

FINAL DE MANDATO

TJPR – DESPESA COM PESSOAL – RESTRIÇÕES

PROCESSO N° : 725854/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE LUIZ FARIA DE MACEDO FILHO, LIDIA MATIKO MAEJIMA,
LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEN
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 1022/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Tribunal de Justiça. Restrições da LRF quanto à despesa total com pessoal. Controvérsia quanto ao âmbito de atuação do Tribunal de Contas. Interpretação das normas jurídicas incidentes. Existência de dois critérios: término da gestão do Presidente do TJ-PR e fim do mandato do Governador do Estado. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por meio da qual pretende a resposta desta Corte de Contas acerca do seguinte quesito:

Em razão da respeitável decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça ao julgar a Consulta n. 0005267-11.2002.2.00.0000 e do Parecer n. 8173471 – DEF–CJ emitido pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Finanças deste Tribunal, a Cúpula Diretiva do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deve observar as restrições previstas no inciso IV e §1º do artigo 21 da Lei Complementar Federal 101/2000 para o incremento de despesas com pessoal, nos últimos 180 dias do término da gestão do seu Presidente?

Contextualizou o consulente que a mencionada consulta, formulada junto ao Conselho Nacional de Justiça pelo Superior Tribunal Militar, tratou da possibilidade de nomeação de servidores de concurso homologado em face das vedações da Lei Complementar n° 101/2000. A conclusão daquele órgão teria excepcionado o Poder Judiciário da regra geral prevista na citada legislação de responsabilidade fiscal (peça 3).

A petição inicial veio instruída do Parecer n° 8173471, emitido pela Consultoria Jurídica do Departamento Econômico e Financeiro do TJ-PR, em que se sustentou que a resposta ofertada pelo CNJ seria aplicável às Cortes Judiciárias estaduais – notadamente, porque os seus presidentes não exerceriam cargos eletivos (peça 4).

Distribuído o expediente, foi a Consulta recebida (peça 7), encaminhando-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca.

A mencionada unidade, por sua vez, enumerou os julgados relevantes correlatos à matéria indagada (peça 8).

A 7ª Inspeção de Controle Externo examinou a jurisprudência indicada, concluindo que os julgados não contemplam a dúvida externada pelo consultante. Ponderou, ademais, que o questionamento intenta definir a aplicabilidade de decisão do CNJ sobre o TJ-PR, função que não compete ao Tribunal de Contas.

Em relação à aplicabilidade do art. 21, IV e § 1º da LRF, consignou que a restrição abrange os Presidentes de Tribunais do Poder Judiciário, citando decisões do Tribunal de Contas de Rondônia e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (peça 12).

O Ministério Público de Contas, em preliminar, invocou a incompetência do Tribunal de Contas para se manifestar quanto às decisões proferidas pelo CNJ, considerando os termos da decisão proferida pelo STF no Mandado de Segurança nº 39.264/DF.

No mérito, realizou a interpretação textual do disposto nos incisos do art. 21 da LRF, observando, quanto ao inciso IV, que a vedação de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, abrangendo os Poderes e órgãos autônomos, tem como referência os 180 dias anteriores ao final de mandato do titular do Poder Executivo. Idêntico paradigma seria observado quanto à nomeação de aprovados em concursos públicos, ainda que realizados pelos demais Poderes e órgãos, estabelecendo-se como critério único o final de mandato do Chefe do Executivo.

Quanto ao contido no § 1º do citado artigo, sustentou o Órgão Ministerial que a vedação genérica ao aumento de despesas com pessoal incide bienalmente, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Presidente do Tribunal de Justiça, embora a específica proibição de edição de norma legal ou de nomeação de aprovados em concursos que impliquem aumento de despesa aplique-se quadrienalmente – ao fim do mandato de Governador.

Reputou, nesse sentido, que o TJ-PR é destinatário das regras estabelecidas na LRF. Para tanto, ponderou que as restrições devem ser aplicadas no período de recondução para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo – o que inclui o TJ-PR. E, nessa linha, considerou que o cargo de Presidente do TJ-PR é definido mediante eleição.

Ao afirmar sua concordância com o precedente do Tribunal de Contas de Rondônia, indicado pela Inspeção, defendeu o Órgão Ministerial que há distinção em relação às verbas de caráter indenizatório, que seriam excluídas do alcance dos art. 18 a 20 da LRF (peça 13).

Finalmente, para adequação do rito processual, remeteu-se o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 14), a qual informou a existência de impactos em sistemas ou em fiscalizações realizados pelas áreas instrutivas (peça 15).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, releva destacar que a Consulta comporta conhecimento, na medida em que estão presentes os requisitos disciplinados pelo art. 311 do Regimento Interno desta Corte: legitimidade da autoridade consulente (art. 312, I); apresentação objetiva do quesito, contendo indicação precisa da dúvida; questionamento sobre a aplicação de dispositivos legais relativos à matéria de competência do Tribunal de Contas (no caso, o art. 21 da LRF); prévia submissão à assessoria técnica ou jurídica do consulente; e formulação em tese.

Nesse sentido, a propósito da preliminar suscitada pelo Ministério Público de Contas, com o devido respeito, entende-se que a orientação expressa no referido julgado do STF (Mandado de Segurança nº 39.264/DF) não incide no presente caso.

Em primeiro lugar, além de não se tratar de decisão com caráter vinculante, como bem pontuou o Representante Ministerial, denota-se do acompanhamento processual que a decisão mencionada sequer transitou em julgado, restando pendente a apreciação de agravo regimental pela Segunda Turma do STF.

A questão, entretanto, difere quanto ao próprio mérito.

Naquele caso específico, tratou-se de mandado de segurança impetrado contra acórdão do Tribunal de Contas da União que, em sede de representação, suspendeu a eficácia de decisões dos Conselhos da Justiça Federal e Nacional de Justiça.

Para conceder a segurança, o Ministro Dias Toffoli destacou o caráter nacional do Poder Judiciário, que se sobrepõe ao federalismo e dispõe de órgão de cúpula nacional de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura – o CNJ. Ademais, salientou a competência normativa originária e vinculante das decisões daquele Conselho para os membros e órgãos do Poder Judiciário, não apenas federal, como também nos âmbitos estaduais e distrital.

Em contraponto, observou que o TCU fiscaliza tão somente órgãos da União, pois é desprovido de caráter nacional. Desse modo, eventual nulidade imposta por aquele órgão de controle externo sobre decisões afetas a toda a magistratura acabaria por interferir, também, em órgãos não sujeitos ao seu campo de atuação.

Por essa razão, expressamente asseverou o Ministro que a competência do TCU não estaria presente naquele caso específico, mas resguardou o controle externo por ele exercido quando não interfira em atos próprios da atuação finalística do CNJ.

No presente caso, a toda evidência, não se trata de procedimento de controle deflagrado por ou junto a esta Corte de Contas, mas de Consulta proposta pelo próprio Tribunal de Justiça local. Além disso, a dúvida não contempla questão afeta à magistratura como um todo, mas se insere justamente na fiscalização contábil, financeira e orçamentária típica do Tribunal de Contas.

Conclui-se, a partir disso, que não apenas é inadequada a premissa de que é impossível a realização de qualquer controle, de parte desta Corte, sobre o Poder Judiciário estadual, como também que, no presente caso, é legítima a resposta à Consulta, por envolver a interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nada obstante, como bem asseverou a instrução da 7ª Inspeção, não compete ao Tribunal de Contas se manifestar quanto ao alcance das decisões do CNJ sobre os Tribunais de Justiça, motivo pelo qual a resposta ao quesito formulado se restringirá à segunda parte da indagação.

Superada essa questão, é possível o enfrentamento da matéria apresentada pelo consulente.

O art. 21, parágrafo único da LRF, em sua redação original, assim dispunha: “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”.

Conforme se observa, a previsão inicial imputava a nulidade dos atos ali especificados no lapso temporal restrito ao fim do mandato do titular do respectivo órgão ou Poder – precisamente, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça, segundo o art. 20, § 2º.

Com o advento da Lei Complementar nº 173/2020, o citado art. 21 passou a ter a seguinte redação, no que interessa à presente Consulta:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

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

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

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

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

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

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

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

(...)

A alteração legislativa, como bem observou o Órgão Ministerial, padece de falta de clareza, o que prejudica sua adequada interpretação. Sem embargo, na esteira do que sustentou o Ministério Público de Contas, parece-nos que há dois parâmetros a serem observados, mediante o exame conjunto dos incisos II a IV e do § 1º.

De fato, a norma ora veiculada no art. 21, II configura repetição daquela originalmente presente no parágrafo único do dispositivo, tendo por destinatários os titulares de Poderes e órgãos, no lapso temporal de 180 dias anteriores ao fim de seu mandato.

Por sua vez, a regra do inciso III, também direcionada a esses agentes, inovou ao vedar atos de que resulte aumento da despesa com pessoal que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao fim do mandato do titular do Poder ou órgão.

Já o preceito do art. 21, IV, segundo se depreende, também tem como destinatários os titulares dos Poderes e órgãos já mencionados anteriormente. A restrição, porém, é explícita quanto à aprovação, à edição ou à sanção de norma legal que contenha plano de alteração, reajuste ou reestruturação de carreiras públicas, bem como quanto à edição de ato de nomeação de aprovados em concurso público.

Inovou o legislador, todavia, ao condicionar a incidência de tais restrições à constatação de aumento da despesa com pessoal ao fim (180 dias anteriores) do mandato do Chefe do Poder Executivo (alínea “a”), ou ao aumento que preveja parcelas a serem implementadas posteriormente ao fim daquele mandato (alínea “b”).

Veja-se que, em ambos os casos, muito embora a vedação tenha por destinatários os titulares dos demais Poderes e órgãos, o critério para sua incidência é justamente o fim do mandato do Poder Executivo – diversamente do que ocorre nos incisos II e III, em que o critério é o fim do mandato do titular de cada Poder ou órgão afetado. Por esse motivo, como asseverou o Ministério Público de Contas, a restrição do inciso IV se impõe quadrienalmente.

Essa interpretação é resultado não apenas da literalidade da norma jurídica, como também da verificação de sua exposição de motivos, que pode ser extraída do Relatório Legislativo¹, lavrado pelo Senador Davi Alcolumbre, em relação aos Projetos de Lei Complementar n^{os} 149/2019 e 39/2020, quando da apresentação do projeto substitutivo que se converteu na Lei Complementar n^o 173/2020:

Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos

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

autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.

A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdaram dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso, mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.

Ao lado disso, o § 1º do mencionado art. 21 estabelece que as restrições previstas nos aludidos incisos II a IV aplicam-se também no “período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo” (inciso I), para os “ocupantes de cargo eletivo dos Poderes” (inciso II).

No específico caso do TJ-PR, em se tratando de mandatos bianuais de sua Cúpula Diretiva, tem-se que incidem as restrições dos incisos II e III ao fim da gestão do seu Presidente, ocupante de cargo eletivo², inclusive em caso de reeleição ou recondução. Já as vedações do inciso IV se impõem ao fim do mandato do Governador do Estado.

Releva destacar que, apesar dos esforços no sentido de mitigar a regra legal em face das especificidades do glossário eleitoral, a legislação de responsabilidade fiscal não intenta tutelar a igualdade de condições para o pleito (como é o caso das vedações da legislação eleitoral), mas assegurar o equilíbrio intergeracional das contas públicas³.

Exatamente por esse motivo, a nomenclatura utilizada no art. 21, § 1º da LRF, ao se referir a “cargo eletivo” (inciso II), utiliza o termo em sentido amplo, contemplando mesmo os pleitos internos do Poder Judiciário. Nessas circunstâncias, tem-se que a finalidade da norma é impor a restrição no período entre as gestões administrativas.

2 Segundo a Constituição Federal:
Art. 96. Compete privativamente:
I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

(...)

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

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

(...)

Finalmente, a propósito das considerações do Ministério Público de Contas quanto à eventual submissão das verbas indenizatórias às restrições da LRF, deixo de apreciá-las neste expediente, dado que a indagação não foi veiculada na presente Consulta. Além disso, conforme salientou o próprio Órgão Ministerial, este Tribunal de Contas já se pronunciou em sede de Consultas, com caráter normativo, a respeito da matéria (Acórdão nº 2046/19, Consulta nº 670373/17, rel. Cons. Artagão de Mattos Leão, j. 24/07/2009⁴, e Acórdão nº 2387/2019, Consulta nº 2387/2019, rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, j. 21/08/2009⁵).

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno responda à Consulta nos seguintes termos:

A Cúpula Diretiva do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deve observar as restrições dos incisos II e III do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 ao final do mandato de seu Presidente, inclusive na hipótese de ocorrer recondução ou reeleição para o cargo, nos termos do § 1º do citado art. 21;

As vedações previstas no inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 se impõem, também para o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no final do mandato do Governador do Estado, devendo ser aplicadas mesmo no caso de coincidir o período de recondução ou reeleição do seu Presidente, conforme o § 1º do art. 21.

3 DA DECISÃO

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - A Cúpula Diretiva do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deve observar as restrições dos incisos II e III do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 ao final do mandato de seu Presidente, inclusive na hipótese de ocorrer recondução ou reeleição para o cargo, nos termos do § 1º do citado art. 21;

II - As vedações previstas no inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 se impõem, também para o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no final do mandato do Governador do Estado, devendo ser aplicadas mesmo no caso de coincidir o período de recondução ou reeleição do seu Presidente, conforme o § 1º do art. 21.

4 Consulta. Município de Planaltina do Paraná. Auxílio-alimentação. Verbas de natureza indenizatória não são computadas na despesa total com pessoal. A situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a instituição de vantagem indenizatória

5 Consulta. Auxílio alimentação. Vale refeição. Verba indenizatória. Não se inclui no índice de despesas com pessoal. Conhecimento e resposta.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 8 de maio de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência