



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
 PRESIDÊNCIA
 Procuradoria-Geral
 Núcleo de Processos Administrativos



PARECER-PG Nº 43/2021-NPRAD

Brasília, 22 de fevereiro de 2021.

EMENTA: MINUTA DE ATO DE PORTARIA QUE AUTORIZA REAJUSTE DE PENSÕES E APOSENTADORIAS CONCEDIDAS APÓS A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. ANÁLISE À LUZ DOS INCISOS VI E VIII DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Senhor Procurador–Geral,

O presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria com o seguinte despacho:

Tratam os presentes autos acerca do reajuste anual de aposentadoria e pensão lastreados no art. 40 da Constituição Federal, concedidos após a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, bem como pelo estabelecido pela Lei Complementar Distrital nº 769/2008, em seu art. 51, parágrafo único, consoante documento SEI nº 0330589.

2. Nesse diapasão, os autos chegaram a esta Secretaria-Geral, por meio do documento SEI nº 0330879, em que solicitou análise e deliberação da matéria, particularmente quanto a minuta de Portaria GMD acostada ao documento SEI já acima citado, nº 0330589.

3. Diante disso, em atendimento à solicitação em comento, esta Secretaria-Geral direciona o presente a essa PG, ocasião em que solicitamos os seus bons préstimos, para que leve a cabo seu mister e faça o seu crivo jurídico sobre a matéria, com o visio de subsidiar posterior deliberação do Colegiado.

Através do despacho SEI nº 0332241, aprovado através do despacho SEI nº 0332352, solicitei esclarecimento quanto à questão jurídica sobre a qual se buscava pronunciamento. Após os autos retornaram com a seguinte manifestação :

Retornam os autos a esta Secretaria-Geral, por meio do Despacho NPRAD, documento SEI nº 0332241, aprovado pelo i. Procurador Legislativo, José Wilson Porto, documento SEI nº 0332352, no qual requereu maiores esclarecimentos acerca da consulta solicitada no documento SEI nº 0331201, especialmente para que seja informando se o exame em comento refere-se à regularidade formal da minuta anexa ao documento SEI 0330589 ou se existe questão jurídica específica a ser esclarecida.

2. Nesse direcionamento, cabe salientar que a consulta em tela tem o condão de subsidiar posterior decisão do Colegiado, assim fazendo-se necessária a análise tanto sobre o prisma material quanto sobre o prisma formal, com o viés de ser averiguado os impactos do reajuste em tela a ser percebido por esta CLDF, bem como se a redação contraria algum disposto legal. Por oportuno,

registre-se que o requerimento está lastreado pela Resolução nº 140/97, particularmente no artigo 2º, inciso V.

3. Pelo exposto, restitua-se o processo a essa D. Procuradoria, para conhecimento e adoção das diligências que se fizerem necessárias, com o fito de realizar análise jurídica e formal da matéria, para posterior deliberação do Colegiado.

É o relatório.

A minuta submetida a exame (anexa ao doc. SEI nº 0330589) autoriza reajuste de benefícios que vêm sendo efetuados desde 2005, por meio de portaria do Gabinete da Mesa Diretora - GMD. As rotinas de trabalho observadas até a presente data para a realização de semelhantes reajustes foram fixadas por deliberação do GMD, em reunião realizada em 30/09/2005 conforme consta do processo nº 000623, (doc. SEI nº 0014007, fl. 25).

Diante disso, não se afigura pertinente o reexame dessas rotinas neste momento, especialmente ante a ausência de questionamento jurídico específico. Por outro lado, questões referentes ao cabimento e adequação do reajuste, além da observância de eventuais aspectos atinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal certamente já foram, ou serão, objeto de análise neste processo pelos setores competentes. Importa salientar, ainda, que o presente parecer tem por escopo prestar o assessoramento jurídico que não se confunde nem abrange aspectos técnicos, financeiros ou que digam respeito a conveniência e oportunidade, sendo vedada, nesta sede, qualquer incursão no mérito da atuação administrativa.

Feitas essas considerações, e no intuito de responder da melhor maneira possível a consulta, que se encontra genericamente formulada, trataremos de potenciais dúvidas quanto à aplicação à hipótese, das vedações constantes do artigo 8º da recente Lei Complementar nº 173/2020, vez que se trata de matéria nova, não analisada ainda no presente processo.

As aposentadorias e pensões de que cuida a minuta de portaria ora examinada são benefícios de natureza previdenciária, previstos no artigo 17 da Lei Complementar Distrital nº 769/2008. Entendendo-se o reajuste como espécie de *majoração* do valor desses benefícios, estaremos diante de hipótese prevista no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vez que a norma engloba *benefícios de qualquer* natureza dispendo:

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:

(...)

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;

Como se vê, estão vedadas pela lei complementar as majorações dos valores especificados, desde que não decorram de sentença judicial transitada em julgado, ou determinação legal anterior à calamidade. Vale dizer, a Lei Complementar nº 173/2020 excepciona a regra geral de vedação de aumento de benefícios, desde que haja determinação legal anterior à sua vigência, ou decisão judicial definitiva.

Transcreve-se, por oportuna, a manifestação da Procuradoria Geral do Distrito Federal no Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 - PGDF/PGCONS, que esclarece:

Tem-se, portanto, que 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) 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 concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020.

Por outro lado, impende gizar que, para a caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens elencadas nos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, entende-se suficiente que a "determinação legal" seja anterior à vigência da Lei Complementar em tela, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário 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.

Importante registrar, especificamente quanto ao reajuste de que trata a portaria anexa ao documento Sei nº 0330589, que este encontra amparo no artigo 51 da Lei Complementar 769, que entrou em vigor muito antes da vigência da LC nº 173/2020. Referido artigo dispõe:

Art. 51. Os benefícios de aposentadoria e pensão de que tratam os arts. 18, 19, 20, 21, 22, 42 e 44 serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com a variação do índice definido em lei pelo Distrito Federal, aplicado de forma proporcional entre a data da concessão e a do primeiro reajustamento.

Parágrafo único. Os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, no caso de ausência de índice oficial do Distrito Federal que defina o reajustamento que preserve em caráter permanente o valor real dos benefícios.(grifamos)

É relevante destacar, ainda, que o direito ao reajuste dos benefícios previdenciários em questão, além de constar de norma legal anterior à pandemia, é determinação que emana de regra constitucional introduzida pela emenda constitucional nº 41/2003 e constante do no parágrafo oitavo do artigo 40 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 8º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (grifamos)

A estatura constitucional do direito ora analisado afasta quaisquer dúvidas ainda existentes, deixando claro que não incide na hipótese a vedação instituída em lei complementar em face do alcance dos princípios da hierarquia das normas e da supremacia da constituição.

Por esses motivos, concluímos que o reajuste veiculado na minuta acostada ao documento SEI nº0330589, não encontra óbice no inciso VI do caput do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Necessário registrar, no entanto, o disposto no inciso VIII do *caput* do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que tem o seguinte teor:

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:

(...)

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](#);

Trata-se de norma que objetiva preservar o equilíbrio fiscal dos entes da federação, mediante proibição de reajustes feitos com base em índice que supere a inflação. Nesse passo, se faz necessário consultar os setores competentes da CLDF para verificar o enquadramento do reajuste pretendido aos termos do inciso VIII supratranscrito, notadamente quanto à comparação entre os percentuais correspondentes ao índice aplicado pelo RGPS e o IPCA. Se houver conclusão pela presença dos requisitos expressos no dispositivo em foco, caberá atentar para alguns aspectos que recomendam cautela.

É verdade que o reajuste ora examinado encontra-se previsto com todos os seus elementos em lei anterior ao Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus. Trata-se, portanto de despesa com pessoal que não pode ser equiparada às situações de descontrole e desequilíbrio fiscal que a LC nº 173/2020 busca coibir. Por outro lado, não se tem notícia de que a União tenha deixado de reajustar seus benefícios com base no índice do RGPS como está determinado na Lei Complementar nº 10887/2004. Porém, não se pode olvidar que o inciso VIII do artigo 8º da LC nº 173/2020, ao contrário do disposto nos incisos I e VI do mesmo artigo, não excepcionou, quanto ao índice, a existência de previsão legal anterior. Além disso, não se pode descurar que a norma refere-se a *reajuste* que é termo mais específico e, por isso, destaca-se do termo mais amplo e genérico *majoração*, utilizado no inciso VI do citado artigo.

Não se desconhece, outrossim, que cabe a cada ente da federação dispor sobre os índices de reajuste aplicáveis aos proventos e pensões sem paridade que integram seu regime próprio de previdência. Nesse raciocínio, a Lei Complementar Federal não poderia se sobrepor às normas emanadas do Distrito Federal quanto ao tema.

No entanto, tramitam no STF Ações Diretas de Inconstitucionalidade em que se discute, exatamente, possível ofensa ao pacto federativo por parte da Lei Complementar nº 173/2020, uma vez que, no tema de despesas de pessoal, dispôs sobre diversos aspectos atinentes à remuneração de servidores públicos dos entes federados, a despeito da competência dos membros da federação para tratar do tema. Argumenta-se, em defesa da constitucionalidade da dessas normas que a LC nº 173/2020 não operou modificação nas regras referentes a servidores públicos tendo, tão somente, e de modo temporário, tratado de temas relacionados a finanças públicas com o fim de enfrentamento de uma situação de calamidade pública. Embora não tenha sido suscitada discussão específica sobre o inciso VIII do artigo 8º da LC nº 173/2020, é evidente que a discussão terá reflexo sobre a questão acima apontada. No entanto, o assunto ainda não foi objeto de deliberação da Corte Suprema.

Como se percebe, o tema é complexo e nebuloso, não havendo, ainda sobre todos os aspectos da Lei Complementar nº 173/2020 definição quanto à sua adequada aplicação. Na presente manifestação buscamos apontar os riscos e dúvidas de interpretação a que dão ensejo os incisos do artigo 8º da LC nº 173/2020. Esses são os subsídios jurídicos que após a leitura dos autos entendemos relevantes para a tomada de decisão, sem prejuízo de outros, de ordem técnica que poderão ser solicitados, além da possibilidade de se encaminhar consulta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos dos artigos 264 e 265 do Regimento Interno daquela Corte de Contas, caso se entenda cabível.

É o parecer, que submeto à apreciação superior,

PATRICIA V. C. PEREIRA
Procuradora Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA VIEIRA COELHO PEREIRA ZART - Matr. 11144, Procurador(a) Legislativo**, em 22/02/2021, às 19:33, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0340124** Código CRC: **B6034113**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28- CEP 70094-902- Brasília-DF- Telefone: (61)3348-8255
www.cl.df.gov.br - pg@cl.df.gov.br

001-000623/2005

0340124v17



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
PRESIDÊNCIA
Procuradoria-Geral



DESPACHO

Sr. Secretário-Geral,

Com esquite no art. 5º, § 7º, da Resolução 215/2002, combinado com o art. 6º, inciso V, da Resolução 140/97, **APROVO** o **PARECER-PG 43 (0340124)**, da lavra da ilustre Procuradora Legislativa, Dra. **PATRÍCIA VIEIRA C. PEREIRA ZART**.

Brasília-DF, 22 de fevereiro de 2021.

JOSE WILSON PORTO

Procurador-Geral



Documento assinado eletronicamente por **JOSE WILSON PORTO - Matr. 22329**, Procurador(a)-Geral, em 22/02/2021, às 19:39, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0340406** Código CRC: **C4FFE698**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28- CEP 70094-902- Brasília-DF- Telefone: (61)3348-8266
www.cl.df.gov.br - pg@cl.df.gov.br

001-000623/2005

0340406v2