



Processo n.º: 1092268
Natureza: Consulta
Consulente: Aparecida Rosely Ribeiro, Presidente da Câmara Municipal de Ewbank da Câmara
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

ESTUDO TÉCNICO

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica, autuada nesta Corte de Contas em 29 de junho de 2020, formulada por Aparecida Rosely Ribeiro, Presidente da Câmara Municipal de Ewbank da Câmara, nos termos da prerrogativa inserta no artigo 210, inciso I, da Resolução n.º 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – RITCEMG). A consulente apresentou, objetivamente, o seguinte questionamento (doc. 2141809), ora transcrito *ipsis litteris*:

Poderá o Executivo Municipal, no ano de 2020, enviar para apreciação do Legislativo Projeto de Lei que altera Plano de Cargos, Carreiras e salários, este com vigência a partir de 01 de janeiro de 2022?

De acordo com a consulente, tal indagação se justifica “*em razão da Publicação da Lei Complementar n.º 173 de 27 de maio de 2020 que expressamente traz como nula Leis referentes a esta matéria e que aumentam despesas*” (sic). Em documento anexo (doc. 2141807), a consulente apresenta, ainda, projeto de lei encaminhado, em 22/06/2020, pela Prefeitura Municipal de Ewbank da Câmara ao Poder Legislativo Municipal, que dispõe acerca da estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do magistério do Município, estabelece normas gerais de enquadramento, institui vencimentos e dá outras providências.

Após a autuação, a presente consulta foi distribuída à relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão (doc. 2141810), que encaminhou os autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ) para elaboração de relatório técnico, conforme §2º do art. 210-B do RITCEMG.

A CSDJ esclareceu nos autos que, em face da nova Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, esta Corte de Contas ainda não se manifestou acerca da matéria

suscitada pela consulente, não possuindo, portanto, deliberações que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, tal questionamento.

Ato contínuo, o Exmo. Conselheiro Relator determinou que os autos fossem encaminhados à Superintendência de Controle Externo para manifestação acerca da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 210-C, *caput*, do RITCEMG.

No âmbito da Superintendência, direcionou-se a realização da presente análise ao *Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia da Covid-19 adotadas pelo Estado de Minas Gerais e pelos municípios*, instituído pela Portaria n. 23/PRES./2020, publicada no *Diário Oficial de Contas (DOC)* no dia 9 de abril de 2020. Em seguida, os autos foram encaminhados à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (doc. 2172511), que supervisiona os trabalhos do grupo de orientações sobre a gestão de pessoal durante a pandemia, instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de se proceder à análise da temática em questão, cabe ressaltar que, em documento anexo (doc. 2141807), a consulente apresentou a minuta do projeto de lei encaminhado pela Prefeitura Municipal à Edilidade, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do magistério do Município, estabelece normas gerais de enquadramento, institui vencimentos e dá outras providências. Vale ressaltar que o citado documento não pode ser examinado no âmbito da presente consulta por este Tribunal, nos termos do artigo 210-B, §1º, III, do Regimento Interno. Contudo, considerando que o questionamento objetivamente apresentado por meio do formulário próprio (doc. 2141808) pode ser analisado e respondido em tese, o presente estudo debruçar-se-á, de forma geral e abstrata, sobre as disposições da Lei Complementar n. 173/2020 relacionadas à aprovação de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público.

O questionamento endereçado a este Tribunal versa acerca da possibilidade de o Poder Executivo Municipal enviar, no ano de 2020, para apreciação do Legislativo, projeto

de lei que altere Plano de Cargos, Carreiras e Salários que tenha vigência a partir de 1º de janeiro de 2022. O consultante justifica a referida indagação em razão das vedações constantes da Lei Complementar n. 173/2020.

Sabe-se que o referido normativo instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), bem como alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000 – LRF), trazendo novas e relevantes medidas e restrições no âmbito da gestão fiscal, especialmente em relação às despesas com pessoal. Nesse contexto, serão analisados, nesta fundamentação, os principais aspectos relacionados ao questionamento do consulente e, em seguida, na conclusão, serão indicadas, de modo objetivo, as teses que, no entender desta Unidade Técnica, respondem adequadamente à indagação suscitada.

Inicialmente, tem-se que, conforme previsão constante do artigo 8º, incisos II e III, da Lei Complementar n. 173/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de criar cargos, empregos ou funções, bem como de alterar estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa, nos termos dos dispositivos abaixo transcritos:

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:**

[...]

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

III – **alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;** (Grifou-se)

Isso significa, concretamente, que – até o término de 2021 – os entes federados ficam proibidos de aumentar a despesa com pessoal por meio da ampliação dos seus quadros ou reestruturação em suas carreiras. Dessa forma, de fato, da análise individualizada do dispositivo, não há que se falar na possibilidade de aprovação, edição, sanção ou publicação de norma legal contendo plano de alteração/reestruturação de carreiras e/ou de criação de cargos, empregos e funções no setor público, com o consequente aumento de despesa, durante o período constante na Lei Complementar n. 173/2020, qual seja, até 31 de dezembro de 2021.

Trata-se, pois, de proibição expressa ao legislador, pelo prazo estipulado, de inovar no mundo jurídico para criar cargos ou reestruturar carreiras se – e tão somente se – tais atos implicarem aumento de despesa. Assim, sobre a proibição em questão, cabe esclarecer que as medidas previstas nos incisos II e III do art. 8º somente não podem ser implementadas se tiverem por consequência o aumento de despesa. Assim, cargos, empregos e funções que não aumentem despesa poderão ser criados, o que permite, por exemplo, o remanejamento entre os órgãos de poder. Da mesma maneira, as estruturas de carreira também poderão ser alteradas, desde que não gerem impacto na despesa.

Esclarecidas as nuances da referida vedação, cabe verificar, ainda, se as medidas que impliquem aumento de despesas poderiam ser implantadas após o prazo previsto, isto é, a partir do exercício de 2022, conforme indagação realizada pelo consulente. Para elucidação da questão, mister se faz uma interpretação conjunta dos incisos constantes do artigo 8º, acima citados, com o artigo 7º do mesmo normativo – que altera a redação do artigo 21 da LRF – e prevê que:

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:

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. (Grifou-se)

Em primeiro lugar, da análise do inciso III, verifica-se que são nulos os atos onerosos com pessoal praticados pelo chefe de Poder nos 180 últimos dias de seu mandato. Além disso, a partir da publicação da Lei Complementar n. 173/2020, também são nulos

os atos praticados a qualquer tempo – mesmo antes dos 180 dias finais – que estabeleçam parcelas a serem implementadas após o fim do mandato do titular do Poder Executivo.

Na mesma vertente, o inciso IV trouxe o mandamento de que não poderá ser aprovada, editada ou sancionada, pelos mencionados chefes de Poder ou Órgão, qualquer norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público – caso no qual se enquadra o questionamento da consulente –, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar: (i) em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou, (ii) em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

Por meio dos citados dispositivos, proíbe-se, assim, a transferência de compromissos que onerem orçamentos de mandatos posteriores. Em síntese, significa que nenhum Poder ou órgão poderá dar causa a aumento de despesas de pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Presidente, do Governador ou do Prefeito, tampouco aprovar despesas que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do Chefe do Executivo. Tal regra se aplica, inclusive, se houver a recondução/reeleição do chefe do Poder Executivo, conforme previsão também constante do mesmo artigo em estudo, *in verbis*:

§ 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. (Grifou-se)

Vale ressaltar que essas últimas vedações, apesar de abordarem tema semelhante, divergem daquelas contidas nos incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, já explicitados nesta análise. Isso porque os incisos do artigo 8º têm tempo certo de duração, ou seja, até 31 de dezembro de 2021, enquanto os mandamentos constantes do artigo 7º instalaram-se de modo permanente, ou seja, não têm caráter meramente suspensivo e/ou por tempo determinado.

Feita a análise sistêmica e conjugada dos dispositivos, retoma-se o tema central da indagação objeto da presente consulta, notadamente quanto à aplicação das citadas

previsões em âmbito municipal. Sabe-se que as eleições ocorrem a cada quatro anos, em cada município do Brasil, ocasião em que os eleitores votam não apenas para escolha dos prefeitos e seus vice-prefeitos, mas também dos membros das câmaras legislativas. Dessa forma, em âmbito municipal, as eleições ocorrerão no presente exercício, qual seja, em 2020, e os candidatos eleitos exercerão seu mandato a partir de 2021. Significa dizer que, considerando o atual contexto e a presente data, além de não ser possível a edição/tramitação/aprovação de projeto de lei que acarrete aumento da despesa de pessoal – em decorrência dos 180 dias finais do mandato do chefe do Poder Executivo – não seria possível a previsão de implementação de parcelas a partir de 2022, já que a legislação veda expressamente a transferência de compromissos orçamentários a mandatos posteriores.

Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que no artigo intitulado “Impactos Fiscais da Lei Complementar 173/2020”¹, assim se pronunciou:

Vale ressaltar que agora tanto o ato que aumentar a despesa com pessoal quanto a aprovação, a edição ou a sanção deste ato, para que tenha efeito deverá ocorrer até 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, inclusive para nomeação de aprovados em concurso público. A nova regra também acaba com o jeitinho que foi criado para driblar a regra de concessão de aumentos empurrando os efeitos da ampliação da despesa para os governos futuros. **Assim, cada governo deverá arcar com o ônus do aumento dentro do seu mandato, por no mínimo 180 dias ficando impedido de ganhar o bônus do aumento e deixar o ônus para o gestor seguinte.** O parágrafo primeiro ratifica que esses impedimentos valem também para os casos de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo. (Grifou-se)

Assim, fica claro que um projeto de lei que altere o Plano de Cargos, Carreiras e Salários – e aumente a despesa com pessoal – não poderia ser aprovado, editado ou sancionado em 2020, ainda que tenha vigência a partir de 1º de janeiro de 2022 (em obediência ao artigo 8º, incisos I e II, da Lei Complementar n. 173/2020), uma vez que tal medida contraria a nova redação do artigo 21 da LRF, que veda, expressamente, a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal sobre o tema que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

¹ Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/Impactos_Fiscais_da_Lei_Complementar_173.pdf

Conclui-se, assim, a partir dos fundamentos apresentados, que não haveria que se falar da possibilidade de encaminhamento de projeto de lei que resulte em aumento de despesa de pessoal, no ano de 2020, para apreciação do Legislativo, ainda que tenha vigência a partir de 1º de janeiro de 2022, nos termos citados pela consultante. A adoção de tal medida teria por consequência parcela a ser implementada em período posterior ao final do mandato do titular do Poder Executivo, que, no âmbito municipal, será encerrado em 2020. A adoção dessa medida, por óbvio, seria nitidamente contrária à nova redação do inciso III e IV do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dada pelo artigo 7º da Lei Complementar 173/2020.

III. CONCLUSÃO

A partir de todo o exposto na fundamentação, apresentam-se, a seguir, de maneira objetiva, os entendimentos deste Comitê acerca do questionamento formulado pela consultante, considerando o disposto na Lei Complementar n. 173/2020:

1. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de criar cargos, empregos ou funções, bem como de alterar estrutura de carreiras que implique aumento de despesa.
2. São nulos os atos onerosos com pessoal praticados pelo chefe de Poder nos 180 últimos dias de seu mandato, bem como os atos praticados a qualquer tempo – mesmo antes dos 180 dias finais – que estabeleçam parcelas a pagar após o fim do mandato do titular do Poder Executivo.
3. Não poderá ser aprovada, editada ou sancionada, mesmo após 31 de dezembro de 2021, 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, qualquer norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar: (i) em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das
Medidas de Combate à Pandemia de Covid-19*

do titular do Poder Executivo; ou, (ii) em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

4. Não há possibilidade de edição, aprovação ou sanção, em âmbito municipal, no ano de 2020, de projeto de lei que trate acerca da alteração do Plano de Carreira, Cargos e Salários que resulte em aumento de despesa de pessoal, ainda que este tenha vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

Com essas considerações, retornamos os autos à apreciação de sua relatoria.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2020.

Camilla Nunes Araújo

Analista de Controle Externo
Integrante do grupo de trabalho
instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020

Gabriel Venturim de Souza Grossi

Analista de Controle Externo
Coordenador do grupo de trabalho
instituído pela Portaria n. 01/SCE/2020

De acordo.

Rosângela Antunes Fonseca

Diretora da DFAP
Supervisora dos trabalhos do grupo
instituído pela Portaria n. 01/SCE/202

Débora Pereira Turchetti

Analista de Controle Externo
Apoio aos trabalhos do grupo instituído
pela Portaria n. 01/SCE/2020