



**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Procuradoria-Geral**

**EMENTA: Lei Complementar 178/21. Alteração no cômputo das despesas com pessoal. Atribuição aos poderes e órgãos autônomos da integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas.**

**1. As despesas com inativos e pensionistas do TCE-RJ devem ser assim discriminadas no RGF referente ao terceiro quadrimestre de 2021. Estão suspensas, no presente exercício financeiro (2021), as contagens de prazo e as disposições do artigo 23 da LRF.**

**2. Enquanto agirem em consonância com as regras de transição, os poderes/órgãos reputam-se adimplentes, até o final do exercício de 2032, tanto em relação ao cumprimento do artigo 23 da LRF (art. 15, § 4º, da LC 178/21) quanto ao previsto no artigo 6º inciso II, da LC 178/21, de sorte que, no momento, a eventual extrapolação do limite de despesas com pessoal não acarreta qualquer impedimento ao ingresso no Novo Regime de Recuperação Fiscal.**

**3. Conforme a interpretação sistemática da LC 178/21, e o que dispõe o *caput* do seu artigo 15, as vedações contidas no artigo 22 da LRF (deflagradas, de ordinário, pela extrapolação do limite prudencial de 95%) apenas poderão voltar a incidir a partir do primeiro quadrimestre de 2023.**

**Senhor Procurador-Geral,**

Trata-se de consulta formulada pela Auditoria Interna (AUD) com o objetivo de dirimir dúvidas relacionadas ao cumprimento de despesas com pessoal, à vista das inovações trazidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021 ("LC 178/21").

Ao atribuir aos poderes e órgãos autônomos a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, a LC 178/21 colocou uma pá de cal sobre as inúmeras controvérsias até então existentes sobre o cômputo desses valores, sendo certo que no Estado do Rio de Janeiro eles vinham sendo imputados ao Poder Executivo.



**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Procuradoria-Geral**

Eis a redação do pertinente dispositivo incluído na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (“LRF”):

“Art. 19. [...]”

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)”

O dispositivo em questão entrou em vigor na data da publicação da LC 178/21<sup>1</sup>, ou seja, no dia 14 de janeiro de 2021.

Tal mudança, como se sabe, tem a potencialidade de alterar drasticamente os percentuais de despesas com pessoal dos poderes/órgãos autônomos, levando inclusive, a depender do caso, à superação dos limites estabelecidos pela LRF.

Não por outro motivo a LC 178/21 estabeleceu, no seu artigo 15, regras de transição conferindo prazo excepcional para que o poder/órgão que, segundo a nova sistemática de alocação das despesas com pessoal, estoure o seu limite, conforme apuração realizada ao término do exercício financeiro de 2021, elimine o excesso até o término do exercício de 2032. Atendidas as regras de transição, consoante verificação anual, ficam afastados os prazos e restrições previstos no artigo 23 da LRF, que de ordinário seriam aplicáveis.

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 32, inciso III, da LC 178/21.



**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Procuradoria-Geral**

“Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.” [destaques nossos]

Sendo assim, a interpretação sistemática das citadas inovações legislativas reclama a análise conjugada de ambos os dispositivos, umbilicalmente conectados, além da verificação da sua harmonia com os demais dispositivos que lhes são correlatos.

A mudança dos critérios relativos à classificação de despesas com pessoal (art. 19, § 7º, da LRF) levou à criação das regras de transição contidas no artigo 15 da LC 178/21, que instituíram uma espécie de moratória para que os



## Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Procuradoria-Geral

órgãos/poderes possam planejar e executar a recondução dos gastos de pessoal ao limite legal.

O *caput* do artigo 15 da LC 178/21 fixou, como marco temporal para apuração do limite com gasto de pessoal já de acordo com os novos critérios, o término do exercício financeiro de 2021. Ou seja: os novos critérios devem ser observados pelo Relatório de Gestão Fiscal (“RGF”) relativo ao terceiro quadrimestre de 2021.

Veja-se que a simples entrada em vigor, em 14 de janeiro de 2021, do dispositivo que instituiu os novos critérios (art. 17, § 2º, da LRF), à vista da sistematicidade/harmonia das alterações, não é suficiente para sustentar um suposto dever de que constem já no RGF relativo ao 1º quadrimestre de 2021.

Há, no ponto, que se recorrer à antiga distinção entre *vigência* e *eficácia* dos atos normativos.

Em apertada síntese, a *vigência* toca à aptidão, considerada em abstrato, de um ato normativo produzir efeitos jurídicos; a *eficácia*, por sua vez, refere-se à “*possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para a sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para a sua aplicação (eficácia técnica)*”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cf. Tercio Sampaio Ferraz Jr, *in* Introdução ao Estudo do Direito, Atlas, 2ª edição, 1994, p. 202, destaques nossos.



## Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Procuradoria-Geral

Nessa ordem de ideias, embora vigente desde janeiro de 2021 o dispositivo que instituiu os novos critérios, a sua aplicação e os efeitos dela decorrentes (isto é, a sua eficácia) são indissociáveis<sup>3</sup> das regras de transição que fixaram, de acordo com as novas premissas, o marco temporal para a apuração do limite de despesas com pessoal e os parâmetros a serem obedecidos para a recondução das aludidas despesas ao seu limite.

Isso não quer dizer, por óbvio, — muito pelo contrário —, que os gestores dos poderes/órgãos, cientes da alteração legal, não devam desde já planejar e programar as medidas necessárias para, seguindo os novos critérios, enquadrar as despesas com pessoal no limite legal.

Prosseguindo, a eliminação do excesso eventualmente apurado no RGF relativo ao terceiro quadrimestre deverá se dar à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, possibilitando o enquadramento no limite até o término do exercício de 2032.

O eventual cenário de extrapolação dos gastos com pessoal em virtude da nova sistemática não obsta, por si só, à adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (“NRRF”), pois, como visto, os poderes/órgãos de Estado enquadrados nessa situação terão até o término do exercício de 2032 para sanear-la, observadas as regras de transição (art. 15 da LC 178/21).

---

<sup>3</sup> Cuida-se, no caso, daquilo que o professor Tercio Sampaio Ferraz denomina eficácia técnica, brilhantemente explicada na seguinte passagem: “*Uma norma também se diz eficaz quando estão presentes certos requisitos técnicos. A dogmática supõe, neste caso, a necessidade de enlaces entre diversas normas, sem os quais a norma não pode produzir seus efeitos.*” (ob. cit., p. 109).



## Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Procuradoria-Geral

Ou seja, enquanto agirem em consonância com as regras de transição, os poderes/órgãos reputam-se adimplentes, por assim dizer, tanto em relação ao cumprimento do artigo 23 da LRF (art. 15, § 4º, da LC 178/21) quanto ao previsto no artigo 6º inciso II, da LC 178/21, *in verbis*:

“Art. 6º As liberações de recursos das operações autorizadas de acordo com o art. 3º condicionam-se ao cumprimento:

I - das metas e dos compromissos previstos no Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; e

II - do limite para despesa total com pessoal, de acordo com os percentuais previstos no [caput do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), **observada a regra de enquadramento prevista no art. 15 da presente Lei Complementar.**” (grifei)

Vale notar, a partir do que dispõe o *caput* do 15 da LC 178/21, além da referida interpretação sistemática do referido diploma legislativo, que as vedações contidas no artigo 22 da LRF (deflagradas, de ordinário, pela extrapolação do limite prudencial de 95%) apenas poderão voltar a incidir a partir do primeiro quadrimestre de 2023.

Com efeito, não seria razoável que os poderes/órgãos que vinham, sob a antiga sistemática, atuando abaixo do limite legal, inclusive do limite prudencial, e, com base nos parâmetros até então vigentes, pautando e planejando o exercício das suas competências, inclusive aperfeiçoando a composição do seu quadro de pessoal, à vista da essencialidade das funções por eles desempenhadas, fossem *obrigados* — por força de uma obrigação imputada à sua revelia — a interromper as suas programações antes do termo inicial para a implantação das medidas tendentes à recondução dos gastos com pessoal ao limite legal, previsto no artigo 15 da LC 178/21.



## Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Procuradoria-Geral

Nesse sentido, a lógica da transição é inteiramente condizente com a redação do parágrafo único do artigo 22 da LRF: “*Se a despesa total com pessoal com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: [...]*”. A expressão *incorrido no excesso* remete imediatamente à noção de causalidade. *Incorre no excesso* o poder/órgão que descumpre padrões preestabelecidos. Se a mudança de padrão ocorre por via legal, à revelia do poder/órgão afetado, sendo por si mesma a geradora do *excesso*, não faz sentido que dela resultem restrições (ou ao menos restrições que destoem da regra de transição), mormente quando prejudiquem a ultimação de ações devidamente planejadas de acordo com as premissas até então vigentes.

Feitas essas considerações, passo a responder às indagações que nos foram formuladas:

(i) a necessidade de inclusão – no cômputo das despesas com pessoal do TCE-RJ – das despesas com inativos e pensionistas, para fins de cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e conseqüente elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), levando em conta as alterações promovidas pela Lei Complementar Federal nº 178/21 e os considerandos aqui relatados, dar-se-á a partir de qual data, ou seja, do 1º quadrimestre de 2021 ou do 3º quadrimestre de 2021?

**R:** Os novos critérios devem ser observados pelo RGF relativo ao terceiro quadrimestre de 2021.



**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Procuradoria-Geral**

(ii) caso a conclusão seja pela imediata aplicação das alterações provocadas pela Lei Complementar Federal nº 178/21 aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e ocorra eventual descumprimento dos limites com despesas com pessoal por esta Corte de Contas, indago:

a. caso o Estado do Rio de Janeiro ingresse no RRF e, considerando o prazo de recondução em 10 (dez) anos, previsto no art. 14 da referida lei complementar, haveria a suspensão dos comandos contidos nos arts. 22 e 23 da LRF e no art. 5º, IV e § 1º, da Lei Federal nº 10.028/00, relativos (i) ao prazo de recondução, (ii) à adoção de providências e vedações e (iii) às sanções em caso de descumprimento;

b. caso o Estado do Rio de Janeiro ainda não tenha ingressado no novo Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar Federal nº 178/21, haveria a aplicação dos arts. 22 e 23 da LRF e no art. 5º, IV e § 1º, da Lei Federal nº 10.028/00, relativos (i) ao prazo de recondução, (ii) à adoção de providências e vedações e (iii) às sanções em caso de descumprimento?

**R:** Prejudicada.

De qualquer sorte, vale repisar que a extrapolação, ou não, dos gastos com pessoal segundo a nova sistemática deve ser apurada apenas no RGF relativo ao terceiro quadrimestre de 2021. Estão suspensas, no presente exercício financeiro (2021), as contagens de prazo e as disposições do artigo 23 da LRF.

Enquanto agirem em consonância com as regras de transição, os poderes/órgãos reputam-se adimplentes, até o final do exercício de 2032, tanto em relação ao cumprimento do artigo 23 da LRF (art. 15, § 4º, da LC 178/21) quanto ao previsto no artigo 6º inciso II, da LC 178/21, de sorte que, no momento, a



**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Procuradoria-Geral**

eventual extrapolação do limite de despesas com pessoal não acarreta qualquer impedimento ao ingresso no Novo Regime de Recuperação Fiscal.

Tendo em conta a interpretação sistemática da LC 178/21 e do que dispõe o *caput* do seu artigo 15, as vedações contidas no artigo 22 da LRF (deflagradas, de ordinário, pela extrapolação do limite prudencial de 95%), apenas poderão voltar a incidir a partir do primeiro quadrimestre de 2023.

Naturalmente, nessas circunstâncias, não haverá que se falar no descumprimento do artigo 5º, inciso IV, da Lei 10.028/2000, nem, por conseguinte, na aplicação da sanção prevista no parágrafo único do mesmo dispositivo legal.

*(iii) considerando que as despesas com pessoal, apresentadas no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de acordo com o art. 18, § 2º, da LRF, são apuradas somando-se as realizadas no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, caso a conclusão do parecer da PGT seja pela imediata aplicação das alterações provocadas pela Lei Complementar Federal nº 178/21 aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os cálculos do RGF — referente ao 1º quadrimestre de 2021 (maio de 2020 a abril de 2021) — seriam efetuados tendo como base a redação anterior da LRF para os meses de maio a dezembro de 2020 e a redação atual da LRF para os meses de janeiro a abril de 2021?*

**R:** Prejudicada.

É o parecer, **sub** censura.

Rio de Janeiro, 18 de maio de 2021

*Leonardo Fiad*  
LEONARDO FIAD

**Procurador do TCE-RJ**