



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008, oferecer

### **REPRESENTAÇÃO** **com pedido de provimento liminar cautelar** ***inaudita altera parte***

Em face de **Edmilson Meireles de Oliveira**, Prefeito de Irupi, conforme adiante aduzido.

#### **I – DOS FATOS**

O Ministério Público de Contas instaurou procedimento administrativo (protocolo TC-15348/2021-3), por meio da portaria de instauração n. 003/2021, para acompanhamento da observância pelos órgãos e poderes do estado e municípios do disposto no art. 8º, incisos I, II, III, IV e VI, da LC 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 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Por meio do ofício n. 057/2021 o Prefeito de Irupi foi notificado por este *Parquet* de Contas para apresentar esclarecimentos a respeito da publicação da Lei n. 987, de 10 de agosto de 2020, que “*altera o Anexo III da Lei n. 542/2008*”, acrescentando duas vagas no quantitativo de cargos comissionados de Educador Social, em razão da vedação expressa no art. 8, incisos II e VII, da LC n. 173/2020.



Ao Protocolo n. 16616/2021-3, Edmilson Meireles de Oliveira, Prefeito de Irupi, juntou documentação com esclarecimentos sobre a referida legislação, informando que as “*vagas foram criadas para atender ao Programa Específico da Assistência Social, especificamente ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito de Santa Cruz, com o intuito de expandir os atendimentos às famílias nesse momento de pandemia, que afeta diretamente a população, especialmente no que tange à convivência e os vínculos existentes entre os membros das famílias*”, e que os custos do programa são pagos com recursos provenientes do Governo Federal.

Não obstante, a LC n. 173/2020 somente admitiu a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa para medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, bem como a criação de despesa obrigatória de caráter continuado no caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, o que não é o caso da lei municipal.

Assim, pode-se constatar dos fatos acima descritos a prática de ato com grave violação à Lei n. 173/2020, conforme será demonstrado nesta representação.

## II – DO DIREITO

### II.1 – DA VIOLAÇÃO À NORMA LEGAL

Consoante se depreende do art. 8º, inciso II, da LC n. 173/2020, “*os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de [...] criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; [...] criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º.*”

Contudo, o Executivo de Irupi publicou a Lei n. 987, de 10 de agosto de 2020, que “*altera o Anexo III da Lei n. 542/2008*”, alterando de 2 para 4 o quantitativo de vagas de Educador Social.



**LEI Nº 987, DE 10 DE AGOSTO DE 2020**

**ALTERA O ANEXO III DA LEI Nº 542/2008.**

O **PREFEITO MUNICIPAL DE IRUPI, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições legais, tendo a Câmara Municipal aprovado, para efeitos formais, sanciona a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica o quantitativo de vagas para Educador Social do [Anexo III da Lei Municipal nº 542/2008](#) alterado de 02 (dois) para 04 (quatro):

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal de Irupi, Estado do Espírito Santo, aos 10 (dez) dias do mês de agosto de 2020.

**EDMILSON MEIRELES DE OLIVEIRA  
PREFEITO MUNICIPAL DE IRUPI-ES**

*Este texto não substitui o original publicado e arquivado na Câmara Municipal de Irupi.*

É certo que a calamidade pública vivenciada afetou o território nacional e ultrapassou os limites da saúde, alcançando danos de ordem econômica e social nos municípios e estados.

Isso porque o cenário de pandemia implica na queda de arrecadação das entidades e no aumento de despesas não previstas no orçamento ordinário dos entes federativos, exigindo do gestor público a utilização do princípio da prudência e da razoabilidade, priorizando-se gastos para enfrentamento à situação de emergência.

Acerca da proibição de aumento de despesas com pessoal até 31/12/2021, esta egrégia Corte de Contas já se manifestou em diversas oportunidades, emitindo pareceres em consulta de caráter normativo, senão vejamos:

**PARECER EM CONSULTA TC-003/2021-8**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do plenário, em:

1.1. CONHECER a consulta para RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

1.1.1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;



1.1.2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal;

1.1.3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, 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, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF.

1.1.4 Devem também ser observadas as disposições da Lei 9.504/1997, especialmente a constante do inciso VIII do artigo 73 que veda, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição a partir de cento e oitenta dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, ressaltando que ao chegar o prazo de cento e oitenta dias antes do final do mandato deverão ser seguidas as regras da LRF que são mais rigorosas e proibem qualquer forma de aumento de despesas com pessoal.

1.2. REVOGAR o Pareceres em Consulta 46/2004 e o item “b” do Parecer em Consulta 10/2011;

### **PARECER EM CONSULTA TC-17/2020-1**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Conhecer a consulta, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes no art. 122 da LC 621/2012, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

“O Decreto Executivo 0446-S, da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, não se destina ao desígnio de reconhecer a calamidade pública para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 8º da Lei Complementar 173/2020 para os municípios espírito-santenses e o estado do Espírito Santo, tenham estes requerido ou não esse reconhecimento.

O Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abarcando o estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65, Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020.

Os entes federativos, mesmo que sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativa à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:

a) derivada de sentença judicial transitada em julgado;



b) derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, não inserida na proibição de outro inciso E cujo período de aquisição já tenha se completado antes do reconhecimento da calamidade, inclusive para anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após o reconhecimento da calamidade pública para as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, dentre as quais as progressões e promoções, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os entes federativos sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, NÃO PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativas à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:

a) derivada de lei posterior ao reconhecimento da calamidade pública;

b) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após a publicação da LC 173/2020 (28/05/2020) para as vantagens explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, quais sejam, anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço. No caso dessas verbas, além do pagamento da vantagem ser proibido, fica suspensa a contagem do período aquisitivo entre a publicação da Lei 173/2020 (28/05/2020) e 31/12/2021.

Os entes federativos sujeitos ou não ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM incondicionalmente fazer modificação em sua legislação para alteração do plano de cargo e carreiras quando a alteração não implicar aumento de despesa.”

Destaca-se, também a Nota Técnica n. 000076/2020-PGE<sup>1</sup> Procuradoria-Geral do Pará que forneceu diretrizes gerais sobre a aplicação da LC n. 173/2020, vejamos:

#### **B) ART. 8º DA LC 173/2020 - PROIBIÇÕES ATÉ 31.12.2021 AOS ENTES AFETADOS PELA CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19**

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:

A lei cuidou de estabelecer uma série de proibições, até 31.12.2021, aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

De modo geral, as proibições buscam rigorosa contenção de gastos, especialmente relativos ao quadro de pessoal, e devem ser analisadas à luz do cenário de absoluta excepcionalidade que levou a União a ofertar auxílio financeiro aos demais entes federativos, exigindo-lhes, em contrapartida, severo equilíbrio das contas.

Da norma, considerado não apenas o seu texto integral, como o contexto de rígida contenção de gastos em que se insere, saca-se a conclusão de que as proibições elencadas alcançam indistintamente os Poderes Executivo (servidores e empregados

<sup>1</sup> [https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/notas/nt\\_lcf\\_173\\_202002000768.pdf](https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/notas/nt_lcf_173_202002000768.pdf) acessado em 31/08/2021.



públicos e militares), Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Ministério Público junto às Cortes de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública.

[...]

**B.2) PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO QUE IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA (ART. 8º, II)**

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

Fica proibida a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, ressalvados os casos voltados ao combate à calamidade pública imposta pela pandemia da covid-19, cujos efeitos ficam adstritos à duração da calamidade pública (art. 8º, § 1º).

Com a ressalva estabelecida, a Administração fica autorizada a lançar mão de funções de natureza temporária necessárias ao combate à pandemia, via contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88), o que, aliás, já está expressamente previsto no art. 8º, IV.

No caso vertente, extrai-se da legislação municipal, posterior ao reconhecimento da calamidade pública, a criação de dois cargos comissionados de Educador Social, sem prazo de duração, o que implica aumento de despesa e criação despesa obrigatória de caráter continuado.

Na tentativa de justificar as possíveis infringências aos incisos II e VII do art. 8º da LC n. 173/2020, trouxe o gestor o Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2020 e 2021, demonstrando que a despesa líquida com pessoal em maio de 2020 foi de R\$ 1.613.564,55 e em maio de 2021 foi de R\$ 1.542.104,96, juntamente com o estudo do impacto financeiro, que demonstra de forma expressa o aumento da despesa com a criação dos dois cargos, vê-se:



PREFEITURA MUNICIPAL DE IRUPI				
IMPACTO FINANCEIRO PARA CRIAÇÃO DE CARGO E CONTRATAÇÃO DE:				
EDUCADOR SOCIAL				
MÊS	SALÁRIO	EXERCÍCIO		2021
		ENCARGOS		
		INSS	FGTS	
JANEIRO	-	-	-	-
FEVEREIRO	-	-	-	-
MARÇO	-	-	-	-
ABRIL	-	-	-	-
MAIO	-	-	-	-
JUNHO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
JULHO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
AGOSTO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
SETEMBRO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
OUTUBRO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
NOVEMBRO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
DEZEMBRO	3.333,24	753,31	-	4.086,55
DEZEMBRO (13º SALÁRIO)	1.944,39	439,43	-	2.383,82
DEZEMBRO (1/3 DE FÉRIAS)	648,13	-	-	648,13
	<b>25.925,20</b>	<b>5.712,62</b>	-	<b>31.637,82</b>

  

Estimativa de gastos referente a:	
SALÁRIO	1.666,62
QUANTIDADE DE CONTRATADOS	2
	<b>3.333,24</b>
BASE PARA CÁLCULO DE 13º SALÁRIO	<b>23.332,68</b>
BASE PARA CÁLCULO DE 1/3 DE FÉRIAS	<b>23.332,68</b>
CUSTO MENSAL DA CONTRATAÇÃO	<b>4.519,69</b>

CONSIDERANDO O GASTO COM PESSOAL APURADO EM MAIO DE 2021 DE: 1.542.104,96

AS CONTRATAÇÕES ORA APRESENTADA REPRESENTARÃO UM AUMENTO NOS GASTOS COM PESSOAL DE: 0,29%

IRUPI/ES, 01 DE JUNHO DE 2021

Vilmar Nôta de Oliveira  
CRC-ES 9325  
Decreto 161/2011

Registra-se que o estudo do impacto financeiro apresentado é de 1º de junho de 2021, enquanto a Lei Municipal n. 987 data de 10 de agosto de 2020.

Nesta toada, cabe transcrever trechos do Acórdão n. 3255/20 do Pleno da Corte de Contas do Paraná que de forma majestosa elucidou, em consulta formulada por membro daquele Tribunal, questionamentos referentes à interpretação a ser dada aos incisos II, II e IV do art. 8º da LC n. 173/2020 quanto ao aumento de despesa. Vejamos:

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

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

Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 65 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

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

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



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

Já a LC 101/2000 estabelece:

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

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (...)

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (...)

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas,



a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88). (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), visando à pacificação social, estabelece, em seu artigo 5º, que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”; já em seu artigo 22, caput, está disposto que “na interpretação de



normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. Autorizada está, portanto, dentro dos parâmetros legais, uma flexibilização interpretativa das normas, as quais podem ser adaptadas e compatibilizadas às necessidades sociais porventura existentes quando de sua aplicação, com o indispensável respeito à coletividade.

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

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

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

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

[...] VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

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

(ii) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;

(iii) O prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no caput desse artigo;

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



**MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS**  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Gabinete Especial Covid-19

---

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

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

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

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

IVAN LELIS BONILHA  
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO  
Vice-Presidente no exercício da Presidência”

Assim, considerando que o aumento de despesa se refere ao acréscimo nominal da despesa com pessoal pouco importa os valores demonstrados pelo gestor através dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2020 e 2021.

Deve-se destacar que as exceções as regras dos incisos II e VII do art. 8º fazem referência às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapasse a sua duração e aos casos de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que as medidas de compensação deverão ser permanentes (§§ 1º e 2º do art. 8º da LC n. 173/2020), hipóteses estas que não se enquadram na situação aqui narrada.

Além disso, estabelece o inciso II do § 2º do art. 8º da LC n. 173/2020 que 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.

Em consulta ao Portal da Transparência do Município de Irupi, é possível constatar a admissão, a partir de junho de 2021, de duas servidoras para ocupar os cargos criados pela Lei n. 987/2020, o que viola, também, a vedação do inciso IV do art. 8º da LC n. 173/2020. Vejamos:





**PARECER**

**CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE COMBATE AO CORONAVIRUS. GASTO PÚBLICO. DESPESAS COM PESSOAL. PRECEITOS QUE RESTRINGEM A GERAÇÃO E O AUMENTO DA DESPESA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL POR PRESUNÇÃO. AVALIAÇÃO DAS INDAGAÇÕES EM TESE. PARECER QUE CONHECE DAS CONSULTAS E RESPONDE AOS INTERESSADOS SOBRE OS QUESITOS FORMULADOS.** (grifos no original)

[...]

Vistos, relatados e discutidos os autos identificados na epígrafe, processos em que foram examinadas as consultas formuladas em face da edição da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020. Os autos integraram a pauta do E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sessão de 25 de novembro 2020. Apresentado o relatório pelo Conselheiro Renato Martins Costa, Relator, foi concedida a palavra ao representante do Ministério Público de Contas, Procurador-Geral Thiago Pinheiro Lima, que deduziu sustentação oral, e, em seguida, após a leitura do voto do Relator, encontrando-se os processos em fase de discussão, foi o julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Antonio Roque Citadini, sendo deferida pelo E. Plenário vista coletiva, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas. Na sessão de 2 de dezembro de 2020, o E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antonio Roque Citadini, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo, e do Substituto de Conselheiro Josué Romero, na conformidade do previsto no artigo 2º, inciso XXV da Lei Complementar nº 709/93 e no artigo 53, Parágrafo Único item 8 do Regimento Interno e das correspondentes notas taquigráficas, em preliminar, conhece das consultas e, no mérito, expede o presente **PARECER** em resposta às consultas formuladas, conforme segue:

[...] 10) A contratação de pessoal para o desenvolvimento de programa financiado integralmente com recursos federais contraria o disposto no artigo 8º, IV da Lei Complementar nº 173/2020?

RESPOSTA: A origem do recurso público que subsidia a admissão de pessoal no âmbito de convênio ou programa não caracteriza ressalva à vedação descrita no inciso IV.

Logo, o que se esperaria do Prefeito de Irupi é que agisse com prudência nos gastos públicos, devendo, em respeito ao art. 8º da LC n. 173/2020, se abster de criar cargo e despesa obrigatória de caráter continuado e, conseqüentemente, de admitir pessoal até 31/12/2021.

Ressalta-se, ainda, que a Lei n. 987, de 10 de agosto de 2020, foi editada no período vedado pelo art. 21, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

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

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

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

Nesse sentido, o Parecer em Consulta TC-00003/2021-8 – Plenário deste egrégio Tribunal de Contas, *verbis*:

CONTROLE EXTERNO – CONSULTA – PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTA LEOPOLDINA – CONHECIMENTO – A EXPEDIÇÃO DE ATO DO QUAL RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL, NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FIM DO MANDATO E DURANTE A VIGÊNCIA DO PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 ATÉ 31.12.2021, VIOLA, RESPECTIVAMENTE, O ART. 21, INCISO II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ART. 8º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020.

1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;

2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal

3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, 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, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF.

“1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e , é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal.”

Consoante Nota Informativa nº 21, de 2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, “(...) **a Lei Complementar nº 173/2020 aplica-se imediatamente a todas as proposições pendentes de ato de aprovação ou sanção.** As proibições de que trata o art. 8º da Lei Complementar vedam ato ou conduta da autoridade pública responsável que dá causa ao aumento da despesa. Sendo que, por analogia ao que dispõe o art. 7º da mesma Lei, ao dispor sobre a nulidade de atos que provocam aumento da despesa com pessoal, **as proibições do art. 8º devem ser aplicadas igualmente aos atos relacionados à “aprovação, 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”. **Nesse sentido, o art. 8º veda não só a edição ou aprovação, mas também a sanção de projetos que contrariem as proibições.**”<sup>2</sup>

Na espécie, a malsinada lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo, foi promulgada e sancionada pelo representado.

Assinala-se, por fim, que, conforme o parecer em consulta deste Tribunal de Contas acima transcrito, os atos expedidos pelos representados são nulos de pleno direito e, desse modo, a geração de despesas deles decorrentes são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, sujeitando o gestor responsável não apenas à aplicação de multa pecuniária pela prática de ato com grave violação à norma legal, nos termos do art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012, mas também ao dever de ressarcimento do erário pelo montante indevidamente dispensado.

<sup>2</sup> Disponível em [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementar173\\_2020\\_principaismedidasevetos.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementar173_2020_principaismedidasevetos.pdf). Acesso 30/07/2021.



### III – DO PEDIDO CAUTELAR

Consoante aduzido nesta representação, restou cabalmente demonstrada ilegalidade na criação de dois cargos comissionados de Educador Social decorrente da Lei Municipal n. 987, de 10 de agosto de 2020.

Dessa forma, a ilegalidade evidente da lei indica a robustez dos indícios de violação à Lei n. 173/2020 e LC n. 101/00, capazes de comprometer o equilíbrio fiscal do município (**relevância do fundamento da demanda (“*fumus boni juris*”)**).

Por outro lado, a fim de estancar qualquer prejuízo ao erário, decorrente da realização de pagamentos com fundamento na Lei n. 987/2020 eivada das ilegalidades supracitadas, gerando situação fática de difícil irreversibilidade, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente para que determine imediatamente a suspensão da aplicação da lei municipal supracitada, mantendo-se apenas dois servidores ocupando o cargo comissionado de Educador Social na forma da legislação anterior (Lei n. 542/2008), até ulterior deliberação do Tribunal de Contas (justificado receio de ineficácia do provimento final (“*periculum in mora*”).

Dessa forma, presentes os requisitos necessários, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** seja concedida medida cautelar:

**1** – com espeque nos arts. 1º, incisos XV, e 124 da LC n. 621/2012, a concessão de **medida cautelar *inaudita altera parte***, determinando-se Prefeito de Irupi que suspenda os pagamentos decorrentes da Lei n. 987/2020, mantendo-se apenas dois servidores ocupando o cargo comissionado de Educador Social nomeados na forma da legislação anterior (Lei n. 542/2008), até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

**2** – a fixação de multa cominatória diária de R\$ 1.000,00 (cinco mil reais), no caso de descumprimento da decisão desta Corte de Contas.

### IV – DOS PEDIDOS FINAIS E REQUERIMENTOS

Diante dos fatos e fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo** requer:



**MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS**  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Gabinete Especial Covid-19

---

**1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso VI, e 264, inciso V, do RITCEES;

**2** – a oitiva e citação do requerido, para querendo apresentar justificativa, consoante arts. 57, inciso I, e 125, § 4º, da LC n. 621/12;

**3** – ao final, a procedência da representação, confirmando-se os efeitos da antecipação da tutela, para, nos termos do art. 71, IX, da CF, determinar ao Chefe do Poder Executivo de Irupi que se abstenha de efetuar pagamentos com fundamento na Lei n. 987/2020, sem prejuízo da cominação de multa pecuniária e imputação de débito aos responsáveis, conforme Lei Complementar n. 621/2012.

Vitória, 1º de setembro de 2021.

Assinado  
digitalmente por  
LUCIANO  
VIEIRA/07506089778  
Data: 2021.09.01  
10:32:00 -0300

**LUCIANO VIEIRA**  
**PROCURADOR DE CONTAS**