



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 664/2020–G4P

ASSUNTO: CONSULTA

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00003379/2020-93-e

EMENTA: 1. CONSULTA. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020, QUE ESTABELECE O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19), ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 - LRF. IMPACTOS DO ART. 8º EM RELAÇÃO À FOLHA DE PAGAMENTO.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O **CONHECIMENTO** DA CONSULTA. ESCLARECIMENTOS SOBRE A MATÉRIA. CIÊNCIA DA DECISÃO A CLDF. **ARQUIVAMENTO** DO FEITO.
3. **PARECER PARCIALMENTE CONVERGENTE DO MPC/DF.**

1. Cuida-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (Peça nº 3), por meio da qual indaga acerca da aplicação da Lei Complementar federal nº 173/2020, que “*Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID 19), altera a Lei Complementar nº 101, e dá outras providências*”, em especial no que se refere aos impactos do seu art. 8º em relação à folha de pagamento.

2. A Consulta em tela foi encaminhada tendo em vista os termos do Parecer nº 159 da Procuradoria-Geral daquela Casa (fls. 4/9 - peça nº 3), que em “*função da complexidade da matéria e das consequências para todo o Distrito Federal*”, sugeriu que fossem encaminhados questionamento a esta Corte de Contas, de “*forma a dirimir dúvidas e evitar tratamentos diferenciados nos órgãos jurisdicionados*”.

3. Assim, procedendo ao exame da **quaestio**, a 2ª Divisão de Fiscalização de Pessoal, como de praxe, carrou aos autos a minuciosa Informação nº 55/2020-DIFIPE (peça nº 10), cujo excerto transcrevo no que interessa:

“A consulta foi encaminhada por meio do Ofício nº 123/2020-GMD (edoc 18336A88-c), no qual o consulente expressa preocupação com os efeitos da LC nº 173/2020 e apresenta os seguintes questionamentos:

“a) Em função do que estabelecem os incisos I e VI do art. 8º, estão vedados, até 31/12/2021, tanto os reajustes das remunerações como os dos benefícios pagos aos servidores da CLDF?

b) Já o inciso IX do mesmo artigo, determina o congelamento da folha até 31/12/2021, ou seja, o período que vai da promulgação da Lei Complementar até 31/12/2021 não pode ser computado para efeitos de anuênios, progressão na carreira e licença-prêmio por assiduidade?



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- c) Antes da promulgação da Lei Complementar alguns gabinetes e lideranças partidárias não estavam utilizando toda a verba disponibilizada para as devidas nomeações ou alterações de cargos. Com isso, em função do que estabelece o inciso IV do art. 8º, as alterações e/ou nomeações de cargos em comissão no âmbito dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias podem continuar a serem realizadas sem configurar aumento de despesas?”*
- 3. Na análise de sua alçada, a Procuradoria-Geral daquela Casa Legislativa, por meio do Parecer-PG nº 159/2020-NPRAD, manifesta-se conclusivamente a respeito dos questionamentos.*
- 4. Quanto ao item “a”, afirma que “diante da literalidade da norma, estaria proibido apenas o incremento salarial de parcelas que dependeriam de lei posterior a 28/05/2020 – data de publicação da citada lei – para sua majoração”. Nesse sentido, entende que eventuais aumentos respaldados em determinação legal anterior à promulgação da citada lei complementar, ainda que venham a se efetivar durante o período de vedação, não encontrariam óbice e, portanto, estariam resguardados.*
- 5. No que se refere ao cômputo do período para efeitos de anuênios, progressão na carreira e licença-prêmio por assiduidade (item “b”), defende que “a própria lei complementar excetua o incremento salarial de qualquer natureza advindo de determinação legal anterior ao período da pandemia”.*
- 6. Assim, estando os requisitos para a concessão de tais benefícios previstos na LC nº 840/2011 e na Lei nº 4.342/2009, não observa óbice à sua concessão.*
- 7. Colaciona excerto de manifestação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados a respeito da citada LC nº 173/2020 (Nota Informativa nº 21 de 2020):*
- “As restrições dos incisos I e IX do caput do artigo 8º não geram propriamente uma economia (redução de despesas), vez que atuam apenas preventivamente. Não impedem, portanto, que reajustes já concedidos continuem a ser implementados. Também não vedam a progressão funcional na carreira com apoio em legislação pretérita, que é o principal fator do crescimento vegetativo da folha. Por outro lado, as proibições impedem que as despesas continuem crescendo com a concessão de novos reajustes, o que seria teoricamente pouco provável face à crise financeira de todos os entes.”*
- 8. Aponta, ainda, que “a disposição normativa expressa na LC nº 173/2020 proibiu a contagem do lapso temporal compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021 como período aquisitivo necessário para a concessão de licenças-prêmio, nada falando, s.m.j., de sua conversão [em pecúnia]”.*
- 9. Com relação ao item “c” dos questionamentos realizados pelo consulente, assevera que, apesar de considerar que “o montante total da verba destinada a contratações de servidores por gabinetes e lideranças partidárias já se encontrava prevista antes do início da pandemia, o que em tese possibilitaria as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento nessas estruturas dispondo até mesmo das parcelas de verbas ainda não utilizadas”, o inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020 ressalva tão somente as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa.*
- 10. Informa, ainda, que “inobstante todas as opiniões trazidas acima, tanto no sentido de que as vantagens tratadas no item “b” como a questão do uso do total da verba acima falada não estariam, a priori, vedadas pela nova lei, reconhece-se que estas situações efetivamente redundam no aumento de despesas que a lei busca combater”.*
- 11. Por fim, sugere a formulação de consulta a este TCDF e, de forma acautelatória, a suspensão da “concessão das vantagens aludidas no item “b” do referido despacho bem*



MPCDF
Fl.
Proc. 3379/20-e
Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

como qualquer tipo de aumento de despesas com alterações e/ou nomeações de cargos em comissão no âmbito dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias enquanto pendente a análise pela Corte de Contas acima sugerida”.

12. O conhecimento de consulta pelo TCDF condiciona-se ao disposto no art. 264 do RI/TCDF, a seguir:

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações. § 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.

13. Verifica-se que a presente consulta foi formulada por autoridade competente, versa direito em tese, indica com precisão seu objeto e está acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração.

14. Assim, consideram-se cumpridos os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016), razão pela qual se passa a analisar o mérito da presente consulta.

APLICABILIDADE DA LC Nº 173/2020 NO DISTRITO FEDERAL

15. A LC nº 173/2020 estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, além de outras providências.

16. Em seu artigo 8º, a mencionada lei estabelece diversas proibições a União, Estados, Distrito Federal e Municípios na hipótese de que trata o artigo 65 da LRF², em grande medida relacionadas aos agentes públicos: membros de Poder ou de órgão, servidores, empregados públicos e militares.

17. Com efeito, compete à União legislar, por meio de lei complementar, a respeito de normas gerais sobre finanças públicas, nos termos do artigo 163 da CRFB, a exemplo da LC nº 101/2000 – LRF e, em grande medida, da própria LC nº 173/2020 em análise.

18. Entretanto, observa-se que o artigo 8º da mencionada lei, de iniciativa parlamentar (Senador Antônio Anastasia - originário do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020), vai além da disciplina das finanças públicas, dispondo sobre regime jurídico de servidores públicos de todos os Poderes, de todos os entes federativos, sua organização administrativa e respectiva remuneração, o que, a princípio, viola a prerrogativa dos chefes dos Poderes ou Órgãos para a iniciativa de leis que disponham sobre as citadas questões (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CRFB), além do princípio da separação dos Poderes e do pacto federativo (arts. 1º e 18 da CRFB).

² No Distrito Federal, foi reconhecido o estado de calamidade pública, exclusivamente para fins do artigo 65 da LRF, por meio do Decreto Legislativo nº 2.284/2020.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

19. Nesse sentido, cumpre destacar que foram ajuizadas diversas ações diretas de inconstitucionalidade contra a LC nº 173/2020³, das quais se destacam as ADI 6447 e 6450, que questionam especificamente os artigos 7º e 8º da mencionada lei complementar.

20. A ADI 6447, ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Partido dos Trabalhadores – PT, em apertada síntese, questiona a constitucionalidade dos mencionados dispositivos legais sob dois prismas, in verbis:

“a) **formalmente**, a legislação em comento foi promulgada por votação realizada via meio eletrônico, sem o acesso da população e sem a possibilidade de participação dos interessados no processo decisório, o que viola a necessidade de **participação democrática na atividade legislativa** (art. 1º, par. Único; art. 5º, VI, XV e XVI; e art. 14 da CRFB/88); bem como contém **vício de iniciativa** por ser de autoria de parlamentar violando, dessa forma, as prerrogativas dos chefes dos Poderes ou Órgãos para a iniciativa das leis que dispõem sobre regime jurídico de seus servidores públicos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, §1º, II, a e c; art. 96, II, b; art. 127, §2º, todos da CRFB/88);

b) **materialmente**, por ofensa aos postulados constitucionais da **separação dos poderes** (arts. 1º e 2º, da CRFB/88) e à **autonomia federativa** (art. 18 da CRFB/88); a **extrapolação de competência regulamentadora** (art. 169 da CRFB/88); bem como a violação à regra da **irredutibilidade remuneratória** dos servidores públicos (art. 37, XV, da CRFB/88), à **garantia na manutenção do valor e poder de compra** (art. 37, X, da CRFB/88) e ao **direito adquirido** (art. 5º, XXXVI, CRFB/88)”. (grifos no original)

21. Ao final, requer, além da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º da LC nº 173/2020, o deferimento de medida cautelar para suspender sua eficácia, mantendo-se incólume o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o regime jurídico dos servidores públicos dos poderes e entes da federação.

22. A ADI 6450, por sua vez, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT em grande medida sob os mesmos fundamentos, requer a inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º, dentre outros por arrastamento, todos da Lei Complementar nº 173/2020, e, da mesma forma, requer a concessão de medida cautelar para a suspensão dos efeitos da lei.

23. Em ambas as ADI, o Ministro Relator Alexandre de Moraes conheceu das ações e determinou a adoção do rito abreviado disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999⁴, diante da relevância da matéria constitucional suscitada e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, encontrando-se as ações diretas atualmente com vistas ao Advogado-Geral da União.

24. Nada obstante, considerando a necessidade de dar fiel cumprimento ao comando legal até que sobrevenha o julgamento das citadas ADI, entende-se necessário perquirir o alcance do artigo 8º da LC nº 173/2020, em especial de seus incisos I, IV, VI e IX, objetos da dúvida apresentada na consulta em epígrafe, no que se refere aos servidores públicos distritais, a fim de dar solução ao consulente e traçar balizas a serem seguidas

³ Em pesquisa no site do STF, foram encontradas as ADI 6442, 6444, 6447 e 6450, todas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, por prevenção, em razão da ADI 2238, em que recentemente foi declarada a inconstitucionalidade do artigo 23, §§ 1º e 2º, da LRF, entre outros dispositivos.

⁴ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

por todo o complexo administrativo do Distrito Federal, de todos os Poderes, incluindo esta Corte de Contas.

ALCANCE DO ARTIGO 8º, INCISOS I, IV, VI E IX, DA LC Nº 173/2020

25. A LC nº 173/2020 possui a finalidade de, ao mesmo tempo, suspender determinadas restrições impostas pela LC nº 101/2000 durante o estado de calamidade pública, tendo em vista o enfrentamento da crise, bem como preservar o equilíbrio fiscal dos entes federativos.

26. Nesse sentido, o artigo 8º da LC nº 173/2020 estabelece proibições a todos os poderes de todos os entes federativos relacionados a despesas com pessoal, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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

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

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

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

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

27. Observa-se que o mencionado dispositivo possui redação bastante semelhante ao disposto no artigo 22, parágrafo único, da LC nº 101/2000, que, ao dispor sobre medidas para controle da despesa total com pessoal na Administração Pública, estabelece restrições ao Poder ou Órgão que exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite disposto no artigo 19 do mesmo diploma legal, nos seguintes termos:

(...)

28. Ademais, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, ao adicionar ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT o artigo 109, previu medidas idênticas às dispostas no artigo 8º da LC nº 173/2020, à exceção de seu inciso IX, no caso de descumprimento dos limites individualizados para a despesa primária disciplinados na citada emenda constitucional.

(...)

29. Dessa forma, necessário interpretar sistematicamente o artigo 8º da LC nº 173/2020, considerando que o mesmo integra arcabouço normativo voltado à mesma finalidade, qual seja, o controle da despesa de pessoal na Administração Pública, conforme demonstrado, podendo-se concluir que o legislador, diante dos enormes dispêndios de recursos públicos necessários ao combate dos efeitos da pandemia, de certa forma antecipou os efeitos restritivos da LRF e da EC nº 95/2016.

30. Nesse sentido, cumpre colacionar excerto do Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN que dispõe sobre a composição do cálculo de despesas brutas de pessoal:

O conceito de despesa bruta com pessoal inclui as despesas previdenciárias as sentenças judiciais e as despesas de exercícios anteriores, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso.

Não se inclui na despesa bruta com pessoal as despesas de natureza assistencial como o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré-escolar, o auxílio-invalides, entre outros benefícios assemelhados da assistência social definidos na legislação própria de cada Ente da Federação, que devem ser registrados no Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas; elemento de despesa 8 – Outros Benefícios Assistenciais.

[...]



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. Também não se incluem nessa linha despesas de caráter assistencial, tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados definidos na legislação própria de cada Ente da Federação. (grifos nossos)

31. Com efeito, observa-se que as espécies indenizatórias e de caráter assistencial não são consideradas no cálculo da despesa bruta com pessoal, não comprometendo o respectivo limite de gastos e a gestão fiscal à luz dos dispositivos retromencionados que cuidam das finanças públicas, razão pela qual se entende que a essas espécies não se aplicam as vedações dispostas no artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020.

32. A título exemplificativo, o artigo 101 da LC nº 840/2011 elenca, de forma não taxativa, as vantagens de caráter indenizatório, a saber:

Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a:

I – diária e passagem para viagem;

II – transporte;

III – alimentação;

IV – creche ou escola;

V – fardamento;

VI – conversão de férias ou de parte delas em pecúnia;

VII – abono de permanência;

VIII - créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria relativos a férias ou adicional de férias ou conversão de licença-servidor em pecúnia (redação dada pela LEI COMPLEMENTAR Nº 952, DE 16/07/2019).

33. Observe-se, ainda, que as vedações previstas no artigo 8º da LC federal nº 173/2020 não alcançam os ajustes financeiros decorrentes de demissão, exoneração ou inativação, posto que as parcelas eventualmente devidas integram o patrimônio jurídico do servidor.

34. Além das parcelas indenizatórias definidas em lei e as parcelas de caráter assistencial, entende-se inviável, em razão da hierarquia normativa, da supremacia da Constituição, que a LC nº 173/2020, por seu artigo 8º, afaste ou suspenda direitos insculpidos no artigo 7º da CRFB, a exemplo do décimo terceiro salário; do terço de férias; da remuneração por serviço extraordinário; e dos adicionais de insalubridade e periculosidade; mormente em se tratando de direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores e da impossibilidade de sua redução mesmo que por emenda constitucional, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso IV, da CRFB.

35. Quanto à isenção do imposto de renda em razão do acometimento por doença especificada em lei, trata-se de benefício tributário disposto no artigo 6º, inciso XIV, da Lei nº 7.713/1988 aplicável a todos os trabalhadores inativos e pensionistas, inclusive de alimentos⁵, servidores públicos ou não, sem qualquer relação com gastos de pessoal na Administração Pública, não atraindo a incidência do artigo 8º da LC nº 173/2020.

⁵ Solução de Consulta nº 234 – Cosit/RFB, de 16 de agosto de 2019.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

36. *Outrossim, entende-se que tampouco as demais verbas de caráter eventual disciplinadas em lei anterior à calamidade pública, a exemplo da gratificação por encargo de curso e concurso, encontram-se atingidas pela proibição expressa no artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, seja pela exceção prevista na parte final do dispositivo, seja pela impossibilidade de enriquecimento sem causa do erário às custas de serviço eventual não remunerado.*

37. *Além disso, cumpre destacar que a parte final do inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 ressalva a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, possibilitando a implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovados, bem como a concessão de vantagens que integrem a estrutura remuneratória da carreira e independam de requerimento por imposição legal prévia.*

38. *Dessa forma, entende-se que o inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 aplica-se exclusivamente às verbas remuneratórias permanentes cujo direito não tenha sido adquirido antes do estado de calamidade e que não sejam derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.*

39. *Logo, a título de exemplo, o citado dispositivo não veda a concessão de: i) verbas indenizatórias (auxílio-alimentação, abono pecuniário, abono de permanência, conversão de licença-prêmio em pecúnia, entre outras); ii) verbas de caráter assistencial (auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados) ou eventual (a exemplo da gratificação por encargo de curso e concurso); iii) verbas previstas como direito fundamental no artigo 7º da CRFB (décimo terceiro salário; terço de férias; remuneração por serviço extraordinário; adicionais de insalubridade e periculosidade, entre outras); iv) verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude de demissão, exoneração ou aposentadoria; v) implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, bem como a concessão de gratificações ou vantagens que integrem a estrutura remuneratória da carreira e sejam outorgadas ex officio, desde que previstas em legislação anterior à LC nº 173/20, vedada sua majoração por ulterior implemento de condição.*

40. *Importante destacar que, diferentemente do inciso I, o inciso VI do citado artigo 8º inclui expressamente em sua proibição “benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório”. Entretanto, cumpre asseverar que, enquanto o inciso I traz proibição quanto à concessão de vantagens, o inciso VI proíbe a criação ou a majoração de parcelas, inclusive as de cunho indenizatório, o que não se confunde.*

41. *Assim, se por um lado o inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 veda apenas a concessão de vantagens de caráter remuneratório e permanente, não incluindo as verbas indenizatórias, de caráter assistencial ou eventual ou previstas como direito fundamental no artigo 7º da CRFB, conforme entendimento esposado alhures, o inciso VI, por sua vez, proíbe a criação ou majoração de vantagens e benefícios de qualquer natureza, incluindo as mencionadas.*

42. *Outrossim, insta salientar que o citado inciso I veda apenas a concessão de novas vantagens, cujo direito tenha sido adquirido já na vigência da proibição estampada pela LC nº 173/2020, não determinando a interrupção ou suspensão do pagamento das parcelas, ainda que remuneratórias, que já vinham sendo percebidas pelos servidores quando da publicação da referida lei ou mesmo a não concessão de gratificações ou vantagens cujo direito tenha sido adquirido em momento anterior, mas não concedido*



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

por razões administrativas, em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

43. *Mesmo raciocínio se aplica aos servidores que possuam direito adquirido a determinada vantagem, a exemplo do adicional por tempo de serviço, e sejam nomeados, tomem posse e entrem em exercício em novo cargo público na vigência do estado de calamidade pública. Tais servidores adquiriram o direito previamente à LC federal nº 173/2020, razão pela qual se entende não se aplicam, ao caso, as vedações contidas na citada lei.*

44. *Com relação à proibição de contratação ou admissão de pessoal a qualquer título, prevista no inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, observe-se que o dispositivo ressalva as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa e as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, além das contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.*

45. *Com efeito, observa-se que o normativo impõe o requisito de não acarretar aumento de despesa apenas para as admissões referentes aos cargos de chefia, de direção e de assessoramento, não estabelecendo idêntico requisito para cargos efetivos ou vitalícios, para as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, para as contratações de temporários para prestação de serviço militar e para as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.*

46. *Nesse sentido, não se observa vedação quanto às nomeações para cargos em comissão e funções de confiança no período, tampouco quanto aos rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não impliquem em aumento de despesa com pessoal, a exemplo da transformação de cargo em comissão ou função de confiança anteriormente ocupado, desde que não ultrapassado o valor da remuneração original.*

47. *Cumprе ressaltar, ainda, que o dispositivo não estabelece o momento no qual a vacância dos cargos públicos (efetivos, vitalícios e de livre provimento) a serem preenchidos deve ocorrer a fim de se enquadrar na hipótese permissiva de admissão disciplinada no citado inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, apesar de utilizar o termo "reposição", que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição, razão pela qual se entende que se encontram proibidas as nomeações para cargos públicos criados, mas nunca preenchidos, observado o disposto no parágrafo anterior.*

(...)

ALCANCE DO ARTIGO 10 DA LC Nº 173/2020

58. *Apesar de não ser objeto específico da consulta apresentada pela CLDF nos presentes autos, o artigo 10 da LC nº 173/2020 disciplina a suspensão dos prazos de validade de concursos públicos homologados em todo o território nacional, gerando dúvidas, igualmente, quanto a seus reflexos no Distrito Federal, razão pela qual se aproveita o ensejo para tecer alguns comentários.*

59. *O citado artigo disciplina a suspensão de concursos homologados nos seguintes termos:*

Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

60. **A questão foi objeto de análise por esta SEFIPE nos autos do Processo nº 5.150/2019 (e-doc E830EE4D-e), em razão da notícia de que a Defensoria Pública do Distrito Federal havia suspenso, até 31 de dezembro de 2020, o prazo de validade do concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva no cargo de Defensor Público de Segunda Categoria da Defensoria Pública do Distrito Federal, regulado pelo Edital nº 1 - DPDF, publicado no DODF de 07/03/2019.**

61. *Cumpra transcrever excerto da citada análise, por sua clareza e por esgotar o tema:*

10. Ocorre, porém, que o art. 10 da referida lei complementar federal se aplica tão somente aos concursos públicos no âmbito da União. Vale dizer, não se aplica ao DF, nem aos demais entes federativos (estados e municípios). Isso porque o § 1º, do mencionado art. 10, que estendia tal suspensão aos concursos públicos estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, foi vetado pelo Presidente da República, tendo em conta que tal imposição aos referidos entes federados violaria o princípio do pacto federativo, bem como a respectiva autonomia a eles atribuída pela Constituição Federal. A propósito, confira-se a literalidade das razões do veto:

“§ 1º do art. 10

§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.”

Razões do veto

A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.”

(grifos no original e acrescidos)

11. [...]

12. [...]

13. *Nesse diapasão, inexistindo lei local que trate do tema em comento, bem como considerando a inaplicabilidade do art. 10 da Lei Complementar Federal nº 173/2020 aos concursos públicos distritais, a matéria objeto da portaria editada pela DPDF refoge às competências a ela atribuídas pela LODF, o que reclama a adoção das providências pertinentes pelo órgão jurisdicionado.*

14. *Apenas a título de registro, cumpre informar que a Lei local nº 6228/2018, que acrescentou o parágrafo único ao art. 68 da Lei DF nº 4949/2012, estabelecendo que o prazo de validade do certame seria automaticamente suspenso, quando a Administração Pública ficasse impedida de realizar a nomeação dos aprovados em concurso público homologado, voltando a correr, após cessada a causa de suspensão, é objeto de questionamento no bojo da ADIn nº 2018.00.2.009168-6 (atual PJE nº 0009034-03.2018.8.07.0000), na qual foi deferida medida cautelar suspendendo a eficácia, com efeitos ex-tunc, daquele diploma legal, pendente a ação de julgamento de mérito.*



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

62. Assim, cumpre frisar que o artigo 10 da LC n° 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal, conforme demonstrado.

63. Observe-se ainda, que a vedação disposta no inciso V do artigo 8° refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados, e ressaltando a possibilidade de realização dos certames para as reposições de vagas para cargos efetivos ou vitalícios, cuja nomeação encontra-se autorizada no inciso IV do artigo 8°, todos da LC n° 173/2020.

64. Ademais, interessante notar que as razões do veto mencionadas seriam perfeitamente aplicáveis às determinações constantes do artigo 8° da mencionada lei complementar, conforme demonstrado em tópico anterior, o que será objeto de análise em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF.

CONCLUSÃO

65. ***Diante da argumentação apresentada nas linhas pretéritas, baseada em interpretação sistemática dos dispositivos que regem as finanças públicas, em especial os gastos com pessoal na Administração Pública, entende-se que o inciso I do artigo 8° da LC n° 173/2020 aplica-se exclusivamente às verbas remuneratórias permanentes cujo direito não tenha sido adquirido antes do estado de calamidade e que não sejam derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.***

66. Logo, a título de exemplo, o citado dispositivo não veda a concessão de: i) verbas indenizatórias (auxílio-alimentação, abono pecuniário, abono de permanência, conversão de licença-prêmio em pecúnia, entre outras); ii) verbas de caráter assistencial (auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados) ou eventual (a exemplo da gratificação por encargo de curso e concurso); iii) verbas previstas como direito fundamental no artigo 7° da CRFB (décimo terceiro salário; terço de férias; remuneração por serviço extraordinário; adicionais de insalubridade e periculosidade, entre outras); iv) verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude de demissão, exoneração ou aposentadoria; v) implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, bem como a concessão de gratificações ou vantagens que integrem a estrutura remuneratória da carreira e sejam outorgadas ex officio, desde que previstas em legislação anterior à LC n° 173/20, vedada sua majoração por ulterior implemento de condição.

67. Tampouco o mencionado dispositivo permite a interrupção ou suspensão do pagamento de parcelas, ainda que remuneratórias, que já vinham sendo percebidas pelos servidores quando da publicação da referida LC n° 173/2020, ou mesmo a não concessão de gratificações ou vantagens cujo direito tenha sido adquirido em momento anterior, mas não concedidas por motivos administrativos, em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

68. Mesmo raciocínio se aplica aos servidores que possuam direito adquirido a determinada vantagem, a exemplo do adicional por tempo de serviço, e sejam nomeados, tomem posse e entrem em exercício em novo cargo público na vigência do estado de calamidade pública. Tais servidores adquiriram o direito previamente à LC federal n° 173/2020, razão pela qual se entende não se aplicam, ao caso, as vedações contidas na citada lei.

69. O inciso VI do artigo 8° da LC n° 173/2020 proíbe a criação ou majoração de quaisquer vantagens e benefícios de qualquer natureza, remuneratórias ou não, ressalvado para os profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do § 5° do citado artigo.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

70. O inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020 autoriza: a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; e) e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; sem olvidar o permissivo previsto no § 1º do citado artigo quanto às admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

71. Ressalta-se, todavia, a impossibilidade de provimento primeiro de cargo público (efetivo, vitalício ou de livre provimento) criado e nunca provido, tendo em vista a utilização do termo "reposição", que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição, bem como as proibições expressas nos incisos II e III do citado artigo 8º, quanto à criação de cargo, emprego ou função e alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, observado o disposto no parágrafo anterior.

72. O inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020, quanto ao Distrito Federal, veda a contagem do período a que se refere exclusivamente para fins de adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço, não havendo proibição quanto ao cômputo para progressão e promoção funcional, estágio probatório, estabilidade, disponibilidade, licenças, inclusive licença-servidor, afastamentos, efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins.

73. O artigo 10 da LC nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal, nos termos do veto ao § 1º do art. 10, e a vedação disposta no inciso V do artigo 8º re - fere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados, ressalvada a possibilidade de realização de certames para as reposições de vacâncias para cargos efetivos ou vitalícios cuja nomeação encontra-se autorizada no inciso IV do artigo 8º da citada lei complementar.

74. **Por fim, cumpre destacar que a presente informação encontra-se em grande parte em consonância com o entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal sobre o tema esposado no Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 – PGDF/PGCONS⁶, cuja ementa segue transcrita:**

Ementa: PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ARTIGOS 8º E 10. VEDAÇÕES À POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAL, RESTRIÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS E OUTRAS MEDIDAS VISANDO À DISCIPLINA FISCAL E CONTENÇÃO DE DESPESAS. EXCEÇÕES QUE SINALIZAM CONTEMPLAR O DESIDERATO DE NÃO ENGESSAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. EXAME E ELUCIDAÇÃO DE PONTOS DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DÚVIDAS E CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS.

1. As proibições do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 abrangem todos os Poderes e Órgãos Autônomos, a Administração Direta, os fundos, autarquias,

⁶ <http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

fundações e empresas estatais dependentes, delas se abstraindo apenas as empresas estatais independentes.

2. As proibições de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, aos membros de Poder, ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares (e respectivos dependentes), previstas nos incisos I e VI do art. 8º, iniciam-se em 28/05/2020 – data de início de vigência da Lei Complementar nº 173/2020 – e se estendem até 31/12/2021, ressalvados os benefícios garantidos por sentença judicial transitada em julgado e os concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020.

3. Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade).

4. Nas hipóteses do item anterior, estão proibidos os aumentos dos valores dos benefícios por legislação superveniente.

5. A vedação à admissão de pessoal, a qualquer título, prevista no inciso IV do art. 8º, ressalvadas as exceções legais, tem por marco temporal inicial a data de início de vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que, a teor de seu art. 11, consiste no dia 28/05/2020, data da publicação no Diário Oficial da União.

6. Em que pese a vedação genérica de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, estão autorizadas: a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; e e) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

7. As admissões e contratações de pessoal visando à reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares não estão submetidas ao atendimento do requisito consistente em “não acarretar aumento de despesa”. Apenas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento subordinam-se à verificação de que não ocasionar aumento de despesas, estando impedidas pela Lei quando onerarem os cofres públicos.

8. A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente rememorar, porém, que o vocábulo “reposição” encerra a ideia de “repor” ou “pôr de novo”, de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos.

9. Não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia,



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

10. Anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação. Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 1º/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e se encerra em 31/12/2021 não pode ser considerado para fins de aquisição de referidos direitos.

11. Não se enquadram na vedação do inciso IX do art. do art. 8º, v.g., promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e condicionam a aquisição do direito, também, ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações. Por outro lado, progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal.

12. A Lei Complementar nº 173/2020 não proíbe a concessão do abono de permanência, visto que a parte final da proibição do inciso IX do art. 8º aduz “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

13. Com relação aos concursos públicos que já foram autorizados, deve a Administração reavaliar o ato autorizativo publicado e, uma vez em dúvida sobre a sua conformidade com a Lei Complementar nº 173/2020, republicá-lo para deixar claramente estabelecida a restrição do certame à reposição de cargos efetivos vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

14. Novos concursos públicos podem ser autorizados apenas para a reposição de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

15. É juridicamente viável o prosseguimento dos concursos públicos em andamento, que demandarão, se for o caso, adaptação do edital à restrição do inciso V c/c inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, para excluir, das vagas previstas, aquelas destinadas ao provimento de cargos nunca antes preenchidos, circunscrevendo-as às reposições de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

16. Com relação aos concursos públicos já ultimados e homologados, nas hipóteses em que o edital previu vagas para primeiro provimento de cargos públicos (cargos nunca ocupados), recomenda-se que a Administração, com fundamento na vedação do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e no RE 598099, abstenha-se de efetuar a nomeação de candidatos aprovados para



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

preenchimento desses cargos públicos nunca providos, restando a possibilidade de nomeação para reposição de cargos que se tornaram vagos ou que vierem a vagar por consequência de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

17. A suspensão do prazo de validade dos concursos públicos estabelecida pelo art.10 da Lei Complementar nº 173/2020 tem aplicabilidade restrita aos concursos da esfera federal.

75. Apesar de em grande medida alcançarem conclusões semelhantes, com efeitos práticos similares, ainda que em determinados momentos por fundamentos distintos, necessário comentar a principal divergência entre os opinativos, quanto ao item 11 da ementa colacionada acima.

76. Defende a PGDF que as progressões automáticas, que se dão exclusivamente por tempo de efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal do inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020.

77. Entretanto, além dos argumentos esposados nos §§ 48 a 57 da presente informação, repisa-se que os citados mecanismos foram expressamente ressalvados tanto na manifestação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados a respeito da citada LC nº 173/2020 (Nota Informativa nº 21 de 2020), colacionada no § 7º da presente informação e trazida à baila pelo consulente, quanto no Relatório Final do PLP nº 39/2020 no Senado, que deu origem à LC nº 173/2020, colacionado no § 53 da presente informação, sem qualquer restrição, razão pela qual se entende que não cabe restringir direitos excepcionalizados expressamente pelo Poder Legislativo, que nesse caso foi o próprio autor do projeto de lei, mormente em se tratando de norma restritiva de direitos, que deve ser interpretada restritivamente.” (Grifos originais e acrescidos).

4. Em razão do exposto, a Unidade Técnica sugeriu ao Plenário do TCDF:

“I. conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CLDF (e-doc 18336A88-c), posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. considerando a necessidade de dar fiel cumprimento à LC nº 173/2020 até que sobrevenha o julgamento das ADI 6447 e 6450, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que tratam da constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da mencionada lei complementar, em especial quanto à sua aplicabilidade nos demais Poderes e entes federativos, incluindo o Distrito Federal, esclarecer ao consulente o que se segue:

a) o inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 aplica-se exclusivamente às verbas remuneratórias permanentes cujo direito não tenha sido adquirido antes do estado de calamidade pública e que não sejam derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

b) a título de exemplo, o citado dispositivo não veda a concessão de: i) verbas indenizatórias (auxílio-alimentação, abono pecuniário, abono de permanência, conversão de licença-prêmio em pecúnia, entre outras); ii) verbas de caráter assistencial (auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados) ou eventual (a exemplo da gratificação por encargo de curso e concurso); iii) verbas previstas como direito fundamental no artigo 7º da CRFB (décimo terceiro salário; terço de férias; remuneração por serviço extraordinário; adicionais de insalubridade e periculosidade, entre outras); iv) verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de demissão, exoneração ou aposentadoria; v) implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, bem como a concessão de gratificações ou vantagens que integrem a estrutura remuneratória da carreira e sejam outorgadas ex officio, desde que previstas em legislação anterior à LC nº 173/20, vedada sua majoração por ulterior implemento de condição;

c) tampouco o mencionado dispositivo possibilita a interrupção ou suspensão do pagamento de parcelas, ainda que remuneratórias, que já vinham sendo percebidas pelos servidores quando da publicação da referida LC nº 173/2020, ou mesmo a não concessão de gratificações ou vantagens cujo direito tenha sido adquirido em momento anterior, em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada;

d) o inciso VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de quaisquer vantagens e benefícios de qualquer natureza, remuneratórias ou não, ressalvado para os profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do § 5º do citado artigo;

e) o inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020 autoriza: i) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesa; ii) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; iii) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; iv) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; v) e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; sem olvidar o permissivo previsto no § 1º do citado artigo quanto às admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração;

f) ainda quanto ao inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, ressalta-se a impossibilidade de provimento primeiro de cargo público (efetivo, vitalício ou de livre provimento) criado e nunca provido, bem como as proibições expressas nos incisos II e III do citado artigo 8º, quanto à criação de cargo, emprego ou função e alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, observado o item anterior;

g) o inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020, quanto ao Distrito Federal, veda a contagem do período a que se refere exclusivamente para fins de adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço, não havendo proibição quanto ao cômputo para progressão e promoção funcional, estágio probatório, estabilidade, disponibilidade, licenças, inclusive licença-servidor, afastamentos, efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins;

h) o artigo 10 da LC nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal, nos termos do veto ao § 1º do art. 10, e a vedação disposta no inciso V do artigo 8º refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados, ressalvada a possibilidade de realização de certames para as reposições de vacâncias para cargos efetivos ou vitalícios cuja nomeação encontra-se autorizada no inciso IV do artigo 8º da citada lei complementar;

III. em atenção ao art. 265 do Regimento Interno do TCDF:

a) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao consulente, bem como aos demais órgãos e entidades do Distrito Federal; e

b) autorizar o arquivamento do presente feito.” (Grifos originais e acrescidos).



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

5. Anterior ao envio dos autos ao **Ministério Público de Contas**, os termos da Informação nº 55/2020-DIFIPE (peça nº 10), foram acolhidos integralmente pelo Diretor da Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal e pelo Secretário de Fiscalização de Pessoal, conforme despachos contidos na peça nº 11 dos presentes autos.

6. Após, em cumprimento ao r. Despacho Singular nº 245/2020-GCMM (peça nº 13), os autos eletrônicos foram encaminhados à d. Procuradoria-Geral do **Parquet** e, depois, distribuído a esta Quarta Procuradoria para a devida manifestação.

7. É o extenso, **porém necessário** relatório. Passa o **Parquet** de Contas a opinar.

8. De início, é **imprescindível** observar o cabimento da presente Consulta, ou seja, verificar o preenchimento de todos os requisitos – que são cumulativos – exigidos para a sua admissibilidade, conforme previsto no art. 264 do RI/TCDF.

9. A propósito, os exatos termos do supracitado dispositivo:

*“Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo **Presidente da Câmara Legislativa**, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.*
*§ 1º As consultas deverão versar **direito em tese**, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.*

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.”

10. Nesse sentido, **em comunhão** com a zelosa Segunda Divisão de Fiscalização de Pessoal, entende o MP especial que a consulta foi devidamente formulada por **autoridade competente**, o **Presidente** da CLDF, versa sobre **direito em tese** e **indica, com precisão, seu objeto**, posto que a dúvida gira em torno **dos efeitos da LC federal nº 173/2020, que, como já destacado, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID 19), em especial no que se refere aos impactos do seu art. 8º em relação à folha de pagamento dos servidores daquela Casa Legislativa.**

11. Especificamente no que tange à **exigência de parecer técnico-jurídico** da Administração, tenho que, **no presente caso**, a interpretação dada pela Procuradoria-Geral da CLDF se apresenta consentânea com a finalidade da norma, porquanto o Parecer-PG nº 159/2020-NPRAD (fls. 4/9 - peça nº 3) trouxe aos autos os questionamentos que fundamentaram a Consulta, além de Nota Informativa expedida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados acerca do tema. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas **não vislumbra óbice** para que este Tribunal considere **atendido** também este requisito e, por conseguinte, **admita** a presente Consulta.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

12. Antes de adentrar ao mérito propriamente dito da Consulta, é importante destacar que este Órgão Ministerial já teve a oportunidade de se manifestar em questão semelhante⁷, que abordou consulta formulada pela d. **Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF** acerca da interpretação e abrangência das vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que, naquele momento, encontrava-se o Poder Executivo **acima do limite prudencial de despesas com pessoal**, emanando dúvidas acerca da aplicação do citado dispositivo que em muito se assemelha ao objeto da presente consulta formulada pela CLDF. A semelhança desse dispositivo da LRF com aquele trazido pela novel legislação federal, mais especificamente no art. 8º, é evidente, o que indica que a Corte já tenha uma linha guia de pensamento para que possa aplicar ao presente caso, conforme restou assentado na **Decisão nº 1.111/2015**.

13. Ultrapassada essa questão, e adentrando especificamente ao objeto da presente Consulta, verifico que o Consulente levanta as seguintes dúvidas perante a Corte de Contas:

“a) Em função do que estabelecem os incisos I e VI do art. 8º, estão vedados, até 31/12/2021, tanto os reajustes das remunerações como os dos benefícios pagos aos servidores da CLDF?”

b) Já o inciso IX do mesmo artigo, determina o congelamento da folha até 31/12/2021, ou seja, o período que vai da promulgação da Lei Complementar até 31/12/2021 não pode ser computado para efeitos de anuênios, progressão na carreira e licença-prêmio por assiduidade?”

c) Antes da promulgação da Lei Complementar alguns gabinetes e lideranças partidárias não estavam utilizando toda a verba disponibilizada para as devidas nomeações ou alterações de cargos. Com isso, em função do que estabelece o inciso IV do art. 8º, as alterações e/ou nomeações de cargos em comissão no âmbito dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias podem continuar a serem realizadas sem configurar aumento de despesas?”

14. As dúvidas, apesar de relacionadas à realidade da Consulente, alcançam inevitavelmente outros órgãos e entidades integrantes do Complexo Administrativo distrital, ainda mais levando-se em consideração o disposto no art. 1º, § 2º, da LC distrital nº 1/1994, que assevera que a “*resposta à consulta (...) tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto*”, daí porque, na visão Ministerial, uma análise mais ampla, como conduzida pela Instrução, parece a ter sido a mais adequada.

15. A esse respeito, entendo que o mérito da Consulta foi minuciosamente examinado pela Área Técnica, que praticamente exauriu a **questio**, analisando a **aplicabilidade da LC federal nº 173/2020 no âmbito do Distrito Federal, em especial o alcance do artigo 8º, incisos I, IV, VI e IX** e, ainda, o artigo 10 da aludida norma, apesar deste último dispositivo não ser objeto específico da consulta apresentada pela CLDF nos presentes autos.

16. Como visto, a citada LC federal, publicada no DOU de 28/5/2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (Covid-19), além de alterar a LRF. O aludido programa autorizou a suspensão de pagamento de dívidas de Estados

⁷ Parecer nº 254/2015-ML, Processo nº 3.910/2015.



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

e Municípios para com a União, permitiu a reestruturação de operações de créditos junto ao sistema financeiro e estabeleceu a entrega de recursos da União para os entes subnacionais.

17. Ademais, **alterou dispositivos da LRF (Lei Complementar federal nº 101/2000) para, entre outros, tornar mais rígidas as regras para aumento de despesa com pessoal.** O art. 21 da LRF passou a considerar um maior número de nulidades para os casos de aumento dessas despesas.

18. Com isso, passam a ser consideradas **nulas de pleno direito**, além dos casos anteriormente previstos no art. 21 da LRF, **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 resultar em aumento da despesa com pessoal** e forem editados nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou forem previstas parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

19. Ademais, **o art. 8º da LC federal nº 173/2020 introduziu no ordenamento jurídico um rol de limitações ao aumento de despesas, sobretudo com pessoal, durante o período a que abarca.** Dessa forma, caso a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios declarem calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF, em razão da pandemia da Covid-19, ficarão proibidos, até 31/12/2021, de:

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

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

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

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

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

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

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



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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

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

20. Os parágrafos do mencionado art. 8º complementam o seu conteúdo, trazendo algumas exceções e limitações adicionais, autoexplicativas. E é no referido art. 8º que estão arroladas práticas que merecerão a plena atenção de ordenadores de despesa, anotando-se que serão de cumprimento obrigatório no período que conta da publicação da Lei (**28/5/2020**) a 31/12/2021.

21. De modo geral, as proibições buscam **rigorosa contenção de gastos**, especialmente relativos ao quadro de pessoal, e devem ser analisadas à luz do cenário de **absoluta excepcionalidade** que levou a União a ofertar auxílio financeiro aos demais entes federativos, exigindo-lhes, em contrapartida, severo **equilíbrio das contas**, paradigma que parece ser **irrenunciável**⁸, como regra.

22. Malgrado o Corpo Técnico tenha analisado a matéria com a profundidade desejada, mostra-se pertinente trazer comentários adicionais e propor, com as mais respeitadas vênias, alterações ao conteúdo das proposições emanadas da Instrução, especialmente **sobre o alcance do artigo 8º da LC federal nº 173/2020**.

23. Deve-se, para tanto, partir-se de **três** premissas que, na visão do **Parquet** especial, são essenciais para a perfeita compreensão do alcance da norma.

24. A **primeira** vai ao encontro da **necessidade de se evitar o incremento, como regra, das despesas com pessoal durante o período compreendido entre a entrada em vigor da norma e o termo final nela estabelecido**. Esse viés se mostra relevante **padrão interpretativo**, como fonte de solução de eventual dúvida hermenêutica, devendo, na visão do **Parquet**, servir como diretriz geral.

⁸ Trecho do Parecer nº 254/2015-ML, exarado no Processo nº 3.910/2015:

“16. Dentre os principais objetivos contidos no texto da LRF, consta aquele de promover o impacto no modelo de gestão do setor público na direção de fortalecer o controle centralizado das dotações orçamentárias. No entanto, como condição de efetividade desse objetivo, exsurge a necessidade do estabelecimento de limites totais de gastos e a definição de limites específicos para algumas despesas como, a exemplo, as de pessoal, ao abrigo do especificado na Carta da República.

17. A partir dessas premissas, tem-se como certo que a mens legis e a mens legislatoris, no caso da LRF, sustentam-se no paradigma irrenunciável do equilíbrio das contas públicas, materializado em diversos mecanismos de controle das despesas previstos no texto legal. Logo, para cumprimento desse mister, o agir do Administrador deve estar sempre condicionado ao equacionamento das contas públicas, a partir da realização das medidas previstas em lei que, em curto espaço de tempo, promovam o seu reequilíbrio.”



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

25. A **segunda**, de ordem temporal, já foi destacada no **caput** do art. 8º. Isto é, que as **proibições** elencadas no dispositivo se estendem **até 31/12/2021**, tendo como termo inicial de sua vigência, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) c/c art. 11 da LC federal nº 173/2020, **a data da sua publicação**, ocorrida em **28/5/2020**.

26. A **terceira** premissa, igualmente, também possui correlação com a LINDB, mais especificamente com o seu art. 6º, o qual estabelece que a lei em vigor “*terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada*”. Por essa razão, aqueles servidores que, **antes da entrada em vigor da mencionada norma**, já tivessem adquirido ao seu patrimônio pessoal determinado direito, mesmo que ainda não usufruído, **não serão impossibilitados**, como regra, de exercê-lo, mesmo que no período crítico considerado pela novel LC federal. Raciocínio análogo deve ser empreendido também para a coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

27. Feitas essas breves considerações, como já adiantado que o **Parquet** possui entendimento **parcialmente convergente** com o da Instrução, será dada ênfase àqueles pontos de divergência, sem prejuízo de reforço a alguns aspectos em que há unidade de posicionamento, a fim de ratificar a posição deste Órgão Ministerial.

28. A esse respeito, destaco a importância de se trazer para a discussão o conteúdo do **Manual de Demonstrativos Fiscais**, 10ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, que dispõe sobre a composição do cálculo de despesas brutas de pessoal. Importa mencionar o que não está compreendido nesta composição, especialmente as despesas de **natureza assistencial**, bem como as espécies **indenizatórias**. Sendo assim, **a não ser que o texto legal expressamente mencione as parcelas que tenham natureza indenizatória ou assistencial**, como o fez no art. 8º, VI, da LC federal nº 173/2020, estas não serão alcançadas pelas limitações da norma.

29. Por essa razão, em linha de convergência com a Instrução, entende o MP de Contas que “*o inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 aplica-se **exclusivamente** às verbas remuneratórias permanentes cujo direito **não tenha sido adquirido antes d[e declarado]o estado de calamidade e que não sejam derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.***”

30. É imprescindível destacar que, apesar das limitações impostas pela novel legislação, **não se pode perder de vista a necessidade de continuidade dos serviços públicos e das atividades essenciais delimitadas na Carta Federal**, sobretudo aquelas alusivas ao **controle externo**, a cargo da CLDF e do TCDF, e à promoção efetiva das **políticas públicas**, a cargo, em grande medida, dos Poderes Executivo e Legislativo, sob pena de, acaso negligenciada, resultar em situação ainda mais gravosa.

31. Por essa razão, como bem salientou o Corpo Técnico, consoante o inciso IV do art. 8º da LC federal, não estão vedadas as **nomeações** para cargos em comissão (chefia, assessoramento e direção), tampouco os **rearranjos** eventualmente imprescindíveis para que os serviços continuem tendo sua prestação à população do Distrito Federal, evidentemente desde que tais medidas obedeçam ao processo legislativo e **não impliquem em aumento de**



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

despesa de pessoal no órgão/entidade, podendo este, se for o caso, promover transformações destes cargos a fim de atender às suas necessidades.

32. Além do mais, o mesmo inciso permite a **reposição** de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, **desde que não acarretem aumento de despesa**. Ainda, de maneira **mais ampla e sem a restrição destacada acima**, **autoriza reposições** decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, contratações temporárias com fulcro no art. 37, IX, da CF/1988, contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

33. Repita-se. Para as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, a Lei exigiu que **não acarretem aumento de despesa**, e não o fez quanto às reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Isso reforça o entendimento de que é possível a reposição dos cargos efetivos ou vitalícios vagos quando do advento da LC federal nº 173/2020, desde que já tenham sido providos anteriormente.

34. Ainda em relação às situações descritas acima, é importante ressaltar, uma vez mais, que o art. 8º, IV somente permite a **reposição**, o que significa dizer que, em se tratando de cargos que jamais foram providos, de **reposição não se poderá falar**.

35. A divergência do MP de Contas em relação à manifestação do Corpo Técnico está relacionada à aplicação do inciso IX do art. 8º.

36. Apregoa o citado dispositivo que não se mostra possível contar o período compreendido entre a entrada em vigor da norma e a sua data limite, 31/12/2021, *“como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”*.

37. Ou seja, entre 28/5/2020 e 31/12/2021 fica **suspensa a contagem de tempo** para fins de concessão de **anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e quaisquer mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal**.

38. Na visão do **Parquet** especial, apesar da redação não muito clarificadora do dispositivo abrir margem para interpretações diversas, mostra-se correta a limitação de sua aplicação àquilo previsto na norma, taxativamente, porém sem se descuidar da essência perseguida pela Lei, de promover o equilíbrio das contas públicas durante o período de pandemia e, primordialmente, evitar o incremento de despesas com pessoal, consoante já anteriormente destacado na **primeira premissa balizadora**.

39. A esse respeito é importante transcrever trecho do Parecer⁹ da lavra do Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, quando relata as alterações contidas no citado inciso IX:

⁹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103782&ts=1594020696137&disposition=inline>



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*“As Emendas nº 131 a 135, do Senador Fabiano Contarato, estabelece que a prestação de contas deverá ser feita por meio eletrônico; suprime o inciso IX do art. 8º, que suspende a contagem do tempo de serviço para fins de promoção, progressão e outras vantagens pessoais; altera a redação desse mesmo inciso IX para **proibir o pagamento de benefícios como licença prêmio, promoções, anuênios etc**; reduz em 30% o subsídio mensal de deputados federais e senadores durante o período de calamidade; e isenta a incidência de ITCMD para doações destinadas ao combate ao coronavírus”.*

40. Nesse contexto é que o MP de Contas **diverge** do Corpo Técnico quando salienta que a limitação prevista no citado inciso **não alcançaria a licença-servidor**. Eis sua manifestação:

“55. Ademais, entende-se que tal vedação tampouco se aplica à licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019 em substituição à licença-prêmio, tendo em vista não ser mecanismo que aumenta a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, por se tratar de mero afastamento remunerado que não permite a acumulação de períodos ou sua conversão em pecúnia, nos termos do artigo 139, § 1º, da LC nº 840/2011, em sua nova redação, nos moldes da licença-capacitação prevista na esfera federal.”

41. Conquanto o **Parquet** especial entenda que, de fato, não há se falar em aumento (incremento) de despesa com o pagamento de licença-servidor, que englobe período aquisitivo citado no **caput** do art. 8º da LC federal nº 173/2020, **não parece ter sido essa a intenção do legislador**, de modo a permitir a contagem do tempo no interstício citado.

42. Veja-se, o servidor que **já adquiriu** o direito antes da entrada em vigor da novel norma, com fulcro na já citada LINDB, **poderá usufruir de tal licença**, mesmo que no período especificado no **caput** do art. 8º da LC federal nº 173/2020. Contudo, aquele que depende para a sua aquisição de **tempo** já inserido na vigência da norma, estará, na visão do **Parquet** especial, impossibilitado de fazê-lo, pois a Lei **suspendeu a sua contagem**. Apesar de não haver incremento de despesa, fato é que **haverá o pagamento da remuneração do servidor sem a contraprestação laboral, com aquisição do direito em período cuja essência da norma (e sua literalidade, apesar de dúbia) proíbe**.

43. A esse propósito, transcrevo trecho do Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS/CHEFIA¹⁰, que apreciou as repercussões da LC federal nº 173/2020 sobre os atos de gestão de pessoal e o regime jurídico de agentes públicos, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal:

“Logo, anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação. Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 1º/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e

¹⁰ <http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/REF.0008.2020SEI.pdf>



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

se encerra em 31/12/2021 não podem ser considerados para fins de aquisição de referidos direitos.

No que concerne aos direitos que são afetados pelo preceito, cumpre anotar que são expressamente relacionados alguns direitos e, em seguida, enunciada fórmula de extensão a direitos “equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”.

Malgrado a redação legal não seja das mais felizes, rendendo ensanchas a dificuldades interpretativas, observa-se, do cotejo entre os direitos expressamente consignados, que o elemento em comum entre eles reside na circunstância de outorgar ao agente público uma vantagem econômica direta (ou indireta, no caso das licenças-prêmio) tão só pelo transcurso do tempo (associado ao exercício do cargo ou emprego). (...)”

44. Conclui a d. **PGDF**, ao final, que:

“10. Anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação. Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 1º/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e se encerra em 31/12/2021 não pode ser considerado para fins de aquisição de referidos direitos;”

45. Nesse ponto, com já antecipado, converge **Parquet** de Contas com a conclusão a que chegou a d. **PGDF**.

46. Lado outro, possui o MP especial entendimento convergente com aquele lançado pelo Corpo Técnico quanto à **possibilidade de progressões e promoções durante o período especificado no caput do art. 8º**, uma vez que, ao que tudo indica, vai ao encontro do deliberado no Congresso Nacional.

47. Nessa esteira, entende este Órgão Ministerial que o tempo de serviço efetivamente prestado durante o período salientado no **caput** do art. 8º da LC federal pode ser considerado em processos de **promoção/progressão, os quais não estão vedados pela LC nº 173/2020**.

48. Vale registrar, a propósito, que na versão primeira do PLP nº 39/2020, do qual se originou a LC nº 173/2020, o art. 8º, IX,¹¹ apresentava a seguinte redação:

“(…)

*IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, **promoções, progressões**, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;”*
(Grifos acrescidos)

¹¹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes>



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

49. O dispositivo levantou intensa polêmica, tendo sido alvo de emendas no Senado Federal. A vedação acabou, então, **extraída** do texto final, conforme se observa do seguinte trecho do Parecer exarado pelo Relator, Senador Davi Alcolumbre, Presidente daquela Casa:

“Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade.”

50. Portanto, as promoções/progressões funcionais inseridas em processo que considera critérios alternados de antiguidade e merecimento podem continuar ocorrendo, tanto de militares como de servidores civis organizados em carreira, uma vez que não se inserem nas vedações previstas na LC federal nº 173/2020.

51. Por derradeiro, importante registrar que alguns dispositivos da LC federal nº 173/2020 provocaram o ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal, dentre as quais **se destacam as ADI 6447¹² e 6450¹³, que questionam especificamente os arts. 7º e 8º da mencionada Lei.** Em ambas as ADIs, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, conheceu das ações e determinou a adoção do rito abreviado disposto no artigo 12 da Lei federal nº 9.868/1999, encontrando-se as ações ainda sem apreciação das medidas cautelares requeridas.

52. Por derradeiro, em que pese o art. 10 da LC federal nº 173/2020 não ter sido objeto da consulta formulada pela Casa das Leis, a Unidade Instrutiva procedeu ao seu exame no § 58 e seguintes da Informação nº 55/2020-DIFIPE (peça nº 10), motivo pelo qual o **Parquet** especial tecerá alguns comentários suplementares sobre o alcance do aludido dispositivo, uma vez que útil não apenas à CLDF, mas a todo o complexo administrativo distrital.

53. A medida de suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos disciplinada no art. 10 da LC federal nº 173/2020 dirige-se apenas aos certames federais, entendimento extraído do próprio texto normativo, **in verbis**:

“Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública. § 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.”

¹² <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930596> Consulta realizada em 12/8/2020 às 15h42.

¹³ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5932089> Consulta realizada em 12/8/2020 às 15h45.



MPCDF
Fl.
Proc. 3379/20-e
Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

54. Sendo assim, considerando o veto ao § 1º¹⁴, a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos estabelecida pelo art. 10 da citada LC federal tem aplicabilidade restrita aos concursos da esfera federal.

55. Foi nesse sentido, inclusive, que, quando em substituição no Gabinete da Primeira Procuradoria, manifestei-me no Processo nº 5.150/2019, mediante o Parecer nº 626/2020-G1P.

56. Com efeito, o Distrito Federal, caso também pretenda adotar a suspensão dos prazos de validade de seus concursos públicos já homologados na data da publicação do ato de decretação da calamidade pública, deverá editar ato normativo próprio.

57. Ante o exposto, o **Parquet** especial, **coadunando parcialmente** com as conclusões emanadas do Corpo Técnico, sugere ao Plenário:

I. **conhecer** da consulta formulada pelo Presidente da CLDF (e-doc 18336A88-c), posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. considerando a necessidade de se dar fiel cumprimento à LC federal nº 173/2020, até que sobrevenha o julgamento das ADIs 6447 e 6450, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que tratam da constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da mencionada Lei Complementar, em especial quanto à sua aplicabilidade aos demais Poderes e entes federativos, incluindo o Distrito Federal, **esclarecer** ao Consulente o que se segue:

a) o inciso I do art. 8º da LC federal nº 173/2020 aplica-se **exclusivamente** às verbas remuneratórias permanentes cujo direito não tenha sido adquirido antes do estado de calamidade pública e que não sejam derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

b) o mencionado dispositivo **não autoriza** a interrupção ou suspensão do pagamento de parcelas, ainda que remuneratórias, que já vinham sendo percebidas pelos servidores quando da publicação da referida LC federal nº 173/2020, ou mesmo a não concessão de gratificações ou vantagens cujo direito tenha sido adquirido em momento anterior, em respeito ao **direito**

¹⁴ § 1º do art. 10 (dispositivo vetado)

“§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.”

Razões do veto

“A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.”



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/1942);

c) o inciso VI do art. 8º da LC federal nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de quaisquer vantagens e benefícios de qualquer natureza, remuneratórias ou não, ressalvados para os profissionais de saúde e de assistência social, **desde que relacionados a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração**, nos termos do § 5º do citado artigo;

d) o inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020 autoriza:

i) as **reposições** de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os **rearranjos** eventualmente necessários, **observado o devido processo legal**, a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas **não acarretem aumento de despesa**;

ii) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

iii) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal;

iv) as contratações de temporários para prestação de serviço militar;

v) e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; sem olvidar o permissivo previsto no § 1º do citado artigo quanto às admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração;

e) ainda quanto ao inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, ressalta-se a **impossibilidade de provimento primeiro** de cargo público (efetivo, vitalício ou de livre provimento) criado e **nunca provido**, bem como as proibições expressas nos incisos II e III do citado art. 8º, observado o item anterior;

f) o inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020, quanto ao Distrito Federal, **veda** a contagem do período a que se refere exclusivamente para fins de adicional por tempo de serviço, licença-prêmio (**e outros assemelhados, como a licença-servidor**) e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço, não havendo proibição quanto ao cômputo para progressão e promoção funcional, estágio probatório, estabilidade, disponibilidade, afastamentos, efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins;



MPCDF

Fl.
Proc. 3379/20-e

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

g) o art. 10 da LC federal nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal, nos termos do veto ao § 1º do art. 10, e a vedação disposta no inciso V do art. 8º refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados, ressalvada a possibilidade de realização de certames para as reposições de vacâncias para cargos efetivos ou vitalícios cuja nomeação encontra-se autorizada no inciso IV do artigo 8º da citada lei complementar;

III. em atenção ao art. 265 do Regimento Interno do TCDF:

a) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao consulente, bem como aos demais órgãos e entidades do Distrito Federal; e

b) autorizar o arquivamento do presente feito.

É o Parecer.

Brasília, 13 de agosto de 2020.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador-Geral