



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**PARECER-C - PAC00 - 3/2020**

**PROCESSO TC/MS** : TC/6978/2020  
**PROTOCOLO** : 2043501  
**TIPO DE PROCESSO** : CONSULTA  
**ÓRGÃOS** : 1. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
2. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
3. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
4. PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
5. DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**CONSULENTES** : 1. REINALDO AZAMBUJA SILVA  
2. PAULO JOSÉ ARAÚJO CORRÊA  
3. PASCHOAL CARMELLO LEANDRO  
4. ALEXANDRE MAGNO BENITES DE LACERDA  
5. FÁBIO ROMBI DA SILVA  
**RELATOR** : CONS. RONALDO CHADID

**EMENTA:** CONSULTA – LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173/2020 – PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19) – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE E MERECEMENTO – DECORRÊNCIA DE LEI E ORIGINADAS EM PERÍODO ANTERIOR À CALAMIDADE PÚBLICA – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA DURANTE O PERÍODO – DIREITO À APOSENTADORIA – CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PRESERVADA – CONCESSÃO DE PROMOÇÃO E PROGRESSÃO FUNCIONAL – INTERSTÍCIO COMPLETADO NO PERÍODO DE 28 DE MAIO DE 2020 A 31 DE DEZEMBRO DE 2021 – IMPEDIMENTO DE CONTAGEM DE TEMPO EXCLUSIVAMENTE PARA AQUISIÇÃO DE ANUÊNIOS, TRIÊNIOS, QUINQUÊNIOS, LICENÇAS-PRÊMIOS E INSTRUMENTOS ANÁLOGOS QUE ACARRETEM DESPESA COM PESSOAL DECORRENTE DE DETERMINADO TEMPO DE SERVIÇO – INTEGRANTES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA ESTADUAIS – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE PROMOÇÕES POR ATO DE BRAVURA – INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO – EQUÍVOCO NO PAGAMENTO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS OU INDENIZATÓRIAS – POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO – AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO – REPOSIÇÃO DE PESSOAL – PROIBIÇÃO DA ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO – RESSALVAS – REPOSIÇÕES DE CARGOS DE CHEFIA, DE DIREÇÃO E DE ASSESSORAMENTO QUE NÃO ACARRETEM AUMENTO DE DESPESA – VACÂNCIAS DE CARGOS EFETIVOS OU VITALÍCIOS – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO – CONTRATAÇÕES DE TEMPORÁRIOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR – CONTRATAÇÕES DE ALUNOS DE ÓRGÃOS DE FORMAÇÃO DE MILITARES – MARCO TEMPORAL DA VACÂNCIA – INEXISTÊNCIA DE DISPOSIÇÃO LEGAL – REPOSIÇÕES DE CARGOS EM COMISSÃO – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – REFERÊNCIA – PARADIGMA PARA APURAÇÃO DE AUMENTO NA DESPESA CONSOLIDADA – POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDOR AFASTADO EM RAZÃO DE LICENÇA – AFASTAMENTO NÃO CUSTEADO PELO PODER OU INSTITUIÇÃO CONTRATANTE – LICENÇA SAÚDE – NÃO AUMENTO DE DESPESA – VEDAÇÃO DE AUMENTO NOMINAL DOS VALORES RELATIVOS A AUXÍLIOS, VANTAGENS, BÔNUS, ABONOS, VERBAS DE REPRESENTAÇÃO OU BENEFÍCIOS DE QUALQUER NATUREZA – CUNHO INDENIZATÓRIO EM FAVOR DE MEMBROS DE PODER, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS, MILITARES OU DEPENDENTES – AUMENTO DECORRENTE DA VARIAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA VERBA – EFETIVAÇÃO DESDE QUE OCORRIDOS PREVIAMENTE AO PERÍODO DE DEFESO – CONCEITO DE DESPESA OBRIGATÓRIA – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – VEDAÇÃO DE REAJUSTE DE DESPESA OBRIGATÓRIA ACIMA DA VARIAÇÃO DA INFLAÇÃO MEDIDA PELO ÍNDICE NACIONAL



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

#### **DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO (IPCA) – RELAÇÕES CONTRATUAIS ESTABELECIDAS – EXCEÇÃO – CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA – PRESERVAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO.**

I- A Lei Complementar Federal n. 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), não veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Quaisquer concessões, a exemplo das promoções e progressões funcionais, decorrentes de lei originadas em período anterior à calamidade pública decretada em virtude da pandemia poderão ser levadas a efeito, ainda que impliquem em aumento de despesa, mas desde que não sejam alcançadas pelas disposições dos demais incisos do artigo 8.º da referida lei. Pelos mesmos fundamentos, não veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Também, é possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo sido os requisitos preenchidos antes do início da vigência da Lei, uma vez que o Abono de Permanência decorre do direito à aposentadoria, direito que não se inclui no rol de vedações da Lei Complementar n. 173/2020, e ao qual a contagem de tempo de serviço continua absolutamente preservada. Acerca da possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poder ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o *caput* do art. 8º da Lei Complementar Federal n. 173/2020, pois não há qualquer impedimento neste sentido, já que as promoções e progressões funcionais não foram alcançadas pelo escopo da lei, que impediu a contagem de tempo exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço. No caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual n. 14/2000, e Lei Complementar Estadual n. 53/1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o *caput* do art. 8º da Lei Complementar Federal n. 173/2020, uma vez que a promoção por ato de bravura é uma das modalidades de promoção próprias da carreira militar, e pelos mesmos argumentos tratados anteriormente em relação às espécies comuns cabíveis aos servidores civis, é certo afirmar que a lei não traz qualquer impedimento à sua concessão, eis que se trata de forma de desenvolvimento da carreira, amparada em lei anterior e concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamento específico.

II- A correção de eventual equívoco no pagamento das verbas devidas a quaisquer membros ou servidores não só é possível como também necessária, constituindo um caso claro do poder/dever inserido na autotutela da administração pública, que estará obrigada a corrigir e regularizar o pagamento.

III- O inciso IV, do art. 8.º, da Lei Complementar n. 173/2020, proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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. A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição. A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual são discriminadas as despesas com pessoal, seja servidores efetivos ou comissionados. É possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou. Desde que não acarrete aumento de despesa, a lei não impõe óbices à nomeação para a substituição de servidor afastado em razão de licença prevista em lei.

IV- O art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal n. 173/2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministé-



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

rio Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba; e, se considerarmos que a lei proíbe a criação e majoração de tais verbas desde a sua entrada em vigor até o marco temporal a que se refere (31 de dezembro de 2021), mas ressalva àquelas decorrentes de determinação legal anterior à calamidade, pode-se afirmar que os aumentos decorrentes da variação da base de cálculo poderão ser efetivados desde que ocorridos previamente ao período de despesa.

V- Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Acerca da proibição de adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tal proibição é aplicável às relações contratuais já estabelecidas, com limitação do reajuste ao IPCA, com exceção dos contratos relativos à contratação de mão de obra, sobre os quais deverá ser preservado o salário mínimo devido a cada trabalhador. Ressalta-se que a alteração já foi efetivada pela própria lei complementar, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes baseados no índice mencionado.

### PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 3 a 6 de agosto de 2020, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **CONHECER** da consulta formulada pelos Excelentíssimos Governador do Estado de Mato Grosso do Sul – Sr. **Reinaldo Azambuja Silva**; Presidente da Assembleia Legislativa – Deputado **Paulo José Araújo Corrêa**; Presidente do Tribunal de Justiça – Desembargador **Paschoal Carmello Leandro**; Procurador Geral de Justiça – Sr. **Alexandre Magno Benites de Lacerda**; e pelo Defensor Público Geral do Estado – Sr. **Fábio Rombi da Silva**; e, no mérito, **RESPONDER** às questões da seguinte forma: **PERGUNTA a. 1: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021? RESPOSTA:** Não. Quaisquer concessões – a exemplo das promoções e progressões funcionais – decorrentes de lei originadas em período anterior à calamidade pública decretada em virtude da pandemia poderão ser levadas a efeito, ainda que impliquem em aumento de despesa, mas desde que não sejam alcançadas pelas disposições dos demais incisos do mesmo artigo 8.º, da referida lei. **PERGUNTA a. 2: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021? RESPOSTA:** Não. Pelos mesmos fundamentos da resposta anterior. **PERGUNTA a. 3: É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos antes do início da vigência da Lei? RESPOSTA:** Sim. O Abono de Permanência decorre do direito à aposentadoria, direito que não se inclui no rol de vedações da Lei Complementar n. 173/2020, e ao qual a contagem de tempo de serviço continua absolutamente preservada. **PERGUNTA a. 4: Caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173? RESPOSTA:** Sim. Não há qualquer impedimento



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

neste sentido, já que as promoções e progressões funcionais não foram alcançadas pelo escopo da lei, que impediu a contagem de tempo exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço. **PERGUNTA a. 5: Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020? RESPOSTA:** Sim. A promoção por ato de bravura é uma das modalidades de promoção próprias da carreira militar, e pelos mesmos argumentos tratados anteriormente em relação às espécies comuns cabíveis aos servidores civis, é certo afirmar que a lei não traz qualquer impedimento à sua concessão, eis que se trata de forma de desenvolvimento da carreira, amparada em lei anterior e concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamento específico. **PERGUNTA b: Quanto ao art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: No período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, acaso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente? RESPOSTA:** Sim. A correção de eventual equívoco no pagamento das verbas devidas a quaisquer membros ou servidores não só é possível como também necessária, constituindo um caso claro do poder/dever inserido na autotutela da administração pública, que estará obrigada a corrigir e regularizar o pagamento. **PERGUNTA c.1: Quanto à reposição de pessoal em cargos em comissão, efetivos e vitalícios, há marco temporal da vacância? Em caso positivo, qual? Em outras palavras, uma vez ocupado o cargo e estando vago, independente do lapso temporal transcorrido, será possível a reposição? RESPOSTA:** Não. O inciso IV do artigo 8.º da Lei Complementar n. 173/2020 proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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. A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição. **PERGUNTA c.2: Quanto às reposições de cargos em comissão, a Lei Orçamentária Anual é a referência a ser utilizada como paradigma para fins de apuração da existência ou não de aumento na despesa consolidada? RESPOSTA:** Sim. A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual são discriminadas as despesas com pessoal, seja servidores efetivos ou comissionados. **PERGUNTA c.3: Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei ante-**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**rior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020? RESPOSTA:** Sim. Desde que não acarrete aumento de despesa, a lei não impõe óbices à nomeação para a substituição de servidor afastado em razão de licença prevista em lei. **PERGUNTA d: Quanto ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba? RESPOSTA:** Sim. Se considerarmos que a lei proíbe a criação e majoração de tais verbas desde a sua entrada em vigor até o marco temporal a que se refere (31 de dezembro de 2021), mas ressalva àquelas decorrentes de determinação legal anterior à calamidade, então se pode afirmar que os aumentos decorrentes da variação da base de cálculo poderão ser efetivados desde que ocorridos previamente ao período de defeso. **PERGUNTA e.1: Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020? RESPOSTA:** Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. **PERGUNTA e.2: A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido? RESPOSTA:** As proibições são aplicáveis às relações contratuais já estabelecidas, com limitação do reajuste ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, como exceção dos contratos relativos à contratação de mão de obra, sobre os quais deverá ser preservado o salário mínimo devido a cada trabalhador. Ressalta-se que a alteração já foi efetivada pela própria lei complementar, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes baseados no índice mencionado.

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Trata-se de **CONSULTA** formulada pelos Excelentíssimos Governador do Estado de Mato Grosso do Sul – Sr. *Reinaldo Azambuja Silva* –; Presidente da Assembleia Legislativa – Deputado *Paulo José Araújo Corrêa* –; Presidente do Tribunal de Justiça – Desembargador *Paschoal Carmello Leandro* –; Procurador Geral de Justiça – Sr. *Alexandre Magno Benites de Lacerda* –; e pelo Defensor Público Geral do Estado – Sr. *Fábio Rombi da Silva* –; em que, com fulcro nos artigos 70, 136 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresentam questionamentos acerca dos limites e forma de aplicação dos dispositivos previstos na Lei Complementar Federal n. 173 de 27 de maio de 2020 – que estabelece o *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências*.

Os consulentes justificam as dúvidas que trazem a este Tribunal de Contas em razão da incerteza existente quanto ao melhor entendimento a ser dado às vedações impostas pelo artigo 8.º da referida lei complementar, a maioria relacionada aos gastos e despesas com pessoal; uma vez que compete a cada Poder ou Instituição subscritor da Consulta gerir seus respectivos quadros de membros e servidores.

Em síntese, apresentam questionamentos relacionados à eventual vedação à concessão de promoções, progressões funcionais e abonos de permanência durante o período de defeso a que se refere a lei; à possibilidade de correção da folha de pagamento na eventualidade de possíveis equívocos no pagamento de verbas remuneratórias e indenizatórias devidas a membros e servidores; e ainda outras indagações sobre a reposição de pessoal em cargos de comissão, efetivos e vitalícios.

Diante disso, após contextualizar os fatos que deram origem às dúvidas suscitadas, formalizaram a Consulta da seguinte forma:

### **PERGUNTA A: Quanto ao art. 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar nº 173/2020:**

*a.1. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?*

*a.2. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?*

*a.3. É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

*preenchidos antes do início da vigência da Lei? É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos durante o referido período?*

*a.4. Caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173?*

*a.5. Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?*

**PERGUNTA B: Quanto ao art. 8º, inciso 1, da Lei Complementar nº 173/2020:**

*No período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, acaso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente?*

**PERGUNTA C: Quanto ao art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020:**

*c.1. Quanto à reposição de pessoal em cargos em comissão, efetivos e vitalícios, há marco temporal da vacância? Em caso positivo, qual? Em outras palavras, uma vez ocupado o cargo e estando vago, independente do lapso temporal transcorrido, será possível a reposição?*

*c.2. Quanto às reposições de cargos em comissão, a Lei Orçamentária Anual é a referência a ser utilizada como paradigma para fins de apuração da existência ou não de aumento na despesa consolidada?*

*c.3. Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**PERGUNTA D: Quanto ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar nº 173/2020:**

*A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba?*

**PERGUNTA E: Quanto ao art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020:**

*e. 1. Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?*

*e.2. A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido?*

Seguindo o trâmite regimental próprio das Consultas formuladas perante este Tribunal, os autos foram encaminhados às manifestações da *Assessoria Jurídica da Presidência* que, em suas considerações preliminares, observou a presença dos pressupostos e formalidades regimentais exigidas para o conhecimento da Consulta. No mérito, teceu breves comentários para fundamentar a sugestão das seguintes respostas às indagações trazidas pela consulente:

**RESPOSTAS SUGERIDAS À PERGUNTA A:**

**a. I. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

Promoções por antiguidade ou merecimento não foram abarcadas pelo inciso IX do art. 8º, que se limitou a vedar o computo de tempo de serviço para concessão de *anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e outros mecanismos dessa natureza* que acarretem aumento de despesa com pessoal em decorrência da aquisição de tempo de serviço.

A vedação não tem por finalidade restringir o computo do período de 27.05.2020 a 31.12.2021 para fins de aposentadoria e promoções. Isso inclusive foi ressaltado em emenda supressiva do Presidente do Senado Federal, destacando a preservação das promoções e progressões na carreira.

Não há, portanto, vedação expressa nem margem para interpretação extensiva quanto ao alcance da vedação no que tange as promoções e progressões na carreira, mesmo que decorrentes de contagem de tempo.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**a.2. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

Não veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28.05.2020 a 31.12.2021, pelos menos fundamentos acima.

Acresce que, se a finalidade da “contrapartida” é restringir gastos públicos em situação extrema, cabe ao legislador (não ao interprete) definir os limites aos quais os entes prestadores da contrapartida devem se submeter. É errada a interpretação extensiva à norma de caráter restritivo. Ademais, expandir as restrições impostas pela Lei Complementar Federal 173/2020 acarretaria indesejável insegurança jurídica aos entes, gestores e servidores públicos, principalmente àqueles que têm por dever a observância às restrições estabelecidas de forma taxativa pela norma.

**a.3. É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos antes do início da vigência da Lei? É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos durante o referido período?**

O abono de permanência decorre do direito à aposentadoria, que continua sendo computada por não ter restrição abarcada pelo inciso IX do artigo 8º, que se limitou a vedar o computo de tempo de serviço para concessão de *anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e outros*.

Assim, a vedação legal não alcança o abono de permanência.

Na mesma senda, a concessão de abono de permanência vai ao encontro dos anseios da norma, evitando aumento de gastos, uma vez que acarreta economia à Administração, evitando nova admissão/contratação de servidor para substituir aquele que poderia se aposentar.

**a.4. Caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173?**

Estão preservadas as promoções e progressões, mesmo aquelas que decorram de contagem de tempo, em conformidade com a redação do dispositivo *após a emenda parlamentar que suprimiu as expressões “promoções e progressões” do inciso IX do art. 8º da LC 173/2020*.

Ao excluir as expressões “promoções e progressões”, restou vedado o cômputo do período durante interstício da Lei apenas para fins de gratificações por tempo de serviço como *anuênios, biênios e equivalentes*, contudo, para fins de aposentadorias, promoções e progressões, tal restrição não se aplica.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**a.5. Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

A promoção por ato de bravura é promoção no sentido estrito. Dessa forma, seguindo a linha de que qualquer interpretação extensiva extrapola o limite do intérprete e invade competência exclusiva do legislador, é possível a concessão de promoção, independentemente de sua natureza, durante o interstício da LC 173/2020, por se tratar de hipótese não prevista expressamente, portanto, não passível de vedação.

#### **RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA B:**

**Quanto ao art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: No período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, acaso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente?**

Caso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a quaisquer servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente.

Trata-se do PODER/DEVER de autotutela, de natureza cogente mesmo, ou seja, acaso a administração verifique alguma impropriedade ou irregularidade no pagamento de verbas indenizatórias ou remuneratórias, tem obrigação de corrigir o ato e regularizar o pagamento.

#### **RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA C:**

**c.1. Quanto à reposição de pessoal em cargos em comissão, efetivos e vitalícios, há marco temporal da vacância? Em caso positivo, qual? Em outras palavras, uma vez ocupado o cargo e estando vago, independente do lapso temporal transcorrido, será possível a reposição?**

O art. 8º, inciso IV da LC 173/2020 proíbe a admissão e a contratação de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

pessoal, exceto para reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento (que não acarretem aumento de despesa) e, independentemente de acarretar ou não aumento de despesas, para reposições de cargos efetivos ou vitalícios.

A norma não estabelece um marco temporal para vacância, com o que caberá ao gestor fundamentar caso a caso as hipóteses de vacância de cargos, demonstrando a real necessidade da reposição.

**c.2. Quanto às reposições de cargos em comissão, a Lei Orçamentária Anual é a referência a ser utilizada como paradigma para fins de apuração da existência ou não de aumento na despesa consolidada?**

A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual restam discriminadas despesas com pessoal (efetivos e comissionados).

**c.3. Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

Sim, porque a eventual substituição de servidor comissionado afastado por licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que tal afastamento não estiver sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou, não ensejará aumento de despesas. Quando o custeio do servidor afastado não é realizado pelo Órgão ou Instituição que o contratou, a despesa com sua remuneração deixa de ser contemplada na Lei Orçamentária Anual, passando a ser custeada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

**RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA D:**

**Quanto ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba?**

A vedação de que trata o inciso VI do art. 8º da LC 173/2020 é destinada à criação e aumento LEGAL (GERAL/ABSTRATO) de auxílios, vantagens, bônus,



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, não abarcando, portanto, o aumento/pagamento em decorrência de previsão legal anterior à restrição do art. 8º.

### **RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA E:**

#### **e. 1. Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

Despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **e.2. A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido?**

Aplica-se às relações contratuais anteriormente firmadas, limitando os reajustes ao IPCA, salvo nos contratos que envolvam mão de obra, nos quais haverá de ser preservado a cada trabalhador o salário mínimo. A alteração contratual já foi efetivada pela própria lei em testilha, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes acima do índice acima.

Em suas manifestações, o Ministério Público de Contas, através de parecer lançado pelo douto representante da *1.ª Procuradoria de Contas* às folhas 57/89, após considerações sobre o cumprimento das formalidades estabelecidas para o conhecimento da Consulta, pronunciou-se no sentido de que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos:

#### **a.1. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

As promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorram exclusivamente da passagem do tempo, mas que estejam condicionados ao preenchimento de outros requisitos legalmente identificados, encontram-se excepcionados da vedação contida no inc. IX, do art. 8º, da lei Complementar nº 173, de 2020.

#### **a.2. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

As promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorram exclusivamente da passagem do tempo, mas que estejam condicionados ao preenchimento de outros requisitos legalmente identificados, encontram-se excepcionados da vedação contida no inc. IX, do art. 8º, da lei Complementar nº 173, de 2020.

**a.3. É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos antes do início da vigência da Lei? É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos durante o referido período?**

Os anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e outros mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição tenham sido totalmente implementados até o dia 27 de maio de 2020, não foram alcançados pela vedação, aplicando-se esse mesmo raciocínio ao abono de permanência, cujos requisitos tenham sido preenchidos antes da vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020.

**a.4. Caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173?**

Estão preservadas as promoções e progressões, mesmo aquelas que decorram de contagem de tempo, em conformidade com a redação do dispositivo após a emenda parlamentar que suprimiu as expressões “promoções e progressões” do inciso IX do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020. Ao excluir as expressões “promoções e progressões”, a Lei Complementar nº 173, de 2020, vedou o cômputo do período durante interstício da Lei apenas para fins de gratificações por tempo de serviço como anuênios, biênios e equivalentes, contudo, para fins de aposentadorias, promoções e progressões, tal restrição não se aplica.

**a.5. Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

A promoção por ato de bravura é promoção no sentido estrito, cuja concessão se condiciona à existência de vagas, ao preenchimento de interstício mínimo e a outros requisitos previstos na lei, encontrando-se, portanto, excepcionada da vedação prevista no inc. IX, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**b) Quanto ao art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: No período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, acaso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente?**

A Lei Complementar nº 173, de 2020, excepciona os eventuais direitos concebidos por determinação legal editada até o dia 27 de maio de 2020, a preservar a garantia constitucional do direito adquirido e impedir a retroatividade vedada pela Constituição Federal.

Para a caracterização da exceção, faz-se suficiente que a “determinação legal” seja anterior ao início da sua vigência, que desponte inequívoco direito adquirido, sem qualquer espaço para a discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário, sendo irrelevante, para esse fim, a data do ato administrativo que venha a reconhecê-lo.

**c.1. Quanto à reposição de pessoal em cargos em comissão, efetivos e vitalícios, há marco temporal da vacância? Em caso positivo, qual? Em outras palavras, uma vez ocupado o cargo e estando vago, independente do lapso temporal transcorrido, será possível a reposição?**

O art. 8º, inciso IV da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe a admissão e a contratação de pessoal, exceto para reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento (que não acarretem aumento de despesa) e, independentemente de acarretar ou não aumento de despesas, para reposições de cargos efetivos ou vitalícios.

A norma não estabelece um marco temporal para vacância, com o que caberá ao gestor fundamentar caso a caso as hipóteses de vacância de cargos, demonstrando a real necessidade da reposição.

**c.2. Quanto às reposições de cargos em comissão, a Lei Orçamentária Anual é a referência a ser utilizada como paradigma para fins de apuração da existência ou não de aumento na despesa consolidada?**

A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual restam discriminadas despesas com pessoal (efetivos e comissionados).

**c.3. Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

Sim, porque a eventual substituição de servidor comissionado afastado por licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que tal afastamento não estiver sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou, não ensejará aumento de despesas. Quando o custeio do servidor afastado não é realizado pelo Órgão ou Instituição que o contratou, a despesa com sua remuneração deixa de ser contemplada na Lei Orçamentária Anual, passando a ser custeada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

**d) Quanto ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba?**

Desde que a variação da base de cálculo esteja excepcionada pela Lei Complementar nº 173, de 2020, como no caso de promoção, progressão e outros mecanismos de ascensão funcional, de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, é possível a variação proporcional dos auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza.

**e.1. Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

Despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**e.2. A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido?**

Aplica-se às relações contratuais anteriormente firmadas, limitando os reajustes ao IPCA, salvo nos contratos que envolvam mão de obra, nos quais haverá de ser preservado a cada trabalhador o salário mínimo. A alteração contratual já foi efetivada pela própria lei em testilha, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes acima do índice acima.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## **VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

## **PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE**

No exercício da competência que lhe atribui o juízo de admissibilidade (artigo 137, *caput*, do RI), o Conselheiro-Presidente deste Tribunal de Contas, considerando cumpridos os requisitos exigidos pelo artigo 136, § 1.º, do Regimento Interno; admitiu a Consulta formulada pela Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, e determinou a distribuição a esta Relatoria.

Ratifico o entendimento manifestado pelo Exmo. Conselheiro Presidente em seu despacho às folhas 48/50, e pelas mesmas razões afirmo desde logo que a Consulta apresentada merece ser conhecida, e deverá ser respondida sob os fundamentos e nos termos dispostos a seguir.

## **MÉRITO**

As dúvidas suscitadas pelas autoridades consulentes trazem consigo questões de considerável importância, na medida em que abordam tema sensível e estreitamente relacionado às medidas lançadas pelo Governo Federal – através da Lei Complementar Federal n. 173/2020 – para o enfrentamento da maior crise de saúde da história recente do planeta.

Trata-se, portanto, de uma lei excepcional, cujos efeitos perdurarão enquanto as circunstâncias deletérias da pandemia que assola o país permanecerem criando dificuldades ao desenvolvimento da economia nacional, fato que causa reflexos diretos à Administração Pública e, nesse sentido, obriga-nos a buscar o melhor entendimento, especialmente em relação às vedações e medidas de austeridade por ela impostas.

Com esse intuito os questionamentos propostos nos foram apresentados e, da mesma forma, serão respondidos com finalidade única de encontrar a aplicação mais adequada ao espírito da lei.

Pois bem.

As primeiras dúvidas suscitadas referem-se à melhor interpretação às disposições do artigo 8.º, incisos I e IX da LC 173/2020; e foram formuladas nos seguintes termos:

**a. I. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Já prevendo o surgimento de dúvidas a esse respeito, o Ministério da Economia, através de Nota Técnica<sup>1</sup> lançada pelo *Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – DESEN/SGP* com objetivo de orientar e uniformizar os procedimentos a serem adotados, especificamente em relação ao disposto no artigo 8.º da LC 173/2020, que abaixo transcrevo para melhor compreensão:

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrên-

---

<sup>1</sup> Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

cia 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.

§ 6º (VETADO).

Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do artigo 8.º da lei, a Nota Técnica afirma o seguinte:

“(…)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.”

Sobre esse ponto, cremos que o melhor entendimento induz à conclusão de que quaisquer concessões – a exemplo das promoções e progressões funcionais – decorrentes de lei originadas em período anterior à calamidade pública decretada em virtude da pandemia poderão ser levadas a efeito, ainda que impliquem em aumento de despesa, mas desde que não sejam alcançadas pelas disposições dos demais incisos do mesmo artigo 8.º, da referida lei.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

O mesmo raciocínio se aplica às espécies de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação, uma vez que não se enquadram como criação de despesa obrigatória de continuado; não encontrando, dessa forma, óbice a partir desta lei complementar.

O que se não se admite, é bom que fique claro, é a contagem do tempo de trabalho – desde a promulgação da lei até a data de 31 de dezembro de 2021 – como período aquisitivo necessário exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço.

Dessa forma, a respeito do questionamento seguinte, que nos indaga a respeito da possibilidade de concessão de progressão funcional no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, a mesma conclusão serve de fundamento para responder que não há na lei vedação que impeça tal concessão.

Em seguida, a consulta no traz a seguinte dúvida: **“É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos antes do início da vigência da Lei?”**

O questionamento deve ser analisado separadamente dos anteriores, já que não decorre apenas do tempo de serviço; mas, da mesma forma, cremos que deverá ser respondido afirmativamente. Isso porque decorre do direito à aposentadoria, direito ao qual a contagem de tempo de serviço continua absolutamente preservada, conforme literalmente afirmado na mesma Nota Técnica mencionada nas linhas anteriores.

Portanto, a concessão de abono de permanência não se inclui no rol de vedações da lei.

A respeito da dúvida sobre se **“o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173”**; entendemos não haver qualquer impedimento neste sentido, já que, como dito anteriormente, as promoções e progressões funcionais não foram alcançadas pelo escopo da lei, que impediu a contagem de tempo exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço.

A próxima questão que nos é consultada fora feita nos seguintes termos: **“Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?”**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Considerando que a promoção por ato de bravura é uma das modalidades de promoção próprias da carreira militar, pelos mesmos argumentos tratados anteriormente em relação às espécies comuns cabíveis aos servidores civis, é certo afirmar que a lei não traz qualquer impedimento à sua concessão, eis que se trata de forma de desenvolvimento da carreira militar, amparada em lei anterior e concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamento específico.

Em relação a eventual equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, os Consulentes nos perguntam **se é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o pagamento correspondente.**

Conforme bem tratou a Assessoria Jurídica em seu parecer às folhas 51/56, pode-se afirmar que a correção de eventual equívoco no pagamento das verbas devidas a quaisquer membros ou servidores não só é possível como também necessária, constituindo um caso claro do poder/dever inserido na autotutela da administração pública, que estará obrigada a corrigir e regularizar o pagamento.

A indagação que nos é feita em seguida trata **sobre a possibilidade de reposição de pessoal. Se há marco temporal de vacância. E se é possível a reposição da vaga independentemente do lapso temporal decorrido.**

O inciso IV do artigo 8.º da Lei Complementar n. 173/2020 proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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.

A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição.

Na sequência, os Consulentes perguntam: **“Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?”**

Havendo vacância e não ocorrendo aumento de despesa, a lei não impõe óbices à reposição de pessoal em cargos vagos, mesmo porque o custeio do servidor afastado não é realizado pelo Órgão ou Instituição que o contratou, já que



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

a despesa com sua remuneração deixa de ser contemplada na Lei Orçamentária Anual, passando a ser custeada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme bem lembrado no parecer da lavra Assessoria da Presidência deste Tribunal.

Passemos à próxima questão que nos é feita da seguinte forma: **“A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba?”**

Se considerarmos que da lei proíbe a criação e majoração de tais verbas desde a sua entrada em vigor até o marco temporal a que se refere (31 de dezembro de 2021), mas ressalva àquelas decorrentes de determinação legal anterior à calamidade, então se pode afirmar que os aumentos decorrentes da variação da base de cálculo poderão ser efetivados desde que ocorridos previamente ao período de defeso.

Sobre qual seria **o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020**; podemos dizer que, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Por fim, a última questão trazida diz respeito ao seguinte: **“A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido”?**

Servimo-nos das palavras já lançadas no parecer às folhas 51/56 para responder ao questionamento no sentido de que as referidas proibições são aplicáveis às relações contratuais já estabelecidas, com limitação do reajuste ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, como exceção dos contratos relativos à contratação de mão de obra, sobre os quais deverá ser preservado o salário mínimo devido a cada trabalhador. Ressalta-se que a alteração já foi efetivada pela própria lei complementar, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes baseados no índice mencionado.

Esses são, portanto, os argumentos que darão fundamento às respostas propostas a seguir.

São as razões do voto.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## **DISPOSITIVO**

Com fundamento nos fatos e nas razões apresentadas, acompanho os pareceres da Assessoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, e **APRESENTO OS AUTOS AO PLENÁRIO PROPONDO QUE:**

- 1. CONHEÇA DA CONSULTA FORMULADA**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade exigidos pelo artigo 136, § 1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas; e
- 2. No mérito, RESPONDA AS QUESTÕES FORMULADAS PELA CONSULENTE DA SEGUINTE FORMA:**

### **PERGUNTA a. 1:**

**A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

**RESPOSTA:** Não. Quaisquer concessões – a exemplo das promoções e progressões funcionais – decorrentes de lei originadas em período anterior à calamidade pública decretada em virtude da pandemia poderão ser levadas a efeito, ainda que impliquem em aumento de despesa, mas desde que não sejam alcançadas pelas disposições dos demais incisos do mesmo artigo 8.º, da referida lei.

### **PERGUNTA a. 2:**

**A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

**RESPOSTA:** Não. Pelos mesmos fundamentos da resposta anterior.

### **PERGUNTA a. 3:**

**É possível conceder Abono de Permanência durante o período que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, tendo os requisitos sido preenchidos antes do início da vigência da Lei?**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**RESPOSTA:** Sim. O Abono de Permanência decorre do direito à aposentadoria, direito que não se inclui no rol de vedações da Lei Complementar n. 173/2020, e ao qual a contagem de tempo de serviço continua absolutamente preservada.

**PERGUNTA a. 4:**

**Caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173?**

**RESPOSTA:** Sim. Não há qualquer impedimento neste sentido, já que as promoções e progressões funcionais não foram alcançadas pelo escopo da lei, que impediu a contagem de tempo exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço.

**PERGUNTA a. 5:**

**Ainda, caso se entenda pela possibilidade da concessão de promoção, no caso específico dos integrantes das forças de segurança estaduais, é legal a concessão de promoções por Ato de Bravura, previstas na Lei Complementar Estadual nº 14, de 19 de dezembro de 2000, e Lei Complementar Estadual nº 53 de 30 de agosto de 1990, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

**RESPOSTA:** Sim. A promoção por ato de bravura é uma das modalidades de promoção próprias da carreira militar, e pelos mesmos argumentos tratados anteriormente em relação às espécies comuns cabíveis aos servidores civis, é certo afirmar que a lei não traz qualquer impedimento à sua concessão, eis que se trata de forma de desenvolvimento da carreira, amparada em lei anterior e concedida a partir de critérios estabelecidos em regulamento específico.

**PERGUNTA b:**

**Quanto ao art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: No período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, acaso se constate equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, traduzido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, é possível reconhecer o erro na esfera administrativa e efetuar o**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**pagamento correspondente?**

**RESPOSTA:** Sim. A correção de eventual equívoco no pagamento das verbas devidas a quaisquer membros ou servidores não só é possível como também necessária, constituindo um caso claro do poder/dever inserido na autotutela da administração pública, que estará obrigada a corrigir e regularizar o pagamento.

**PERGUNTA c.1:**

**Quanto à reposição de pessoal em cargos em comissão, efetivos e vitalícios, há marco temporal da vacância? Em caso positivo, qual? Em outras palavras, uma vez ocupado o cargo e estando vago, independente do lapso temporal transcorrido, será possível a reposição?**

**RESPOSTA:** Não. O inciso IV do artigo 8.º da Lei Complementar n. 173/2020 proíbe a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, mas ressalva, entretanto, 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. A referida disposição não traz consigo qualquer menção a eventual marco temporal, pelo que se entende simplesmente pela ocorrência de vacância no cargo como condição permissiva à sua reposição.

**PERGUNTA c.2:**

**Quanto às reposições de cargos em comissão, a Lei Orçamentária Anual é a referência a ser utilizada como paradigma para fins de apuração da existência ou não de aumento na despesa consolidada?**

**RESPOSTA:** Sim. A Lei Orçamentária Anual deve ser a referência para fins de apuração do aumento ou não da despesa consolidada, por se tratar de orçamento aprovado para o exercício financeiro, no qual são discriminadas as despesas com pessoal, seja servidores efetivos ou comissionados.

**PERGUNTA c.3:**

**Ainda quanto aos cargos em comissão, é possível realizar nova nomeação para outro cargo em comissão, já criado por lei anterior, visando à substituição de servidor que esteja afastado em razão de licença prevista em lei, durante o**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**interregno de tempo em que o afastamento não esteja sendo custeado pelo Poder ou Instituição que o contratou? (ex. substituição de servidor afastado em decorrência de licença saúde a partir do 31º dia). Essa substituição estaria em consonância com o inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

**RESPOSTA:** Sim. Desde que não acarrete aumento de despesa, a lei não impõe óbices à nomeação para a substituição de servidor afastado em razão de licença prevista em lei.

**PERGUNTA d:**

**Quanto ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020: A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda o aumento nominal dos valores relativos a 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, quando esse aumento decorre da variação da base de cálculo da verba?**

**RESPOSTA:** Sim. Se considerarmos que a lei proíbe a criação e majoração de tais verbas desde a sua entrada em vigor até o marco temporal a que se refere (31 de dezembro de 2021), mas ressalva àquelas decorrentes de determinação legal anterior à calamidade, então se pode afirmar que os aumentos decorrentes da variação da base de cálculo poderão ser efetivados desde que ocorridos previamente ao período de defeso.

**PERGUNTA e.1:**

**Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar Federal nº 173, de 2020?**

**RESPOSTA:** Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

**PERGUNTA e.2:**

**A vedação incide sobre as relações contratuais já firmadas pelos Poderes e Instituições? Ou seja, se há contrato vigente com previsão de índice de**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**reajuste superior ao IPCA, o contrato terá de ser revisto/alterado ou o índice então firmado fica mantido?**

**RESPOSTA:** As proibições são aplicáveis às relações contratuais já estabelecidas, com limitação do reajuste ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, como exceção dos contratos relativos à contratação de mão de obra, sobre os quais deverá ser preservado o salário mínimo devido a cada trabalhador. Ressalta-se que a alteração já foi efetivada pela própria lei complementar, envolvendo apenas a suspensão temporária de reajustes baseados no índice mencionado.

### **DELIBERAÇÃO**

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em conhecer da Consulta e responder às questões formuladas pelos Consulentes.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator