

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Processo n.º: 202002724-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Parauapebas

Interessado: Luiz Alberto Moreira

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

EXERCÍCIO: 2020

REPUBLICADO NO D.O.E. Nº

DE 27/05/21, PG. 3

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO. PANDEMIA DO "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19). VEDAÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. INCISOS I, VI E IX. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. IMPOSSIBILIDADE QUANTOS AOS EFEITOS FINANCEIROS EM 2021. CONCESSÃO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES FUNCIONAIS. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL.

1. A revisão geral anual pode ser concedida, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal, todavia, só terá efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC n.º 173/2020, vedado o pagamento retroativo, ainda que indenizado.

2. É autorizada a majoração remuneratória de servidores, durante o período estabelecido pela LC n.º 173/2020, desde que vinculada, estritamente, as progressões e/ou promoções funcionais, previstas na norma legal de regência do município (PCCR), desde que editada em data anterior a vigência da citada lei federal, conforme orientações e posicionamentos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, Câmara dos Deputados e Procuradoria Geral do Estado do Pará.

3. Os impactos decorrentes da pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), bem como os benefícios financeiros estabelecidos pela LC n.º 173/2020, atinge todos os estes federados no Estado do Pará, comportando, o alcance das vedações previstas no art. 8º, da citada norma, a todos os entes jurisdicionados do TCM-PA.

4. Decisão unânime, com repercussão geral, na forma do art. 241, do RITCMPA (ato 23).

Vistos e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, resolvem os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **17 de março de 2021**.


Conselheiro **Antônio José Guimarães**
Presidente da Sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheira(os) Mara Lúcia, Antonio José Guimarães e Sérgio Leão. Conselheiros-Substitutos Sérgio Dantas e Alexandre Cunha. Procuradora Maria Regina Cunha.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Processo n.º: 202002724-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Parauapebas

Interessado: Luiz Alberto Moreira

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2020

REPUBLICADO NO D.O.E. Nº 1030

DE 27/05/21, PG. 3

RELATÓRIO

LUIZ ALBERTO MOREIRA, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Parauapebas, exercício de 2020, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01/02), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, onde expôs situação fática e suscita manifestação desta Corte de Contas, relativamente à Lei Complementar n.º 173/2020, ao passo que aporta quesitos, nos seguintes termos:

Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica nº 08/2020/TCM-PA quanto ao inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, questiona-se: a revisão geral anual prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal está abarcada pela vedação do dispositivo?

Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica nº 08/2020/TCM-PA, questiona-se se o "congelamento" da contagem do tempo de serviço deve alcançar a movimentação horizontal e/ou vertical na carreira dos servidores efetivos.
(sic)

Os autos foram recebidos em Gabinete, ocasião em determinei que o processo fosse submetido à apreciação da Diretoria Jurídica, desta Corte de Contas (fl. 05), para elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste **TCM-PA**, que atendessem à solicitação em questão, no que foi elaborado o **Parecer n.º 019/2021-**

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

DIJUR/TCM-PA¹ (fls. 06/47), que torno parte integrante do presente relatório, transcrevendo-o, parcialmente, quanto ao mérito dos presentes autos, nos seguintes termos:

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO:

*Preliminarmente, cumpre-nos, ainda que em apertada síntese, contextualizar a edição da **Lei Complementar n.º 173/2020**, a qual **"Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências"**.*

*Nesta linha, cumpre-nos transcrever as motivações estabelecidas junto à Nota Técnica n.º 08/2020/TCMPA, aprovada pelo Colendo Plenário, conforme consta da **Instrução Normativa n.º 11/2020/TCMPA**, de 24/06/2020, tal como segue:*

*O atual cenário de pandemia e de crise na saúde pública ocasionado pelo **"NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19)**, exige a especial atenção dos gestores públicos municipais, nas medidas que venham a ser adotadas para mitigação da disseminação do vírus e, por conseguinte, de fortalecimento dos serviços públicos, atraindo, desta forma, o poder-dever de orientação deste Tribunal, no exercício primeiro de sua função pedagógica.*

*Em virtude deste mesmo cenário e de seus impactos nacionais, deflagrou-se uma intensa produção legal e normativa, notadamente no âmbito do Governo Federal, tendo como primeiro marco relevante a aprovação da **Lei Federal nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019".*

*Sequencialmente, em virtude da crise financeira que se fez acompanhar a crise na saúde gerada pela citada pandemia, foi editada a **Medida Provisória nº 938/2020**, de 02 de abril de 2020, que "dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo **Decreto Legislativo nº 6**, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**COVID-19**)", e, mais recentemente, aprovada e sancionada a **Lei Complementar Federal nº 173/2020**, de 27 de maio de 2020, que "estabelece o Programa Federativo de*

¹ Da lavra do Dr. Raphael Maués Oliveira (Diretor Jurídico) e Dra. Paula Melo e Silva D'Oliveira (Assessora Jurídica), deste TCM-PA.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

*Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (**COVID-19**), altera a **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”.*

(...)

*O Governo Federal instituiu – por intermédio da **Lei Complementar Federal nº 173/2020** – o nominado “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (**COVID-19**)”, o qual se pauta em 03 (três) pilares básicos de suporte aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destacadamente pela suspensão de dívidas contratadas com a União; pela reestruturação de operações de crédito e pelo repasse de recursos financeiros, a rigor do que se fez prever nos termos dos incisos I e II, do art. 1º, da citada lei, que transcrevemos:*

Art. 1º. Fica instituído, nos termos do art. 65 da **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (**COVID-19**).

§1º. O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na **Lei nº 9.496**, de 11 de setembro de 1997, e na **Medida Provisória nº 2.192-70**, de 24 de agosto de 2001;

b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na **Medida Provisória nº 2.185-35**, de 24 de agosto de 2001, e na **Lei nº 13.485**, de 2 de outubro de 2017;

II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e

III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (**COVID-19**).

*Relativamente ao sobredito auxílio financeiro, a **LC nº 173/2020** estabelece que o repasse da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios ocorrerá, nos termos do art. 5º, de duas formas distintas, quanto à vinculação e à destinação, ao que transcrevemos:*

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Art. 5º. A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à **COVID-19** e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;

Assim, fica expressamente previsto que a parcela prevista no inciso I, alínea "b", do transcrito art. 5º, será destinada impositivamente às ações de saúde e assistência social, enquanto que a parcela prevista no inciso II, alínea "b", do mesmo dispositivo, não possui vinculação impositiva a qualquer das ações/políticas públicas municipais, assegurando-se, novamente, discricionariedade aos gestores municipais, em sua utilização.

A **LC nº 173/2020** comporta, para além das disposições já estabelecidas e vinculadas ao aporte financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, significativas alterações aos termos da vigente Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, o art. 7º, da **LC nº 173/2020** estabelece alterações ao art. 21 e 65, da **LC nº 101/2000**, que passa a vigorar, com os seguintes termos:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto **no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal**; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

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

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

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

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

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

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

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

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

§2º. Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória."

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos Arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§1º. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I – *serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:*

a) *contratação e aditamento de operações de crédito;*

b) *concessão de garantias;*

c) *contratação entre entes da Federação; e*

d) *recebimento de transferências voluntárias;*

II – *serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;*

III – *serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.*

§2º. *O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:*

I – *aplicar-se-á exclusivamente:*

a) *às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;*

b) *aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;*

II – *não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.*

§3º. *No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.”*

Tais concessões financeiras realizadas pela União, junto aos Estados e Municípios, comporta diversas regras e condições de validade, im-

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

sitivamente estabelecidas a tais entes, dentre as quais, por pertinência ao presente estudo, destacamos as que fazem referência às despesas com pessoal.

Detidamente, acerca das despesas com pessoal, sobressai, junto a LC n.º 173/2020, o previsto em seu art. 8º, o qual aporta proibições, até 31/12/2021, aos entes federativos que foram afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), tal como transcrevemos:

Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 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;** (grifo nosso)

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

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

*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:*

***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.*

*Mais uma vez remetemos aos termos da **Nota Técnica n.º 08/2020/TCMPA**, aprovada pelo Tribunal Pleno, na forma da **IN n.º 11/2020/TCMPA**, da qual se extrai, in verbis:*

*O inciso I, acima transcrito, informa que estão proibidos, **até 31 de dezembro de 2021**, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração para ativos, inati-*

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

*vos e pensionistas, a não ser quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública, ou seja, 20/03/2020 – **Decreto Legislativo n.º 06/2020**.*

Destacamos, neste sentido, que se a progressão ou a promoção funcional decorre de lei anterior à calamidade, e não dependa de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado (inciso IX do art. 8º), não há impedimento para que a mesma ocorra, em favor do servidor.

*Qualquer aumento de despesa de pessoal está vedado, **excetuando-se a possibilidade de conceder abono ou gratificação ou assemelhado a profissionais da área da saúde e da assistência social desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública** e não poderão ultrapassar a sua duração.*

Destacamos, neste sentido, que não poderão ser concedidas vantagens pecuniárias que legalmente não possam ser retiradas/suprimidas, após a revogação dos respectivos decretos de calamidade pública.

*De igual modo, tem-se que a partir da vigência da **LC nº 173/2020**, os Entes públicos que se beneficiarem do auxílio financeiro, estarão proibidos de criar cargos, emprego ou função, assim como alterar os planos de cargos, carreiras e remuneração de servidores, se acarretar no aumento da despesa com pessoal, nos termos do art. 8º, incisos II e III, da referida Lei Complementar.*

*Com relação a contratação temporária pessoal, deve-se justificar que se trata de contratação emergencial com vistas à superação de dificuldades referentes à calamidade pública (§ 1º do art.8º da **LC nº 173/2020**), atentando-se para a vedação de aumento da despesa de pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao encerramento do mandato, bem como daquelas decorrentes da **Lei Federal nº 9.504/97**, havendo, assim, possibilidade da contratação, por prazo determinado, com base no inciso IX do art. 37, da **Constituição Federal** 15, e atentando as orientações contidas na **Instrução Normativa nº 005/2020/TCMPA**, que aprovou a Nota Técnica n.º 05/2020 (que estabelece Orientações Gerais aos Municípios do Estado do Pará diante da crise imposta pela **COVID-19**, quanto à gestão de pessoas, despesas com pessoal e concessão de diárias, especialmente, enquanto perdurar o estado de calamidade pública e dá outras providências.)*

*Merece destaque a previsão do inciso V, do caput do art. 8º, da **LC nº 173/2020**, onde se vê estabelecer que a realização de Concursos Públicos fica proibida até 31 de dezembro de 2021, exceto para reposição de vagas nos quadros efetivos, desde que não acarretem aumento da despesa com pessoal.*

Para os Municípios que tem concurso em andamento, as etapas devem ser concluídas, excetuando-se a nomeação ou contratação dos apro-

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

vados e a validade do concurso deverá ser computada a contar do término do período de calamidade pública, com vistas a preservar o direito adquirido dos concursados aprovados nas vagas previstas pelo Edital.

*Com relação a contratação de pessoal pelos Consórcios Públicos, mediante processo seletivo simplificado, inexistente vedação, uma vez que estes entes não são incluídos entre os poderes ou órgãos elencados no art. 20 da **LC nº 101/2000**16, logo podem realizar concursos públicos.*

*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. Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública, devendo a suspensão dos prazos ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.*

Neste sentido, as proibições transitórias relacionadas no referido artigo, visam um substancial contingenciamento de gastos, especialmente no que se refere às despesas com o quadro de pessoal, a qual alcança indistintamente os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública.

A despeito das diretrizes estabelecidas a partir da sobredita Nota Técnica, compreendemos que diante dos questionamentos formulado, pela via Consultiva, por diversos entes jurisdicionados, notadamente quanto à interpretação e aplicação do art. 8º, incisos I e IX da Lei Complementar nº 173/2020, faz-se necessário o posicionamento desta Corte de Contas, orientado os diversos Poderes Públicos Municipais, quanto a melhor e mais balizada execução de despesas e demais providências de alçada.

*No que se refere ao **inciso I**, do art. 8º da LC n.º 173/2020, este veda qualquer "vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração" até 31 de dezembro de 2021, in verbis:*

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;

*Neste sentido, conforme o inciso supracitado, entende-se que até o dia **31/12/2021** está proibida a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração para servidores ativos, inativos e pensionistas, salvo em situação derivada de sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior a calamidade pública, ou seja, em **20/03/2020**, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020.*

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

*Sob a perspectiva de ampla vedação, trilharam as orientações fixadas junto a **Nota Técnica n.º 08/2020/TCMPA**, aprovada pela **IN n.º 11/2020/TCMPA**, a qual estabeleceu orientações aos Municípios do Estado do Pará, conforme consta da **Seção VII - "DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS FIXADAS PELA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020"**, na qual trouxe expressamente a vedação de qualquer aumento referente à despesa de pessoal, até 31/12/2021.*

*Em relevante análise do tema, destacadamente quanto aos impactos da LC n.º 173/2020, junto ao regime de fixação e pagamento dos subsídios dos agentes políticos, cumpre-nos referir o estudo apresentado pelo **CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC**, consolidado junto a cartilha nominada de **"Fixação de Subsídios de Agentes Políticos e a LC n.º 173/2020 – Contribuição do CNPTC ao Sistema Tribunais de Contas"**, a qual trouxe diversos aspectos de suma importância a serem considerados, tanto pelos entes públicos, quanto pela rede de controle externo, no qual se inserem os Tribunais de Contas.*

*De acordo com o referido estudo, consagra-se o entendimento do **CNPTC**, no sentido de que os subsídios dos agentes políticos podem ser fixados, ainda que com majoração, em relação a legislatura anterior, observando os preceitos das Constituições Federal, Estaduais e Leis Orgânicas, ou seja, o ato pode ser praticado, entretanto, os efeitos financeiros que comportem aumento de despesas com pessoal ficam suspensos até 31/12/2021, não podendo tais restrições, por inflexão legal, serem mantidas em período posterior a data estabelecida pela LC n.º 173/2020.*

Ainda, é válido ressaltar que a LDO e a LOA poderão, portanto, conter dispositivos e autorizações que versem sobre as proibições/vedações contidas no transcrito art. 8º, porém, os efeitos somente poderão ser implementados após a data de 31/12/2021, sendo vedado expressamente que a LDO e a LOA contenham cláusula de retroatividade, nos termos do §3º, do art. 8º da LC n.º 173/2020.

Além das proibições transitórias trazidas no art. 8º, vale destacar que a LC n.º 173/2020 introduziu alterações definitivas nos artigos 21 e 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que transcrevemos:

Art. 7º. A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) *ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;*

II - *o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;*

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

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

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

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

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

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

§2º. *Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (NR)*

Art.65. (...)

§1º. *Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do*

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; **III** - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§2º. O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§3º. No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes."

Depreende-se que, o artigo 7º da LC n.º 173/2020, alterou o art.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

postas pela própria Carta Magna e pelas normas fiscais às quais faz menção expressa.

Dessa maneira, com relação aos dois institutos (fixação dos subsídios dos agentes políticos e a revisão geral anual), não se verifica proibição de serem concedidos, em razão de se tratarem de normas constitucionais, todavia, à fixação de subsídio que preveja alteração/majoração e a revisão geral anual, só terão efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC nº 173/2020.

(...)

Ainda sob o viés dos impactos indesejados no montante de despesas com pessoal, conforme preleciona a LC n.º 173/2020, cumpre-nos enfrentar a disposição estabelecida junto ao inciso IX, do art. 8º, da mesma lex, atinente à proibição de cômputo do tempo como período aquisitivo para efeito de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes.

*No que se refere à progressão ou a promoção funcional, estas decorrem de expresse regime legal, anterior à calamidade e, **desde que não dependam de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado**, não há impedimento para que a mesma ocorra, em favor do servidor, nos termos do inciso IX, do art. 8º da LC n.º 173/2020, que transcrevemos:*

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:*

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.*

*Sobre o tema, destacamos a orientação consignada a partir da aprovação da **Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME²**, da **SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, em seu item 17 esclarece que:*

17. *Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na*

² Disponível em: <<https://www.andes.org.br/diretorios/files/PDF/pdfre3/nota%20tecnicaLC173.pdf>>; último acesso em 25/08/2020.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

Sendo assim, conclui-se que as vedações de aumento na remuneração dos servidores e na contagem de tempo de serviço (art. 8º, incisos I e IX da LC nº 173/2020), não se aplicam nas situações de concessão de progressões e promoções funcionais, uma vez que estas decorrem de previsão legal anterior ao período de calamidade pública e caracterizam formas de desenvolvimento em carreira amparada em legislação anterior, concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos.

IV - DO ALCANCE DO CAPUT DO ART. 8º, DA LC N.º 173/2020:

Compreendemos como pertinente, ainda, estabelecer interpretação ao alcance das vedações estabelecidas junto ao art. 8º, da LC n.º 173/2020 c/c art. 65, da LC n.º 101/2000, conforme preleciona o caput do novel dispositivo, que transcrevemos:

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:*

Art. 65. *Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:*

Dentre as possíveis interpretações do alcance ou abrangência das vedações, destacamos, inicialmente, aquela que compreende que as proibições aportadas junto aos incisos do art. 8º, somente impactariam os entes federados que decretaram estado de calamidade pública, na forma prevista pelo caput do art. 65, da LC n.º 101/2000.

Lado outro, uma segunda interpretação possível e, sob a qual se filia esta DIJUR, está pautada na interpretação integral do disposto junto ao caput do art. 8º, da LC n.º 173/2020, o qual estabelece alcance a todos os entes federados, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, "afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19".

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Nesta linha, compreendemos que o Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, editado pelo Congresso Nacional, a despeito de atrair para a União, os benefícios fiscais e orçamentários dispostos pelo art. 65, da LC n.º 101/2000, fez reconhecer a grave situação em todo o território nacional, sem prejuízo, decerto, dos subsequentes Decretos Estaduais, editados a partir das demandas dos demais entes federados (Estados e Municípios).

Corroborando-se com tal entendimento, tal como já espelhado neste parecer, é inequívoco que todos os entes da federação, em maior ou menor proporção, foram atingidos ("afetados"), pela pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), o que fez estabelecer a execução de aportes financeiros, de maneira proporcional e igualitária, a todos os Estados e Municípios, quer tenham editado e aprovado Decretos próprios desta natureza, conforme consta da LC n.º 173/2020.

Assim, o que se faz estabelecer, a partir da mens legis da LC n.º 173/2020, é que de fato a União condicionou os sobreditos aportes financeiros a condições de reavaliação das despesas dos demais entes, em especial, com aquelas vinculadas à pessoal, visando, exatamente, afastar a aplicação destes recursos especiais para finalidades outras que não fossem com a mitigação dos efeitos da crise social, financeira e, especialmente, na saúde dos demais entes.

Merece transcrição a manifestação exarada pelo Exmo. Conselheiro CLÁUDIO COUTO TERRÃO, do TCE-MG, nos autos de Consulta (Processo n.º 1092248), tal como segue:

Com efeito, a finalidade da norma consiste na contenção de gastos, sob a perspectiva de restrição de abusos, de aumentos desproporcionais ou incompatíveis com a realidade atual, e não na paralisação da prestação dos serviços públicos essenciais. Trata-se de mais um regramento que, em tempos de crise na saúde pública, vem em proteção ao equilíbrio fiscal e à austeridade que se espera por parte dos gestores públicos, de maneira que não se pode aceitar interpretação que cause verdadeiro obstáculo ao cumprimento dos anseios sociais por meio da prestação de outros tantos serviços públicos, a agravar ainda mais a situação de calamidade vivida hodiernamente.

Com a devida vênia a entendimento diverso, compreendemos que a compreensão limitadora das proibições constantes do art. 8º, da LC n.º 173/2020, somente aos municípios que procederam com a decretação do estado de calamidade pública, não atinge o espírito e objetivos da norma editada pela União e, ainda, comportaria tratamento diferenciado entre entes jurisdicionados que, de igual e proporcional forma, foram beneficiados com os aportes financeiros realizados pelo Governo Federal.

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Objetivando assegurar resposta objetiva e conclusiva aos quesitos formulados, tal como transcritos, além de breves orientações aos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, bem como as Autarquias e Fundações Municipais, assentamos que:

1) Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica nº 08/2020/TCM-PA quanto ao inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, questiona-se: a revisão geral anual prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal está abarcada pela vedação do dispositivo?

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Resposta: A revisão geral anual pode ser concedida, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal, todavia, só terá efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC n.º 173/2020.

2) Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica n.º 08/2020/TCM-PA, questiona-se se o "congelamento" da contagem do tempo de serviço deve alcançar a movimentação horizontal e/ou vertical na carreira dos servidores efetivos.

Resposta: As vedações na contagem de tempo de serviço (art. 8º, IX da LC nº 173/2020), não se aplicam nas situações de concessão de progressões e promoções funcionais, uma vez que estas decorrem de previsão legal anterior ao período de calamidade pública e caracterizam formas de desenvolvimento em carreira amparada em legislação anterior, concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos.

Ressalva-se, contudo, no que se refere à progressão ou a promoção funcional, que a sua efetivação não poderá depender, para preenchimento dos requisitos legais previamente fixados junto às normas legais de regência, editadas no âmbito de cada município (PCCR's), de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado pela LC n.º 173/2020.

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para seu processamento e a preliminar instrução, através da Diretoria Jurídica, deste TCM-PA, procedi com a apreciação da matéria, na forma do presente relatório e voto que submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

É o relatório.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 231 e seguintes, do RITCM-PA (Ato 23)**, visto que formulada por autoridade competente, em forma de tese, e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**.

NO MÉRITO, verificado o detalhamento e específico cotejamento da matéria com as previsões legais vigentes e demais precedentes doutrinários e jurisprudenciais, diligentemente consignados pela **Diretoria Jurídica** desta Corte, nos termos do **Parecer n.º 019/2021-DIJUR/TCMPA** (fls. 06/47), o qual acompanho parcialmente, tal como transcrito fazendo, consignar, desta forma, algumas considerações finais, aduzidas abaixo.

No específico caso em análise, oriundo da **Câmara Municipal de Parauapebas (2020)**, temos que as questões propostas (quesitos), cingem-se na avaliação quanto à possibilidade ou impossibilidade de conceder a Revisão Geral Anual, tal como prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal³ e se o “congelamento” da contagem do tempo de serviço deve alcançar a movimentação horizontal e/ou vertical na carreira dos servidores efetivos, diante das restrições ao aumento do gasto com pessoal impostos pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020, considerando-se, ainda, a regulamentação procedida por esta Corte de Contas, por meio da Nota Técnica n.º 08/2020/TCMPA, conforme consta da Instrução Normativa n.º 11/2020/TCMPA.

A mencionada LC Federal n.º 173/2020 instituiu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, e trouxe providências para a contenção de gastos da Administração Pública diante do atual cenário de pandemia e desaquecimento abrupto da economia, com fito de manter o compromisso com o

³ **Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

equilíbrio fiscal e evitar, assim, a realização de despesas não essenciais ou que possam ser adiadas, suspensas ou descontinuadas.

Em seu **art. 8º, a LC Federal N.º 173/2020** estabeleceu vedações à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, **com vigência até 31/12/2021**, alcançando indistintamente todos os entes federativos, bem como o Poder Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública. Para os fins do tema aqui tratado, transcrevo trecho do artigo de lei citado:

Art. 8º. *Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 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; (grifo nosso)*

(...)

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;*

(...)

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.*

Conjuntamente aos impedimentos transitórios no artigo acima, importante citar que art. 7º da LC n.º 173/202 também trouxe alterações definitivas aos artigos 21 da Lei

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), tal qual se expõe:

Art. 7º. *A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

Art. 21. *É nulo de pleno direito:*

I - *o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

a) *às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;*

b) *ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;*

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

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

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

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

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

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

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

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

Constata-se, pois, que rol de vedações contidas no art. 8º da Lei Complementar

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

n.º 173/2020, e disposições da nova redação do art. 21 da LRF, evidenciam que somente deverão ser procedidas as despesas imprescindíveis à continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, preterindo-se todas as demais que não se enquadrem em referida premissa, **no que se incluem aumentos (revisões/reajustes) salariais de servidores públicos e, insta-me reiterar, conforme já decidido por este Colendo Plenário, nos termos do Acórdão n.º 15.626/2021/TCMPA⁴, a majoração dos subsídios de agentes políticos.**

Importa esclarecer que tal questionamento, já foi objeto de manifestação pela **PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ – PGE/PA**, por meio da **Nota Técnica n.º 000076/2020-PGE/PA** de **26/06/2020**, que aborda aspectos relacionados à LC n.º 173/2020, nos seguintes termos:

Fica proibida a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares. A vedação é bastante ampla quanto ao seu conteúdo (vantagens pecuniárias em geral, inclusive reajuste) e destinatários (membros de Poder, servidores em geral (ocupantes de cargos, empregos e funções públicas) e militares).

É oportuno esclarecer que a vedação amplamente estabelecida na norma alcança, inclusive, a revisão geral anual prevista no art. 37, X, da CF/88, a cujo respeito o STF⁵ já firmou a seguinte tese (Tema 0019): "O não

⁴ Processo n.º: 202100123-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Placas

Interessado: Leila Raquel Possimoser

Procurador/Advogado: Edmária de Oliveira Correia (OAB-PA 16.041)

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021

⁵ A tese aprovada pelo C. STF, emerge dos autos do RE 565089, do qual se extrai a ementa:

"Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inexistência de lei para revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos. Ausência de direito à indenização. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos. 2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão".

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

Neste sentido, não se verifica proibição de ser concedida a revisão geral anual, em razão de se tratar de norma constitucional, **todavia, os esperados efeitos financeiros devem observar as restrições traçadas pela citada LC n.º 173/2020.**

Compreendo, portanto, ainda no que concerne à Revisão Geral Anual, disciplinada nos termos do **art. 37, inciso X, da CF/88⁶**, em tudo observado o Parecer da DIJUR, que não há de se estabelecer proibição à edição de ato concessório, mas, assim como ocorre na majoração/alteração de subsídios de agente políticos, os pagamentos decorrentes só terão efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito às vedações estabelecidas na **LC n.º 173/2020**, sem possibilidade de retroatividade, ainda que indenizada.

Ainda sob este ponto, traço apenas uma pertinente ressalva, com o escopo de evitar qualquer dúvida interpretativa, a qual se dá quanto a eventual reajuste na remuneração do funcionalismo, para preservação do salário mínimo nacional, a rigor do disposto no **inciso IV, do caput do art. 7º, da CF/88⁷**, que resta, inclusive, contemplada a autorização, nos termos do **inciso VIII, do art. 8º, da LC n.º 173/2020⁸**.

⁶ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

⁷ **Art. 7º.** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

⁸ **Art. 8º.** (...)

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;

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Quanto ao questionamento de que se o “congelamento” da contagem do tempo de serviço deve alcançar a movimentação horizontal e/ou vertical na carreira dos servidores efetivos, entendo que as vedações na contagem de tempo de serviço (art. 8º, IX da LC n.º 173/2020), não se aplicam nas situações de concessão de progressões e promoções funcionais, uma vez que estas decorrem de previsão legal anterior ao período de calamidade pública e caracterizam formas de desenvolvimento em carreira amparada em legislação anterior, concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos.

Como bem destacou a DIJUR, temos nesta linha de entendimento a posição exarada pela **SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**, por intermédio da **Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME⁹**, da qual se extrai:

17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

Sendo assim, conclui-se que as vedações de aumento na remuneração dos servidores e na contagem de tempo de serviço (art. 8º, incisos I e IX da LC nº 173/2020), não se aplicam nas situações de concessão de progressões e promoções funcionais, uma vez que estas decorrem de previsão legal anterior ao período de calamidade pública e caracterizam formas de desenvolvimento em carreira amparada em legislação anterior, concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos.

Nesta mesma esteira de entendimento, coleciono a posição fixada pela

⁹ Disponível em: <<https://www.andes.org.br/diretorios/files/PDF/pdfre3/nota%20tecnicaLC173.pdf>>; último acesso em 25/08/2020.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, por intermédio da Nota Técnica n.º 20/2020, da qual se extrai:

A proibição à concessão de aumentos e benefícios de que tratam os incisos I e VI não se aplica quando os mesmos decorrem de sentença judicial transitada em julgado. A exigência do trânsito em julgado impede a concessão de aumento ou benefício com base em decisão ou acórdão judicial quando ainda existe a possibilidade de recurso por parte da administração.

*Também não se aplica a vedação quando os atos refletem determinação legal anterior à calamidade, o que preserva a segurança jurídica. **Diante disso, as promoções e progressões já previstas em legislação anterior continuam sendo possíveis, o que é um dos principais fatores do crescimento vegetativo da folha.** No entanto, pelo inciso IX, o tempo decorrido durante a calamidade pública não pode contar como período aquisitivo necessário à 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.*

As proibições impedem que as despesas continuem crescendo com a concessão de novos reajustes.

Trilhando tais posicionamentos, coleciono e refiro, mais uma vez, aos termos da manifestação exarada pela **PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PARÁ – PGE/PA**, por meio da **Nota Técnica n.º 000076/2020-PGE/PA** de **26/06/2020**, em especial, quando esta faz o cotejamento entre o computado e concessões de triênios e instrumentos equivalentes com as progressões funcionais, *in verbis*:

Fica proibido o cômputo, exclusivamente para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e quaisquer mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, do período que vai da publicação da LC nº 173/2020 (28.05.2020) até 31.12.2021.

*Assim, a LC 173/2020 estabeleceu que no período de 28.05.2020 a 31.12.2021 haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionada a todas essas vantagens mencionadas no art. 8º, IX. Vale dizer: a contagem do tempo de serviço ocorrerá até **27.05.2020**, suspendendo-se em **28.05.2020** e retomando seu curso, do ponto em que estava, a contar de **01.01.2022**.*

Do contrário isto é, se se mantiver o cômputo do tempo de serviço em

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

si, apenas com postergação dos efeitos financeiros para janeiro/2022 estar-se-á permitindo que em janeiro/2022 o Estado enfrente exponencial e abrupto aumento em sua despesa com pessoal, o que contraria o equilíbrio fiscal tão almejado pela LC 173/2020.

Assim, não poderá haver elevação do percentual do adicional por tempo de serviço até 31.12.2021.

Com relação à licença-prêmio, cumpre esclarecer que, assim como continuará sendo pago o percentual de ATS já adquirido, as licenças-prêmio adquiridas até 27.05.2020 (véspera da publicação da LC 173/2020) poderão ser gozadas no período de proibições previsto na LC 173/2020.

Em resumo, a Administração deverá criar mecanismo de controle da suspensão do cômputo do tempo de serviço para fins de ATS e licença-prêmio, tal como preconizada pela LC 123/2020.

*Contudo, é importante salientar que o tempo de serviço segue sendo considerado para efeito de efetivo exercício, aposentadoria, **e quaisquer outros fins.***

*Nessa esteira, o tempo de serviço pode ser considerado em processos de promoção/progressão que se pautam nos critérios alternados de antiguidade e merecimento, **os quais não estão vedados pela LC nº 173/2020.***

Vale registrar, a propósito, que na versão primeira do PLP nº 039/2020, do qual se originou a LC nº 173/2020, o art. 8º, IX, apresentava a seguinte redação:

*"X - 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;" (negritos acrescidos)¹⁰*

O dispositivo levantou intensa polêmica, tendo sido alvo de emendas diversas 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:

"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

¹⁰ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-comocontrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes>

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade.”

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

Isso vale tanto para as promoções/progressões consideradas como direito subjetivo dos servidores porque previstas em lei para acontecer em determinado momento, inclusive em data certa (como se dá, p.ex., nas corporações policiais (PMPA e PCPA), como para todas as demais hipóteses de promoção/progressão funcional.

Desta forma, divirjo, parcialmente do Parecer DIJUR, tão somente, quanto a contagem de tempo, nas hipóteses de progressão e promoção funcional, dado que sua efetivação, conforme excertos acima transcritos, levarão em consideração o período de suspensão estabelecido pela LC nº 173/2020, para preenchimento dos requisitos legais previamente fixados junto às normas legais de regência, editadas no âmbito de cada município (PCCR's), de contagem de tempo que se complemente durante o período vedado pela citada lei federal.

Feitas estas considerações, para fins de resposta objetiva e conclusiva às questões deduzidas neste feito, adequando, tanto quanto necessário, àquelas estabelecidas por nossa Diretoria Jurídica, nos seguintes termos:

"1) Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica nº 08/2020/TCM-PA quanto ao inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, questiona-se: a revisão geral anual prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal está abarcada pela vedação do dispositivo?"

Resposta: *A revisão geral anual pode ser concedida, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal, todavia, só terá efeitos financeiros a partir de 01 de janeiro de 2022, em respeito as vedações estabelecidas na LC nº 173/2020.*

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Fica estabelecido, tão somente, a ressalva quanto à adequação da remuneração dos servidores públicos municipais, ao mínimo nacional, conforme previsto no inciso IV, do caput do art. 7º, da CF/88 c/c inciso VIII, do art. 8º, da LC n.º 173/2020.

2) Em relação ao tratado na Seção VII da Nota Técnica n.º 08/2020/TCM-PA, questiona-se se o "congelamento" da contagem do tempo de serviço deve alcançar a movimentação horizontal e/ou vertical na carreira dos servidores efetivos.

Resposta: *As vedações na contagem de tempo de serviço (art. 8º, IX da LC n.º 173/2020), não se aplicam nas situações de concessão de progressões e promoções funcionais, uma vez que estas decorrem de previsão legal anterior ao período de calamidade pública e caracterizam formas de desenvolvimento em carreira amparada em legislação anterior, concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos.*

Por fim, compreendo ainda, a teor e rigor do Parecer Jurídico que instrui os presentes autos, da necessidade de estabelecimento de entendimento, quanto ao alcance do *caput* do art. 8º, da LC n.º 173/2020, ao que esclareço.

Traçando integral aderência ao posicionamento fixado pela DIJUR, estabeleço posicionamento interpretativo quanto a incidência do *caput* do art. 8º, da LC n.º 173/2020, a todos os entes jurisdicionados deste TCM-PA, uma vez que todos, em maior ou menor parte, foram **"afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19"**, ao que, de igual forma, foram alcançados pelos benefícios orçamentários e financeiros estabelecidos pela mesma norma editada pelo Governo Federal.

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

Isto porque, respeitado posicionamento diverso, compreendo que o Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, editado pelo Congresso Nacional, ***"a despeito de atrair para a União, os benefícios fiscais e orçamentários dispostos pelo art. 65, da LC n.º 101/2000, fez reconhecer a grave situação em todo o território nacional, sem prejuízo, decerto, dos subsequentes Decretos Estaduais, editados a partir das demandas dos demais entes federados (Estados e Municípios)"***.

Trilhando o já transcrito posicionamento da DIJUR, compreendo que ***"é inequívoco que todos os entes da federação, em maior ou menor proporção, foram atingidos ("afetados"), pela pandemia do "NOVO CORONAVÍRUS" (COVID-19), o que fez estabelecer a execução de aportes financeiros, de maneira proporcional e igualitária, a todos os Estados e Municípios, quer tenham editado e aprovado Decretos próprios desta natureza, conforme consta da LC n.º 173/2020"***.

Compreensão em sentido diverso, *data vênia*, comportaria estabelecer a possibilidade de desvio de finalidade dos recursos transferidos pela União, aos Estados e Municípios, os quais poderiam ser diluídos com o aumento de despesas de pessoal, inclusive subsídios de agentes políticos, o que não se adere a nominada ***"mens legis da LC n.º 173/2020"***, a qual exige de todos os gestores, indistintamente, a ***"reavaliação das despesas vinculadas à pessoal"***, ao que teríamos como possível e indesejável a ***"aplicação destes recursos especiais para finalidades outras que não fossem com a mitigação dos efeitos da crise social, financeira e, especialmente, na saúde dos demais entes"***, conforme oportunamente destacado pelo Exmo. Conselheiro CLÁUDIO COUTO TERRÃO, do TCE-MG, citado pelo Parecer DIJUR, que mais uma vez transcrevo:

"Com efeito, a finalidade da norma consiste na contenção de gastos, sob a perspectiva de restrição de abusos, de aumentos desproporcionais ou incompatíveis com a realidade atual, e não na paralisação da prestação dos serviços públicos essenciais. Trata-se de mais um regramento que, em tempos de crise na

RESOLUÇÃO Nº 15.648/2021

saúde pública, vem em proteção ao equilíbrio fiscal e à austeridade que se espera por parte dos gestores públicos, de maneira que não se pode aceitar interpretação que cause verdadeiro obstáculo ao cumprimento dos anseios sociais por meio da prestação de outros tantos serviços públicos, a agravar ainda mais a situação de calamidade vivida hodiernamente”.

Portanto, o alcance das vedações e restrições com aumento de despesas com pessoal se faz incidir para todos os municípios jurisdicionados, independentemente da fixação local de decretação de estado de calamidade e/ou situação de emergência.

Assim, pela inequívoca repercussão jurídica e econômica da matéria sob análise, junto aos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do Estado do Pará, há de se fixar, a partir do entendimento uniforme e unânime deste Colegiado, quanto aos termos e fundamentos da presente consulta, sua repercussão geral, a qual se estabelece, sob a modalidade de Prejulgado, conforme disciplina do **art. 241, do RITCMPA¹¹ (Ato 23)**.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário, na forma regimental.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 17 de março de 2021.

MARA LUCIA
BARBALHO DA
CRUZ:2373687
9253
Assinado de forma
digital por MARA
LUCIA BARBALHO DA
CRUZ:23736879253
Dados: 2021.05.24
11:46:44 -03'00'
Conselheira Mara Lúcia

Relatora

¹¹ **Art. 241.** As decisões unânimes tomadas pelo Plenário em relação às consultas terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA, constituindo Prejulgado de Tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, mas não constituem, porém, prejudicamento de fato ou caso concreto.

§ 1º. Entende-se por prejudicamento de tese o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência referente às consultas.

§ 2º. Cabe à Secretaria-Geral consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta.