



MPCDF  
Proc.: 3379/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**PROCESSO Nº 00600-00003379/2020-93-e**

**PARECER Nº 870/2020-G3P**

**EMENTA:** Consulta. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Alcance de dispositivos de lei. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus-SARS COV-2 (COVID-19). Na fase antecedente: Decisão. Conhecimento e orientação à Consulente. Pedido de Reexame interposto pelo Secretário de Estado de Economia. Nesta fase: Exame de admissibilidade. Corpo Técnico pelo não conhecimento. MPCDF aquiesce.

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (p. 3), por meio da qual indaga acerca da aplicação da Lei Complementar federal n.º 173/2020, que *Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID 19), altera a Lei Complementar n.º 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 foi encaminhada tendo em vista os termos do Parecer n.º 159 da Procuradoria-Geral daquela Casa (fls. 4/9 - peça n.º 3), que em *função da complexidade da matéria e das consequências para todo o Distrito Federal*, sugeriu que fossem encaminhados questionamentos à Corte de Contas, de *forma a dirimir dúvidas e evitar tratamentos diferenciados nos órgãos jurisdicionados*.

3. Na assentada precedente, a Corte, debruçando-se sobre o mérito da consulta formulada, a partir do Voto do Relator, à unanimidade, exarou a Decisão n.º 3.715/2020, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CLDF (e-doc 18336A88-c), uma vez 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 n.º 173/2020, ao menos 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 nos demais Poderes e entes federativos, incluindo o Distrito Federal, responder ao consulente o que se segue: [,,] 2) relativamente ao inciso IV do artigo 8º da LC n.º 173/2020, analisado a "contrário sensu", é possível extrair que: a) estão autorizadas: a.1) 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; a.2) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a.3) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do "caput" do art. 37 da Constituição Federal; a.4) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; a.5) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; a.6) as admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (§ 1º do art. 8º); b) estão vedadas as nomeações para o primeiro provimento de



MPCDF

Proc.: 3379/2020

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### TERCEIRA PROCURADORIA

**cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, haja vista a utilização do termo “reposição”, que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição;** [...] III – deliberar no sentido de que: 1) a vedação disposta no inciso V do artigo 8º da LC nº 173/2020 refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados; 2) a vedação a que se refere o item 1 não inibe a realização de certames para as reposições das vacâncias dos cargos efetivos ou vitalícios, por força do inciso IV do artigo 8º do mesmo diploma legal; 3) o artigo 10 da LC nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal; IV – dar ciência desta decisão a todos os órgãos e entidades do Distrito Federal, alertando-os de que o cenário atual exige dos gestores públicos, mais do que nunca, responsabilidade fiscal, ética, probidade e transparência nos gastos públicos, notadamente, nos de pessoal; V – autorizar o arquivamento do feito. (destaquei).

4. Irresignada, a Secretária de Estado de Economia apresentou impugnação específica em face do item II, 2, “b”, do aludido *decisum*, em destaque (p. 230).

5. A fase, portanto, é de admissibilidade da Peça de Impugnação. A despeito disso, entendo oportuno, pela importância, abrangência e repercussão do tema, desde já, trazer ao conhecimento do e. Plenário, em apertada síntese, a tese meritória colacionada pela SEEC.

6. Ao passo em que a Jurisdicionada pretende que a Oposição seja conhecida pela Corte, a teor dos precedentes que cita, como Pedido de Reexame; no mérito sustenta, em apertada síntese, que, por meio da Lei n.º 6.525, de 1º de abril de 2020 ocorreu a *reestruturação das tabelas de Cargos de Natureza Especial e em Comissão do Distrito Federal, sem aumento de despesa*, observados os artigos 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), tratando-se a medida, segundo consta, de um aprimoramento da organização administrativa distrital, com reorganização que permitiu que cargos fossem lançados no banco de cargos do Distrito Federal, com dotação orçamentária suficiente para lhes fazer frente.

7. Sustenta que a prevalência do entendimento expresso no item impugnado significará o agravamento do entendimento encampado pela Administração local por meio do Decreto n.º 40.950/2020<sup>1</sup>, com *parcial paralização da aplicação da Lei n.º 6.525/2020* e

<sup>1</sup> DECRETO Nº 40.950, DE 06 DE JULHO DE 2020

Dispõe sobre a aplicação do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999, nos artigos 2º e 3º da Lei nº 6.525, de 1º de abril de 2020, e no Decreto nº 40.610, de 08 de abril de 2020, em consonância com a Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, DECRETA:

Art. 1º Para fins do disposto no inciso IV do artigo 8º da [Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020](#), são consideradas como reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, os atos administrativos destinados à:

I - nomeação para o exercício de cargos em comissão e de funções de confiança, existentes nas estruturas administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Distrital, que estavam vagos antes do dia 28 de maio de 2020;

II - nomeação para o exercício de cargos em comissão e de funções de confiança, existentes nas estruturas administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Distrital, em substituição aos anteriormente ocupados;

III - transformação, distribuição ou redistribuição de cargos em comissão e de funções de confiança, inclusive os constantes do Banco de Cargos, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da [Lei nº 2.299, de 21 de janeiro](#)



MPCDF

Proc.: 3379/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*engessamento do funcionalismo no que tange à recomposição da força de trabalho dos diferentes órgãos e entidades.*

8. Aduz que, conforme se depreende do Voto condutor da Decisão vergastada, ao passo em que firma *a proibição do primeiro provimento para os cargos públicos (efetivo, vitalício ou de livre provimento) – criados e nunca providos – ao mesmo tempo prevê a possibilidade de rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesas; o que entende implicar aparente contradição*, na medida em que a reestruturação da máquina, segundo sustenta, *quase sempre impõe a criação de cargos, no seu entendimento transformação*, sucedendo-se, em consequência, *o primeiro provimento*.

9. Defende que, prevalecendo o entendimento do item II, 2, “b”, da Decisão n.º 6.525/2020, os cargos em comissão decorrentes da reestruturação realizada pela Lei n.º 6.525/2020, ainda desocupados, não poderiam ser preenchidos, enquanto os cargos oriundos de rearranjos desses cargos vagos poderiam ser providos, *manobra que aparentemente contornaria o decisum paradigmático*.

10. Nesse sentido, sustentando que a Lei n.º 6.525/2020 tem como norte teleológico a contenção da despesa de pessoal, entende que o item impugnado conduz a Administração para *uma engenharia formal que, a toda evidência, não se compagina com o espírito da responsabilidade do gasto público que, de ordinário, o e. Tribunal visava zelar*.

11. Advoga que o Decreto n.º 40.950/2020, interpretando a aludida lei, considerou *reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento*, entre outras, *a nomeação para o exercício de cargos em comissão e de função de confiança, existentes nas estruturas administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Distrital, que estavam vagos antes do dia 28 de maio de 2020*; o que entende não implicar aumento de despesa de pessoal, visto que *já estavam previamente previstos na Lei Orçamentária Anual*<sup>1</sup>.

12. Nessa linha, traz à colação excerto do Parecer Conjunto PGFN SEI n.º 36/2020/ME, onde restou consignado, *verbis*:

[...]

d) À luz do inciso IV do art. 8 da LC no 173, de 2020, a transformação de cargos e funções em outro cargo em comissão ou função, desde que não impliquem aumento de despesa, pode ser considerada como “reposição” de cargo de chefia, direção ou assessoramento?

Resposta: Sim. A “reposição” mencionada no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar no 173, de 2020, não impede a transformação de cargos em comissão ou de funções de confiança. Tampouco impede a ocupação de tais cargos e funções após transformados. O termo “reposição” não deve ser entendido como vinculado à pessoa física que ocupa o cargo ou a função. A vedação do inciso IV do art. 8º da

de 1999, dos artigos 2º e 4º da Lei nº 6.525, de 1º de abril de 2020, e do Decreto nº 40.610, de 08 de abril de 2020;

IV - nomeação para o exercício de cargos em comissão e designação para funções de confiança transformados, distribuídos e redistribuídos nos termos do inciso III.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>1</sup> Nota Técnica n.º 397/2020-SEEC/SEGEA/SUGEP/COESA.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Lei Complementar no 173, de 2020, se refere à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança novas com aumento de despesa. (destaquei).

13. Segue repisando, *verbis*:

Repise-se que a LRF trata de regras fiscais, cujo objetivo é garantir o equilíbrio das contas públicas, a LC nº 173/2020, também tem o condão de restringir o aumento de despesas públicas no período do atual cenário de pandemia, que está acarretando a retração da atividade econômica, com relevante redução da arrecadação tributária. Nesse sentido, a escorreita interpretação da norma deve considerar seu caráter fiscal. Note-se que a LC nº 173/2020 menciona aumento de despesa. O hermeneuta não pode desconsiderar os termos utilizados pela norma sob pena de perder-se no entendimento do que se quis e dar causa a desordem civil, já que do preceito normativo decorrem efeitos no mundo real. Assim, cumpre advertir que aumento de despesa nada tem a ver com dotação orçamentária. Aumento de despesa é a situação que inova uma situação financeira anteriormente já prevista em ato específico. Veja-se que leis anteriores e decretos já autorizavam transformações sem aumento de despesa via decreto do Poder Executivo. A movimentação ou transformação dessa massa de cargos, já existentes, não pode ser tratada como aumento de despesa. Assim, por analogia aos pressupostos que embasaram a edição do Parecer Conjunto nº 36/2020/ME, e considerando as disposições constantes na LDO 2020, que fixa a regra para a projeção anual das despesas de pessoal e seus acréscimos, conclui-se que as despesas com cargos ou funções consideradas nas dotações de pessoal não acarretam aumento de despesas, não atraindo, desta forma, a vedação imposta pela LC no 173/2020.

Por essa razão, esta Pasta sustenta que a LC n.º 173/2020 permite, conforme os incisos II e III do art. 8º, tanto a criação de cargo, emprego ou função quanto a estruturação de carreira que não implique aumento de despesa. Decorrencia lógica dessas alterações poderá ser a admissão ou contratação, com a nomeação de pessoas que, nesses casos, deve ser entendida como reposição, sob pena de a lei complementar ocasionar interferência na autonomia distrital de fixar sua estrutura administrativa e de pessoal, que são competências inerentes de cada Ente Federativo.

Dessa forma, repisa-se que se mostra necessário o reexame do entendimento firmado na alínea "b" do item II.2. da Decisão TCDF no 3715/2020 que, de modo amplo, veda as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, em manifesta afronta aos ditames do Decreto n.º 40.950/2020. (destaquei).

14. Ao fim, requer o conhecimento e o reexame do *decisum* impugnado, com incidência do regular efeito suspensivo, para, *verbis*:

[...] rever o entendimento firmado que veda, de modo amplo, as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, em face do Decreto n.º 40.950/2020.

15. Na Corte, o zeloso Corpo Técnico, examinando a admissibilidade, registra a tempestividade, a legitimidade da parte, o interesse recursal e a unirrecorribilidade.

16. A despeito disso, aduz a ausência de previsão regimental e legal para interposição do recurso em sede de decisão resultante de consulta, ressaltando que os precedentes de exceção citados pela Recorrente e somente admitidos em face de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

circunstâncias peculiares atinentes ao caso concreto, não se amoldam ao caso examinado, a exemplo do que ocorreu no Processo n.º 20.937/14<sup>1</sup> (Decisão n.º 6.101/2014<sup>2</sup>).

17. Ao fim, sugere, *verbis*:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 209/2020 – NUREC;
- II. não conhecer o Pedido de Reexame interposto pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF contra o item II, (2), “b”, da Decisão nº 3715/2020, por falta de amparo legal;
- II. autorizar:
  - a) a ciência da decisão que vier a ser prolatada à SEEC/DF, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução-TCDF nº 183/2007;
  - b) o envio de cópia dessa Decisão ao Núcleo de Recursos, para o fim de subsidiar os correspondentes registros;
  - c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para adoção das providências cabíveis, incluindo o arquivamento do feito.

18. Os autos vêm ao exame do Ministério Público de Contas a teor do Despacho Singular n.º 658/2020-GCIM, da lavra do Conselheiro Inácio Magalhães.

19. O Ministério Público de Contas está de acordo com o Corpo Técnico, porquanto, de fato, não há previsão legal para o Recursos manejado pela Jurisdicionada nestes autos.

20. Sem pretender invadir o mérito da Impugnação, a questão suscitada foi objeto de ampla e suficiente discussão da Corte, cujas conclusões, à unanimidade, restaram aduzidas, em tese e em caráter normativo, a partir do r. Voto condutor do *decisum* guerreado. À ocasião, este *Parquet* especializado, por meio do Parecer n.º 664/2020–G4P, ponderou especificamente acerca do ponto objeto de impugnação, *verbis*:

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.

[...]

30. É imprescindível destacar que, apesar das limitações impostas pela novel legislação, não se pode perder de vista a necessidade de continuidade dos serviços

<sup>1</sup> Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca do aproveitamento do tempo passado pelo servidor em curso de formação policial (etapa do concurso) e no exercício de mandato classista para fim da aposentadoria especial de policial, nos termos da Lei Complementar nº 51/85, alterada pela Lei Complementar nº 144/14.

<sup>2</sup> Como bem ressaltou a Unidade Técnica, a aludida decisão, por ter sido proferida em processo de consulta, não pode ser combatida por meio de Pedido de Reexame, por falta de previsão legal e regimental. Recentemente, o egrégio Plenário reafirmou esse entendimento por meio da Decisão nº 1.906/14, adotada no Processo nº 15.572/13, assentando que não cabe Pedido de Reexame de decisão proferida em sede de consulta, a teor dos arts. 33, 34 e 47 da LC nº 01/94, c/c o art. 189 do RI/TCDF.

O caso trazido pela PGDF não se presta como paradigma para o presente exame, pois o recurso manejado na ocasião (de revisão) foi admitido em razão de peculiaridades que, aqui, não as vejo presentes.

[...]

Entendo, pois, que falece possibilidade jurídica para se admitir o recurso interposto pela PGDF, inclusive como se mera petição fosse, pois em ambos os casos se busca, em realidade, reexaminar os termos da Decisão nº 5.285/14, o que é vedado em sede de consulta.





MPCDF

Proc.: 3379/2020

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

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 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. (destaquei).

21. No mesmo sentido, o Voto condutor foi claro ao assentar:

O inciso IV do artigo 8º da LC n.º 173/2020, segundo ponto a ser destacado, foi muito bem delineado pela Sefipe e pelo MPjTCDF.

Em síntese, analisado o dispositivo a contrario sensu, é possível extrair que estão autorizadas: “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) 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.

Por outro lado, estão vedadas as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, haja vista a utilização do termo “reposição”, que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição. (destaquei).

22. Assim, parece evidente ao Ministério Público de Contas que a alegada contradição inexistente. De toda forma, em tese, também parece possível que a Corte, considerando a ampla repercussão do tema e a fungibilidade recursal, admitisse examiná-la em sede de *embargos de declaração*, caso a Jurisdicionada, *ad argumentandum tantum*, houvesse tempestivamente manejado a Peça de Impugnação para permitir o conhecimento nesses termos. Não o fez.



MPCDF

Proc.: 3379/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

23. Diferente disso, a opção pelo manejo de Reexame, no presente caso, se conhecida fosse a Peça de Impugnação, além de implicar temerária suspensão dos efeitos do item do *decisum* vergastado, atuando de forma satisfativa; induziria o exame incidente sob o caso concreto, qual seja a possibilidade de subsunção das nomeações derivadas da Lei n.º 6.525/2020, de 1º de abril de 2020 à hipótese de *primeiro provimento de cargos de livre nomeação*, porquanto alegadamente insuscetíveis de elevar as despesas com pessoal e decorrentes de reestruturação de cargos, nos termos suscitados pela Jurisdicionada.

24. Assim, também sob esse prisma, na esteira do Corpo Técnico, entendo inadequado o recebimento do Reexame para tal fim; porquanto não é esse o objeto dos autos da consulta conhecida e da tese enfrentada pela Corte nos termos da Decisão n.º 3.715/2020; o que, obviamente, não impede que o Tribunal fiscalize os atos do Poder Executivo com esteio na citada lei e ao amparo do devido processo legal.

25. Assim, aquiescendo com o zeloso Corpo Técnico, o MPCDF sugere à Corte tomar conhecimento dos documentos agregados, deixando, nesta fase, de conhecer o Pedido de Reexame aviado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

É o parecer.

Brasília, 12 de novembro de 2020.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador**