



Proc.: 00822/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 0822/2023 – TCE-RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta acerca da correta interpretação do artigo 21, II, da Lei Federal n. 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020.
JURISDICIONADO: Defensoria Pública do Estado de Rondônia - DPE
INTERESSADO: Hans Lucas Immich – Defensor Público-Geral
CPF nº ***.011.800-**
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
SESSÃO: 6ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de abril de 2023.

CONSTITUCIONAL. ORÇAMENTÁRIO. CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. DÚVIDA ACERCA DA CORRETA INTERPRETAÇÃO DO ART. 21, II, DA LEI FEDERAL Nº 101/2000, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. CARÁTER NORMATIVO.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. A vedação constante do artigo 21, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000 possui cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos que, levados a efeito nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, possam comprometer o orçamento futuro e inviabilizar as gestões seguintes.

4. Nos termos da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram violação à vedação contida no artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Proc.: 00822/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária Telepresencial, realizada em 27 de abril de 2023, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, Senhor Hans Lucas Immich, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva;

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

Nos termos da Decisão Normativa nº 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Participaram do julgamento os Conselheiros Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva (Relator), Jailson Viana de Almeida, Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello) e Francisco Júnior Ferreira da Silva; o Conselheiro Presidente em exercício Wilber Carlos dos Santos Coimbra; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros. Ausentes os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello e Paulo Curi Neto devidamente justificados.

Porto Velho, quinta-feira, 27 de abril de 2023.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
WILBER CARLOS DOS SANTOS
COIMBRA
Conselheiro Presidente em exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 0822/2023 – TCE-RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta acerca da correta interpretação do artigo 21, II, da Lei Federal n. 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020.
JURISDICIONADO: Defensoria Pública do Estado de Rondônia - DPE
INTERESSADO: Hans Lucas Immich – Defensor Público-Geral
CPF nº ***.011.800-**
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
SESSÃO: 6ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de abril de 2023.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Defensor Público-Geral, Senhor Hans Lucas Immich¹, submetendo a este Tribunal de Contas o seguinte questionamento acerca da correta interpretação do artigo 21, II, da Lei Federal nº 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, *in verbis*:

Há violação à vedação contida no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal o mero ato administrativo de implementação de reajuste automático de subsídio de membro, previamente estabelecido/determinado/autorizado em lei complementar estadual, nos casos em que a data prevista para o reajuste venha a ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo?

2. A consulta encontra-se instruída com parecer subscrito pela assistência jurídica do órgão consulente, consoante exigido pelo § 1º do artigo 84 do RITCERO (ID 1372750).

3. Em sede de juízo preliminar de admissibilidade, verifiquei que foram preenchidos os requisitos prescritos nos artigos 83 e 84 do RI/TCE-RO, diante da legitimidade da autoridade consulente, Senhor Hans Lucas Immich, na qualidade de Defensor Público-Geral, bem como do fato de que a presente consulta suscita dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência deste Tribunal de Contas, nos termos estabelecidos pelo artigo 83 do mesmo regimento regimental, razão pela qual determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais, conforme consta da Decisão Monocrática nº 046/2023/GCFCS/TCE-RO².

4. A Procuradoria-Geral de Contas analisou a questão submetida à consulta deste Tribunal e emitiu o Parecer nº 0057/2023-GPGMPC³, da lavra do ilustre Procurador-Geral, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, que opinou pelo conhecimento da consulta, por considerar presentes os requisitos de admissibilidade, para que, no mérito, seja o questionamento respondido da seguinte forma:

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

¹ Consoante expediente às fls. 3/5 dos autos (ID 1372792).

² ID 1374688.

³ ID 1384175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I – preliminarmente, pelo conhecimento da Consulta, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

II – no mérito, seja respondida a questão formulada pelo consulente no sentido de que, nos termos do artigo 5º, I, da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei que esteja em harmonia com o texto constitucional e que tenha sido publicada antes do lapso proibitivo, não configuram, respeitadas tais premissas, violação à vedação contida no artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – sem embargo do destaque dado às premissas que condicionam o entendimento externado no item II supra, mostra-se necessária a expedição de alerta ao consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar n. 737, de 29 de outubro de 2013, tendo em vista que a presunção de constitucionalidade da norma se encontra infirmada, no entender desta Procuradoria-Geral de Contas, pelo que decidido nos autos da ADI n. 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia erga omnes – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar n. 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos.

É o parecer.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

5. Como se vê, cuida-se de consulta formulada pelo Defensor Público-Geral, Senhor Hans Lucas Immich, que pretende obter o entendimento desta Corte de Contas acerca da interpretação do artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que suscita dúvidas quanto à implementação de reajuste automático de subsídio de membro de órgão autônomo, previamente estabelecido em lei complementar estadual, nos casos em que a data prevista para o reajuste venha ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo.

6. A competência desta Corte para decidir sobre consultas que lhes sejam apresentadas tem previsão no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 154/96, *verbis*:

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

(...)

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

7. Os pressupostos de admissibilidade no âmbito deste Tribunal de Contas são os estabelecidos nos artigos 83 a 85 de seu Regimento Interno, que também definem a forma de processamento da espécie, *in verbis*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos;

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

III – O Procurador-Geral do Estado;

IV – Os dirigentes máximos de Autarquias;

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

VI – Os presidentes de partidos políticos;

VII – As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito;

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

IX – Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos.

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

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

[...]

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

8. O tema submetido à discussão cinge-se em saber se existe violação à vedação contida no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal o mero ato administrativo que implementa reajuste automático de subsídio de membro, previamente estabelecido/determinado/autorizado em lei complementar estadual, nos casos em que a data prevista para o reajuste venha a ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo.

9. Quanto aos demais pressupostos, manifesta a legitimidade do Consulente para formular consulta a esta Corte na condição de Defensor Público Geral do Estado de Rondônia (artigo 84 do RI-TCE/RO); a consulta não se reporta a caso concreto, o que afasta a aplicação do artigo 85 do RI-TCE/RO; foi formulada articuladamente, contém a descrição precisa de seu objeto e está acompanhada do parecer do órgão de assistência jurídica (§ 1º do artigo 84 do RI-TCE/RO).

10. Dada a relevância da matéria, a observância dos requisitos de admissibilidade e a necessidade de interpretação da norma legal, entendo que a consulta deve ser conhecida, com a ressalva do § 2º do artigo 84 do Regimento Interno, no sentido de que a resposta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto.

11. No parecer exarado no presente feito, o qual é acolhido na íntegra e passa a fundamentar a presente Decisão, a Procuradoria-Geral de Contas manifesta-se a respeito da consulta, *ipsis litteris*:

2 - DO MÉRITO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Depreende-se da peça exordial que o objetivo do consulente é esclarecer se existe restrição ao aumento de gastos com pessoal em decorrência da implementação de reajuste automático de subsídio de membro da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, autorizado por lei editada anteriormente aos últimos 180 dias do mandato do Chefe do titular do Poder ou Órgão Autônomo, por força do previsto no inciso II do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Eis a indagação posta pelo consulente (ID 1372792):

Há violação à vedação contida no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal o mero ato administrativo de implementação de reajuste automático de subsídio de membro, previamente estabelecido/determinado/autorizado em lei complementar estadual, nos casos em que a data prevista para o reajuste venha a ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo? (Destacou-se)

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

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

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

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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

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

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

- a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
- b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

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

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020). (Destacou-se).

Do cotejo entre o texto legal anterior à edição da Lei Complementar n. 173/2020 e o atual, vê-se que a redação original do artigo 21, parágrafo único, da LRF foi reproduzida integralmente no inciso II do novo artigo 21, mantendo, assim, a eiva de nulidade atribuída aos atos expedidos pelos titulares dos Poderes ou Órgãos referidos no artigo 20 da mesma lei, dos quais resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de seus respectivos mandatos.

É certo que esse mandamento já foi examinado por essa Corte de Contas em inúmeras oportunidades, especialmente em sede de consultas e análises de prestações de contas de governo e de gestão, tendo sido, inclusive, editado ato normativo específico com vistas a definir o sentido e o alcance da restrição, com o desiderato de conferir segurança jurídica e tornar mais previsíveis as decisões desse Tribunal de Contas na aplicação da norma.

Efetivamente, contudo, não houve manifestação da Corte de Contas sobre o tema após a edição da Lei Complementar n. 173/2020.

Todavia, como já dito, referida norma, ao tempo em que tratou de relevantes questões afetas à gestão da crise fiscal decorrente da pandemia do Covid-19, manteve integralmente a previsão original de que são nulos os atos que aumentem a despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou Órgão referido em seu artigo 20.

Consequentemente, a jurisprudência já sedimentada no âmbito da Corte de Contas, sob tal aspecto, encontra-se hígida e deve ser observada por todos os gestores, ressaltando-se que o seu descumprimento, por atentar contra os deveres de responsabilidade fiscal, enseja a reprovação das contas de governo e o julgamento irregular das contas de gestão, bem como a responsabilização dos agentes envolvidos.

Claramente, a preocupação do legislador, ao editar o novo artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000 e manter, no inciso II, o texto original do revogado parágrafo único do mesmo artigo, contemplou tanto aspectos de moralidade administrativa, num viés de proteção à gestão do sucessor, como também aspectos fiscais, com a manutenção, no mínimo, do patamar dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.

Destaque-se que o regime fiscal implementado pela Lei Complementar n. 101/2000, pouco mais de duas décadas depois e com alterações pontuais, encontra-se plenamente vigente, impondo a todos os Poderes e Órgãos da Administração Pública o comprometimento com os preceitos de responsabilidade, equilíbrio fiscal, planejamento e transparência, que são fundamentos essenciais da gestão fiscal.

É certo, então, que além de obedecer aos limites máximos estabelecidos para os gastos com pessoal, instituídos no artigo 20 da LRF, os entes públicos não poderão expedir atos que provoquem aumento de tal despesa nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou Órgão, sob pena de nulidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A interpretação dada por essa Corte de Contas a esse preceito fundamental, assaz controverso, caminha no sentido de que, malgrado não constem expressamente do texto legal, existem situações excepcionais que afastam a literalidade da regra posta.

Pondera-se, assim, que a vedação ao incremento de gastos em fim de mandato tem por objetivo central o controle dos gastos públicos e não deve ser compreendida como um fim em si mesma, é dizer, como obstáculo à concretização de serviços públicos essenciais ou às ações necessárias para o cumprimento do mister institucional dos Poderes e Órgãos Autônomos, o que encontra fundamento também no princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade.

Dessa forma, afastando-se da interpretação meramente literal, notadamente quando inviabilizadora da materialização do princípio da continuidade do serviço público ou de direitos indisponíveis fundamentais como a vida, a saúde, a educação e a própria dignidade da pessoa humana, a Corte de Contas reconheceu a incidência de exceções ao comando restritivo.

As hipóteses de exceção foram elencadas, *numerus clausus*, na Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO⁴, editada na esteira de reiteradas decisões proferidas por esse Tribunal de Contas⁵, convergentes no sentido de que não são todos os atos editados no período restritivo que descumprem o mandamento legal⁶, cujos termos remanescem na vigência do atual artigo 21, II, da LRF, pelas razões já esposadas.

Destaque-se, além disso, que o ato normativo mencionado logrou estabelecer diretrizes voltadas não apenas ao reconhecimento formal das exceções à regra prevista no então parágrafo único do artigo 21 da LRF (atual inciso II), mas também acerca da abrangência de sua aplicabilidade, da forma de apuração dos gastos com pessoal para fins de verificação de cumprimento da restrição, além das cautelas que devem ser adotadas pelos gestores para garantir a observância da norma, entre outros aspectos relevantes acerca da interpretação do dispositivo.

Importa anotar, quanto ao alcance da norma, que todos os Poderes e Órgãos Autônomos referidos no artigo 20 da LRF, ut infra, devem observância ao regramento:

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

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o **Legislativo**, incluído o **Tribunal de Contas do Estado**;
- b) 6% (seis por cento) para o **Judiciário**;

⁴ Define o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar n° 101/00 para o exercício das competências do TCE/RO e estabelece diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.

⁵ Conforme esposado pelo douto Conselheiro Paulo Curi Neto, quando da análise do Processo n. 1481/2013, a interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n° 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, *verbis* (Parecer Prévio n. 21/2013 – PLENO): “Interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n° 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, apesar de não expressas. Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas a seguir, o que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado: I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental; II – Calamidade pública; III – Crescimento vegetativo da folha; IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho; V – Cumprimento de decisão judicial”.

⁶ Processo n. 2048/2017, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto; Processo n. 2258/2015, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello; Processo n. 1591/2017, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello; Processo n. 1507/2009, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o **Executivo**;
- d) 2% (dois por cento) para o **Ministério Público dos Estados**; (Destacou-se).

A ausência de menção expressa à Defensoria Pública, não obstante sua envergadura constitucional como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, pode ser explicada pelo fato de que em diversas unidades federativas esse órgão não possui autonomia orçamentária e financeira⁷, estando em tais casos vinculado ao Poder Executivo⁸.

No Estado de Rondônia, a Defensoria Pública possui autonomia funcional, financeira, administrativa e orçamentária e tem por chefe o Defensor Público Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros estáveis na carreira, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, nos termos do artigo 105, § 2º e §3º, da Constituição Estadual⁹.

Por tal razão, o titular da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, dada a sua condição de dirigente de Órgão Autônomo, também se submete aos ditames do inciso II artigo 21 da LRF, entendimento que fora positivado no §3º do artigo 1º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, que considera como “órgãos autônomos para o fim deste artigo o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado”¹⁰

⁷ Tão somente autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária, nos termos do Art. 134, §2º, da CF/88: Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas **autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004) § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013.)

⁸ No Estado de Rondônia, de acordo com o § 3º do artigo 105 da Constituição Estadual: §3º À *Defensoria Pública é assegurada a autonomia funcional, financeira, administrativa e orçamentária* [...].

⁹ Art. 105. [...] § 2º A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros estáveis na carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos de idade, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto e plurinominal e obrigatório de seus membros, na forma prevista na Lei Complementar, para o mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução. (Constituição do Estado de Rondônia).

¹⁰ Nesse sentido, há deliberação dessa Corte de Contas, no Parecer Prévio n. 01/2015-Pleno, no sentido de que a restrição se aplica a todos os Poderes e Órgãos Autônomos Estaduais nos últimos 180 dias do mandato de seus gestores, entendimento que, na visão desta Procuradoria-Geral de Contas, permanece hígido na vigência do novo artigo 21, II, da LRF. Vejamos:

PARECER PRÉVIO Nº 1/2015 – PLENO Consulta. Ministério Público do Estado de Rondônia. Preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade. Conhecimento. Aplica-se o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 aos Poderes e Órgãos Públicos referidos em seu artigo 20, inclusive quanto ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias nele fixado, independente do período de mandato de seu dirigente. Excetuam-se da incidência da norma, conforme fundamentação, atos praticados no período em questão desde que motivados em: a) abono de vantagens a professores do ensino fundamental; b) calamidade pública; c) crescimento vegetativo da folha; d) revisão geral anual derivada de lei anterior a 5 de julho; ou e) cumprimento de decisão judicial. Unanimidade. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada em 9 de abril de 2015, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), conhecendo da Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, por seu Procurador-Geral de Justiça, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

I - Aplica-se indistintamente o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, que torna nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do Parecer Prévio PPL-TC 00007/23 referente ao processo 00822/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Apenas para registro, destaca-se que de acordo com o preconizado no inciso I do §1º do artigo 21 da LRF, a restrição prevista no inciso II do mesmo artigo deve ser aplicada “inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo”.

Além disso, malgrado a inexistência de questionamento acerca do ponto, deve-se ressaltar que o marco temporal a ser considerado para fins da vedação é o período de 180 dias que antecede o final de mandato do chefe do respectivo Poder ou Órgão Autônomo, mesmo que não coincidente com o final de mandato do Chefe do Poder Executivo¹¹.

Especificamente quanto às exceções reconhecidas pela Corte de Contas à regra prevista no então parágrafo único do artigo 21 da LRF, reproduzido no atual inciso II, tais hipóteses encontram-se consignadas no artigo 5º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, consoante *in verbis*:

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

mandato do respectivo titular, **aos Poderes e aos Órgãos referidos em seu artigo 20, entre os quais se inclui o Ministério Público do Estado de Rondônia**, excepcionando-se as seguintes situações:

- I.I - abono de vantagens a professores do ensino fundamental, para atendimento do mínimo de despesa com os professores em efetivo exercício do magistério, observado os demais limites de gasto com pessoal;
- I.II - calamidade pública;
- I.III - crescimento vegetativo da folha derivado de legislação anterior aos 180 dias;
- I.IV - revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação; e
- I.V - cumprimento de decisão judicial.

II - O prazo previsto no parágrafo único do artigo 21 da LRF se mantém íntegro qualquer que seja o período de mandato do titular do Poder ou Órgão Público, não se confundindo, como no caso do Poder Legislativo, os mandatos políticos para os quais são eleitos os parlamentares com a função de gestão administrativa e fiscal exercida por apenas um deles, eleito por seus pares. Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros EDILSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator), PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. (Destacou-se).

¹¹ Nesse sentido, essa Corte de Contas, em recente manifestação, posicionou-se pela contagem do referido prazo de 180 (cento e oitenta) dias tendo como termo o final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão autônomo Processo n. 01501/2022 – TCE-RO – Parecer Prévio n. 30/2022- Pleno): 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.

Parecer Prévio PPL-TC 00007/23 referente ao processo 00822/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

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

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

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

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

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

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

Tais exceções materializadas no regramento colacionado consubstanciam, a rigor, interpretação sistêmica e integrada do artigo 21, II, da Lei Complementar n. 101/2000, com fundamento no já citado princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, a par dos da legalidade, da legitimidade e da eficiência.

Nesse sentido, acerca da redação original do parágrafo único do artigo 21 (atual inciso II), eis a lição da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:¹² 1

A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. **O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.** (Destacou-se).

Assim, caso não houvesse o reconhecimento das exceções referidas, estar-se-ia a “reduzir o respectivo mandato em seis meses, haja vista que, a partir daí, nada mais caberia gerir, restando ao administrador somente manter o status quo ante”¹³, o que não é consentâneo com a *mens legis* do dispositivo¹⁴, porque inviabilizaria a consecução dos objetivos e metas públicas da Administração, consoante já delineado em linhas volvidas.

Nessa perspectiva, a primeira hipótese de exceção, prevista no inciso I do artigo 5º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, refere-se a acréscimos salariais decorrentes de

¹² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Coord. Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155/156.

¹³ Rosane Heineck Schmitt, Auditora Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Parecer n. 51/2001, Processos n. 5.010-02.00/01-6 e 4.971-02.00/01-6, adotado pelo TC/RS como orientação geral aos seus órgãos técnicos.

¹⁴ O eminente Conselheiro do TCE/RS, Dr. Helio Saul Mileski, ao analisar o dispositivo sub examine evidenciou com maestria a sua finalidade, in verbis: “A regra tem cunho de moralidade pública e visa a 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”. In: Mileski, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pág. 86



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado crescimento vegetativo da folha.

A legalidade de reajuste salarial autorizado por lei publicada antes do período vedado já havia sido reconhecida por essa Corte de Contas nos autos da Consulta n. 3410/2016, na qual se sedimentou o entendimento no sentido de que se excluem da vedação 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”.

Tal posição foi externada no Parecer Prévio n. 08/2017 (Processo n. 3410/2016), proferido, à unanimidade, em consonância com o voto do Relator, o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *litteris*:

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

[...]

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

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

II. Excluem-se da vedação contida no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os atos administrativos de mera execução que são levados a efeitos dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato e que ocasionem aumento de despesa de pessoal, se decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo pela autoridade competente.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Nessa senda, consideram-se regulares os atos administrativos de mera execução de comando legal anterior ao período vedado levados a efeito dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, mesmo que ocasionem aumento de despesa de pessoal, conforme reconhecido por esta Corte de Contas no Parecer Prévio n. 08/2017 – Pleno, bem como posteriormente assentado na Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO.

Volvendo aos específicos termos da consulta, consta da peça exordial que o artigo 1º da Lei Complementar n. 737, de 29 de outubro de 2013, materializa expressa autorização para a prática do ato de reajuste automático dos subsídios de membros da Defensoria Pública, com base nos subsídios dos magistrados estaduais.

Tendo em vista, assim, tomando-se como parâmetro exclusivamente o marco temporal, que se trata de autorização firmada ainda em 2013¹⁵, tem-se que a implementação desse reajuste se subsumiria à hipótese de exceção prevista no artigo 5º, I, da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO.

Com efeito, encontra-se expressamente previsto no artigo 1º da Lei Complementar n. 737/2013 que os “*subsídios dos Membros da Defensoria Pública do Estado serão, doravante, reajustados automaticamente nas mesmas datas, condições e percentuais aplicados aos magistrados, observando-se o disposto no inciso XI e §11 do artigo 37 da Constituição Federal*”.

Todavia, imprescindível destacar que a presente análise se restringe ao exame dos aspectos de responsabilidade fiscal dos gastos públicos em final de mandato, à luz do previsto na Lei Complementar n. 101/2000, não adentrando, de nenhum modo, em aspectos relacionados à constitucionalidade do reajuste automático do subsídio dos membros da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, na esteira dos subsídios dos magistrados, consoante instituído pela Lei Complementar 737/2013.

Isso porque, no questionamento suscitado na consulta em voga, o consulente indicou o dispositivo a ser interpretado, a saber o inciso II do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, que trata tão somente de regra de gestão fiscal, inexistindo menção na redação do questionamento a qualquer dúvida direcionada à constitucionalidade da previsão de reajuste automático do subsídio dos Defensores Públicos, com base na majoração da remuneração dos magistrados.

Aliás, eventual questionamento acerca da constitucionalidade do reajuste automático dos subsídios a que se refere o artigo 1º da Lei Complementar Estadual n. 737/2013 não seria passível de ser conhecido por essa Corte de Contas, haja vista que demandaria manifestação *in abstracto* quanto à compatibilidade da norma legal com a Constituição do Estado de Rondônia e com a própria Constituição Federal de 1988, o que exigiria a aferição da constitucionalidade de lei em tese.

Vale dizer, tratar-se-ia de verdadeiro exame concentrado de constitucionalidade, o que se encontra reservado pela Constituição da República, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal, no tocante às normas federais e estaduais em face da Constituição

¹⁵ Dispõe sobre os subsídios de Membros da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, de que trata os artigos 39, §4º, 137, §2º e 135, todos da Constituição da República Federativa do Brasil e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Federal (artigo 102, I, a)¹⁶ e aos Tribunais de Justiça, em se tratando de normas estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (artigo 125, § 2º).^{17 18}

Dessa forma, considerando a natureza abstrata que caracteriza o instrumento da consulta – que não pode versar sobre caso concreto (art. 85 do RITCERO) –, não há que se falar, nesta via eleita, em exame de constitucionalidade de dispositivo legal, pois a ordem jurídica vigente não atribuiu às Cortes de Contas a competência para exercício de tal mister.

Consequentemente, para fins de resposta ao questionamento proposto pelo consulente, parte-se da premissa de que a lei autorizativa do incremento remuneratório, além de ter sido publicada anteriormente ao período vedado, seja compatível com o texto constitucional, condição *sine qua non* para a aplicação do entendimento ora defendido. Nada obstante a impossibilidade da realização de controle concentrado de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas, mostra-se necessário alertar o consulente que há fundadas dúvidas acerca da constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar n. 737/2013, tendo em vista a existência de manifestação da Suprema Corte, em sede de controle abstrato, acerca da inconstitucionalidade de dispositivo de lei com idêntico teor, o que, aliás, foi objeto de menção no próprio parecer jurídico que acompanha a consulta.

Como efeito, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.610/RO¹⁹, declarou a inconstitucionalidade de atos normativos editados, aliás, no âmbito desta própria unidade federativa, que estabeleçam o reajuste

¹⁶ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

¹⁷ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

¹⁸ Ademais, malgrado a ausência de expresse cancelamento da Súmula 347 do STF (“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”), a Suprema Corte tem afastado, hodiernamente, mesmo a possibilidade de controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas no exercício de seu múnus constitucional, conforme decidido no MS 25.888, de relatoria do Min, Gilmar Mendes, e no recentemente julgado RE 1361946, de relatoria do Min, Edson Fachin).

¹⁹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS EDITADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ESTABELECEM O ATRELAMENTO DO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO MP E DOS PROCURADORES DE ESTADO ÀQUELE APLICADO AOS MAGISTRADOS ESTADUAIS. VINCULAÇÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS ÀS DOS MAGISTRADOS E DOS MEMBROS DO MP DE OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO. CONCESSÃO DE REAJUSTE AUTOMÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 37, X e XIII, DA CF, E DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - É inconstitucional a vinculação do reajuste de subsídios dos membros do ministério público e da advocacia pública ao reajuste dos subsídios dos magistrados, assim como a vinculação de vantagens pecuniárias dos promotores e procuradores de justiça às dos magistrados e membros dos ministérios públicos de outras unidades da federação, por afrontarem o art. 37, X e XIII, da CF, e a autonomia dos entes federados para concederem os reajustes aos seus servidores. Precedentes.

II - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar 337/2006; do art. 154, § 2º, da Lei Complementar 620/2011; da Lei Complementar 831/2015; e do art. 1º, § 6º, da Resolução Conjunta 1/2017, do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público, todos do Estado de Rondônia (ADI 6.610/RO Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022). (Destaquei).

Parecer Prévio PPL-TC 00007/23 referente ao processo 00822/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

automático dos subsídios dos membros do Ministério Público Estadual e da Procuradoria-Geral do Estado atrelados ao aplicado aos magistrados estaduais.

Em referida ADI, examinando dispositivo da Lei Complementar n. 337/2006²⁰ com redação idêntica ao artigo 1º da Lei Complementar n. 737/2013²¹, a Corte Constitucional entendeu que o reajuste automático de subsídios, quando não previsto expressamente na Constituição Federal, viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para concederem os reajustes aos seus respectivos agentes públicos.

Nessa senda, com a devida vênua ao entendimento consignado no parecer da assessoria jurídica do consulente no sentido de que a Lei Complementar n. 737/2013 deve ser aplicada, *in continenti*, dada a ausência de declaração expressa de sua inconstitucionalidade²², não se pode olvidar que a aplicação de lei cuja inconstitucionalidade é manifesta pode trazer consequências graves ao ordenador de despesas que implemente dispêndios incompatíveis com as disposições constitucionais.

Nesse passo, por força do princípio da supremacia da Constituição, é imperioso destacar que o administrador público, a fim de bem administrar, dentro dos ditames legais e constitucionais vigentes, não está obrigado a cumprir comando manifestamente inconstitucional – em verdade, tem o dever de não fazê-lo – dada a fragilidade do argumento que se ancora na circunstância factual de ter havido questionamento ou declaração expressa da inconstitucionalidade da lei cuja aplicação se pretende, mesmo ciente de que tal controle (concentrado) já foi exercido pelo STF quanto a dispositivo de lei, também rondoniense, com redação idêntica e contemporânea, é dizer, diante de mesmos parâmetros de aferição.

Nesse sentido, leciona o Ministro Luís Roberto Barroso, em obra de referência acerca do tema em pauta:

Todos os Poderes da República interpretam a Constituição e têm o dever de assegurar o seu cumprimento. O judiciário, é certo, detém a primazia da interpretação final, mas não o monopólio da aplicação da Constituição. De fato, o Legislativo, ao pautar sua conduta e ao desempenhar a função legislativa, subordina-se aos mandamentos da lei fundamental, até porque a legislação é um instrumento de realização dos fins constitucionais. Da mesma forma, o Executivo submete-se, ao traçar a atuação de seus órgãos, aos mesmos mandamentos e fins.

[...]

Aplicar a lei inconstitucional é negar aplicação à constituição. A tese é reforçada por outro elemento: é que até mesmo o particular pode recusar cumprimento à lei que

²⁰ Lei Complementar n. 337/2006: “Art. 4º Os subsídios dos membros do Ministério Público serão, doravante, reajustados automaticamente nas mesmas datas, condições e percentuais aplicados aos magistrados, observando-se o disposto no inciso XI e § 11 do artigo 37 da Constituição Federal”

²¹ Lei Complementar n. 737/2013: “Art. 1º Os subsídios dos Membros da Defensoria Pública do Estado serão, doravante, reajustados automaticamente nas mesmas datas, condições e percentuais aplicados aos magistrados, observando-se o disposto no inciso XI e §11 do artigo 37 da Constituição Federal”.

²² O parecer jurídico que acompanha a consulta em exame advogou que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a inconstitucionalidade de norma similar, “*nenhum dispositivo da Lei Complementar nº 737, de 29 de outubro de 2013, que versa sobre o subsídio dos membros da Defensoria Pública de Rondônia, até o presente momento, teve sua constitucionalidade questionada pela Procuradoria-Geral da República e/ou sofreu declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte, de forma que, em atenção ao princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, a lei em comento permanece vigente e válida no ordenamento jurídico, com o consequente dever geral de observância e execução, até que o órgão competente eventualmente afaste sua aplicação e autorize seu descumprimento.*”

Parecer Prévio PPL-TC 00007/23 referente ao processo 00822/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

considere inconstitucional, sujeitando-se a defender sua convicção caso venha a ser demandado. Com mais razão deverá poder fazê-lo o Chefe de um Poder.

Essa linha de entendimento foi corroborada pela Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, ao acrescentar o §2º ao art. 102 da Constituição, prevendo que a decisão proferida na ação declaratória de constitucionalidade é vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo. Ao estabelecer que a declaração de constitucionalidade vincula o Executivo, o dispositivo pressupõe que até que ela ocorra poderia ele considerar a norma inconstitucional. Na mesma trilha, a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, prevê que tanto a declaração de inconstitucionalidade como a de constitucionalidade têm efeito vinculante em relação à Administração Pública federal, estadual e municipal. Com a nova redação dada ao art. 102, §2º, pela Emenda Constitucional n. 45/2004, a própria Constituição passou a prever o efeito vinculante em ambos os casos²³.

Em mesma direção é o ensinamento de José Frederico Marques²⁴:

A lei inconstitucional é inconstitucional para todos os poderes e não apenas para o Judiciário. Este último tem, sem dúvida, a palavra definitiva, pois lhe cabe exercer o controle da legitimidade da lei em face da constituição. Isso, todavia, não quer dizer que aos demais Poderes seja defeso o exame da validade de uma norma. As autoridades administrativas, o Poder Executivo, quando se deparam com uma lei inconstitucional, têm, da mesma maneira que o Judiciário, de resolver o problema de saber se cumprem a lei ou a constituição. E, naturalmente, terão de optar pela última.

Também a jurisprudência dos tribunais superiores se consolidou no sentido de que qualquer Poder ou Órgão Autônomo deve deixar de aplicar um ato normativo inconstitucional se assim o entender, como se vê, a título de exemplo, do seguinte julgado:

LEI INCONSTITUCIONAL - PODER EXECUTIVO - NEGATIVA DE EFICACIA. O PODER EXECUTIVO DEVE NEGAR EXECUÇÃO A ATO NORMATIVO QUE LHE PAREÇA INCONSTITUCIONAL. (REsp n. 23.121/GO, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 06.10.1993, DJ de 08.11.1993, p. 23521.)

Os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais destacados demonstram que, efetivamente, o dever de zelar pela constitucionalidade das leis é imposto pela Constituição a todos os gestores públicos, de modo que, com a devida vênua ao entendimento esposado na manifestação da assistência jurídica do órgão consulente, não há que se falar em obrigação – pelo contrário, há que se cogitar de temeridade – de levar a efeito reajuste remuneratório instituído em lei cuja presunção de constitucionalidade se encontra patentemente infirmada por declaração de inconstitucionalidade, levada a efeito pela Suprema Corte em sede de controle concentrado, ao examinar dispositivo de lei não apenas similar, mas com idêntico teor, como visto da transcrição de ambos os textos normativos (vide notas de rodapé ns. 19 e 20).

Merece registro, ainda quanto ao ponto, a menção feita pelo consulente de que existe igual previsão de reajuste automático de subsídios de membros do Poder Judiciário (Lei Complementar n. 352/2006), de Conselheiros e Procuradores do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas (Lei Complementar n. 1643/2006).

²³ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 5ª Ed. Ver. Atual. – São Paulo: Saraiva, 2011. Pág. 91/93.

²⁴ MARQUES, José Frederico, apud BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Saraiva 1996. Pág. 388.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Contudo, não se pode perder de vista que as disposições constantes naquelas leis no que toca à equiparação remuneratória, diferentemente da vinculação tratada na Lei Complementar n. 737/2013, encontram guarida no próprio Texto Constitucional, ex vi dos artigos 73, §3º e 93, V, e 130 da Carta da República²⁵, como destacado pelo Ministro Ricardo Lewandowski por ocasião do julgamento da ADI 6.610/RO, em voto seguido à unanimidade, *in litteris*²⁶:

Deveras, **“para evitar aumentos em cadeia, o inciso XIII do mesmo art. 37 veda a vinculação ou a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público.”** Nesse sentido, deve ser levado em consideração que:

“[a] regra contida no art. 37, XIII, da Constituição Federal [...] é dirigida ao legislador. **Não pode lei estabelecer qualquer equiparação ou vinculação salarial.**”

O próprio texto constitucional prevê, no entanto, situações de equiparação e de vinculações. Exemplos **de equiparação constitucional podem ser identificados entre os ministros do Tribunal de Contas da União e os ministros do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 73, § 3º) e entre os membros dos Ministérios Públicos Especiais que atuam junto aos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público Comum (Federal ou dos Estados, nos termos do art. 130 da Constituição Federal).**

Hipótese de vinculação está prevista no **art. 93, V, da Constituição Federal**, que estabelece que ‘o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal (...)’.

A conclusão, **em matéria de vinculação e de equiparação de remuneração de agentes públicos, é no sentido de que somente são válidas aquelas expressamente previstas na Constituição Federal. Qualquer outra vinculação ou equiparação instituída por lei é inconstitucional.**” (ADI 6.610/RO. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022). (Destacou-se).

De toda sorte, nada obstante a ressalva feita quanto à existência de previsão constitucional para a equiparação remuneratória aplicável aos membros do Judiciário, do

²⁵ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. [...] § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...]

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

²⁶ O trecho entre aspas consiste em citação direta feita pelo eminente Ministro Ricardo Lewandowski de lição doutrinária de Lucas Rocha Furtado, com crédito em nota de rodapé no voto de S. Excelência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, hodiernamente, é dizer, a partir do julgamento da ADI 6.610/RO, não mais prevalece o mecanismo do reajuste automático declarado inconstitucional pelo Supremo Federal, tendo em vista a edição de leis específicas fixando os subsídios dos respectivos membros, observada a iniciativa privativa em cada caso, nos termos do que determina o artigo 37, X, da Constituição da República²⁷.

Por derradeiro, malgrado as consultas submetidas à apreciação desse Tribunal de Contas sejam sempre respondidas em tese, primando pelo caráter orientador e pedagógico no exercício do seu mister de controle externo, imprescindíveis algumas considerações finais acerca das cautelas gerais a serem adotadas pelos gestores na hipótese de aumento de gastos com pessoal ao fim do mandato.

Afigura-se imprescindível, nesta senda, que o gestor adote, previamente à prática de qualquer ato no período vedado que tenha o potencial de provocar aumento da despesa com pessoal, procedimento formal para verificar o cumprimento do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, justamente o cerne da preocupação veiculada pelo consulente no presente feito, suspendendo a edição daqueles que eventualmente denotem qualquer irregularidade (artigo 3º da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO).

Além disso, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas com pessoal previstos no artigo 20 da mesma norma.

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

Disso decorre que eventual infringência às vedações postas na legislação aqui abordada, será devidamente apreciada em sede de fiscalização de atos e contratos ou de julgamento ou apreciação de contas²⁸, à luz das circunstâncias de cada caso concreto, inclusive quanto às opções de que dispunha o gestor para concretizar o interesse público primário, não significando, portanto, juízo negativo automático ou punição invariável do gestor²⁹.

No entanto, tais cogitações, por razões óbvias, não são cabíveis aprioristicamente, tendo em linha de consideração a via eleita, em que se examinam dúvidas postas em tese sobre normas jurídicas abstratas.

Em arremate, cabe uma derradeira consideração no sentido de que o consulente deve estar atento para o fato de que a interpretação a ser dada por essa egrégia Corte de Contas, dentro dos limites e possibilidades do instituto da consulta, apenas repercuta no âmbito

²⁷ Lei n. 5.538, de 29.03.2023 (Dispõe sobre a atualização do subsídio mensal dos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia) e Lei n. 5.539, também de 29.03.2023 (Dispõe sobre a atualização do subsídio mensal dos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e dá outras providências).

²⁸ Na mesma perspectiva, analisando a prestação de contas do Município de Cabixi relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do consulente, essa Corte manifestou-se por sua aprovação, por entender que os atos que importaram em aumento de despesa no período vedado foram mínimos e decorreram da necessidade de continuidade na prestação de serviços essenciais (Processo n. 1481/2013/TCER, relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2012 do Município de Cabixi, da Relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto. Parecer Prévio. 21/2013-Pleno).

²⁹ LINDB: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

da esfera controladora e de acordo com as premissas adotadas, ainda assim, de modo não absoluto, como visto.

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

I – preliminarmente, pelo conhecimento da Consulta, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

II – no mérito, seja respondida a questão formulada pelo consulente no sentido de que, nos termos do artigo 5º, I, da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei que esteja em harmonia com o texto constitucional e que tenha sido publicada antes do lapso proibitivo, não configuram, respeitadas tais premissas, violação à vedação contida no artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – sem embargo do destaque dado às premissas que condicionam o entendimento externado no item II supra, mostra-se necessária a expedição de alerta ao consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar n. 737, de 29 de outubro de 2013, tendo em vista que a presunção de constitucionalidade da norma se encontra infirmada, no entender desta Procuradoria-Geral de Contas, pelo que decidido nos autos da ADI n. 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar n. 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos.

É o parecer.

12. Pois bem. Considero indispensável destacar que, centrado no questionamento suscitado na presente consulta, o consulente limitou-a à interpretação do inciso II do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que trata de regra de gestão fiscal, não versando por óbvio questionamento quanto a constitucionalidade da previsão de reajuste automático do subsídio dos Defensores Públicos, com base na majoração da remuneração dos magistrados.

13. O que, por certo, tornaria a consulta em voga impossibilitada de ser conhecida por esta Corte de Contas, posto que a manifestação deveria ser *in abstracto* quanto à compatibilidade da norma legal com as Constituições Estadual e Federal, exigindo a aferição da constitucionalidade da lei em tese. Isto porque, tratar-se-ia de exame concentrado de constitucionalidade, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, no tocante à lei ou ato normativo federal ou estadual, conforme reserva o artigo 102, I, a, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Justiça Estadual, em se tratando de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face do estabelecido no artigo 88, §§ 4º e 6º, da Constituição Estadual.

14. Não é demasiado alertar ao consulente que há fundadas dúvidas acerca da constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 737/2013, haja vista a existência de manifestação do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato, acerca da inconstitucionalidade de dispositivo de lei com idêntico teor, o que, aliás, foi objeto de menção no próprio parecer jurídico que fez acompanhar a presente consulta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

15. A Suprema Corte, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.610/RO, declarou a inconstitucionalidade de atos normativos editados, no âmbito do Estado de Rondônia, que estabeleçam o reajuste automático dos subsídios dos membros do Ministério Público Estadual e da Procuradoria-Geral do Estado vinculados ao aplicado aos magistrados estaduais, *in literis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS EDITADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ESTABELECEM O ATRELAMENTO DO REAJUSTE DOS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO MP E DOS PROCURADORES DE ESTADO ÀQUELE APLICADO AOS MAGISTRADOS ESTADUAIS. VINCULAÇÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS ÀS DOS MAGISTRADOS E DOS MEMBROS DO MP DE OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO. CONCESSÃO DE REAJUSTE AUTOMÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 37, X e XIII, DA CF, E DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - É inconstitucional a vinculação do reajuste de subsídios dos membros do ministério público e da advocacia pública ao reajuste dos subsídios dos magistrados, assim como a vinculação de vantagens pecuniárias dos promotores e procuradores de justiça às dos magistrados e membros dos ministérios públicos de outras unidades da federação, por afrontarem o art. 37, X e XIII, da CF, e a autonomia dos entes federados para concederem os reajustes aos seus servidores. Precedentes.

II - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar 337/2006; do art. 154, § 2º, da Lei Complementar 620/2011; da Lei Complementar 831/2015; e do art. 1º, § 6º, da Resolução Conjunta 1/2017, do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público, todos do Estado de Rondônia (ADI 6.610/RO Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Sessão Virtual de 11.3.2022 a 18.3.2022). (Destaquei).

16. Veja-se que na mencionada ADI fora examinado dispositivo da Lei Complementar nº 337/2006, com redação idêntica ao artigo 1º da Lei Complementar nº 737/2013, concluindo a Corte Suprema que o reajuste automático de subsídios, quando não previsto expressamente na Constituição Federal, viola o artigo 37, X e XIII, e a autonomia dos entes federados para concederem os reajustes aos seus respectivos agentes públicos.

17. Neste sentido, imperioso destacar que o entendimento lançado no parecer da assessoria jurídica que acompanha a presente consulta, no sentido de que a Lei Complementar nº 737/2013 deve ser aplicada, *in continenti*, dada a ausência de declaração expressa de sua inconstitucionalidade, deve estar circundado de cuidados e não deve perder de vista que a aplicação de lei cuja inconstitucionalidade é manifesta pode trazer graves consequências ao ordenador de despesas que implemente dispêndios incompatíveis com as disposições constitucionais e legais.

18. No que diz respeito especificamente ao cerne da questão submetida à consulta deste Tribunal de Contas, o consulente busca saber se incide a nulidade prevista no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal ato administrativo que implemente reajuste de subsídio de membro, previamente autorizado por lei complementar estadual, nos casos em que a data legalmente estabelecida para o reajuste venha ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo. O referido dispositivo legal possui a seguinte redação:

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

/.../



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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)

(Sem destaque no original).

19. Como se pode observar, de acordo com a literalidade do dispositivo enfocado, nenhum ato que resulte em aumento de despesa com pessoal poderia ser expedido durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão referido no artigo 20 da LRF³⁰, sob pena de nulidade.

20. Conforme reconhecido pela doutrina, tal regra possui 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 gestões³¹.

21. Todavia, impõe-se interpretar o alcance do normativo legal de forma sistemática e teleológica. Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a Lei Complementar Federal nº 101/2000 não busca vedar de forma genérica, ampla, todos os atos administrativos que resultem em aumento da despesa com pessoal em final de mandato.

22. O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que o preceito do parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000 não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 (cento e oitenta) dias da gestão de seus dirigentes, “uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão”³².

23. Como consequência lógica, defende a Corte de Contas Federal que a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias³³.

24. Esta Corte de Contas já teve oportunidade de enfrentar a presente questão por mais de uma vez e também consolidou entendimento no sentido de que a nulidade estabelecida pelo dispositivo legal acima transcrito possui exceções, dentre as quais está o aumento de gasto de pessoal decorrente de lei publicada antes do período vedado.

24.1 Aliás, ainda no exercício de 2015, esse entendimento foi confirmado por ocasião da resposta oferecida à Consulta autuada sob o nº 3190/2014, por meio da qual o Ministério Público do

³⁰ Art. 20. /.../. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

³¹ Mileski, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pág. 86.

³² TC-007.683/2008-3. Grupo I – Plenário, Relator: Augusto Nardes, Julgamento em 11.6.2008.

³³ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Estado de Rondônia procurou saber, dentre outros questionamentos, se existiam exceções à proibição imposta pelo artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Referido processo tramitou sob a minha relatoria e em sessão realizada no dia 9.4.2015, o egrégio Plenário, por unanimidade, acolhendo Voto por mim apresentado, reafirmou a excepcionalidade das seguintes situações³⁴:

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;

II – calamidade pública;

III – crescimento vegetativo da folha derivado de legislação anterior aos 180 dias;

IV – **revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação**; (Sem destaque no original).

V – cumprimento de decisão judicial.

24.2 Em outra oportunidade de manifestação, o egrégio Plenário deste Tribunal de Contas manteve o mesmo posicionamento acerca desse assunto, conforme externado no Parecer Prévio nº 08/2017³⁵, proferido à unanimidade, em consonância com o voto por mim apresentado, nos seguintes termos:

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

[...]

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

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

³⁴ Parecer Prévio nº 1/2015 – Pleno.

³⁵ Processo nº 3410/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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

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

25. Posteriormente, com base nesse posicionamento, este Tribunal de Contas aprovou a Instrução Normativa nº 002/2019/TCE-RO³⁶, de 27 de maio de 2019, cujo artigo 5º, inciso I, assim dispõe:

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

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

26. Com a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que alterou a redação do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, este Tribunal de Contas teve oportunidade de analisar novamente essa questão nos autos dos Processos de Consultas nºs 1498/22 e 1501/22, ambos submetidos à Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Edilson de Sousa Silva, os quais foram apreciados em Sessão Plenária realizada no dia 5.9.2022, resultando nos Pareceres Prévios nºs PPL-TC 00029/22 e PPL-TC 00030/22, respectivamente, ambos encaminhados para conhecimento do Defensor Público-Geral, ora Consulente³⁷.

26.1 Naquela ocasião, o Relator da matéria, após promover uma análise profunda do assunto, manteve a interpretação dada ao inciso I do artigo 5º da Instrução Normativa nº 002/2019/TCE-RO, por considerar que a nova lei não modificou o entendimento do conteúdo normativo aprovado por esta Corte, ainda que, em primeiro momento, a redação atual dada ao inciso IV do artigo 21 da LRF, a partir de uma interpretação gramatical, dê a entender que o ato que resulta em aumento de despesa de pessoal em final de mandato deve, a qualquer tempo, ser considerado nulo, mas afastado esse posicionamento diante da necessidade de uma interpretação sistemática e teleológica da lei.

27. Portanto, muito embora a vigência da referida Instrução Normativa tenha ocorrido antes da alteração do artigo 21 da LRF pela Lei Complementar nº 173/2020, nota-se que tal modificação não comprometeu a legalidade da Decisão editada por esta Corte de Contas, até porque a redação contida no antigo parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000³⁸ foi mantida integralmente no atual inciso II do mesmo regramento legal, ora sob análise.

³⁶ “Define o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 para o exercício das competências do TCE/RO e estabelece diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação”.

³⁷ Conforme ID 1261229 do Processo nº 1498/22 e ID 1261043 do Processo nº 1501/22.

³⁸ **Redação anterior:** “Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: /.../ 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.

Parecer Prévio PPL-TC 00007/23 referente ao processo 00822/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

28. Desse modo, acompanho *in totum* o posicionamento do Ministério Público de Contas a respeito da matéria para reconhecer que, nos termos da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram, respeitadas tais premissas, violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

29. Por fim, acolho, ainda, a manifestação da Procuradoria-Geral de Contas para que seja expedida alerta ao Consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 737, de 29 de outubro de 2013, diante do que foi decidido nos autos da ADI nº 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia erga omnes – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar nº 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos.

PARTE DISPOSITIVA

30. Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, Senhor **Hans Lucas Immich** - CPF nº ***.011.800-**, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;

II – Responder a questão formulada pelo Consulente no sentido de que, nos termos da Decisão Normativa nº 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III - Alertar o Consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 737, de 29 de outubro de 2013, diante do que foi decidido nos autos da ADI nº 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar nº 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da



Proc.: 00822/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos;

IV – Dar ciência ao Consulente, ou quem o substitua legalmente, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto, do Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, do Parecer Prévio resultante;

V - Determinar ao Departamento do Pleno que **publique** esta decisão e **encaminhe imediatamente** os atos oficiais necessários para dar cumprimento aos **itens III e VI**;

VI – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.

PARECER PRÉVIO

PROCESSO: 0822/2023 – TCE-RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta acerca da correta interpretação do artigo 21, II, da Lei Federal n. 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020.
JURISDICIONADO: Defensoria Pública do Estado de Rondônia - DPE
INTERESSADO: Hans Lucas Immich – Defensor Público-Geral
CPF nº ***.011.800-**
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
SESSÃO: 6ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de abril de 2023.

CONSTITUCIONAL. ORÇAMENTÁRIO.
CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE.
ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DE
ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. DÚVIDA
ACERCA DA CORRETA INTERPRETAÇÃO DO
ART. 21, II, DA LEI FEDERAL Nº 101/2000, COM
REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR
Nº 173/2020. CARÁTER NORMATIVO.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. A vedação constante do artigo 21, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000 possui cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos que, levados a efeito nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, possam comprometer o orçamento futuro e inviabilizar as gestões seguintes.

4. Nos termos da Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram violação à vedação contida no artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Telepresencial do Pleno, realizada em 27 de abril de 2023, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Defensor Público Geral do Estado de Rondônia, Senhor Hans Lucas Immich, por unanimidade/maioria de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro **Francisco Carvalho da Silva**;

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

- 1) Nos termos da Decisão Normativa nº 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo, não configuram violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Da leitura do voto proferido pelo Relator, e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva se observa haver sido acolhida integralmente a manifestação do Ministério Público de Contas, especialmente no tocante ao disposto na Decisão Normativa n. 02/2019/TCE-RO, de 27.05.2019, a qual define o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 para o exercício das competências da Corte e estabelece diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.

Realmente, o artigo. 5º, inciso I, da referida Decisão Normativa, disciplina que os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou órgão autônomo, desde que autorizados por lei que esteja em harmonia com o texto constitucional e que tenha sido publicada antes do lapso proibitivo, não configuram, respeitadas tais premissas, violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, da parte dispositiva da decisão – *certamente por um lapso* –, não constou item específico atinente ao comando previsto no art. 5º, inc. I, da Decisão Normativa n. 02/2019/TCERO, muito embora o Parecer Prévio tenha feito alusão ao mencionado dispositivo, confira-se:

PARTE DISPOSITIVA	PARECER PRÉVIO
<p>[...] Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:</p> <p>I – Conhecer da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, Senhor Hans Lucas Immich - CPF nº ***.011.800-**, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;</p> <p>II – Alertar o Consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 737, de 29 de outubro de 2013, diante do que foi decidido nos autos da ADI nº 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia <i>erga omnes</i> – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar nº 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos;</p>	<p>O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Telepresencial do Pleno, realizada em 27 de abril de 2023, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Defensor Público Geral do Estado de Rondônia, Senhor Hans Lucas Immich, por unanimidade/maioria de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva;</p> <p>É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:</p> <p>1) Nos termos da Decisão Normativa nº 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei que esteja em harmonia com o texto constitucional e que tenha sido publicada antes do lapso proibitivo, não configuram, respeitadas tais premissas, violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

<p>III – Dar ciência ao Consulente, ou quem o substitua legalmente, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto, do Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, do Parecer Prévio resultante;</p> <p>IV - Determinar ao Departamento do Pleno que publique esta decisão e encaminhe imediatamente os atos oficiais necessários para dar cumprimento aos itens II e III;</p> <p>V – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.</p>	
--	--

Como se vê, **sob o aspecto formal**, apesar de constar nos fundamentos do voto, bem como no pré-julgamento da tese, consubstanciado no Parecer Prévio, a regra do art. 5º, inc. I, da Decisão Normativa n. 002/2019/TCERO, não se pode olvidar que a parte dispositiva do voto silenciou a respeito, motivo pelo qual deverá ser acrescentado item específico.

Quanto à indagação: “*Há violação à vedação contida no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal o mero ato administrativo de implementação de reajuste automático de subsídio de membro, previamente estabelecido/determinado/autorizado em lei complementar estadual, nos casos em que a data prevista para o reajuste venha a ocorrer durante os 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo?*”

A Lei Complementar n. 737/2013 prevê no seu artigo 1º o reajuste automático do subsídio dos Defensores Públicos, com base na majoração da remuneração dos magistrados. Há nos autos notícias de que ato normativo estadual semelhante (Lei Complementar n. 337/2006, art. 4º), abarcando o Ministério Público Estadual e a Advocacia Pública (Procuradores do Estado) foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n. 6.610/RO.

Noutro viés, não se tem notícias de que a constitucionalidade da Lei Complementar n. 737/2013, aplicável aos Defensores Públicos do Estado, teria sido questionada em sede de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, o qual detém primazia constitucional na interpretação final.

E conquanto a norma estadual similar tenha sido declarada inconstitucional, não se pode olvidar que a Lei Complementar n. 737, de 19.10.2013 permanece válida no ordenamento jurídico, irradia todos os efeitos de direito, goza de eficácia, possui força coativa, e dispõe em seu art. 1º o seguinte:

Art. 1º. Os subsídios dos Membros da Defensoria Pública do Estado serão, doravante, reajustados automaticamente nas mesmas datas, condições e percentuais aplicados aos magistrados, observando-se o disposto no inciso XI e § 11 do artigo 37 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Portanto, o ato legislativo que entrou no mundo jurídico munido da presunção de validade, enquanto não for declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, obriga todos à obediência dos seus comandos. Nesse sentido, Ronaldo Poletti, (*in* Controle da Constitucionalidade das leis, Rio de Janeiro, Forense, 1985, pág. 119) e, no mesmo entendimento, Miguel Reale (*in* Revogação e anulamento do ato administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1980, págs. 28/29).

E enquanto “*uma lei não for revogada ela tem que ser considerada válida e, enquanto for válida, não pode ser inconstitucional*” (KELSEN. Hans. Teoria Pura do Direito, tradução de João Batista Machado. 6º ed. Coimbra: Arménio Amado. 1984, p.367-368), ou seja, enquanto não for retirada do mundo jurídico, a Lei Complementar n. 737/2013 tem plena executóriedade.

No mesmo sentido: “*É preciso esclarecer que essa apreciação compreende tão-só o plano de eficácia da norma, porquanto no de validade somente o Judiciário pode adentrar. É por isso que, mesmo que aos olhos do Tribunal de Contas a norma seja inconstitucional, permanece ela incólume, enquanto o Judiciário assim não a tachar*” (Flávia Bogoni, Os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade: ponderações acerca da Súmula nº 347 do STF. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, set. 2008).

Assim, a implementação pelo Defensor Público-Geral, ora consulente, do reajuste aos membros da Defensoria Pública do Estado, ainda que realizada durante os 180 dias finais do mandato, antecede o período vedado pelo art. 21, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja data para a concessão deverá ser a mesma data de eventual reajuste dos magistrados, e cujo ato administrativo será vinculado, obedecendo ao previsto na lei (sem nenhuma margem de liberdade em sua decisão), e não discricionário (sem nenhuma liberdade de escolha ou realização pela oportunidade e conveniência).

De fato, a Lei Complementar n. 737 foi publicada 29.10.2013, ou seja, antes do período vedado, de maneira que o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias no final do mandato do consulente traduz exceção à vedação imposta pela LRF, conforme a dicção do art. 5º, inc. I, da Decisão Normativa n. 02/2019/TCERO.

Não se despreza a supremacia da Constituição Federal, mas como ressaltado anteriormente, não se vislumbra a existência de mecanismo de controle sobre a Lei Complementar em questão a identificar sua invalidade.

Ademais, uma das principais novidades da Lei n. 14.230/2021 foi o novo §8º do art. 1º que afirma que não há se falar em improbidade se a conduta do agente público for baseada em jurisprudência, ainda que posteriormente não tenha sido a que prevaleceu³⁹.

E na hipótese, a despeito de haver previsão legal válida a amparar a implementação remuneratória e/ou reajustes de subsídios dos Defensores Públicos do Estado, a mera divergência interpretativa acerca da aplicabilidade da Lei Complementar n. 737/2013, não poderá ser objeto de ação de improbidade administrativa, seja porque o STF não declarou sua inconstitucionalidade, seja porque legislador, a partir da Lei n. 14.230, de 26.10.2021 (nova Lei de Improbidade Administrativa), deixou

³⁹ Art. 1º [...] § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

claro que os atos praticados diante de dúvida razoável sobre o que é (i)lícito não configuram improbidade administrativa.

Com efeito, amparado na atividade cooperativa do julgamento colegiado e considerando a relevância da matéria objeto da consulta, acompanho o judicioso voto proferido pelo Relator, e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, **com ressalva de entendimento** para acrescentar na parte dispositiva da decisão o item II, nos seguintes termos:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, Senhor **Hans Lucas Immich** - CPF nº ***.011.800-**, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;

II – Responder a questão formulada pelo Consulente no sentido de que, nos termos da Decisão Normativa nº 02/2019/TCE-RO, os atos administrativos que implementem reajustes ou acréscimos remuneratórios levados a efeito dentro dos 180 dias finais do mandato do Chefe de Poder ou Órgão Autônomo, desde que autorizados por lei válida e publicada antes do lapso proibitivo não configuram violação à vedação contida no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – Alertar o Consulente acerca da fundada dúvida existente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei Complementar nº 737, de 29 de outubro de 2013, diante do que foi decidido nos autos da ADI nº 6.610/RO, em que o Supremo Tribunal Federal declarou – com efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* – a inconstitucionalidade de dispositivo legal com idêntica redação constante da Lei Complementar nº 337/2006, desta mesma unidade federativa, firmando-se o entendimento de que o reajuste automático de subsídios viola o artigo 37, X e XIII, da Carta Magna e a autonomia dos entes federados para a concessão de reajustes aos seus respectivos agentes públicos;

IV – Dar ciência ao Consulente, ou quem o substitua legalmente, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto, do Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, do Parecer Prévio resultante;

V - Determinar ao Departamento do Pleno que **publique** esta decisão e **encaminhe imediatamente** os atos oficiais necessários para dar cumprimento aos **itens III e IV**;

VI – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.

Estas são as declarações que reputo pertinentes.

Com as devidas vênias, é como voto.

Em 27 de Abril de 2023



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR