



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO REGIMENTO INTERNO.

“E no caso da lei orçamentária – Vossa Excelência disse muito bem –, no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.” Ayres Britto, ADI 4.048-MC/DF.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, vem, através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face do **Estado do Pará**, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

¹ Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

I. DA SÍNTESE FÁTICA

Em consulta ao Diário Oficial do Estado do Pará nº 33788 de 24/01/2019², verificou-se que o então Exmo. Governador do Estado do Pará promulgou a Lei Estadual nº 8.802, **de 21 de dezembro de 2018**, a qual dispõe sobre o **reajuste** dos vencimentos dos servidores civis e militares, ativos e inativos, integrantes da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas **do Poder Executivo do Estado do Pará**, com os seus efeitos financeiros **retroagindo a partir de 1º de abril de 2018**. A lei, ainda, reajustou gratificações da polícia civil, de cargos em comissões e de funções gratificadas de todo o Poder Executivo estadual.

Ocorre que, como será melhor explicitado nas linhas a seguir, o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) prescreve que “é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

Por conseguinte, é forçoso que se faça aplicar o mencionado dispositivo da LRF, inviabilizando, por falta de substrato jurídico, a aplicação dos aumentos salariais, bem como perquirindo responsabilidades acerca do descumprimento da LRF, de maneira que se evitem complicações de natureza financeira em um cenário de grave e conhecida crise fiscal.

Eis os fatos, expostos em aligeirada síntese. Passemos ao cotejo jurídico.

II. DO DIREITO

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de

² Cf. <<http://www.ioepa.com.br/pages/2019/2019.01.24.DOE.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato do poder público reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correção. O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA. Ei-los:

Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso: I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. (grifo nosso)

Por sua vez, o Regimento Interno do TCE-PA esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao art. 234, deixando assente no art. 230 que “Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente **será**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis” (grifo nosso).

Embora, o art. 230 somente se refira à denúncia julgada procedente, sua aplicabilidade abrange igualmente as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234: *“Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233”*.

Ora, não pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a obediências aos ditames da responsabilidade fiscal bem como a contenção de aumentos ilegítimos de despesas com pessoal são matérias de nítida competência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Pará (fiscalização do cumprimento das normas relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 1º, inciso XV, do Regimento Interno do TCE-PA).

De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE. **Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.**

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é averiguar o cumprimento das normas fiscais vigentes, notadamente do parágrafo único do art. 21 da LRF, em consonância com os ditames da Constituição Federal.

B. IMPOSSIBILIDADE DO AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS QUE ULTIMAM O MANDATO

Ao longo de toda a Lei de Responsabilidade Fiscal são estabelecidas regras especiais quanto ao último ano de mandato dos titulares

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

de poder ou órgãos referidos no seu artigo 20, entre os quais se encontra o titular do Poder Executivo Estadual, do Judiciário, do Legislativo e dos órgãos independentes. O objetivo dessas regras, pode-se dizer, é evitar a assunção de compromissos e a realização de gastos no encerramento do mandato – que devam ser honrados e suportados pelo sucessor do cargo. Finca-se, dessa forma, uma limitação ao gozo do exercício político do mandato em razão de valores tidos como superiores ao interesse público e tatuados na lei.

Como é intuitivo, regras de final de mandato são de suma importância, já que, como bem advertido pela doutrina jusfinanceira, a responsabilidade fiscal é normalmente associada a medidas antipáticas de contenção de despesas e de retardamento na concessão de benefícios, o que costuma demandar indesejável ônus político ao gestor:

É difícil defender a responsabilidade fiscal porque ela é naturalmente antipática. Ela implica dizer não, no presente, a uma série de desejos e vontades dos governantes e, muitas vezes, da própria sociedade, para permitir que, no futuro, as necessidades já atendidas possam ao menos continuar a ser atendidas, condicionando ampliações de gastos e de serviços públicos à ampliação de receitas. Chavões sedutores como “tal coisa não é gasto, é investimento” e “esse gasto vai ativar a economia e gerar aumento de receita” surgem para justificar qualquer despesa e parecem entorpecer a mente de gestores e cidadãos pouco acostumados a serem realistas.³

Assim sendo, as chamadas cláusulas de restrições de final de mandato encontram lastro na constatação de abusos fiscais cometidos na história recente brasileira por parte de agentes políticos que dificultavam a gestão seguinte através da prática disseminada de assumir compromissos e despesas sem o correspondente contraponto em receitas ordinárias e correntes, **ou em cenário de deterioração fiscal.**

Nesse passo, como esclarecem Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, consolidou-se a ideia de que o gestor, ao assumir o mandato,

3 OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O papel do STF e dos tribunais de contas na situação fiscal brasileira. Revista **Consultor Jurídico**, 15 de janeiro de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-15/contas-vista-papel-stf-tribunais-contas-situacao-fiscal-brasileira>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

tem como sua primeira missão “arrumar a casa”, em virtude do desequilíbrio fiscal provocado pelo antecessor⁴.

As regras de restrições de final de mandato presentes na LRF são fundamentalmente três: 1. Nulidade do ato que aumentar a despesa total com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato (art. 21, parágrafo único); 2. Proibição de contratar operação de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO, no último ano do mandato (art. 38, IV, “b”); e 3. Vedação de contrair obrigação de despesa nos oito últimos meses do mandato, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa (art. 42).

Dessas regras, interessa ao caso concreto aquela prevista no art. 21, da LRF, *in verbis*:

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto o inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifo nosso)

Depreende-se desse dispositivo que, nos últimos 180 dias do mandato, não se pode aumentar despesa com pessoal, sob pena de nulidade do ato que provocou esse incremento.

Em verdade, tal dispositivo visa evitar que o Governante ou Titular de Poder que esteja concluindo seu mandato eletivo adote qualquer medida que ocasione aumento de ônus da folha de pagamento para o mandatário seguinte, espécie de débito que se configura como um dos mais rígidos e difíceis de serem reduzidos, visto seu caráter continuado e de

4 Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos. Fórum: Belo Horizonte, 2006. p. 85.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

longuíssimo prazo⁵ ⁶. Nas palavras de Luiz Alberto dos Santos, com esse dispositivo, “o que quis a LRF foi, precisamente, impedir que ‘leis-testamento’, aprovadas de última hora, em final de mandato, gerassem despesas para o novo Governo, podendo, até mesmo, inviabilizá-lo”⁷.

Ora, ao que nos parece, configura-se como “lei-testamento” a Lei nº 8.802, de 21 de dezembro de 2018, **promulgada a apenas dez dias do crepúsculo do mandato executivo anterior**. Eis o teor da lei em pauta:

L E I Nº 8.802, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018 DISPÕE SOBRE O REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES CIVIS E MILITARES, ATIVOS E INATIVOS, INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARÁ.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica reajustado o vencimento-base dos servidores civis e militares, ativos e inativos, integrantes da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Poder Executivo Estadual, no percentual de 3% (três por cento), conforme as Tabelas Anexas à presente Lei.

Art. 2º Ficam também reajustados o vencimento-base dos cargos em comissão do Grupo GEP-DAS e o valor das funções gratificadas, no âmbito da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas, bem como os valores das gratificações de que tratam os arts. 1º e 3º, § 1º, da Lei nº 6.830, de 13 de fevereiro de 2006; os arts. 12 e 12-B, da Lei nº 6.563, de 1º de agosto de 2003; o art. 53 da Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011; o art. 29 da Lei nº 7.594, de 28 de dezembro de 2011; o art. 10-A da Lei nº 6.813, de 25 de janeiro de 2006, e; o art. 1º da Lei nº 7.794, de 14 de janeiro de 2014, no mesmo índice de reajuste de que trata o art. 1º da presente Lei.

Art. 3º Os valores da gratificação de plantão, prevista no § 4º do art. 61 da Lei Complementar nº 022, de 24 de janeiro de 1994, para os cargos de Delegado de Polícia e demais cargos da carreira policial civil, assim como os valores das gratificações de plantão e sobreaviso, de que trata o art. 1º da Lei nº 6.106, de 14 de janeiro

5 Nesse sentido Di Pietro assevera 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 de 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. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 212.

6 Também Saul Mileski: “[...] O regramento diz respeito a procedimento relativo à gestão fiscal, com o fito de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões, na medida em que o comprometimento orçamentário reduz as opções de planejamento para os planos das futuras administrações. MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000: controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 13-33, jan./mar. 2001. p. 20.

7 SANTOS, Luiz Alberto dos. Limites do Chefe do Poder Executivo na elevação do gasto com pessoal em final de mandato presidencial. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, a. 16, n. 86, p. 227-242, jul./ago. 2014, p. 236.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

de 1998, passam a ser os descritos nas Tabelas integrantes do Anexo desta Lei.

Art. 4º As disposições desta Lei aplicam-se aos inativos e pensionistas, conforme as regras e forma de cálculo dos benefícios previdenciários abrangidos pela paridade.

Art. 5º As despesas decorrentes da implementação desta Lei correrão à conta de recursos do Tesouro Estadual, previstos no Orçamento Geral do Estado de 2018, conforme o disposto na Lei nº 8.587, de 28 de dezembro de 2017.

Art. 6º O Anexo III da Lei nº 7.594, de 2011, passa a vigorar com os valores constantes nas Tabelas Anexas à presente Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos financeiros retroagindo a partir de 1º de abril de 2018.

PALÁCIO DO GOVERNO, 21 de dezembro de 2018.

SIMÃO JATENE

Governador do Estado

Vê-se que, além de promover reajuste específico⁸ aos servidores públicos do Poder Executivo estadual, a mencionada lei ainda altera o valor de gratificações das carreiras policiais, **sobre o qual não se pode afirmar se obedeceu também ao percentual de 3%, já que diferentemente do art. 2º, não se fez referência expressão ao índice de reajuste.**

E aqui há uma curiosidade jurídica que, mais à frente, haveremos de explorar melhor, mas que cumpre por agora já apontar. A Lei 8.802, de 21 de dezembro de 2018, aparentemente só fora publicada em 24 de janeiro de 2019, por intermédio do Diário Oficial nº 33.788. Embora reste mencionado no DOE de 24 de janeiro que ali se tratava de mera republicação por incorreções ocorridas no DOE 33.769, de 28 de dezembro de 2018, compulsando o inteiro teor deste último, não se vislumbrou qualquer menção à edição da Lei 8.802, de 21 de dezembro de 2018. Consta nessa data a publicação as Leis 8.803, 8.804, 8.805, 8.806, 8.807 e 8.808, todas de 2018, mas não da aqui multicitada Lei 8.802/2018.⁹

Aparentemente, a publicação originária da Lei 8.802/18 se dera apenas em 2019, o que não tem qualquer repercussão no tocante à incidência do parágrafo único do art. 21 da LRF, vez que a edição do ato normativo se dera em 21 de dezembro de 2018, com a sanção, assinatura e promulgação

⁸ A lei 8.802/2018 acerta ao se autoqualificar como de reajuste e não de revisão geral, vez que não contemplou toda a gama dos servidores públicos estaduais, outorgando aumento apenas paras as carreiras do executivo.

⁹ O que pode ser facilmente verificável pelo sítio eletrônico <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.12.28.DOE.pdf>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

pelo então chefe do executivo. Isto é, apenas sua vigência restou protraída para 2019, o que, caso confirmado, desnuda de forma ainda mais eloquente que o encargo criado acabou por recair sobre as contas da nova gestão.

Voltemos, no entanto, ao fio da meada.

O teor do art. 21, parágrafo único, da LRF, ressalta a impossibilidade de aumento do gasto com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, o que, no entanto, gerou duas correntes interpretativas distintas.

Uma mais radical chamada de nominalista, pelo qual estaria vedado qualquer aumento com gastos de pessoal, ainda que fosse compensado com aumento de receitas correntes e ordinárias, de maneira que restasse mantida a proporção Receita Corrente Líquida / Gasto Líquido com pessoal com o do mês anterior ao começo do período de defeso de 180 dias.

E outra corrente mais moderada, **denominada de proporcionalista**, que sustenta ser possível elevar o gasto de pessoal nos 180 dias que precedem o final dos mandatos, *“desde que essa iniciativa não eleve o gasto proporcional com servidores, relativamente ao mês que antecede ao mencionado período restritivo”¹⁰*.

Aderimos aos proporcionalistas com espreque na doutrina majoritária, começando por Rodrigo Lima:

A conclusão pode ser extraída da redação do dispositivo, que fala em aumento da despesa com pessoal, e não de despesa com pessoal. O uso da conjunção da preposição de com o artigo definido a (de + a), ao se referir ao “aumento da despesa com pessoal”, faz referência à despesa com pessoal como um todo, e não a toda e qualquer despesa com pessoal, o que não justificaria o uso do artigo definido. Além disso, o art. 21 da LRF situa-se topograficamente em subseção que trata “Do Controle da Despesa Total com Pessoal”, conceituada no art. 18 da LRF. Além disso, não haveria justificativa para se impedir que, em fim de mandato, o governante praticasse atos normais de gestão de pessoal, que, possivelmente, ensejassem a criação ou a majoração de despesa com pessoal, **mas que não implicassem a majoração da despesa com pessoal como um todo, comparativamente à receita corrente líquida, pois daí não decorre**

10 TOLEDO JR. Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, v. 33, n. 93, p. 74-78, jul./set. 2002. p. 78.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

qualquer risco para o equilíbrio fiscal e para a viabilidade da gestão futura, consistindo em injustificável restrição ao mandato em vias de encerrar-se.¹¹

Em igual sentido, Vanice do Valle:

Cumpra ainda sublinhar que o intuito é preservar a margem de decisão inerente ao novo mandato que se anuncia – que não se pode ver limitado pelas escolhas intempestivas daquele que se conclui –; **a avaliação se faz pelo global, a saber, o que se veda é a geração do resultado final “aumento de despesa”**. Não se está portanto cogitando de uma absoluta imobilização da administração que se despede – a quem se proibiria toda e qualquer ação pontual que pudesse resultar em aumento nominal de gastos – mas sim de assegurar a manutenção, no plano da generalidade, das condições pelas quais ela se pautava, no terreno da despesa de pessoal, por ocasião do 181º dia anterior ao término do mandato. [...] o gestor público em fase final de mandato, embora possa sofrer limitações em favor do valor maior que é a garantia da integridade e eficácia do processo democrático, não pode – em favor desse mesmo princípio – ver esvaziada sua capacidade de administração da coisa pública, a ponto de se assemelhar a situação, do ponto de vista concreto, a uma diminuição temporal de seu mandato constitucionalmente inautorizada. Assim, se há tempo, há interesse público, e o resultado geral tutelado – total de gasto com pessoal – se pode preservar, há de se lhe reconhecer ainda alguma margem de deliberação sobre a coisa pública, mesmo a despesa de pessoal.¹²

Dessa maneira, para que se esquive das raias nulificadoras do parágrafo único do art. 21 da LRF, qualquer ato que potencialmente aumente despesa com pessoal deve ser acompanhado com uma série de precauções que demonstrem cabalmente que não haverá aumento na proporção gasto com pessoal/ receita corrente líquida, a saber:

a) estudo revelando manutenção do percentual da despesa de pessoal comparativamente ao mês que precede os aludidos 180 dias, e que os níveis apurados nesta época não sofrerão crescimento frente ao novo gasto;

b) estudo de conformação ao limite prudencial da despesa de pessoal (art. 22, § único, LRF);

¹¹ LIMA, Rodrigo Medeiros de. Validade e revogabilidade de leis concessivas de aumento remuneratório diferido a servidores públicos. Revista Brasileira de Advocacia Pública – RBAP, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 201-229, jul./dez. 2015.

¹² VALLE, Vanice Regina Lírio do. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 6, n. 25, p. 9-23, jul./set. 2006. p. 13-14.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

c) estudo de impacto sobre o orçamento e quanto à disponibilidade de caixa (art. 16, I, LRF);

d) declaração do ordenador da despesa atestando que a nova despesa tem dotação e numerário e, mais, está consoante o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, LRF);

e) compensação financeira, mediante aumento do tributo próprio ou do corte de outra despesa e, alternativamente, por meio de comprovado excesso de arrecadação, com sólida tendência de reprodução pelos próximos exercícios, o que caracteriza ampliação permanente da base de cálculo (art. 17, § 2º, LRF)¹³.

Pois bem.

Uma análise detida da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual no ano de 2018 evidencia, contudo, não a manutenção, mas sim o aumento do percentual da despesa total com pessoal em cada quadrimestre.

Senão, vejamos. A seguir, o RGF do 1º Quadrimestre:

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO												R\$ milhares	
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL													
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL													
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL													
MAIO/2017 A ABRIL/2018													
RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")													
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS											INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)	
	(Últimos 12 meses)												
	LIQUIDADAS												
	Maio/17	Jun/17	Jul/17	Ago/17	Set/17	Out/17	Nov/17	Dez/17	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18	TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL - (I)	781.434	812.530	818.396	775.387	782.345	780.392	805.718	1.592.514	783.476	828.355	805.685	846.049	10.412.284
Pessoal Ativo	553.924	584.884	578.292	552.503	561.159	562.399	578.044	1.137.775	554.374	597.747	571.730	604.392	7.437.225
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	478.646	517.278	493.129	476.174	482.623	490.981	495.730	979.812	496.615	492.651	491.064	520.945	6.415.647
Obrigações Patronais	75.075	67.389	84.969	76.139	78.343	71.225	82.116	157.767	57.565	104.904	80.468	83.258	1.019.219
Benefícios Previdenciários	203	218	194	190	193	194	198	196	193	192	198	189	2.359
Pessoal Inativo e Pensionistas	227.476	227.626	238.824	222.600	220.922	217.725	227.404	454.473	226.102	230.609	233.955	241.656	2.973.376
Aposentadorias, Reserva e Reformas	185.058	185.356	198.099	181.554	178.755	174.989	185.181	371.077	186.004	187.736	190.087	197.549	2.421.445
Pensões	42.417	42.269	41.728	41.046	42.168	42.737	42.225	83.395	43.099	42.873	43.868	44.107	551.932
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	34	20	278	283	263	268	268	-	-	-	-	-	1.683
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) - (II)	114.065	151.074	244.280	174.951	194.060	154.298	108.312	305.256	240.395	228.600	142.002	141.812	2.199.105
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	195	26	17	20	27	27	27	-	-	40	28	4	384
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	3.464	5.928	13.174	8.706	8.738	8.281	8.529	43.866	9.850	5.501	13.970	9.330	139.335
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	3.033	2.536	1.665	966	4.631	1.876	4.056	6.125	12.161	3.107	2.289	3.061	45.505
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	107.374	142.585	229.424	165.259	180.664	144.141	95.701	255.265	218.384	219.952	125.715	129.418	2.013.811
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL - (III) = (I - II)	667.368	661.456	574.116	600.436	588.285	626.095	697.406	1.287.260	543.081	599.755	663.683	704.237	8.213.178
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL													
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)												VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF) ¹												18.292.920	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)												18.290.772	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)												8.213.178	44,90
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)												8.889.315	48,60
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)												8.444.849	46,17
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)												8.060.384	43,74
FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEFA / DICONF, Data da Emissão 16/Maio/2018 e hora de emissão 09h e 32m													

Nota: ¹ Informação disponível no Portal do Tesouro Nacional na internet, na página <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>, na opção "5 - Dados Consolidado" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais transferidas aos Estados"

13 TOLEDO JR. Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, v. 33, n. 93, p. 74-78, jul./set. 2002. p. 78.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

Se extrai do 1º RGF do ano, que a despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo era de R\$ 8.213.178,00, **correspondente a 44,90% sobre a RCL ajustada¹⁴**; ultrapassando, até então, apenas o limite de alerta que é de 43,74% da RCL.

Seguimos para o RGF do 2º Quadrimestre do ano:

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
SETEMBRO/2017 A AGOSTO/2018

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a") R\$ milhares

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS												INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
	(Últimos 12 meses)												
	LIQUIDADAS												
	Set/17	Out/17	Nov/17	Dez/17	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18	Mai/18	Jun/18	Jul/18	Ago/18	TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	782.345	780.392	805.718	1.592.516	783.476	828.355	805.685	846.049	831.647	891.914	853.048	848.620	10.649.766
Pessoal Ativo	561.159	562.399	578.044	1.137.775	554.374	597.747	571.730	604.392	587.285	645.961	605.191	598.931	7.604.989
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	482.623	490.981	495.730	979.812	496.615	492.651	491.064	520.945	510.615	552.116	521.107	523.335	6.557.593
Obrigações Patronais	78.343	71.225	82.116	157.767	57.565	104.904	80.468	83.258	76.485	93.658	83.899	75.394	1.045.084
Benefícios Previdenciários	193	194	198	196	193	192	199	189	186	187	186	206	2.312
Pessoal Inativo e Pensionistas	220.922	217.725	227.406	454.473	229.102	230.609	233.955	241.656	244.362	245.953	247.856	249.689	3.043.709
Aposentadorias, Reserva e Reformas	178.755	174.989	185.181	371.077	186.004	187.736	190.087	197.549	199.694	201.546	203.119	204.964	2.480.698
Pensões	42.168	42.737	42.225	83.395	43.099	42.873	43.868	44.107	44.666	44.407	44.737	44.729	563.011
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	263	268	268	268	268	268	268	268	268	268	268	268	1.068
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	194.060	154.298	108.312	305.256	240.395	228.600	142.002	141.812	131.952	120.910	122.878	122.287	2.012.762
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	200
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	8.738	8.281	8.529	43.866	9.850	5.501	13.970	9.330	9.487	9.321	10.260	9.642	146.774
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração ²	4.631	1.876	4.056	6.125	12.161	3.107	2.289	3.061	3.939	839	982	1.299	44.346
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados ³	180.664	144.141	95.701	255.265	218.384	219.952	125.715	129.418	118.526	110.732	111.632	111.292	1.821.422
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	588.285	626.095	697.406	1.287.260	543.081	599.755	663.683	704.237	699.695	771.004	730.170	726.334	8.637.004

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)		18.465.167	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF) ¹		1.050	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)		18.464.117	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III + II b)		8.637.004	46,78
LIMITE MÁXIMO (VIII) (inciso I, II e III, art. 20 da LRF)		8.973.561	48,60
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,75 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)		8.524.883	46,17
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º da art. 59 da LRF)		8.076.205	43,74

FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEFA / DICONF, Data da Emissão 12/Setembro/2018 e hora de emissão 09h e 32m

Nota: ¹ Informação disponível no Portal do Tesouro Nacional na internet, na página <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferecias-constituicao-e-legal>, na opção "6 - Dados Consolidado" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais/transferecias aos Estados".
² No mês de Maio foi acrescentado na linha referente a Despesas de Exercícios Anteriores o valor de R\$ 2.135.723,98 correspondente ao período de janeiro a abril de 2018. O referido valor refere-se ao DEA de despesas intramunicipais.
³ Na linha referente aos "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" foi deduzido o valor de R\$ 149.662,46 correspondente ao período de janeiro a abril de 2018, devido tratar-se de DEA já computada na linha anterior "DEA de período anterior ao da apuração".

Vê-se que, no 2º Quadrimestre de 2018, o gasto com pessoal pulou para R\$ 8.637.004,00, correspondendo a **46,78% sobre a RCL ajustada¹⁵**; o que já fez por ultrapassar *per si* o limite prudencial, e atesta inequivocamente o conhecimento do governo sobre a necessidade de tomada de medidas de austeridade na política de pessoal, todas elas já previstas no art. 22 da LRF, com destaque para o que veda a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título. Isto é, o atingimento do limite prudencial pelo Poder Executivo já vedaria, ainda que não fosse final de mandato, a concessão de aumento ao funcionalismo público, ocorre que quando tal fato se dá **nos últimos 180 dias de mandato, ele é qualificado pela LRF como nulo de pleno direito, passível, portanto, de mero**

14 Cf. <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/quadrimestrais/2018/janeiro-abril/01_Dem_da_Desp_com_Pessoal_por_mes_.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

15 Cf. <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/quadrimestrais/2018/maio-agosto/01_Dem_da_Desp_com_Pessoal_por_mes_.pdf>. Acesso em: 04 fev 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

reconhecimento administrativo no exercício de autotutela, e sem possibilidade de convalidação. O que se percebe, claramente, é que durante a agudização do período o eleitoral, e justamente dentro do período de vedação de 180 dias, o gasto com a folha de pagamento do Poder Executivo subiu nada mais, nada menos quase 2% da RCL, o que demandaria forte política de contingenciamento de recondução ao patamar anterior, ou seja, de retorno 44,90% da RCL. Inobstante a isso, e em atitude contrária aos dizeres de sustentabilidade financeira da LRF, o que se viu foi a aprovação de ato normativo que concedeu reajuste a servidores do executivo retroativamente a abril de 2018, mesmo sendo inequívoco o cenário de deterioração das contas públicas, em especial, do indicador de despesa com pessoal.

Não é à toa que, no demonstrativo de gasto com pessoal do Poder Executivo referente ao 3º e último quadrimestre do ano, publicado no Diário Oficial do Estado de 30 de janeiro de 2019, o que se pode perceber é a continuidade da maior oneração fiscal dos gastos com pessoal, **que passaram a ocupar 47,16% da RCL**¹⁶.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL JANEIRO/2018 A DEZEMBRO/2018													R\$ milhares	
RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")	0													
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)												TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18	Mai/18	Jun/18	Jul/18	Ago/18	Set/18	Out/18	Nov/18	Dez/18		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	783.476	828.355	805.685	846.049	831.647	891.914	853.048	848.620	876.104	1.001.377	909.637	1.734.094	11.210.006	
Pessoal Ativo	554.374	597.747	571.730	604.392	587.285	645.961	605.191	598.931	620.983	746.488	653.219	1.225.709	8.012.010	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	496.615	492.651	491.064	520.945	510.615	552.116	521.107	523.335	528.336	532.689	526.964	1.040.159	6.736.595	
Obrigações Patronais	57.565	104.904	80.468	83.258	76.485	93.658	83.899	75.396	92.468	211.874	126.076	185.375	1.271.427	
Benefícios Previdenciários ⁴	193	192	198	189	186	187	186	200	179	1.925	179	175	3.989	
Pessoal Inativo e Pensionistas	228.102	230.609	233.955	241.656	244.362	245.953	247.856	249.689	255.121	254.889	256.418	508.385	3.197.996	
Aposentadorias, Reservas e Reformas	186.004	187.736	190.087	197.549	199.696	201.546	203.119	204.960	209.824	209.944	211.117	420.779	2.622.361	
Pensões	43.099	42.873	43.868	44.107	44.666	44.407	44.737	44.729	45.297	44.944	45.301	87.607	575.635	
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras despesa de pessoal decorrentes de contrate terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	240.395	228.600	142.002	141.812	131.952	120.910	122.878	122.287	122.921	382.108	277.136	311.519	2.344.520	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	40	28	4	4	17	3	53	71	25	49			(7)	205
Decretos de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	9.850	5.501	13.970	9.330	9.487	9.321	10.260	9.642	11.038	9.631	24.940	56.286	179.255	
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração ²	12.161	3.107	2.289	3.061	3.939	839	982	1.299	1.135	129.199	41.785	8.702	208.497	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados ³	218.384	219.952	125.715	129.418	118.526	110.732	111.632	111.292	110.677	243.253	210.362	246.539	1.956.482	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) - (II)	543.081	599.755	663.683	704.237	699.695	771.004	730.170	726.334	753.182	619.269	632.501	1.422.575	8.865.486	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL												VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)												18.818.402		
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (VI) (§ 13, art. 166 da CF)												17.962		
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (V)												18.800.439		
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)												8.865.486	47,16	
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)												9.137.013	48,60	
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)												9.680.163	46,17	
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,80 x VIII) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)												8.223.312	43,74	
FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEFA / DICONF, Data da Emissão 16/Jan/2019 e hora de emissão 09h e 32m														
Notas:														
1. Informação disponível no Portal do Tesouro Nacional na internet, na página http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferecias-constitucionais-e-legais , na opção "6 - Dados Consolidado" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais /transferidas aos Estados"														
2. Linha referente a Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), na coluna do mês de maio foi acrescentado o valor de R\$ 2.135.763,90, proveniente de DEA (despesas intracarterárias) originadas nos meses de janeiro a abril.														
3. Linha referente a Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, na coluna do mês de maio foi deduzido o valor de R\$ 149.662,46, correspondente ao período de janeiro a abril de 2018 devido tratar-se de DEA já computada na linha referente a DEA.														
4. Linha referente a Benefícios Previdenciários, na coluna do mês de outubro foi acrescentado o valor de R\$ 1.739.205,45, proveniente de DEA (despesas intracarterárias de Salário Família) originada nos meses de janeiro a setembro.														
OBS: Por ter ultrapassado o limite prudencial, o Governo do Estado editou e publicou o Decreto Nº 1, de 02/01/2019, que estabeleceu medidas de austeridade para o equilíbrio fiscal e financeiro, sobretudo a adoção de medidas de contenção e redução de despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual, assim como de outras providências visando o equilíbrio nas contas públicas.														
Hélio Santos de Oliveira Goes Diretor de Gestão Contábil e Fiscal														
Renê de Oliveira e Sousa Júnior Secretário de Estado da Fazenda														
Itton Giussopp Stival Mendes da Rocha Lopes da Silva Auditor Geral do Estado														

16 Cf. Diário Oficial do Estado nº 33793 de 30/01/2019, p. 35.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

Como se pode inferir, em sentido contrário ao da prevenção e precauções fiscais, o Estado do Pará, que apresentava vigorosa e preocupante trajetória ascendente de despesa com pessoal, **e já tinha superado seu limite prudencial**, o que demandaria medidas de contenção e contingenciamento, acabou por caminhar em sentido contrário, **concedendo aumento ao funcionalismo público do executivo estadual de forma retroativa, e jogando para a gestão posterior o ônus político e fiscal de retomada dos limites de pessoal da LRF.**

É pertinente, nesse ponto, recorrer uma vez mais ao escólio doutrinário de Vanice do Valle, alertando que são nossos os grifos:

Diz-se que o foco do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00 não se dirige primariamente à gestão fiscal responsável, porque dessa cuidam, a rigor, o caput e seus incisos do mesmo art. 21. **O que se tutela no Parágrafo Único desse mesmo preceito, é o aumento – com ou sem sustentação orçamentária e financeira – em um período que se avizinha à troca de poder, poder esse que, uma vez investido, não se pode ver cerceado na sua deliberação democrática, por compromissos extemporaneamente assumidos pelo agente político que já se desligava da entidade**¹⁷.

O cenário exposto é, portanto, revelador do descumprimento do que dispõe o art. 21, parágrafo único, da LRF. A bem dizer, é exatamente para situações desse jaez é que foi construído o parágrafo único do art. 21 da LRF. Nesse horizonte, o STJ já reconheceu expressamente a **nulidade de pleno direito de qualquer ato normativo expedido nos últimos cento e oitenta dias do mandato do gestor, ainda que tenha tido vigência apenas no ano seguinte**, nos termos do precedente abaixo transcrito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER.

17 VALLE, Vanice Regina Lírio do. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 6, n. 25, p. 9-23, jul./set. 2006, p. 12

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. (REsp 1170241/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2010, DJe 14/12/2010, grifo nosso).

Digna dos maiores encômios a decisão do STJ.

Com efeito, o fato de possivelmente a Lei 8.802/2018 ter entrado em vigência apenas em 2019 – o que não se sabe ao certo – não desnatura a aplicação do parágrafo único do art. 21 da LRF, uma vez que a teleologia da vedação é justamente evitar que o novo governante tenha que arcar com heranças de gastos permanentes criadas e editadas enquanto o antigo mandatário ainda tinha a gestão do governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

A se entender que o retardamento da publicação para o ano seguinte teria o condão de afastar a aplicabilidade do parágrafo único do art. 21 da LRF restaria em ruínas a golpes de interpretação ruim todo o edifício teleológico da responsabilidade fiscal construído pela LRF.

Interpretação desse jaez, outrossim, faria por desconhecer lições comezinhas de direito que diferenciam o plano da existência, da validade e da eficácia dos atos jurídicos em geral. A Lei 8.802/2018 passou a existir imediatamente com sua promulgação e subscrição em 21 de dezembro de 2018. O que possivelmente restou protraído, e aqui falamos no campo da hipótese, foi seu plano de eficácia e vigência, postergado que sempre fica à publicação, ou até para além dela. Por sua vez, no plano de validade, a lei é nula de pleno direito, conforme eoa, sem sombra para dúvidas, o multicitado parágrafo único do art. 21 da LRF. Observe-se que o entendimento do STJ, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal, é pela nulidade de todo e qualquer ato que editado resulte no aumento da despesa com pessoal no período defeso. Nessa mesma esteira é o entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso, que em sede de Consulta recentemente julgada, decidiu:

CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO GARÇAS. CONSULTA. PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICABILIDADE (LRF). EXCEÇÕES. 1) Nas Câmaras Municipais a aplicação dos ditames do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do último ou único ano do mandato da respectiva Mesa Diretora. 2) É possível nesse período a realização de todos os atos necessários para o provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, entre outras causas de vacância. 3) É possível, ainda, o provimento de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação esteja em vigência antes do início do prazo do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. REEXAME DA TESE PREJULGADA POR MEIO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2014. CONSULTA. PESSOAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 21 DA LRF. APLICABILIDADE E EXCEÇÕES. **1) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de efetivação do aumento das despesas. 2) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre o ato de aprovação de lei expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

mandato que implique em aumento de despesa com pessoal, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa. 3) No âmbito das câmaras municipais, a vedação prescrita no parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder Legislativo, e não em relação ao mandato legislativo de vereador. (...) (Processo nº 228176/2017, Relator Conselheiro Substituto João Batista Camargo, Decisão nº 03/2018, Julgamento em 10.04.2018, Publicado em 19.04.2018, grifo nosso).

Ainda no âmbito do controle externo, é importante mencionar que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco recentemente deferiu a **Medida Cautelar nº MC/GC-07 nº: 004/2018**, determinando ao Presidente da Câmara Municipal do Recife que se abstenha de pagar os reajustes concedidos pela Lei Municipal nº 18.508/2018, precisamente nos termos requestados pelo MPC/PE e que coincidem com os ora apresentados. O tema, portanto, não é novidadeiro no âmbito do controle externo. Eis excerto decisório do TCE/PE:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO

DEFIRO MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* da Câmara competente do TCE/PE, determinando ao Sr. Eduardo Marques, Presidente da Câmara Municipal do Recife a abster-se de pagar reajustes concedido pela Lei Municipal nº 18.508/2018 (ressalvadas as verbas indenizatórias), tampouco da Gratificação de Provisamento em Comissão de Apoio ao Sistema de Áudio ali instituída, nos precisos termos requestados, pelo MPCO/PE, até ulterior deliberação desta Corte de Contas sobre a matéria.

DETERMINO a imediata formalização de processo de Medida Cautelar nos termos do art. 4º da Resolução TC nº 16/2017;

COMUNICO, com urgência ao Interessado epigrafado do teor da presente deliberação.

Face ao exposto, conforme previsto no art. 7º da Resolução TC nº 16/17 concedo o prazo de até 05 (cinco) dias para apresentação de defesa e documentos.

Recife, 24/09/2018

DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
Conselheiro Relator

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

Por sinal, no bojo dessa decisão do TCE/PE, ressaltou-se que a vedação do Parágrafo Único, art. 21 da LRF, **possui como desígnio vedar as “FARRAS FISCAIS DE FINAL DE MANDATO”**, sua preocupação imediata é a preservação da responsabilidade fiscal, estruturada em ações planejadas e transparentes.

Pode-se dizer, sem medo de errar, que diante de nulidade de pleno direito, como é a aqui narrada, está o Poder Executivo não apenas autorizado, **mas verdadeiramente compelido**, a não cumprir a lei de reajuste, **uma vez que o aumento não tem base jurídica**. É o que ensina o sempre lembrado Regis Fernandes de Oliveira, que, embora tratando do descompasso entre a lei de aumento com a LDO, traz razões que de todo se aplicam à circunstância aqui em estudo:

Agora, em não havendo sintonia e absoluta compatibilidade entre a lei específica ou o orçamento anual com a LDO, a Lei Complementar estabelece sua nulidade absoluta, ou seja, de pleno direito (art. 21). Não há como fugir do rigor do texto. Em havendo descumprimento à norma, fica o Poder Executivo autorizado a não cumpri-la, uma vez que não há respaldo legal para que o beneficiário do texto possa invocar qualquer direito em juízo” (OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 733).

Não custa lembrar que o aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato é passível, até mesmo, de enquadramento penal, segundo o que dispõe o art. 356-G¹⁸, do Código Penal brasileiro, o que só reforça a imensa importância conferida ao tema pelo ordenamento jurídico pátrio, passível das mais graves das consequências punitivas.

A concessão de reajuste aos servidores do executivo, por mais meritórias que possam ser, **e de fato são**¹⁹, esbarram aqui em dois imperativos

18 Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura. Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

19 Não se discute aqui os méritos dos servidores do executivo estadual. É pública e notória suas contribuições para a execução das políticas públicas, com salários muitas vezes defasados em relação

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

legais cogentes, todos extraídos da LRF: a) fora concedido mesmo com prévio atingimento do limite prudencial e, ainda mais importante, b) se deu durante o período de defeso de 180 dias previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF.

Ademais, e por fim, cumpre assinalar que a concessão de reajuste no final de ano não encontra guarida e amparo na política habitual de salários do Poder Executivo. De fato, em pesquisa ao LegisPará²⁰ e junto ao Banco de Leis da ALEPA²¹, o último reajuste linear aos servidores do executivo nos moldes processados pela Lei 8.802/2018, só ocorreu em 2015, através da Lei 8.200/2015, promulgada em 1º de julho daquele ano. Antes disso, é detectável as leis 8.033/2014, 7.726/2013 e 7.644/2012, 7.546/2011, todas promulgadas **entre julho e agosto** dos seus correntes anos, muito diferentemente do que seu deu no caso aqui lançado. Tal constatação nos traz a certeza que **sequer se pode argumentar que o reajuste conferido pela Lei 8.802/2018 corresponde a uma política salarial prévia**, vez que em 2016 e 2017 não houve reajuste aos servidores do executivo, mas meras reposições de equalização com o salário mínimo deferidas pelas Leis 8.594/2018 e 8.606/2018. É o que extraímos da aba “Tabelas Salariais”²², sub-abas “Relatório de Reajustes 2005 a 2015”²³ e “Relatório de Reajustes salariais de 2016 a 2018”²⁴ do sítio eletrônico da SEAD e que é juntado no presente petítório.

Por qualquer ângulo que possa se ver a questão, a conclusão não é outra que não **a plena ilegalidade de aumento com base na Lei 8.802/2018**, cuja atuação está em descompasso com as premissas de a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas colimadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

aos outros poderes. Ocorre que tal decisão deve respeitar os ditames da LRF e ser objeto de apreciação do novo governo, levando-se em conta, ainda, maneira de associar o regime remuneratório do serviço público às experiências modernizantes de vinculação com o resultado das ações administrativas. Como já assinalado nessa peça, o caixa nunca mente, e aumentos dados ao arrepio da responsabilidade fiscal, antes de premiar o funcionalismo público, tende a se degenerar em atrasos quando não impossibilidade de pagamentos, como temos verificado em outras unidades federativas.

²⁰ <http://www.legispara.pa.gov.br/busca-de-leis>

²¹ <http://www.alepa.pa.gov.br/principal/bancodeleis>

²² <http://www.sead.pa.gov.br/pessoas/tab-salarial>

²³ http://sead.pa.gov.br/sites/default/files/relatorio_reajustes_2005_a_2015.pdf

²⁴ http://sead.pa.gov.br/sites/default/files/meta_iii_-_relat._reajustes_2016_a_2018_0.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

C. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS*

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal. Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

- I - o Relator;
 - II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.
- § 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.
- § 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

- I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;
 - II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
 - III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.
- Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro poder geral de cautela, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.

Tal conclusão fora sacramentada pelo Pleno do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

“[...] o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público”.

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.

No caso em estudo, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar, **que assinale prazo ao Poder Executivo Estadual para que suste a execução de qualquer ato administrativo que importe aplicação dos aumentos do funcionalismo público prevista na lei 8.802/2018**, enquanto não for definitivamente deliberada a questão de mérito acerca de sua validade, a teor do parágrafo único do art. 21 da LRF e de todo edifício normativo da LRF. Não obedecida a sustação pelo Poder Executivo, o TCE deve promovê-la diretamente, sem prejuízo de atribuição de responsabilidade à autoridade renitente.

Cumpre relembrar que decisão de igual envergadura já fora aplicada por diversos Tribunais de Contas, a exemplo dos citados ao longo desta peça representativa.

No mais, o *fumus boni iuris* ressoa evidente, perfeitamente extraível da dicção do parágrafo único do art. 21 da LRF em contraponto à edição da Lei Estadual 8.802/2018. O perigo da demora também é de fácil constatação, haja vista a demonstrada deterioração do cenário fiscal paraense, em especial o robusto aumento de suas despesas com pessoal. Os pleitos cautelares devem ser coercitivos com imposição de multa por descumprimento. Outrossim, a referida medida cautelar manterá eficácia até o julgamento final desta Representação, nos termos do previsto no art. 252, III, do Regimento Interno.

III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

a) o recebimento e o processamento da presente Representação, dando-lhe tramite preferencial conforme art. 42, VIII, do RITCE;

b) o deferimento de medida cautelar a fim de que seja assinalado prazo ao Poder Executivo Estadual para que **suste a execução de qualquer ato administrativo que importe na aplicação dos aumentos do funcionalismo público prevista na lei 8.802/2018** enquanto não for definitivamente deliberada a questão de mérito acerca de sua validade, a teor do parágrafo único do art. 21 da LRF. Não obedecida a sustação pelo Poder Executivo, o TCE deve promovê-la diretamente;

c) empós, **a realização de inspeção nos moldes do art. 82 do Regimento Interno**, com o fito de apurar, dentre outras coisas, como se deu o fluxo legislativo da Lei 8.802/2018, debruçando-se acerca de seus marcos temporais, como iniciativa, discussão, sanção, promulgação e publicação, bem como analisando a presença ou não dos estudos fiscais pertinentes previstos na LRF, como 1) estudo revelando manutenção do percentual da despesa de pessoal comparativamente ao mês que precede os aludidos 180 dias, e que os níveis apurados nesta época não sofrerão crescimento frente ao novo gasto; 2) estudo de conformação ao limite prudencial da despesa de pessoal (art. 22, § único, LRF); 3) estudo de impacto sobre o orçamento e quanto à disponibilidade de caixa (art. 16, I, LRF); 4) declaração do ordenador da despesa atestando que a nova despesa tem dotação e numerário e, mais, está consoante o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, LRF); 5) compensação financeira, mediante aumento do tributo próprio ou do corte de outra despesa e, alternativamente, por meio de comprovado

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

excesso de arrecadação, com sólida tendência de reprodução pelos próximos exercícios, o que caracteriza ampliação permanente da base de cálculo (art. 17, § 2º, LRF). É fundamental para a caracterização de responsabilidades subjetivas que, durante a inspeção, sejam contrapostos os estudos fiscais apresentados na marcha legislativa com o cenário fiscal já publicamente verificável a partir dos RGFs e demais relatórios da LRF, de modo se aferir se era possível vislumbrar que a sanção e a promulgação da Lei 8.802/2018 infringiria os ditames da responsabilidade fiscal, notadamente aquele previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF, apontando, a partir daí, se for o caso, a responsabilidade ou não do Exmo. Ex-Governador do Estado e de outros agentes públicos;

d) a consideração dos elementos aqui narrados e eventualmente coletados na instrução do TCE nas contas anuais de 2018;

e) alfim, a confirmação da cautelar, com a sustação e declaração de nulidade de todo e qualquer ato administrativo que venha aplicar a Lei 8.802/2018,;

f) confirmadas as ilegalidades, a aplicação das multas previstas no art. 5º da Lei Federal 10.028, de 19 de outubro de 2000, e do art. 83, II, da LOTCE, **garantido-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;**

g) o monitoramento de todas as determinações e recomendações porventura encetadas;

h) a *oitiva* do Parquet de Contas em todas as fases do processo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

i) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, sexta-feira, 8 de fevereiro de 2019.

SILAINE KARINE VENDRAMIN
Procuradora-Geral de Contas

PATRICK BEZERRA MESQUITA
Procurador de Contas

DOCUMENTOS ANEXADOS:

1. Apanhado histórico de leis de reajuste do Poder Executivo
2. Documento da SEAD sobre os reajustes de 2016 a 2018
3. Documento da SEAD sobre os reajustes de 2005 a 2015