com pessoal, em decorrência da expedição de ato de nomeação no período indicado, pode estar fundamentada no crescimento da receita, em atos de vacância ou quaisquer outras formas de redução da despesa com pessoal, **que possam compensar o acréscimo nominal havido.**

156. Assim, a data em que ocorreu a vacância dos cargos, a serem eventualmente providos/repostos nos 180 dias finais do mandato do respectivo Poder ou órgão, não é relevante para verificação da legalidade do ato à luz do art. 21 da LRF. Imperioso é, apenas, verificar se o ato expedido nos 180 dias finais do mandato acarreta aumento proporcional de despesas com pessoal – aqui considerada eventual compensação decorrente de variadas formas de redução de despesa com pessoal e vacância de cargos públicos – ou que, caso acarrete aumento de despesa proporcional no período vedado, as nomeações sejam decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo.

157. Feitas as considerações pertinentes, passemos a resposta objetiva aos questionamentos formulados.

IV – DA OBJETIVA RESPOSTA AOS QUESITOS FORMULADOS

a) **Está o Chefe do Poder Judiciário entre as autoridades previstas no art. 21, §1º, II, da LRF?**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

158. A restrição, a teor do §1º do art. 21 da LC 101/00, incide sobre todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo, ainda que seus titulares não sejam detentores de mandato auferido mediante processo político-partidário, mas sim detentores de cargos públicos e que, nessa posição, sejam eleitos internamente para exercício de atividade de gestão administrativa e fiscal, na forma do regramento jurídico próprio, no caso o Regimento Interno do TJRO.

159. Isso porque a vedação da LRF não é direcionada à regulamentação de direitos políticos ou do pleito eleitoral, possuindo finalidade mais ampla que é a de garantir a moralidade pública e a adequação da regularidade fiscal de atos praticados por todos os administradores públicos, evitando o comprometimento dos orçamentos futuros e inviabilização de novas gestões, independente de se sujeitarem ao processo eleitoral.

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?

160. A interpretação do art. 21, IV, da LRF que melhor se coaduna com o Princípio da Proporcionalidade, da continuidade do serviço público, com os fins buscados pela norma e com a garantia constitucional de autonomia administrativa e financeira dos Poderes e órgãos autônomos, é aquela que considera nulo de pleno direito os atos indicados no dispositivo legal referido, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, bem como resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, **sem correlação com os 180 dias finais do mandato do titular do Chefe do Executivo.**

PARTE DISPOSITIVA

161. Ante o exposto, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno a seguinte proposta de decisão para:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

I – Conhecer parcialmente a consulta formulada, restringindo a análise tão somente às indagações consignadas nas alíneas *a* e *b* da peça inicial, na medida em que falta à Corte de Contas competência para realizar controle concentrado de constitucionalidade da norma, consoante busca o consulente na alínea *c* da exordial;

II – No mérito, a partir de interpretação sistemática e teleológica do art. 21 da LC 101/00, à luz do *Princípio da Proporcionalidade* e da *continuidade do serviço público*, bem como da autonomia financeira e administrativa garantida constitucionalmente aos Poderes e órgãos autônomos, os questionamentos formulados devem ser respondidos nos seguintes termos:

II.1 – Em resposta à questão de alínea *a*, conclui-se que, a teor do §1º, II, do art. 21 da LC 101/00, as restrições incidem sobre todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo, ainda que seus titulares não sejam detentores de mandato auferido mediante processo político-partidário, e sim detentores de cargos públicos que, nessa posição, sejam eleitos internamente para exercício de atividade de gestão, na forma do regramento jurídico próprio de cada instituição.

O §1º do art. 21 deve ser interpretado em conjunto com os demais incisos do mesmo dispositivo legal, de modo que, nada obstante a redação do inciso II do §1º do artigo 21 da LRF não mencione os órgãos autônomos, esses também estão compreendidos porque já expressamente mencionados nos incisos II, III e IV do mesmo artigo e no próprio artigo 20 da LRF, incidindo, portanto, igualmente sobre tais órgãos as vedações.

II.2 – Em resposta à questão de alínea *b*, conclui-se ser nulo de pleno direito 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 resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final **do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo**, bem como resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final **do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, sem correlação com o mandato do titular do Chefe do Executivo;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

III – Ante a relevância e abrangência do objeto desta Consulta, seja dada ciência do Parecer Prévio não apenas ao consulente, mas também ao 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;

IV – Dê-se ciência desta decisão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando-lhes que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

V – Fica autorizada, desde já, a utilização dos meios de TI e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais.

162. É como voto.

Porto Velho, 05 de setembro de 2022.

Conselheiro Edilson de Sousa Silva

Relator

PROCESSO: 01501/2022 – TCE-RO

SUBCATEGORIA: Consulta

ASSUNTO: Consulta com o propósito de elucidar as questões delineadas, a fim de subsidiar futuros atos de gestão do Poder Judiciário de Rondônia.

JURISDICIONADO: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

INTERESSADO: Marcos Alaor Diniz Grangeia - CPF nº 001.875.388-40



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

RELATOR: Conselheiro Edilson de Sousa Silva

GRUPO: II

SESSÃO: Sessão virtual do Tribunal Pleno, de 05 de setembro de 2022.

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO PARCIAL. QUESTIONAMENTOS. ART. 21, IV, DA LC 101/00, ALTERADA PELA LC 173/2020. NORMA INSTRUMENTAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. AUTONOMIA FINANCEIRA ASSEGURADA CONSTITUCIONALMENTE.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no art. 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do inciso XVI do art. 1º da LC 154/96.
2. O controle abstrato de constitucionalidade de normas não está dentre as competências do Tribunal de Contas, razão pela qual questionamento com essa finalidade não deve ser conhecido por esta Corte.
3. A interpretação de enunciados normativos deve levar em conta o texto da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica), sem prejuízo da compatibilização da norma extraída com os princípios constitucionais pertinentes, a exemplo do Princípio da proporcionalidade e razoabilidade.
4. A vedação constante no art. 21, IV, da LC 101/00 tem cunho de moralidade pública e visa coibir atos que, praticados nos 180 finais do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, comprometam o orçamento futuro e inviabilize as futuras gestões.
5. Ponderada a autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal aos Poderes e órgãos autônomos, bem como a evidente inviabilização da continuidade da prestação de serviços públicos em razão da soma dos períodos de restrição indicados nos incisos II, III e IV do art. 21 da LC 101/00, mostra-se ofensiva ao Princípio da proporcionalidade a interpretação que obsta a expedição de ato pelos demais Poderes e órgãos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

- nos 180 finais do mandato do Chefe do Poder Executivo.
6. As normas que resguardam a regularidade fiscal são instrumentais e se destinam a garantir que os atos públicos, especialmente aqueles que envolvem despesas com pessoal, sejam praticados de forma planejada e responsável, razão pela qual não devem ser interpretadas como um fim em si mesmo ou de modo a constituir obstáculo injustificado a prática de atos essenciais a continuidade dos serviços públicos.
 7. Ponderadas as dificuldades reais do gestor público, à luz do art. 22 da LINDB, conclui-se que a vedação constante no inciso IV do art. 21 da LC 101/00 deve ser aplicada no contexto de cada Poder e órgão autônomo, sendo vedada 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 resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20, bem como resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo referido no art. 20.
 8. As restrições de que tratam os incisos II, III e IV do art. 21 da LRF aplicam-se aos titulares de todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive durante o período de recondução ou reeleição ao cargo de titular, consoante dispõe o §1º do art. 21 da LC 101/00.
 9. É vedada a aprovação, edição ou sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, que engloba qualquer espécie de cargo público, sejam eles efetivos ou comissionados, desde que a alteração acarrete aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou preveja parcelar a serem implementadas posteriormente.
 10. Emitido parecer prévio

PARECER PRÉVIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

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

I – A teor do §1º, II, do art. 21 da LC 101/00, as restrições incidem sobre todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo, ainda que seus titulares não sejam detentores de mandato auferido mediante processo político-partidário, e sim detentores de cargos públicos que, nessa posição, sejam eleitos internamente para exercício de atividade de gestão, na forma do regramento jurídico próprio de cada instituição.

O §1º do art. 21 deve ser interpretado em conjunto com os demais incisos do mesmo dispositivo legal, de modo que, nada obstante a redação do inciso II do §1º do artigo 21 da LRF não mencione os órgãos autônomos, esses também estão compreendidos porque já expressamente mencionados nos incisos II, III e IV do mesmo artigo e no próprio artigo 20 da LRF, incidindo, portanto, igualmente sobre tais órgãos as vedações.

II – A teor do art. 21, IV, da LC 101/00, é nulo de pleno direito 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 resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, bem como resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo, sem correlação com o mandato do titular do Chefe do Executivo.

Porto Velho, 05 de setembro de 2022.

Conselheiro **Edilson de Sousa Silva**

Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA