

Processo: 1092268
Natureza: CONSULTA
Consulente: Aparecida Rosely Ribeiro
Procedência: Câmara Municipal de Ewbank da Câmara
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 30/9/2020

CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. PROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DE PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS. VIGÊNCIA A PARTIR DE 2022. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO. PARCELAS A SEREM IMPLEMENTADAS APÓS O FINAL DO MANDATO. NULIDADE.

De acordo com as alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, com a novel redação dada pela Lei Complementar nº 173/20, são nulos de pleno direito os atos de aprovação, edição e sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Executivo ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de sua gestão, independentemente do prazo assinalado no *caput* do art. 8º.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do no RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: de acordo com as alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, com a novel redação dada pela Lei Complementar nº 173/20, são nulos de pleno direito os atos de aprovação, edição e sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Executivo ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de sua gestão, independentemente do prazo assinalado no *caput* do art. 8º;
- III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de setembro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 30/9/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Aparecida Rosely Ribeiro, presidente da Câmara Municipal de Ewbank da Câmara, por meio da qual apresenta a seguinte indagação:

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?

Tal questionamento se justifica em razão da publicação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que expressamente traz como nulas Leis referentes a esta matéria e que aumentam despesas.

Em 29/06/20, a consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, nos termos do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno, informou que esta Corte não enfrentou os questionamentos nos termos formulados, de forma direta e objetiva.

O Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de Covid-19, por meio do grupo de orientações sobre gestão de pessoal durante a pandemia, instituído pela Portaria nº 01/SCE/2020, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno, sugeriu responder à consulente da seguinte forma:

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 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.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Esta eu admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, a consulente manifesta dúvida acerca da possibilidade de, durante o exercício de 2020, o Executivo municipal encaminhar projeto de lei ao Legislativo, para alterar plano de cargos, carreiras e salários, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2022.

Cumprе registrar, de início, que a Lei Complementar nº 173, de 27/05/20, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), destinado a regulamentar as finanças públicas durante o período de pandemia, pautando-se em três principais eixos: a suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre União com Estados, Distrito Federal e Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020, para ações de enfrentamento ao Covid-19.

Acerca do tema tratado na indagação, a Lei Complementar nº 173/20 trouxe duas alterações relevantes, sendo a primeira veiculada no art. 7º, que dá nova redação ao art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, e a segunda no art. 8º, que fixa vedações para vigorarem até o fim de 2021.

Por sua relevância para o deslinde da questão, reproduz-se aqui o texto dos mencionados dispositivos, *ipsis litteris*:

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.

§ 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. 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 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.

§ 6º (VETADO).

É importante observar que o art. 7º da Lei Complementar nº 173/20 confere nova redação ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para regulamentar os atos de que resultem aumento de despesa com pessoal no âmbito de todos os seus destinatários – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – de forma prospectiva, sem termo final de vigência. Trata-se de norma voltada à preservação do equilíbrio das finanças públicas a qualquer tempo.

Por outro lado, o art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 está expressamente direcionado aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 e ostenta viés temporário, predisposto a vigor apenas no período compreendido entre 28/05/20 – data da vigência da própria Lei Complementar nº 173/20 – e 31/12/21. Neste caso, as vedações são tidas por medidas de austeridade para enfrentamento do período de emergência de saúde pública.

Assim, de acordo com as alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, com a novel redação, imputa-se a pecha de nulidade de pleno direito à aprovação, à edição e à sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Executivo ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de sua gestão, como forma de evitar a transferência de compromissos que onerem os orçamentos seguintes, independentemente do prazo assinalado no *caput* do art. 8º.

Com efeito, como 2020 é o último ano dos mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, as condutas descritas no inciso IV do art. 21 padecem de vício se praticadas nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do exercício, ou seja, a partir de 04/07/20, desde quando consideram-se nulas a aprovação, a edição e a sanção de leis que alterem as carreiras públicas e impliquem aumento da despesa com pessoal, alcançando também as leis que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao fim do mandato.

Neste ponto, há que se advertir que tal vedação decorre da norma inscrita no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o texto dado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 173/20, para a qual não importa o prazo fixado no art. 8º deste último diploma.

Nesse sentido, incluindo aumentos escalonados nas restrições de fim de mandato, veja-se a Nota Técnica nº 20/2020, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

A LC 173/20 promoveu alterações no art. 21 da LRF, ampliando-se as restrições quanto à concessão de aumentos no final de mandato, inclusive quando escalonados. Abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção.¹

Imperioso destacar que a nulidade dos atos de aprovação, edição e sanção de normas que alterem a estrutura de pessoal acarretando aumento de despesa, prevista no art. 21, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vigência que se perpetua no tempo, até que seja revogada por outra norma de igual hierarquia, não deve ser confundida com as vedações constantes nos incisos I, II, III e VI do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, estas com período predeterminado de existência e validade no sistema jurídico pátrio.

Deste modo, ainda que eventual projeto de lei contenha cláusula de vigência a partir de 1º/01/22, caso implique aumento de despesa com pessoal, não poderá ser aprovado e/ou sancionado pelos Poderes Legislativo e Executivo municipais nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao fim do mandato, ou seja, a partir do dia 04/07/20, sob pena de nulidade dos atos, nos termos do art. 21, IV, *b*, da Lei Complementar nº 101/00.

Com essas ponderações, que seguem a mesma linha defendida pela Unidade Técnica em seu relatório, respondo negativamente à indagação formulada.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo ao questionamento formulado pela Consulente, nos seguintes termos:

¹ Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 20/2020. Regras Fiscais na vigência de Calamidade Pública (Covid-19). Adequação orçamentária e financeira de proposições em face da EC nº 106/2020 e da LC nº 173/2020. Junho de 2020. Grifos aditados.

Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentriaefinanceiradeproposies_versao10jun2020.pdf

De acordo com as alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 21 da Lei Complementar nº 101/00, com a novel redação dada pela Lei Complementar nº 173/20, são nulos de pleno direito os atos de aprovação, edição e sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte em aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Executivo ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de sua gestão, independentemente do prazo assinalado no *caput* do art. 8º.

Cumpram-se as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *