

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

CORONAVÍRUS – DESPESAS COM PESSOAL – LIMITES

VIGÊNCIA

PROCESSO Nº : 639007/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3255/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta formulada por membro deste Tribunal. Interpretação da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Aspectos orçamentários. Despesas com pessoal. Limites. Manifestações uniformes. Razoabilidade e proporcionalidade. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos¹:

1. O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020², refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000³, ou ao aumento nominal da despesa de

- 1 Peça 2.
- 2 Art. 8º. Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)
II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- 3 Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do §6º do art. 57 da Constituição](#);
IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do art. 18;
V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional no 19](#);
VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o [§9º do art. 201 da Constituição](#);

pessoal no período de implementação?

2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020⁴, podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do *caput*, do art. 8º⁵ dessa Lei?

3. O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020⁶, refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no *caput* do art. 8º⁷?

4. As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

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

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

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

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional no 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

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

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

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

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

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

4 Art. 8º, § 3º. A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

5 Art. 8º. Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

6 Art. 8, § 3º. A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

7 Art. 8º, *caput*. Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

173/2020⁸, podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

Por intermédio do Despacho nº 1516/20⁹, foi admitido o processamento da Consulta.

Na Informação nº 95/20¹⁰, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte, não encontrou decisões com efeito normativo sobre o tema.

Após o envio à Coordenadoria de Gestão Estadual, a Consulta foi submetida à apreciação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, que respondeu aos quesitos, em síntese, nesses termos¹¹:

1) (...) Considerando que a referida Lei Complementar não fez nenhuma referência, nesse ponto, aos índices previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, que tratam da despesa total com pessoal, entende-se que o art. 8º vedou, no período citado, aumento nominal das despesas de pessoal, ressalvadas as exceções previstas na própria Lei. (...)

A conjugação desses dispositivos legais conduz ao raciocínio de que se veda o aumento nominal (a expedição de atos criando despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), pois a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos. (...)

2) (...) A interpretação gramatical do dispositivo legal leva à conclusão de que não é possível à lei de diretrizes orçamentárias ou à lei orçamentária anual local modificar o conteúdo da Lei Complementar nº 173/2020, vez que o próprio *caput* do art. 8º enuncia que o dispositivo é aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, não deixando espaço para que os entes locais disciplinem a matéria de modo diverso.

Considerando que a calamidade pública em decorrência da COVID-19 foi reconhecida nacionalmente por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, após solicitação encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, conforme interpretação constante na Nota Técnica nº 10/2020 – CGF/TCEPR, entende-se que a União possui competência para legislar sobre a matéria, sem que se possa vislumbrar ofensa ao princípio federativo ou violação à competência legislativa prevista no artigo 24, I, da Constituição Federal. (...)

8 Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

9 Peça 5.

10 Peça 7.

11 Despacho nº 1090/20-CGF, peça 11.

3) (...) a análise conjunta dos dispositivos do *caput* e do § 3º do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 permite concluir que os efeitos dos dispositivos e autorizações somente ocorrerão após a data prevista no *caput*, 31/12/2021, e se não houver retroatividade dos efeitos.

4) (...) os entes federativos estão proibidos *de per se*, até 31/12/2021, de realizar as ações previstas nos incisos II, III e IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, independentemente de haver ou não acréscimo de despesa com pessoal. (...)

A Coordenadoria de Gestão Estadual¹² corroborou a manifestação da Coordenadoria Geral de Fiscalização.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 222/20 (peça 13), acompanhou o opinativo técnico.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais¹³, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

De início, cumpre ressaltar o que dispõe o artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Destaca-se de tal artigo, para o objeto desta Consulta, o princípio da eficiência, que visa assegurar que os serviços públicos sejam prestados de maneira adequada às necessidades da sociedade; está relacionado com a economicidade, outro princípio expresso na ordem constitucional¹⁴, referente à fiscalização orçamentária da Administração.

Para as instituições públicas, a eficiência operacional e de gestão de recursos humanos notadamente quanto à distribuição e equalização da força de trabalho, afigura-se como tema estratégico e de relevância notória.

¹² Informação nº 322/20-CGE, peça 12.

¹³ Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno. Regimento Interno do TCEPR:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

¹⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

As unidades da Administração devem possuir uma estrutura de pessoal que satisfaça adequadamente às suas necessidades essenciais bem como os anseios da população, considerando as circunstâncias e especificidades locais; imprescindível que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços.

Nesse diapasão, ressalta-se, no texto constitucional, como exemplo, o que dispõe o artigo 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Ora, é cediço que, sem uma força de trabalho atuante e devidamente equalizada, surgem dificuldades para os gestores quanto à efetivação de medidas tendentes à observância desse mandamento, o que vem a colocar em risco, até mesmo, a preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, orientador estatal e um dos fundamentos da República¹⁵.

Os questionamentos apreciados nessa Consulta versam acerca da interpretação de dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a qual estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶.

Editada para combater uma grande crise que alcançou os mais variados segmentos da sociedade, referida lei complementar tem como um de seus principais objetivos o reequilíbrio das finanças públicas.

Eventual revisitação dos aspectos ora abordados pode se afigurar necessária, pois a LC 173/2020 se ressentir de doutrina aperfeiçoada e pacificação por parte da jurisprudência para tratar de seus múltiplos desdobramentos.

Estão em tramitação diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁷ ajuizadas em face, inclusive, das disposições do artigo 8º¹⁸ desta lei. Entretanto, deve-se ter

15 Constituição Federal, art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana;

16 Lei Complementar Federal nº 101/2000.

17 Como exemplos: ADI 6447 (requerente: Partido dos Trabalhadores); ADI 6450 (requerente: Partido Democrático Trabalhista); ADI 6526 (requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE). (essas ações são de Relatoria do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes).

18 Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes,

em mente que a norma detém presunção de constitucionalidade e encontra-se em vigência, de modo que se deve, no momento, interpretá-la e executá-la consoante os ditames da Carta Magna.

Pertinente, portanto, fazer menção à afirmação do Prof. Dr. Emerson Garcia, em seu parecer sobre referida lei, apresentado ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União¹⁹:

68. As considerações realizadas são subsidiadas pelas regras de experiência e pelo potencial expansivo dos enunciados linguísticos utilizados pela Lei Complementar nº 173/2020, sendo factível que as nuances da realidade tendem a descortinar novos horizontes a serem enfrentados.

Passo à análise das indagações formuladas pelo consulente.

Primeiro questionamento: O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000, ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?

Reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, nas hipóteses dos Estados ou Municípios, aplica-se referido artigo 8º:

Art. 8º. Na hipótese de que trata o [art. 65²⁰ da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19

exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do *caput* não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na [Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018](#), bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do *caput* deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

19 Disponível em: https://cnpq.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_tecnicas/2019/2020/ParecerLC173202018062020_-_Assinado_1.pdf.

20 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: (...)

ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

Já a LC 101/2000 estabelece:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (...)

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

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

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

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

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

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

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

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

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (...)

O artigo 169 da Constituição Federal disciplina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Tais limites foram discriminados no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que o seu artigo 20 apenas dispôs acerca dos percentuais que não podem ser excedidos quando da repartição daqueles marcos globais.

Denota-se, da leitura do artigo 8º da LC 173/2020, que não há qualquer menção ou referência aos índices dispostos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do ordenamento para que se possibilite a preservação da coerência.

Deve-se levar em consideração que, numa interpretação teleológica, há a possibilidade de sempre se atribuir um propósito às normas. No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina; visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021.

Como bem observado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização²¹,

a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos.

Entendo, portanto, que há vedação de aumento nominal (a expedição de atos que criem despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), ressalvadas as exceções previstas legalmente.

Segundo questionamento: As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020, podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do *caput*, do art. 8º dessa Lei?

Passo à transcrição do teor do artigo 8º, § 3º, da LC 173/2020:

Art. 8º, § 3º. A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

Extrai-se, da leitura do dispositivo, que há a permissão de que as vedações delimitadas no tempo possam avançar em sua vigência após a data de 31/12/2021, desde que previstas na LDO e na LOA de cada ente da Federação.

Constata-se, numa interpretação especificadora, que a redação do dispositivo está em harmonia com o espírito, finalidade da lei. O objetivo pretendido pelo legislador fica mais nítido quando se atenta à determinação de que os respectivos efeitos apenas sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada cláusula de retroatividade. Ou seja, autorizou-se expressamente que as vedações sejam prolongadas no tempo, indo além do final do exercício de 2021.

De acordo com o artigo 24 da Constituição Federal, a competência para normatizar o Direito Financeiro e o Orçamento Público é concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

21 Despacho nº 1090/20, peça 11.

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II - orçamento; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O artigo 8º da LC 173/2020 é expressamente direcionado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, conforme exposto na Nota Técnica nº 10/2020- CGF/TCEPR,

2. O estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, passou a abranger todos os entes federativos com a edição da LC nº 173/2020, configurando a hipótese especial prevista no § 1º do art. 65 da LRF no tocante a sua extensão a todo o território nacional, ficando os efeitos desse reconhecimento restritos às disposições da própria LC nº 173/2020 e da LRF.

Destaca-se o esclarecimento trazido a lume pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em sua Nota Técnica nº 20/2020²²:

O § 3º do art. 8º da LC nº 173/2020 impede que a LDO e a LOA contenham dispositivos e autorizações que eliminem ou mitiguem as vedações no período a que se refere, proibindo-se qualquer cláusula de retroatividade. Previne-se, assim, tentativas de se valer da legislação ordinária (LDO de cada ente da federação) para ir além da mera regulamentação de aspectos particulares do regime extraordinário fiscal, o que somente é possível se consonante com a EC nº 106/2020 e com a Lei Complementar nº 173/2020, nessa ordem. Qualquer regulamentação não pode resultar em afastamento ou contradição com a matéria tratada na CF e na lei complementar.

Conclui-se, portanto, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não podem conter disposições modificando o conteúdo da LC 173/2020.

Terceiro questionamento: O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no *caput* do art. 8º?

Recomenda-se que, numa interpretação sistemática, não se isole a regra no seu contexto e tampouco em sua concatenação imediata; o intérprete deve, então, buscar compatibilizar o preceito de acordo com a estrutura da própria lei e do ordenamento jurídico como um todo.

Precisas, portanto, as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público junto a este Tribunal. Procedendo ao exame estrutural do *caput* e do § 3º do artigo

22 Nota Técnica nº 20 - Regras Fiscais na vigência de Calamidade Pública (Covid-19). Adequação orçamentária e financeira de proposições em face da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/NT-20-2020.pdf>.

8º da LC 173/2020, chega-se ao entendimento de que os dispositivos e autorizações eventualmente contidas na LDO e na LOA devem ter seus efeitos implementados tão somente após a data fixada na própria cabeça do artigo, ou seja, 31/12/2021, proibida a retroação de tais efeitos.

Quarto questionamento: As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

As vedações constantes dos incisos II e III são essencialmente direcionadas aos entes federativos, na condição de legisladores; já as do inciso IV, estão dirigidas ao Administradores, na sua gestão de pessoal.

Estipularam-se proibições, visando à disciplina fiscal e à contenção de despesas, e as exceções às restrições, dispostas no inciso IV, objetivam evitar eventual prejuízo ou paralisação dos serviços públicos.

A rigor, uma proposição legislativa que implique em criação de cargos, empregos ou funções públicas ou reestruture carreira, promulgada após o início de vigência da LC 173/2020 (28/05/2020), gerando aumento de despesa, não pode ser implementada.

Ocorre que não é toda criação de cargo ou função ou alteração de estrutura de carreira que implica em aumento de despesa.

Por exemplo, tem-se que a transformação administrativa de cargos efetivos, de livre nomeação e funções comissionadas, cujos recursos para seus provimentos estão inseridos na LOA em outros cargos efetivos e de livre nomeação também vagos, não importa necessariamente em incremento de despesa com pessoal.

Como exposto em parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal²³ quanto ao tema,

(...) não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da

23 Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 – PGDF/PGCONS. Disponível em: <http://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>.

adequação), na medida em que o “*plus*” proibitivo não se converteria em maior higidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88). (...)

Portanto, tendo em vista **que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigura afastá-la do sentido e alcance da norma em tela.** (grifo nosso)

Existem também situações em que, embora o provimento de cargos gere um acréscimo imediato de despesas com pessoal, o resultado oriundo de transformações como extinção de outros cargos a partir de suas vacâncias, conforme estabelecido legalmente, acaba sendo o de redução da folha de pagamento.

Outro aspecto a ser considerado refere-se às despesas obrigatórias de caráter continuado²⁴, as quais não se exaurem nas despesas com pessoal, pois relacionadas, em grande parte, à seguridade social.

Sabe-se, porém, que as despesas com pessoal em sua grande maioria caracterizam-se como despesas obrigatórias de caráter continuado.

O inciso VII do artigo 8º da LC 173/2020 disciplina que os entes da Federação estão proibidos, até 31/12/2021, de “criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º. Tais parágrafos assim enunciam:

§ 1º. O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º. **O disposto no inciso VII do *caput* não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa,** observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade. (grifo nosso)

Portanto, há a possibilidade de criação de despesas com pessoal dentro do período de até 31/12/2021, desde que exista prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa; relevante destacar que as medidas de compensação deverão ser permanentes.

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), visando à pacificação social, estabelece, em seu artigo 5º, que “na aplicação

24 LC 101/2000, art. 17, *caput*. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”; já em seu artigo 22, *caput*, está disposto que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Autorizada está, portanto, dentro dos parâmetros legais, uma flexibilização interpretativa das normas, as quais podem ser adaptadas e compatibilizadas às necessidades sociais porventura existentes quando de sua aplicação, com o indispensável respeito à coletividade.

É cediço que a pandemia de coronavírus veio a sobrecarregar diversos órgãos públicos, cujos gestores perceberam em curto espaço de tempo um considerável aumento de produtividade por parte dos servidores, resultado da incessante tentativa de se acompanhar o ritmo do acréscimo exorbitante de trabalho.

Entre os critérios interpretativos solucionadores de antinomias jurídicas está o da especialidade, de modo que, diante desse fenômeno pandêmico peculiar que se vivencia, sem precedentes na história recente, ponderando num critério de razoabilidade e proporcionalidade, excepcionalmente avalio que, em tese, na esfera do orçamento de cada instituição, onde houver a premente exigência de se efetuar ajustes e remanejamentos orçamentários para se atender às necessidades que notoriamente forem onerosas, isso pode ser levado a efeito, desde que observados os parâmetros legais.

Nesse cenário, planejamentos criteriosos merecem ser respeitados, ou seja, compreendendo e não estando alheio às necessidades fáticas dos Administradores públicos em um momento tão sensível como o atual, tenho para mim que tais remanejamentos podem ser atendidos e concretizados, porém dentro da margem de tolerância prevista legalmente, em atendimento ao interesse público.

Desse modo, concluo que as hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem estabelecida legalmente para cada entidade/instituição.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

- a) o aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal;
- b) as peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;
- c) o prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no *caput* desse artigo.

d) As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – o aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal;

II – as peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;

III – o prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no *caput* desse artigo;

IV – as hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição;

V – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 11 de novembro de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 36.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência