

**PROTOCOLO Nº:** 639007/20  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 222/20

*Consulta. Vedações da Lei Complementar nº 173/2020. Interpretação sistemática das vedações normativas. Conhecimento e resposta.*

Trata-se de consulta formulada pelo Conselheiro Fernando Guimarães, por meio da qual pretende a manifestação plenária do Tribunal de Contas acerca dos seguintes quesitos (peça nº 2):

- 1-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?
2. 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?
3. 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?
4. 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?

Recebida e distribuída a consulta ao Conselheiro Ivan Bonilha, a Supervisão de Jurisprudência asseverou, em compasso com o art. 313, § 2º do Regimento Interno, a inexistência de decisões sobre o tema (Informação nº 95/20, peça nº 7).

Na fase instrutória, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização apresentou manifestação (Despacho nº 1090/20, peça nº 11), na qual consignou a instituição de Comitê para fiscalização específica das questões relacionadas à pandemia. Assim, de modo a contribuir para o debate técnico, mormente em face das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 173/2020 na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), examinou os quesitos propostos pelo consulente, de modo a concluir, em síntese:

- 1) Que o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 “vedou, no período citado, aumento nominal das despesas de pessoal, ressalvadas as exceções previstas na própria Lei”, visto que a interpretação literal e teleológica da norma tendem a resguardar quaisquer incrementos de gastos com pessoal, independentemente da relação entre despesas e receitas;
- 2) Que as peças orçamentárias não podem conter dispositivos que afrontem as prescrições da mencionada norma nacional, cuja edição decorreu do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional;
- 3) Que a eficácia de dispositivos e autorizações em sentido contrário às vedações estabelecidas no art. 8º da citada Lei Complementar somente ocorrerá após a data de 31/12/2021, desde que não haja retroatividade de efeitos;
- 4) Que as vedações dos incisos II a IV do aludido art. 8º incidem independentemente da ocorrência de impacto no índice de despesas com pessoal.

A Coordenadoria de Gestão Estadual ratificou as conclusões técnicas apresentadas pela CGF (Informação nº 322/20, peça nº 12).

É o breve relatório.

A consulta reúne os requisitos regimentais de conhecimento (legitimidade do consulente, apresentação objetiva de quesitos, dúvida sobre normas pertinentes à competência do Tribunal de Contas e formulação em tese), à exceção do previsto no inciso IV do dispositivo regulamentar – “*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*”.

Sem embargo, dada a peculiaridade de que os órgãos de assessoria técnica da entidade consulente se confundem com as próprias unidades encarregadas da instrução processual (dado que o legitimado, inclusive, integra o conselho deliberativo que ofertará a resposta), não se há de opor questionamentos a esse fato.

Quanto ao mérito, restrito à apresentação objetiva e à formulação em tese dos quesitos, o Ministério Público de Contas endossa na integralidade o entendimento técnico vertido pela douta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Com efeito, as condutas vedadas nos incisos II, III e IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 tencionam obstar a ocorrência de “aumento de despesa”, na dicção legal, expressão que tem o condão de abranger qualquer acréscimo, nominalmente considerado, ao montante de obrigações imputáveis ao ente.

Conforme anotou a percuciente instrução, a legislação não se ocupa, em momento algum, de relacionar o “aumento de despesa” ao índice total de despesas com pessoal, que, apurado na forma do art. 19 da LRF, estabelece a razão dos gastos totais com a receita corrente líquida. A vedação, em nosso sentir,

volta-se justamente contra quaisquer atos na gestão de pessoal que possam acarretar a majoração em si dos gastos públicos, independentemente da proporção de tais despesas em relação às receitas.

Nesse propósito, ao impedir a criação de cargos, empregos e funções, a alteração estrutural de carreiras e a admissão de pessoal, objetivou o legislador estabilizar o montante de gastos já efetuados, de modo a prevenir que tais condutas, caso realizadas, viessem a ensejar crescimento percentual em exercícios vindouros.

Conflui para esse entendimento a seguinte menção, extraída do Relatório Legislativo<sup>1</sup> lavrado pelo Senador Davi Alcolumbre em relação aos Projetos de Lei Complementar n<sup>os</sup> 149/2019 e 39/2020, quando da apresentação do projeto substitutivo que se converteu na Lei n<sup>o</sup> 173/2020:

*Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, **proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.***

*Nesse sentido, **propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano.** Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19. (Grifamos)*

Para que haja limitação ao aumento de despesa, assim, torna-se evidente que deve ser considerada a situação real dos gastos realizados pelo ente público, e não as previsões orçamentárias iniciais, as quais, eventualmente, poderiam comportar espaço de expansão – o que, corroborando a resposta da CGF, satisfaz o último quesito proposto.

Finalmente, a propósito da confusa redação do § 3<sup>o</sup> do mencionado art. 8<sup>o</sup>, que induziu a dúvida manifestada pelo consulente, reputamos que a interpretação tecnicamente mais adequada é a que considera tal dispositivo como *norma transitória*, destinada a resguardar o lapso temporal de vigência das vedações – isto é, 31/12/2021.

Veja-se que, a rigor, dado o princípio orçamentário da anualidade, o reconhecimento do estado de calamidade pública não há de ultrapassar o exercício financeiro no qual foi pronunciado. Por certo, persistindo as causas que o

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8102276&ts=1597929752159&disposition=inline>. Acesso em 06 nov 2020.

ensejaram, poderão os Poderes Legislativos legitimados decretar sua ocorrência nos exercícios subsequentes.

Nessa medida, diante da específica circunstância de que o vigente estado de calamidade pública decretado pela União (como, de resto, pelos demais entes federados que o fizeram) vigora expressamente até 31/12/2020, sem que se saiba *ex ante* da sua reiteração em 2021, o estabelecimento de proibições ao aumento de despesas até o fim do próximo exercício poderia promover as mais diversas teses quanto à desproporção das vedações – sobretudo, em se constatando que a capacidade orçamentária de diversos entes possa ter sido preservada com os aportes oriundos da União.

Assim, o que o § 3º faz, a nosso ver, é justamente explicitar que eventuais autorizações orçamentárias serão absolutamente ineficazes, no exercício de 2021, naquilo que vierem a contrariar as vedações referidas no *caput* do artigo.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta e, no mérito, pela **resposta** nos estritos termos expendidos pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Curitiba, 6 de novembro de 2020.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas