



Proc.: 02086/20

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 2086/20-TCE-RO
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a possibilidade de implementação de piso salarial do magistério, considerando os gastos excepcionais decorrentes da Pandemia de COVID-19
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste
INTERESSADO : Eliomar Patrício – CPF n. 456.951.802-87
Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
SESSÃO : 11ª SESSÃO ORDINÁRIA TELEPRESENCIAL, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020

EMENTA: CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE MACHADINHO D'OESTE. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO, CONSIDERANDO OS GASTOS EXCEPCIONAIS DECORRENTES DA PANDEMIA – COVID-19. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO.

1. A consulta formulada preenche os requisitos de admissibilidade, dela se conhece, nos termos do artigo 84 do RITCE/RO.

2. não se verifica óbice para a implementação do piso salarial nacional do magistério, dado que tal ato está devidamente enquadrado, de forma expressa, na exceção prevista no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, por se tratar de direito adquirido dos profissionais do magistério público da educação básica, o qual decorre de determinação legal anterior à calamidade pública ora vivenciada;

3. A adequação orçamentária, a fim de implementar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, necessário realizar ajustes para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, nos termos das regras ordinariamente estabelecidas na Lei Federal n. 4.320/64 (artigos 40 e seguintes);

4. Com fundamento no art. 5º, inciso II, da Decisão Normativa n. 002/2019-TCE-RO, o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não está enquadrado nas vedações estabelecidas no artigo 21 da LRF para os últimos 180 dias do mandato.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, na 11ª Sessão Telepresencial do Pleno, de 17 de dezembro de 2020, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/1996, combinado com o artigo 84 do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da Consulta formulada pelo Senhor Eliomar Patrício, inscrito no CPF n. 456.951.802-87, Chefe do Poder Executivo

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20

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

www.tce.ro.gov.br

1 de 19



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

Municipal de Machadinho D'Oeste, na qual requer pronunciamento desta Corte sobre a possibilidade de se (i) é possível a concessão do reajuste anual e implementação de pagamento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da COVID-19; (ii) sobre a adequação orçamentária dessa implementação com a LDO e LOA; e (iii) relativo ao enquadramento das referidas despesas nas vedações estabelecidas no artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas aos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves;

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

1. Não se verifica óbice para a implementação do piso salarial nacional do magistério, dado que tal ato está devidamente enquadrado, de forma expressa, na exceção prevista no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal n. 173/2020, por se tratar de direito adquirido dos profissionais do magistério público da educação básica, o qual decorre de determinação legal anterior à calamidade pública ora vivenciada;

2. No que tange à possibilidade de adequação orçamentária, a fim de implementar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, será permitido realizar ajustes para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, nos termos das regras ordinariamente estabelecidas na Lei Federal n. 4.320/64 (artigos 40 e seguintes), cabendo ao Executivo observar as exigências legais quanto ao planejamento orçamentário, não servindo a omissão na devida previsão, a tempo e modo, de tais gastos obrigatórios por força de lei nacional de há muito vigente, como justificativa para eximir-se do cumprimento do piso remuneratório em referência;

3. Com fundamento no art. 5º, inciso II, da Decisão Normativa n. 002/2019-TCE-RO, o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não está enquadrado nas vedações estabelecidas no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal para os últimos 180 dias do mandato.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Benedito Antônio Alves (Relator); o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, 17 de dezembro de 2020

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



Proc.: 02086/20

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 2086/20-TCE-RO
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a possibilidade de implementação de piso salarial do magistério, considerando os gastos excepcionais decorrentes da Pandemia de COVID-19
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste
INTERESSADO : Eliomar Patrício – CPF n. 456.951.802-87
Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
SESSÃO : 11ª SESSÃO ORDINÁRIA TELEPRESENCIAL, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Senhor Eliomar Patrício, Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste, o qual requer pronunciamento desta Corte, *in verbis*:

Partindo desse pressuposto, em tese, formula-se a seguinte possibilidade:

1. Com base na Lei Federal Complementar n. 173/2020, em especial no artigo 8º, em tese, seria possível a concessão de implementação do piso do magistério mesmo em meio a calamidade enfrentada?
2. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, seria possível, em tese, a concessão de implementação do piso do magistério sem a previsão dessa implementação na LOA e LDO?
3. Com base nas limitações legais de fim de mandato, Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, em tese, seria possível a implementação do piso do magistério dentro do período de 180 dias do processo eleitoral?

2. Ressalte-se que a Consulta se faz acompanhar do Parecer Jurídico subscrito pela Procuradora-Geral do Município de Machadinho D'Oeste-RO, Senhora Larissa Aléssio Carati, OAB-RO n. 6613 (ID 927510), conforme estabelece o art. 84, § 1º, do RITCRO.

3. Em juízo de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática DM-0149/2020-GCBAA (ID 931572), esta Relatoria verificou que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, insculpidos nas normas organizacionais e regimentais *interna corporis*, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, bem como acompanhada de Pareceres da Procuradoria Jurídica daquele Município, nos termos do artigos 84 e 85, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer, em obediência ao artigo 230, III, todos do Regimento Interno desta Corte.

4. O Órgão Ministerial de Contas, ao se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer n. 0248/2020-GPGMPC (ID 963549), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, *in verbis*:

3 - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas no sentido de que o egrégio Tribunal Pleno:

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

3 de 19



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

I – preliminarmente, conheça da presente Consulta, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade exigidos para a espécie;

II – no mérito, responda os questionamentos formulados com os seguintes entendimentos:

a) quanto ao primeiro quesito, não se visualiza óbice para a implementação do piso salarial nacional do magistério, dado que tal ato está devidamente enquadrado, de forma expressa, na exceção prevista no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, por se tratar de direito adquirido dos profissionais do magistério público da educação básica, o qual decorre de determinação legal anterior à calamidade pública ora vivenciada;

b) quanto ao segundo quesito, no que tange à possibilidade de adequação orçamentária, a fim de implementar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, será permitido realizar ajustes para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, nos termos das regras ordinariamente estabelecidas na Lei n. 4.320/64 (artigos 40 e seguintes), cabendo ao Executivo observar as exigências legais quanto ao planejamento orçamentário, não servindo a omissão na devida previsão – a tempo e modo - de tais gastos obrigatórios por força de lei nacional de há muito vigente, como justificativa para eximir-se do cumprimento do piso remuneratório em referência;

c) quanto ao terceiro quesito, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Decisão Normativa n. 002/2019-TCE-RO, o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não está enquadrado nas vedações estabelecidas no artigo 21 da LRF para os últimos 180 dias do mandato;

III – tendo em vista a relevância e abrangência do objeto da Consulta, seja dada ciência do Parecer Prévio a ser exarado não apenas ao consultante, mas ao Sr. Governador do Estado, a todos os Prefeitos municipais e aos Presidentes das Câmaras Municipais, sem prejuízo de ampla divulgação pelos canais de comunicação social disponíveis.

É como opino.

É o necessário escorço.

VOTO
CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

DO JUÍZO DE PRELIBAÇÃO

5. O juízo prelibatório positivo exige o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

6. *In casu*, a Consulta, deve obedecer o preenchimento de requisitos da legislação *interna corporis*, prevista nos 84 e 85, do Regimento Interno desta Corte, *ipsis verbis*:

Art. 84. As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 19



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

Estado, Procurador Geral de Justiça Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 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.

7. A referida consulta foi formulada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste, autoridade legitimada, nos termos do artigo 84 do RITC, protocolizada em 13.08.2020, (ID 927510) acompanhada do Parecer n. 327/2020, subscrito pela Procuradora-Geral daquela municipalidade, Larissa Aléssio Carati e do Parecer Técnico da lavra do Controlador Geral, Márcio Brune Christo.

8. Por meio da Decisão Monocrática DM-0149/2020-GCBAA (ID 931572), verifiquei que a mesma preenchia os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, insculpidos nas normas deste Tribunal de Contas, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, razão pela qual foi conhecida.

DO JUÍZO DE DELIBACÃO

9. Como visto em linhas precedentes o Consulente requer pronunciamento desta Corte, em suma, sobre a possibilidade de concessão do reajuste anual e implementação de pagamento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da COVID-19, a adequação orçamentária e o enquadramento nas vedações estabelecidas no artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas aos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder.

10. *Ab initio*, releva sublinhar que esse Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, mediante a Decisão Normativa n. 002/2019-TCE-RO, definiu o conteúdo, o sentido e o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar Federal n. 101/00 para o exercício de suas competências e estabeleceu diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.

11. Conforme disposto no art. 5º da referida Decisão Normativa constituem exceções à regra prevista no art. 21 da Lei Complementar n. 101/2000 as seguintes despesas com pessoal, ainda que decorrentes de atos editados no período vedado: **I - acréscimos salariais decorrentes de lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado “crescimento vegetativo da folha”;** **II - realizadas para o fim de cumprir o piso nacional do magistério;** **III - realizadas para cumprir o limite mínimo de despesa com o magistério (art. 60, 5º, do ADCT e arts. 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/07);** **IV - decorrentes de decisões judiciais ou do Tribunal de Contas;** **V – realizadas para atender programas da União, desde que o ato de cooperação tenha sido subscrito anteriormente ao**



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

período vedado; e VI – realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada.

12. Instado a se manifestar nos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0248/2020-GPGMPC, da lavra do E. Procurador Geral Adilson Moreira de Medeiros assinalou que no mérito, se responda a consulta formulada com os seguintes entendimentos: **a) quanto ao primeiro quesito, não se visualiza óbice para a implementação do piso salarial nacional do magistério, dado que tal ato está devidamente enquadrado, de forma expressa, na exceção prevista no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, por se tratar de direito adquirido dos profissionais do magistério público da educação básica, o qual decorre de determinação legal anterior à calamidade pública ora vivenciada; b) quanto ao segundo quesito, no que tange à possibilidade de adequação orçamentária, a fim de implementar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, será permitido realizar ajustes para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, nos termos das regras ordinariamente estabelecidas na Lei n. 4.320/64 (artigos 40 seguintes), cabendo ao Executivo observar as exigências legais quanto ao planejamento orçamentário, não servindo a omissão na devida previsão – a tempo e modo - de tais gastos obrigatórios por força de lei nacional de há muito vigente, como justificativa para eximir-se do cumprimento do piso remuneratório em referência; c) quanto ao terceiro quesito, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não está enquadrado nas vedações estabelecidas no artigo 21 da LRF para os últimos 180 dias do mandato.**

13. Desta forma, analisando os questionamentos formulados pelo Consulente consinto *in totum* com o posicionamento adotado pelo E. Procurador Geral Adilson Moreira de Medeiros, mediante o Parecer n. 0248/2020-GPGMPC, ID 963549, razão pela qual, com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, valho-me da técnica da motivação *aliunde* ou *per relationem*, a qual encontra guarida tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, para transcrever *in litteris* o Parecer Ministerial (fls. 18/54, ID 963549), naquilo que é pertinente, cujos fundamentos integralmente adoto como razões de decidir:

2.1 - Da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica durante a pandemia

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece rígidas regras e limitações para os gastos públicos, em ordem a preservar seus objetivos fundamentais, quais sejam, a responsabilidade na gestão fiscal, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, consoante dispõe o §1º do artigo 1º da Lei Complementar n. 101/2000, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

6 de 19



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

consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Destaque nosso).

Dados os relevantes valores tutelados pela LRF, a inobservância de seus preceitos e limitações sujeita os titulares de Poderes e órgãos autônomos a sanções de natureza civil, administrativa e penal, além de submeter o respectivo ente a graves restrições previstas na própria norma.

Por outro lado, o legislador não descuidou das situações excepcionais que exigem ações imediatas por parte dos gestores, flexibilizando, nesse contexto, os parâmetros vigentes em tempos ordinários e admitindo a utilização de meios ágeis e apropriados à realidade excepcional, o que ocorre, por exemplo, quando há o reconhecimento do estado de calamidade pública, consoante dispõe o art. 65 da Lei Complementar n. 101/2000.¹

Deste modo, a conduta do gestor durante as crises, como a ora vivenciada, deve observar os parâmetros legais extraordinários editados para viabilizar o alcance de resultados que amenizem o sofrimento da população, causando o menor impacto possível nas finanças estatais.

Tendo em vista, exatamente, o cenário nacional de pandemia, a União editou a Lei Complementar n. 173/2020, a qual “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, e dá outras providências”.

A referida norma contempla iniciativas voltadas ao enfrentamento da situação calamitosa, a exemplo do repasse de recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios, suspensão do pagamento de dívidas contratadas com a União, negociação de empréstimos, entre outras (art. 1º).

Além disso, no que toca às despesas públicas, estabelece, por um lado, um tratamento diferenciado àquelas voltadas ao combate à situação de calamidade pública e, por outro lado, enrijece severamente as possibilidades de criação ou expansão de despesas que não estejam voltadas a tal mister (arts. 7º e 8º).

O art. 8º da norma em voga elenca um rol de condutas vedadas aos gestores, as quais devem ser observadas até 31 de dezembro de 2021, *in verbis*:

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

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

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

¹ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) [...] III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à



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

calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO). (Sublinhei).

Com efeito, o primeiro questionamento trazido pelo consulente está circunscrito ao inciso I do artigo acima transliterado, pelo que requer esclarecimento quanto à possibilidade de implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica durante a pandemia ora experimentada.

Como se vê, o legislador faz ressalva que os atos ali elencados apenas podem ser praticados no interregno assinalado no *caput* se “**derivado[s]** de sentença judicial transitada em julgado ou **de determinação legal anterior à calamidade**”, resguardando, dessa forma, o disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que determina que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

É sabido que a calamidade pública foi reconhecida no país em 20 de março de 2020,² sendo este o marco temporal a ser considerado para fins de aplicação da restrição em voga, tendo em vista que os repasses a título de socorro financeiro são oriundos da União, devendo, até mesmo por uma questão de isonomia federativa, ser observado o momento em que o ente repassador declarou estado de calamidade pública.

Assim, após essa data, não é permitida a edição de lei autorizativa de benefícios, reajustes ou qualquer vantagem remuneratória, aplicando-se a restrição do art. 8º, I, da Lei Complementar n. 173/2020 a todas as proposições em tramite ou pendentes de sanção.

Pois bem.

Visto que a obrigatoriedade da implementação do piso remuneratório do magistério trata-se de direito (adquirido) que decorre da Lei Federal n. 11.738/2008, tem-se que tal medida está devidamente enquadrada na hipótese excepcional consignada no art. 8º, I, da Lei Federal n. 173/2020, dado que o ato autorizativo (lei formal de caráter nacional) fora editado antes do reconhecimento da situação emergencial que ora se enfrenta.

Nessa linha, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e o Ministério Público de Contas daquela unidade federativa expediram a Recomendação Conjunta TCE/MPCO n. 09/2020, a fim de recomendarem a todos os titulares de Poderes a respeito da necessidade de implementar o piso salarial do magistério, por decorrer de determinação legal anterior à calamidade, ora instalada, senão vejamos:

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA TCE/MPCO Nº 09/2020 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE/PE e o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – MPCO/PE, por deliberação dos membros, por intermédio de seus representantes legais abaixo assinados, no uso de suas atribuições institucionais, que lhe são conferidas pela Constituição Federal, com o detalhamento constante da Lei Estadual nº 12.600/2004 – LOTCE/PE e alterações e da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco, art. 10, inciso IV:

[...]

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2

² O Brasil reconheceu o estado de calamidade pública em 20.03.2020, mediante o Decreto Legislativo n. 06/2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em 23.10.2020.

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20

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

(Covid-19), proibiu a concessão de aumentos e de benefícios de qualquer natureza em favor de servidores e empregados públicos, até 31 de dezembro de 2021;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 excluiu do alcance de sua proibição de concessão de aumentos e vantagens aqueles que sejam decorrentes de determinação legal anterior à calamidade pública (20/03/2020);

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 permitiu a criação e majoração de auxílios, vantagens, abonos ou benefícios de qualquer natureza aos profissionais de saúde e de assistência social neste período, mas desde que esteja relacionada a medidas de combate à calamidade pública e que sua vigência e efeitos não ultrapassem sua duração;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 determinou que o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica fosse revisado anualmente, no mês de janeiro, e a Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018 fixou o piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, constituindo-se em determinações legais anteriores à calamidade pública e, portanto, excluídas das proibições fixadas na Lei Complementar nº 73, de 27 de maio de 2020;

Resolvem expedir **RECOMENDAÇÃO** aos titulares dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a todos os seus órgãos, bem como ao do Ministério Público do Estado de Pernambuco, no sentido de:

1. observar a proibição legal de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder e de órgão, servidores e empregados públicos e militares, até 31 de dezembro de 2021;

2. observar a proibição legal de criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, até 31 de dezembro de 2021, ressalvada a situação abaixo:

2.1 apenas quando relacionados a medidas de combate à calamidade pública nacional e com duração temporária que não ultrapasse a sua duração, podem ser criados ou majorados os benefícios especificados no item “2” desta Recomendação, exclusivamente para os profissionais de saúde e de assistência social.

3. efetivar a implementação do piso salarial profissional nacional para os (i) profissionais do magistério público da educação básica, (ii) Agentes Comunitários de Saúde e (iii) Agentes de Combate às Endemias, mediante a instituição de abono ou vantagem pessoal nominalmente identificada, sem que esta tenha repercussão na remuneração dos demais profissionais que não esteja abaixo do piso nacional, mesmo que haja previsão indexadora em plano de cargos e salários local, **por decorrerem de determinações legais anteriores à calamidade, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 e Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006 (Destaque nosso).**

Embora a implementação do piso salarial demande a edição de lei específica local, destaca-se que tal ato trata-se apenas da instrumentalização da concessão de um direito já resguardado pelo ordenamento jurídico, não excluindo, com isso, a obrigatoriedade desses profissionais serem beneficiados, inclusive quanto às devidas atualizações legalmente previstas.

Isso porque a Constituição Federal em seu artigo 206, VIII, parágrafo único, atribui à União competência para legislar sobre tal categoria, de forma que as disposições da lei



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

nacional torna impositiva a observância de seus preceitos em benefício dos profissionais da educação básica de qualquer ente político.³

Outrossim, não se vislumbra que as medidas de isolamento social e a crise provocada pela pandemia tenham causado impacto substancial nas finanças públicas dos municípios do Estado de Rondônia até o momento, o que se explica, em parte, pelos expressivos valores recebidos da União, à título de auxílio financeiro, por força do que estabelece a própria Lei Complementar n. 173/2020, pelo que, em tese, não haveria impedimento para a devida implementação do piso remuneratório em questão sob tal pretexto.

Assim, este Órgão Ministerial entende que a obrigação de implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, está devidamente enquadrada na excepcionalidade constante no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, dado que tal direito decorre de determinação legal anterior à calamidade, não se vislumbrando óbice para sua efetivação.

É certo que eventuais descumprimentos do limite de gastos com pessoal motivados pela implementação do piso remuneratório nacional, por não se tratar de ato de vontade do gestor, mas de cumprimento de obrigação legal expressamente ressalvada, não terá o condão de conduzir à responsabilização do Prefeito, desde que demonstrada a adoção das medidas de recondução das despesas, também de observância cogente, previstas na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 23)⁴ e na Constituição Federal (artigo 169).⁵

2.2 - Da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica sem previsão na Lei Orçamentária Anual

Em que pese o consulente não tenha indicado qualquer dispositivo legal ou regulamentar cuja aplicação estaria a lhe suscitar dúvidas, do exame da inicial, observa-se que o Prefeito intenta o pronunciamento desse Tribunal de Contas acerca da possibilidade de abertura de crédito adicional, alterando-se a Lei Orçamentária Anual, a fim de implementar o piso salarial do magistério, matéria regida pelo art. 40 e seguintes da Lei n. 4.320/64.

Como é sabido, o orçamento anual para que cumpra seus objetivos, deve obedecer a certo nível de rigidez ao traduzir ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações excessivas do orçamento em meio à execução, de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

A respeito da matéria em voga, importante trazer à baila os ensinamentos de Harrison Leite, senão vejamos:

Desse modo, e na linha do art. 22 da Lei n. 4.320/64, a proposta do Executivo encaminhada ao Legislativo será acompanhada de mensagem que contém exposição circunstanciada da situação econômico-financeira e da política econômica, justificativas da receita e da despesa, bem como tabelas explicativas das receitas

³ Nesse sentido Parecer Prévio n. 23/2010 – Pleno. Processo n. 3244/2009. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Data da Sessão: 30.09.2010.

⁴ Lei Complementar n. 101/2000: Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição..

⁵ Constituição Federal, Art. 169: (...).



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

estimadas e das receitas fixadas. Quando da fixação das despesas, deve-se entendê-la como o “direcionamento das receitas públicas para cumprimento das diversas finalidades estatais, atribuindo verbas a cada uma das diversas dotações orçamentárias, desdobrando-se cada uma delas em vários elementos de despesas, atendendo ao princípio da transparência orçamentária e possibilitando a fiscalização e o controle eficiente dos gastos públicos pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas”.

Tudo deve ser minimamente pensado e justificado, a fim de que não haja frustração de receita, tampouco inexecução de despesa.⁶

Com efeito, tem-se que a projeção de receitas e toda a fixação de despesas governamentais devem ser retratadas no orçamento anual, sem qualquer exceção (princípio da universalidade), o que deflui da própria conceituação do orçamento público, à luz da previsão constitucional da Lei Orçamentária Anual (art. 165, §5º, da CF/88).

Todavia, não se pode olvidar que a lei orçamentária anual poderá conter créditos adicionais (art. 40, da Lei n. 4.320/64)⁷, uma vez que durante a execução orçamentária alguns ajustes podem ser realizados, “até porque é impossível que previsões humanas, normalmente imperfeitas, antevejam com precisão todas as receitas e todas as despesas que se sucederão no exercício subsequente.”⁸

Os créditos adicionais, nos termos do que dispõe o art. 41 da Lei n. 4.320/64, classificam-se em: (i) créditos suplementares; (ii) créditos especiais; e (iii) créditos extraordinários. Os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, dependendo da existência de recursos disponíveis, precedida de exposição justificativa (art. 41, I e art. 43, da Lei n. 4.320/64). Os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, sendo imprescindível, para a sua abertura, a existência de recursos disponíveis, com uma exposição de motivos que a justifique (art. 41, II e art. 43, da Lei n. 4.320/64). Já os créditos extraordinários são aqueles destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes, em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 41, III, da Lei n. 4.320/64).

À guisa de reforço, ressalta-se que pelo fato dos créditos suplementares e especiais dependerem da existência de recursos disponíveis para sua abertura, com a necessária justificativa, o legislador estabeleceu as fontes de recursos para a aberturas de tais créditos, conforme observa-se no art. 43, §1º, da Lei n. 4.320/64, senão vejamos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

⁶ LEITE. Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 162.

⁷ Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

⁸ LEITE. Harrison. Op. cit. p. 127.



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

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

A propósito, importante lembrar que os créditos adicionais seguem o mesmo rito da Lei Orçamentária Anual no que tange à sua apreciação e votação (art. 166, da CF/88), cujo ato de abertura deve indicar a importância, a espécie e a classificação da despesa (art. 46 da Lei n. 4.320/64), o qual estará evitado de ilegalidade em caso de ausência de um desses requisitos.

Outrossim, as despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual terão vigência limitada ao exercício financeiro em que forem autorizadas, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos créditos especiais e extraordinários, conforme preceitua o art. 45 da Lei n. 4.320/64.

Acerca da possibilidade de realizar ajustes orçamentários, durante a execução do orçamento, previsto na Lei Orçamentária Anual, colaciona-se recente julgado dessa Corte de Contas, *in verbis*:

CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. FLEXIBILIZAÇÃO DO ART. 70, INCISOS II e V DA LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EXERCÍCIO FINANCEIRO. CALENDÁRIO ESCOLAR. NÃO SE VINCULAM. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. POSSIBILIDADE.

1. O princípio da legalidade deve ser observado pela Administração Pública, consoante art. 37, *caput* do texto constitucional, exigindo que toda e qualquer atividade deve estar estritamente vinculada à lei.

2. Circunstâncias Adversas não desobrigada a Administração Pública a aplicar os recursos na execução de despesas de acordo com os ditames contidos no art. 70 da LDB visando o atingimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da CF na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências).

3. O art. 70 da LDB, em seus incisos II e V, não precisa ser flexibilizado para atender as necessidades dos ambientes escolares com o retorno às aulas, uma vez que os gastos com aquisição de bens e contratação de serviços imprescindíveis para a segurança dos alunos, profissionais da educação e demais servidores são plenamente contemplados para os fins de aferição do limite constitucional previsto no artigo 212 da CF/88.

4. O exercício financeiro não se vincula ao calendário escolar, mas às regras do ciclo orçamentário definidas pelo sistema integrado de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

5. É possível que durante a execução do orçamento, previsto na Lei Orçamentária Anual, constatar a necessidade de fazer ajustes para cobrir despesas não previstas ou com previsão insuficiente, para fazer frente a situações emergenciais, inesperadas e imprevisíveis, cabe ao Poder Executivo, seguindo todas as exigências constitucionais e legais, quanto ao planejamento orçamentário, propor as adequações que entender necessárias, com as respectivas exposições de motivos. (PPL-TC n. 14/2020. Processo n. 1804/20. Relator Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. 9ª Sessão Virtual do Pleno, de 21 a 25 de setembro de 2020) (Destaque nosso).

De se destacar que, por se tratar de despesa plenamente previsível, haja vista se tratar de obrigação legal de há muito estabelecida no ordenamento jurídico, não se justifica a não

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20

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

www.tce.ro.gov.br

13 de 19



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

inclusão dos necessários créditos na LOA, o que não pode ser invocado como justificativa para o descumprimento do piso remuneratório do magistério, sob pena de configurar-se odioso *venire contra factum proprium*.

Nesse passo, no que toca à abertura de crédito adicional objetivando a implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, esta Procuradoria-Geral não vislumbra, pelas razões até aqui expostas, qualquer óbice quanto aos necessários ajustes na lei orçamentária para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, em observância regras ordinariamente consignadas na Lei n. 4.320/64, antes mencionadas.

2.3 – Da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica nos 180 dias anteriores ao final do mandato

Embora o consulente não tenha indicado, mais uma vez, os dispositivos legais ou regulamentares sobre os quais recaem suas dúvidas, depreende-se da leitura da peça exordial que o gestor requer manifestação da Corte acerca da possibilidade de implementação do piso remuneratório em favor dos profissionais da educação no período a que se refere o art. 21 da LRF, que dispõe sobre a nulidade de atos que acarretem aumento da despesa com pessoal praticados nos últimos 180 dias do mandato.

Pois bem.

O art. 21 da LRF, alterado recentemente pela Lei n. 173/2020, a qual, como dito alhures, estabelece o Programa Federativo de enfrentamento ao Coronavírus, prevê que os atos que provoquem aumento dos gastos com pessoal no período compreendido entre 05 de julho a 31 de dezembro, encontram-se eivados de nulidade absoluta,⁹ *litteris*:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

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

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

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

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

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

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

⁹ Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão nulidade de pleno direito, aplicada à espécie, é utilizada quando a própria lei já define, com precisão, os vícios que atingem o ato, gerando nulidade que cabe à autoridade competente apenas declarar, independentemente de provocação. Não se trata de nulidade relativa, passível de convalidação, mas de nulidade absoluta. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Coord. Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 204.



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

- a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
- b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

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

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

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

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

Como se vê, a Lei Complementar n. 173/2020 ampliou, de modo geral, as restrições dantes consignadas na redação original do artigo acima transcrito, pelo que os entes públicos, além de obedecerem aos limites máximos estabelecidos para os gastos com pessoal, não poderão expedir atos que provoquem aumento de tal despesa nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder ou órgão, como já ocorria, incluindo aqueles atos que possam prever parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao fim do referido mandato, sob pena de nulidade.

Tais proibições objetivam o controle do endividamento público, precipuamente com relação às despesas obrigatórias de caráter continuado, diante da possibilidade da prática de condutas em final de mandatos eletivos que possam comprometer a gestão vindoura, devendo ser examinadas em conjunto com as demais disposições previstas na LRF, as quais disciplinam os gastos com pessoal, especialmente aquelas constantes nos arts. 16 a 20, à luz do disposto no art. 1º da referida norma.

Trata-se, todavia, de dispositivo assaz controverso e que, por isso mesmo, deve ser interpretado *cum grano salis*, notadamente tendo em vista o entendimento consolidado nessa egrégia Corte de Contas no sentido de que, malgrado não constem expressamente do texto legal, existem exceções a tal preceito.

Com efeito, na visão do Ministério Público de Contas, a vedação prevista no art. 21 da LRF, deve ser interpretada de forma sistemática e integrada com o que se encontra posto na Constituição Federal, mormente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, legitimidade e eficiência.

Interpretação contrária resultaria em “reduzir o mandato dos gestores em seis meses, haja vista que, a partir daí, nada mais caberia gerir, restando ao administrador somente manter o *status quo ante*”¹⁰, o que não é consentâneo com a *mens legis*¹¹ do dispositivo, porque inviabiliza a consecução dos objetivos e metas públicas da Administração.

¹⁰ SCHMITT, Rosane Heineck, 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.

¹¹ 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 Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20



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

Nesse ponto, importante trazer a lume, a lição da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

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** (Destaque nosso).

O elemento que legitimará a edição de tais atos será, sempre, a urgente satisfação do interesse público e do dever de não paralisar a Administração Pública, sendo imprescindível que sejam amplamente motivados, de modo que reste configurada a legitimidade e moralidade da despesa, sobretudo diante das dificuldades provocadas pela pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, há entendimento sedimentado nessa Corte de Contas no sentido de que, na hipótese de não haver majoração proporcional da despesa com pessoal, é possível a expedição de atos de que trata o artigo em voga nos últimos 180 dias de mandato, observadas as restrições impostas pela lei eleitoral.

Isso porque, a aferição do cumprimento da referida norma de final de mandato deve passar pela avaliação do incremento proporcional dos gastos e, diante de eventual redução da RCL, pela aferição proporcional, seguida de avaliação do aumento nominal de recursos empregados.¹²

Em outras palavras, mesmo que o ato represente aumento nominal de despesas, não poderá ensejar acréscimo proporcional, sendo necessário, para que assim ocorra, que esteja fundamentado no crescimento da receita ou quaisquer outras formas de redução da despesa com pessoal que possam compensar o acréscimo nominal havido.

Por outro lado, havendo acréscimo proporcional, verifica-se se este decorreu de atos que geraram incremento nominal injustificado, hipótese em que estaria configurada a irregularidade do ato, com fundamento no art. 21 da LRF.

Nesse passo, essa Corte de Contas estabeleceu expressamente, por meio do art. 5º da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, que constituem exceções à regra prevista no art. 21 da Lei Complementar n. 101/2000, ainda que decorrentes de atos editados no período vedado, as seguintes despesas com pessoal:

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.

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.

¹² Nesse sentido ver Processo n. 1481/2013. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto e Processo n. 2999/2018. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.

Parecer Prévio PPL-TC 00046/20 referente ao processo 02086/20

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

www.tce.ro.gov.br

16 de 19



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

Em tais casos, o aumento da despesa com pessoal encontra-se plenamente justificado, pois não se trata de ato de vontade do gestor, senão que cumprimento de obrigação legal, observando-se, contudo, o limite máximo a que se refere o art. 20 da Lei Complementar n. 101/2000 ou, em caso de extrapolação, a obrigatória adoção das medidas de recondução dantes mencionadas.

Por tais fundamentos, portanto, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não se enquadra nas vedações estabelecidas no artigo 21 da LRF para os últimos 180 dias do mandato, dado que está inserido no rol das exceções constantes no art. 5º da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, conforme acima demonstrado. [sic]

14. *Ex positis*, convergindo com entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 0248/2020-GPGMPC (ID 963549), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, com o qual comungo *in totum*, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário, o seguinte **VOTO**:

I - CONHECER da Consulta formulada pelo Senhor Eliomar Patrício, inscrito no CPF n. 456.951.802-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste, visto preencher os requisitos de admissibilidade, nos termos do artigo 84 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

II - NO MÉRITO, com esteio na *ratio decidendi* expendida ao longo do voto, responder aos questionamentos formulados pelo Consulente, quais sejam: **(i)** se é possível a de concessão do reajuste anual e implementação de pagamento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da COVID-19; **(ii)** sobre a adequação orçamentária dessa implementação com a LDO e LOA; e **(iii)** relativo ao enquadramento das referidas despesas nas vedações estabelecidas no artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas aos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder.

III - DAR CONHECIMENTO, desta decisão, ao Consulente, ao Excelentíssimo Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia; aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituí-los ou sucedê-los legalmente, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cujo Relatório, Voto e Parecer Prévio em seu inteiro teor estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

IV - REMETER os autos, após cumpridas as formalidades de praxe, ao Departamento do Pleno, para adoção das providências de sua alçada, e conseqüente arquivamento definitivo, sem extração de cópias, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

É como voto.



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

DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor **ELIOMAR PATRÍCIO**, Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho D'Oeste, acerca das seguintes questões: “a) com base na Lei Federal Complementar n. 173/2020, em especial no artigo 8º, em tese, seria possível a concessão de implementação do piso do magistério mesmo em meio a calamidade enfrentada?; b) com base na Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, seria possível, em tese, a concessão de implementação do piso do magistério sem a previsão dessa implementação na LOA e LDO?; c) com base nas limitações legais de fim de mandato, Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, em tese, seria possível a implementação do piso do magistério dentro do período de 180 dias do processo eleitoral?”.

2. Como foi bem delineado pelo eminente Relator que, em seu voto, acolhe a manifestação do MPC, este Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio da Decisão Normativa n. 002/2019-TCE-RO, definiu o conteúdo, o sentido e o alcance do conteúdo prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar Federal n. 101/00, para o exercício de suas competências e estabeleceu diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação.

3. O *Parquet* de Contas opinou que consulta fosse respondida nos moldes seguintes, o que foi integralmente anuído pelo Relator do Processo, senão vejamos: “*a) quanto ao primeiro quesito, não se visualiza óbice para a implementação do piso salarial nacional do magistério, dado que tal ato está devidamente enquadrado, de forma expressa, na exceção prevista no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, por se tratar de direito adquirido dos profissionais do magistério público da educação básica, o qual decorre de determinação legal anterior à calamidade pública ora vivenciada; b) quanto ao segundo quesito, no que tange à possibilidade de adequação orçamentária, a fim de implementar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, será permitido realizar ajustes para fazer frente a despesas não previstas ou com previsão insuficiente, nos termos das regras ordinariamente estabelecidas na Lei n. 4.320/64 (artigos 40*



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

seguintes), cabendo ao Executivo observar as exigências legais quanto ao planejamento orçamentário, não servindo a omissão na devida previsão – a tempo e modo - de tais gastos obrigatórios por força de lei nacional de há muito vigente, como justificativa para eximir-se do cumprimento do piso remuneratório em referência; c) quanto ao terceiro quesito, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, o ato de implementação do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica não está enquadrado nas vedações estabelecidas no artigo 21 da LRF para os últimos 180 dias do mandato”.

4. Em relação à temática posta e aos deslindes dela decorrentes, já me posicionei, por ocasião da apreciação dos autos do Processo n. 2.999/2018-TCER, de minha relatoria, e n. 1.804/2020 – TCER, da relatoria do Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**.

5. Desse modo, orientado pela coerência, integridade e estabilização das decisões deste Tribunal, porque ausente singularidade e com o olhar fito na inafastável segurança jurídica, **CONVIRJO**, às inteiras, com o eminente Relator, **Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES**, para o fim de se conhecer a presente Consulta, preliminarmente, e, no mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio anexo ao Voto.

É como voto.

Em 17 de Dezembro de 2020



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR