

Processo: 1092370
Natureza: CONSULTA
Procedência: Prefeitura Municipal de São Sebastião do Oeste
Consulente: Belarmino Luciano Leite, Prefeito Municipal
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 28/4/2021

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA PARA TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. DECRETO LEGISLATIVO N. 06/2020. APLICAÇÃO IMEDIATA DE TODAS AS DISPOSIÇÕES DO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. CONCURSOS PÚBLICOS INICIADOS PREVIAMENTE À DATA DE PUBLICAÇÃO DA LC N. 173/2020. POSSIBILIDADE DE CONTINUAÇÃO OU SUSPENSÃO POR ATO NORMATIVO. OBSERVÂNCIA DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA CONSULTA N. 1092248. PROJETO DE LEI EM TRAMITAÇÃO QUE TRATE SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA E QUE IMPLIQUE AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE DA PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO. VEDAÇÃO À CRIAÇÃO OU MAJORAÇÃO DE AUXÍLIOS, VANTAGENS, BÔNUS, ABONOS, VERBAS DE REPRESENTAÇÃO OU BENEFÍCIOS DE QUALQUER NATUREZA, INCLUSIVE OS DE CUNHO INDENIZATÓRIO, EM FAVOR DE SERVIDORES PÚBLICOS OU MESMO DE SEUS DEPENDENTES. SOLICITAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE BENEFÍCIOS PELOS SERVIDORES. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CONCEDIDO POR LEI ANTERIORMENTE À 28/05/2020, DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO OU PARA PROFISSIONAIS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL. VEDAÇÕES DO ART. 8º, IX, DA LC N. 173/2020. INAPLICABILIDADE A SERVIDORES QUE ADQUIRIRAM DIREITO À CONTAGEM DE TEMPO PREVIAMENTE À PUBLICAÇÃO DA LC N. 173/2020. DESTINAÇÃO AOS BENEFÍCIOS QUE IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA E UTILIZAM EXCLUSIVAMENTE A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PARA A MAJORAÇÃO DOS VALORES PAGOS AOS SERVIDORES.

1. O estado de calamidade pública, decretado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 6/2020, se estende a todos os entes federativos, o que impõe a observância, por estes, de todas as disposições do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.
2. Todas as etapas dos concursos públicos iniciados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020 poderão ser continuadas considerando as restrições impostas à realização das provas e nomeação dos candidatos nos termos da Consulta n. 1092248.
3. Não há óbice à homologação dos certames iniciados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020, bem como o cômputo dos prazos de validade constantes de seus editais; entretanto ato normativo do ente poderá regulamentar a suspensão dos prazos, observando-se a ampla divulgação.
4. A Lei n.173/2020 veda promulgação e publicação de legislação que crie cargo, emprego ou função no setor público, bem como altere estrutura de carreira com aumento de despesa, proibindo expressamente tais medidas durante o período especificado, ainda que o processo legislativo tenha se iniciado antes de 28/05/2020.

5. O art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 veda a criação ou majoração de benefícios, mas o dispositivo não se aplica: quando derivados de sentença judicial transitada em julgado, determinação legal anterior à 28/05/2020, e aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionados a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

6. Estão sujeitos às vedações impostas pelo art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de servidores públicos, ou mesmo de seus dependentes, como disposto no próprio texto do dispositivo normativo.

7. Os servidores poderão solicitar o reconhecimento dos benefícios elencados no art. 8º, VI, da LC n. 173/2020, criados ou majorados previamente à sua data de publicação, mesmo que a solicitação ocorra após esta data. Do mesmo modo, o ente poderá conceder os benefícios criados ou majorados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020.

8. As disposições previstas no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplicam aos servidores que adquiriram direito à contagem de tempo para a concessão dos benefícios definidos previamente à data de publicação da referida Lei.

9. A restrição à contagem do tempo determinado como de período aquisitivo, necessário para a concessão dos benefícios elencados no art. 8º, IX da Lei Complementar n. 173/2020, se destina apenas àqueles que impliquem aumento de despesa e que considerem exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores.

PARECER

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

- I) conhecer da consulta, preliminarmente, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos insculpidos no art. 210-B, § 1º, I a V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;
- II) responder com os seguintes entendimentos:
 - a) em relação ao questionamento disposto no item “II.2.1”:
 - o art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 possui aplicabilidade imediata para todos os entes, não sendo necessário decreto de calamidade pública próprio. Mesmo assim, não há proibição para que o poder legislativo local também reconheça o estado de calamidade pública, visto que Estado e Municípios devem se adequar, do melhor modo possível, às suas próprias realidades;
 - b) sobre o questionamento do item “II.2.2”:
 - é permitida a continuidade de todas as etapas dos concursos públicos iniciados previamente a 28/05/2020, data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020 no Diário Oficial da União, considerando-se as restrições impostas à realização das provas e à fase de nomeação dos candidatos, nos termos da Consulta n. 1092248;

- não há óbice à homologação dos certames já iniciados, bem como ao cômputo dos prazos de validade constantes dos editais; entretanto, ato normativo do ente poderá regulamentar a suspensão dos prazos, observando-se a ampla divulgação;
- c) ao questionamento constante do item “II.2.3”:
- a Lei n. 173/2020 veda promulgação e publicação de legislação que crie cargo, emprego ou função no setor público, bem como altere estrutura de carreira, com aumento de despesa, proibindo expressamente que tais medidas sejam impostas durante o período especificado, ainda que o processo legislativo já tenha se iniciado;
- d) no que tange ao questionamento do item “II.2.4”:
- o art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 veda a criação ou majoração de benefícios, mas o dispositivo não se aplica: quando derivados de sentença judicial transitada em julgado, determinação legal anterior à 28/05/2020, e aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionados a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração;
 - estão sujeitos às vedações impostas pelo art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de servidores públicos, ou mesmo de seus dependentes, como disposto no próprio texto do dispositivo normativo;
 - os servidores poderão solicitar o reconhecimento dos benefícios elencados no art. 8º, VI, da LC n. 173/2020, criados ou majorados previamente à sua data de publicação, mesmo que a solicitação ocorra após esta data. Do mesmo modo, o ente poderá conceder os benefícios criados ou majorados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020;
- e) sobre o questionamento disposto no item “II.2.5”:
- as disposições previstas no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplicam aos servidores que adquiriram o direito à contagem de tempo para a concessão dos benefícios elencados previamente à data de publicação da referida Lei, visto que a solicitação de reconhecimento pode ser realizada após sua data de publicação;
 - os servidores, assim, poderão solicitar o reconhecimento à contagem do tempo, ainda que posteriormente à publicação da LC n. 173/2020, caso tenham adquirido direito aos benefícios previamente à data de publicação desta, bem como o ente poderá conceder os benefícios, quando os beneficiários cumprirem com as devidas exigências;
 - a restrição à contagem do tempo determinado como de período aquisitivo, necessário para a concessão dos benefícios elencados no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1092370 – Consulta
Inteiro teor do Parecer – Página 4 de 24

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

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de abril de 2021.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente

WANDERLEY ÁVILA

Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 28/4/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica, autuada nesta Corte de Contas em 10/07/2020, enviada pelo Sr. Belarmino Luciano Leite, atual Prefeito Municipal de São Sebastião do Oeste.

O consulente efetuou os seguintes questionamentos:

- Os Municípios que tenham concurso em curso durante a vigência da legislação poderão prosseguir com todas as etapas do certame, incluindo realização das provas eventualmente não realizadas e homologação?
- Os Municípios que se encontravam com legislação que dispunha acerca da reestruturação/criação de cargos com aumento de despesas ainda pendente de publicação/votação/vigência na data de publicação da LC 173/20, poderão promulgar a Lei.
- O artigo 8º da LC n. 173/2020 tem aplicabilidade imediata para todos os Municípios, ainda que o ente municipal não tenha declarado calamidade pública e submetido o Decreto à assembleia Legislativa?
- As vedações previstas no artigo 8º, VI da LC n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que tiverem adquirido o direito aos benefícios antes da publicação da Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após a vigência?
- As disposições previstas no artigo 8º, IX da LC n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que tiverem adquirido o direito e contagem de tempo antes da publicação da Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após a vigência? (*sic*)

Como fundamentação para suas indagações o consulente indicou a vigência da Lei Complementar n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Em manifestação complementar, o consulente encaminhou documento em que buscou melhor fundamentar seus questionamentos, nos seguintes termos:

(...)

- O artigo 8º da LC n. 173/2020 tem aplicabilidade imediata para todos os Municípios, ainda que o ente municipal não tenha declarado calamidade pública e submetido o Decreto à Assembleia Legislativa?
- Os Municípios que tenham concurso em curso durante a vigência da legislação poderão prosseguir com todas as etapas do certame, incluindo realização das provas eventualmente não realizadas e homologação? Nesse caso, a partir de quando será computada a validade do concurso? Poderão proceder com as nomeações?
- Os Municípios que se encontravam com legislação que dispunha acerca de alterações nos planos de cargos e salários e reestruturação/criação de cargos com aumento de despesas ainda pendente de publicação/votação/vigência na data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020, poderão promulgar e publicar as aludidas leis?
- As vedações previstas no artigo 8º, inciso VI, da LC n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que tiverem adquirido o direito aos benefícios ali elencados antes da publicação da Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após a vigência desta? Quais seriam os benefícios não sujeitos a aplicação da LC n. 173/2020?
- As disposições previstas no artigo 8º, inciso IX da LC n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que tiverem adquirido o direito e contagem de tempo antes da publicação da

Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após a vigência desta?
Quais seriam os benefícios não sujeitos a aplicação da LC n. 173/2020?

O consulente também enviou “TERMO DE POSSE – PREFEITO MUNICIPAL”, documentação que evidencia seu empossamento como Prefeito Municipal para o mandato 2017/2020.

Observando o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, I a IV, da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno do Tribunal de Contas, em 14/07/2020, determinei que os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, para que fosse averiguada a observância do art. 210-B, § 1º, V, do Regimento Interno.

Em seguida, determinei que, após a manifestação da Coordenadoria, e considerando a Portaria N. 23/PRES./2020, que instituiu o Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, os autos fossem encaminhados à Superintendência de Controle Externo, para a emissão de relatório técnico.

Em suma, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, de seu estudo, concluiu que o Tribunal não possui deliberações que tenham enfrentado os questionamentos suscitados pelo consulente.

Ato contínuo, o Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19 emitiu conclusões fundamentadas acerca dos questionamentos efetuados.

Após a manifestação do Comitê, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1-Admissibilidade

Em análise dos requisitos de admissibilidade, entendo que foram observadas as exigências do art. 210-B, § 1º, I a V, da Resolução n. 12/2008. Ressalto, ainda, a teor do art. 210, I, do Regimento Interno, que o consulente é parte legítima para a realização da consulta, e que os questionamentos formulados dizem respeito a matéria em tese e de competência desta Corte de Contas.

Ademais, com base em estudo efetuado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, atesto que o Tribunal não possui decisões que tenham enfrentado indagações nos termos suscitados pelo consulente.

Desse modo, **conheço** da presente consulta, com o intuito de respondê-la em tese.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço da Consulta, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a Consulta.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também admito.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2-Mérito

Considerando a observância dos pressupostos de admissibilidade dispostos no art. 210-B, § 1º, I a V, da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como a documentação complementar encaminhada pelo consulente com o intuito de melhor fundamentar suas indagações, passo a responder aos questionamentos objetivamente.

II.2.1 – O artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 tem aplicabilidade imediata para todos os Municípios, ainda que o ente municipal não tenha declarado calamidade pública e submetido o Decreto à Assembleia Legislativa?

Em seu estudo técnico, o Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19 inicialmente efetuou breve exposição sobre a aplicabilidade do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

Em síntese, dispôs que o art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 impôs alterações ao art. 65 da Lei Complementar n.101/2000, de modo que a calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 6/2020, devido à pandemia da COVID-19, estende-se a todos os entes da federação.

Mesmo assim, indicou que isso não obsta que as Assembleias Legislativas locais exerçam suas competências para reconhecerem o estado de calamidade pública nos Estados e Municípios, haja vista que tal reconhecimento implica em outras consequências legislativas, que vão além das previsões dispostas na Lei Complementar n. 173/2020.

Citou, ainda, publicação no formato “Perguntas e respostas da LC 173/2020” realizada no *site* da Confederação Nacional de Municípios¹, que indica que todos os entes, administração direta e indireta, estão sujeitos às regras da Lei Complementar n. 173/2020.

¹ PERGUNTAS E RESPOSTAS DA LC 173/2020 – Disponível em:
<https://www.cnm.org.br/informe/exibe/perguntas-e-respostas-da-lc-173-2020>

Complementarmente, no que tange à função do art. 8º da LC n. 173/2020, a DFAP se pronunciou pela aplicabilidade do dispositivo a todos os entes da federação, incluindo-se as respectivas administrações diretas e indiretas, em menção ao relatório técnico emitido na análise da Consulta n. 1092376, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que à época se encontrava em tramitação no Tribunal.

Pois bem.

Em análise do Sistema de Gestão e Administração de Processos, verifico que a Consulta n. 1092376, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, citada pelo Comitê em seu relatório técnico, já possui parecer acatado unanimemente pelo Pleno desta Corte de Contas.

Ainda, compreendo que o questionamento ora em exame já foi, em parte, objetivamente respondido na referida Consulta. Nesse viés, transcrevo excerto do parecer emitido por este Tribunal na Consulta n. 1092376, na Sessão do Tribunal Pleno de 23 de setembro de 2020, *in verbis*:

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:

(...)

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: As regras contidas no art. 8º da Lei Complementar n. 173/20 abrangem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abarcando todos os Poderes, os órgãos autônomos e as respectivas administrações diretas, bem como fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que compõem as administrações indiretas, inclusive os institutos responsáveis pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). (grifos nossos)

Assim, constatado que o art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 possui aplicabilidade aos entes municipais e estaduais, resta esclarecer se há necessidade de declaração de estado de calamidade pública por estes entes e respectiva aprovação do poder legislativo local.

Entendo que a análise do dispositivo normativo em questão deve se dar considerando principalmente o contexto histórico em que se insere. Passamos, atualmente, por uma pandemia de uma doença grave, com potencial de letalidade considerável. Tal fenômeno foi vivenciado pela humanidade apenas em raras ocasiões, sendo a última delas devido à Gripe Espanhola, há cerca de cem anos².

Desse modo, tendo em vista que o art. 8º da LC n. 173/2020 possui direta relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal e, nesse sentido, com o tema de finanças públicas, a observância do princípio da economicidade, como disposto no art. 70 da Constituição Federal, deve ser efetuada com maior ênfase, buscando balancear a produção de resultados favoráveis com a redução de custos, da melhor maneira possível.

Com isso, compreendo que o estado de calamidade pública, decretado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 6/2020, se impõe a todos os entes federativos, com o objetivo de beneficiá-los ao máximo e de unificar um procedimento eventualmente complexo, caso todos os entes devessem decretar o referido estado, separadamente.

Veja bem, o que afirmo é que todos os entes federativos, inclusive os municípios, são afetados pelo estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional em virtude da pandemia

² GRIPE ESPANHOLA: 100 anos da mãe das pandemias. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/blog/cientistas-explicam/gripe-espanhola-100-anos-da-mae-das-pandemias/> - acesso em 12/04/2020.

de COVID-19, devendo respeitar as disposições contidas no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020. Contudo, como bem disposto pelo Comitê, não há vedação para o reconhecimento do estado de calamidade pública também pelo poder legislativo local, visto que pode produzir efeitos específicos para as diversas realidades dos entes.

Assim sendo, entendo que o art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 possui aplicabilidade imediata para todos os entes, não sendo necessário decreto de calamidade pública próprio. Mesmo assim, não há proibição para que o poder legislativo local também reconheça o estado de calamidade pública, visto que Estado e Municípios devem se adequar, do melhor modo possível, às suas próprias realidades.

II.2.2 – Os Municípios que têm concurso em curso durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020 poderão prosseguir com todas as etapas do certame, inclusive realização de provas eventualmente não realizadas, homologação e nomeação de candidatos? A partir de quando será computada a validade do concurso?

O Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, de seu relatório técnico, dispôs, inicialmente, que foi autuada nesta Corte de Contas a Consulta n. 1092248, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, sobre o mesmo tema, e que à época se encontrava em tramitação. Especificamente sobre a consulta, afirmou, ainda, que discute a possibilidade de realização de concursos públicos no ano de 2020.

Em exame do art. 8º, IV e V, da LC n. 173/2020, o Comitê averiguou que a vedação à realização de concursos públicos é a regra para o período compreendido até o final de 2021. Entretanto, salientou que a vedação não é absoluta, mas excepcionada pela possibilidade de realização de concursos públicos para a reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

No que tange aos concursos que já se encontram em curso, informou que a Lei Complementar n. 173/2020 não dispôs sobre o tema especificamente. Contudo, abordou que, de uma leitura sistêmica da legislação, é possível apreender que o ato normativo em questão não impõe óbice ao prosseguimento de concursos que já foram iniciados. Assim, a vedação se estende apenas à realização de novos concursos públicos, desde que não sejam destinados à reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

Como exemplo, citou que, ao menos do ponto de vista normativo, é possível a eventual realização de provas, bem como a homologação dos resultados finais dos certames, no que diz respeito aos concursos públicos já iniciados.

Dispôs que, com a homologação dos certames, dá-se início à contagem dos prazos de validade previstos nos editais, em observância ao disposto no art. 37, III, da Constituição Federal. Desse modo, sobre o questionamento referente ao período em que será computada a validade dos concursos já em curso, destacou que a LC n. 173/2020 em nada alterou o tratamento já dado à matéria em âmbito municipal, qual seja, com o ato de homologação como marco inaugural da contagem do prazo de validade.

No que tange às nomeações decorrentes dos concursos públicos já iniciados, afirmou que apenas serão possíveis aquelas destinadas à reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, de acordo com o art. 8º, IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020.

Especificamente sobre a realização de provas, o Comitê enfatizou que constitui etapa obrigatória dos concursos públicos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal. Contudo, noticiou que, segundo amplamente divulgado, há uma tendência de maior contágio pela

COVID-19 em áreas de maior adensamento populacional, e locais em que haja maior compartilhamento de espaço por parte dos indivíduos.

Desse modo, assinalou que, em decorrência do referido contexto, Estados e Municípios têm adotado diversas medidas de distanciamento social, com o intuito de evitar a disseminação do vírus e preservar a saúde da população, em observância às recomendações emitidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Assim, dispôs que a realização de provas de concursos públicos, por exigir o deslocamento e agrupamento de candidatos em locais predeterminados, poderá contrariar as orientações sanitárias de restrição de circulação durante a vigência de normativos relacionados à situação de emergência ou calamidade pública.

Além disso, ressaltou que a realização de provas durante a vigência das orientações sanitárias também pode ocasionar prejuízo à ampla participação dos candidatos nos certames, em possível descumprimento de princípios constitucionais, como a isonomia, a impessoalidade e o amplo acesso aos cargos públicos.

Com isso, considerou recomendável, tendo em vista a situação de pandemia, que os entes públicos avaliem a manutenção de datas e prazos presentes nos cronogramas dos concursos, considerando as orientações sanitárias de distanciamento social e de restrição de circulação, evitando-se eventuais aglomerações e viagens intermunicipais e interestaduais, que ocorreriam em decorrência da realização das provas.

A exemplo, citou que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), junto com o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco (MPCO-PE), expediu a Recomendação Conjunta TCE/MPCO n. 07/2020, que recomenda aos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a todos os seus órgãos e ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, que não realizem provas de concursos públicos enquanto perdurar a situação de emergência.

Ressaltou que é possível verificar que o adiamento ou suspensão da realização de provas já são medidas comumente adotadas de ofício por órgãos e entidades públicas, devido à necessidade de distanciamento social e à garantia de ampla participação de candidatos nos certames. Nesse viés, realizou menção ao levantamento efetuado pela equipe de comunicação do Gran Cursos Online, que listou centenas de concursos, em todo o país, que tiveram suas provas adiadas ou suspensas, em razão da pandemia de COVID-19.

Em sentido contrário, também destacou que alguns concursos mantiveram suas provas nas datas originais, ou mesmo já as realizaram, ainda durante a pandemia, após adiamento inicial. Como exemplo, citou o concurso da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (Sedes/DF), que teve sua prova realizada em 26/07/2020, como uma das últimas etapas do certame e, por isso, contou com número reduzido de candidatos. Além disso, dispôs que foram adotadas medidas como medição de temperatura dos candidatos, limitação do número de concorrentes por sala, e escalonamento do horário de entrada dos candidatos no local de prova.

Assim, afirmou que a decisão de manutenção ou adiamento das provas de concursos públicos compete aos gestores responsáveis pelos órgãos ou entidades que estão realizando os certames. Desse modo, o gestor deverá, de forma embasada, verificar a melhor ação a ser empregada, observando o cumprimento de todos os normativos vigentes, principalmente aqueles que dispõem sobre as medidas excepcionais relacionadas ao contexto de pandemia.

Em conclusão, pontuou que as considerações expostas sobre a realização de provas de concursos públicos também se aplicam aos processos de seleção pública destinados à realização de contratações por prazo determinado, quando estes processos previrem a realização de provas.

Entretanto, enfatizou que a realização de provas não é uma etapa necessariamente presente nos processos seletivos com essa finalidade, sendo razoável, no presente contexto de pandemia, privilegiar a seleção de candidatos por meio de análise curricular, entrevistas virtuais, análise de documentos, bem como outros meios, como normalmente já ocorre em processos seletivos realizados para esse fim.

Sobre o tema dispõe a Lei Complementar n.173/2020:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n. 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:

(...)

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;

(...)

Dessa feita, sobre a realização de concursos públicos, em conformidade com a Lei Complementar n. 173/2020, verifico que esta Corte de Contas já fixou prejulgamento de tese sobre o tema, na Consulta n. 1092248, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na Sessão do Tribunal Pleno de 18/11/2020. Ainda, observo que a decisão também dispôs sobre a realização de provas no contexto de pandemia, permitindo-a, desde que definidas medidas sanitárias adequadas. Nesse sentido, colaciono trecho do parecer em questão, *ipsis litteris*:

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:

(...)

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1 os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021:

1.1 poderão realizar concurso público para:

- a) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos que não impliquem aumento global de despesas com pessoal;
- b) a reposição dos cargos efetivos e empregos públicos, independentemente da data em que se deu a vacância, devendo o gestor motivar adequadamente o ato administrativo, demonstrando sua congruência com planejamento administrativo voltado à adoção da medida;
- c) o provimento dos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesas com pessoal, sem prejuízo das contratações temporárias até a conclusão do certame;

- 1.2** poderão admitir ou contratar pessoal para:
- a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar n. 173/20;
 - b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
 - c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;
 - d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;
 - e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias;
 - f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal;
 - g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar;
 - h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares;

2 os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar n. 173/20, da Lei Complementar n. 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97);

3 a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.³ (grifos nossos, destaques no original)

Ainda que a consulta mencionada tenha deliberado sobre as circunstâncias para a realização de concursos públicos bem como sobre a realização das provas, compreendo que seja necessário realizar maiores esclarecimentos sobre os demais questionamentos do consulente, que se referem a concursos já iniciados, em especial quanto às fases de homologação, nomeação e prazo de validade.

Entendo, como bem disposto pelo Comitê, que a Lei Complementar n. 173/2020 não possui determinação específica em relação aos concursos públicos que já se encontram em curso. Desse modo, essencial é observar que a Lei em debate, publicada no Diário Oficial da União de 28/05/2020, e com efeitos a partir de então, não retroage suas determinações de modo a impedir a continuidade dos concursos públicos iniciados previamente à data de sua publicação, desde que observadas as demais determinações da referida norma, a diretrizes de natureza sanitária e mais, o juízo de conveniência e oportunidade.

No que tange especificamente à homologação dos certames, etapa final e fundamental dos concursos públicos, entendo que a Lei Complementar n. 173/2020 também não impõe óbice à realização da fase em concursos já iniciados. Nesse viés, visto que com a homologação do certame dá-se início à contagem do prazo de validade para a convocação dos candidatos

³ CONSULTA N. 1092248, Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno.

classificados, deve-se observar principalmente a disposição constante do art. 37, III, da Constituição Federal, de modo que o referido prazo poderá ser de até 2 (dois) anos, prorrogável uma vez por igual período.

Ressalte-se, ainda assim, que a Lei Complementar n. 173/2020, em seu art. 10, *caput*, determina a suspensão dos prazos de validade apenas dos concursos públicos a nível federal, não havendo restrição aos concursos estaduais e municipais. Como explanado pelo Comitê, em seu relatório técnico, a restrição aos Estados e Municípios constava do § 1º do mesmo artigo, vetado posteriormente pelo Presidente da República sob fundamento de violação do Pacto Federativo. Desse modo, o cômputo do prazo de validade dos concursos também não resta modificado, tendo-se a data de homologação do certame como seu marco inicial.

Contudo, entendo que seja recomendável aos gestores que avaliem a suspensão ou adiamento dos prazos constantes dos editais de concursos já iniciados, de modo a assegurar as garantias constitucionais a todos os candidatos, em meio às medidas necessárias para se evitar o contágio pelo Coronavírus. Entendo que a recomendação seja válida principalmente para aqueles concursos que já se encontram aptos à homologação, entretanto sem a possibilidade de nomeação dos candidatos, devido às restrições já apresentadas. Ressalto que os entes organizadores poderão normatizar a suspensão dos prazos do concurso e deverão publicar o ato nos veículos oficiais previstos nos editais.

Em referência à nomeação dos concorrentes, por sua vez, compreendo que constitui tema mais complexo a ser abordado, em face da Lei Complementar n. 173/2020. A Lei n. 8.112/1990 define a nomeação como uma das formas de provimento de cargo público. Ademais, em seu art. 10, *caput*, dispõe que a nomeação para cargo de carreira, ou cargo isolado de provimento efetivo, depende de prévia habilitação por prova em concurso público.

A meu ver, o art. 8º, IV, da Lei Complementar n. 173/2020, ao efetuar restrições à admissão de pessoal, refere-se também, objetivamente, à nomeação de candidatos já classificados em concursos públicos. Isto, pois a nomeação, como forma de provimento de cargo público, representa potencial prejuízo ao equilíbrio fiscal do ente.

Contudo, observo que o tema, já foi abordado por este Tribunal na Consulta n. 1092248, quando nos itens 1.2 e 2 de seu parecer trata especificamente da admissão ou contratação de pessoal. Desse modo, compreendo que a nomeação de candidatos de concursos públicos já iniciados restará autorizada quando respeitadas as determinações já impostas pelo parecer emitido na Consulta n. 1092248. Vejamos:

1. os órgãos e entidades vinculados aos entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021:

(...)

1.2. poderão admitir ou contratar pessoal para:

- a) prover os cargos, empregos e funções criados com base no permissivo contido no inciso II do art. 8º da Lei Complementar n. 173/20;
- b) prover as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- c) prover as reposições de cargos efetivos e vitalícios ou de empregos públicos, independentemente do período em que se deu a vacância;
- d) dar provimento originário a cargo público, devendo o gestor motivar adequadamente o ato de nomeação, em especial com a demonstração de sua congruência com a responsabilidade fiscal e o planejamento administrativo voltado à adoção da medida;

- e) dar provimento aos cargos efetivos e empregos públicos diante de necessidade urgente e devidamente comprovada, independentemente de resultar aumento de despesa, ainda que tais contratações não se caracterizem como essencialmente temporárias;
 - f) prover as necessidades temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal;
 - g) prover os cargos temporários para prestação de serviço militar;
 - h) promover a admissão de alunos de órgãos de formação de militares;
2. os atos de admissão de pessoal deverão observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar n. 173/20, da Lei Complementar n. 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97);

Em vista disso, considerando as determinações da Lei Complementar n. 173/2020, compreendo que, em tese, é possível dar continuidade a concursos públicos iniciados previamente a 28/05/2020, data de publicação da referida Lei no D.O.U., contudo para a realização de nomeações é preciso observar as restrições descritas no item 1.2 acima e observar os demais balizamentos da própria Lei Complementar n. 173/20, da Lei Complementar n. 101/00, e da legislação eleitoral (em especial, o art. 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97), conforme Consulta n. 1092248.

Quanto à realização das provas, avalio que, tendo em vista a situação de pandemia, os gestores devem avaliar a conveniência de aplicação de provas presenciais. Todavia, caso sejam realizadas, entendo que devem ser adotadas as medidas sanitárias adequadas, nos termos do item 3 da Consulta n. 1092248.

- 3. a Administração Pública deverá ainda avaliar a conveniência de realização das provas de concurso público durante a pandemia da Covid-19, bem como definir as cautelas sanitárias necessárias.

Por fim, entendo que o cômputo dos prazos dos concursos não se encontra suspenso pela Lei Complementar n.173/2020, todavia, em observância aos critérios de conveniência e oportunidade ato normativo próprio poderá regulamentar a suspensão dos prazos de validade do concurso, realizando-se a ampla divulgação.

II.2.3 – Os Municípios que possuíam legislação que dispunha acerca da reestruturação/criação de cargos com aumento de despesa, ainda pendente de publicação/votação/vigência na data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020, poderão promulgar a respectiva lei?

O Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, conforme explanado em seu relatório técnico, dispôs que, de acordo com previsão do art. 8º, II e III, da Lei Complementar n. 173/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam proibidos de criar cargos, empregos ou funções, até 31/12/2021, bem como de alterar estruturas de carreiras que resultem em aumento de despesa.

Com o intuito de melhor contextualizar o questionamento efetuado pelo consulente, em referência ao processo legislativo, argumentou que este pode ser entendido como o conjunto de atos coordenados que regulam o procedimento a ser observado para a edição de leis. Em citação a entendimento de Alexandre de Moraes, explanou que o processo legislativo ordinário é constituído por três fases, sendo elas: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar.

Esclareceu que a fase introdutória se refere à faculdade, relacionada a algum cargo ou órgão, de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. A fase constitutiva, por sua vez, compreende

a deliberação parlamentar e o posterior encaminhamento do projeto de lei ao Chefe do Poder Executivo. Já a fase complementar abrange a promulgação da lei, bem como sua publicação.

Assim, dispôs que, quando a norma não for submetida a todas as fases citadas, não é possível considerá-la vigente, ou mesmo eficaz, haja vista que a vigência de uma lei se relaciona diretamente à sua publicidade. Nesse viés, uma lei entra em vigor apenas quando formalmente publicada no instrumento oficial adequado, fornecendo notoriedade a seu texto. Destacou, ainda, a título conclusivo, que não é possível afirmar a existência ou eficácia de uma norma no universo jurídico, enquanto não encerradas todas as fases do processo legislativo.

Em referência novamente ao tema central da indagação em análise, afirmou que a Lei Complementar n. 173/2020 vedou a criação de cargo, emprego ou função, assim como a alteração de estrutura de carreira que resultasse em aumento de despesa pelos entes federados, de 28/05/2020 a 31/12/2021.

Acerca do questionamento do consulente sobre a possibilidade de que uma norma sobre o tema, que se encontrasse em tramitação no Município, fosse promulgada/publicada, após a entrada em vigor da LC n. 173/2020, destacou que, diante das explanações já apresentadas, é nítido que se uma lei municipal não exauriu todas as fases do processo legislativo antes da vigência da referida Lei Complementar, não é possível sua entrada em vigor após a publicação da vedação imposta, constante do art. 8º, II e III, do dispositivo normativo.

Desse modo, evidenciou que o projeto de lei municipal que disponha sobre alterações nos planos de cargos e salários, e reestruturação/criação de cargos com aumento de despesas, e que não tenha passado por todas as fases do processo legislativo antes do início da vigência da Lei Complementar n. 173/2020, não poderá entrar em vigor ou produzir efeitos jurídicos durante o período já mencionado.

Todavia, salientou que as medidas previstas no art. 8º, II e III, da LC n. 173/2020 apenas não podem ser realizadas se tiverem por consequência o aumento de despesa. Assim, poderão ser criados cargos, empregos e funções que não aumentem despesa, o que permite, por exemplo, o remanejamento entre os órgãos de poder. No mesmo sentido, as estruturas de carreira também poderão ser alteradas, desde que não resultem em aumento de despesa.

Expôs que é possível concluir que o mandamento constante do art. 8º, II e III, da Lei Complementar n. 173/2020 é de cumprimento obrigatório, e deve ser observado por todos os agentes envolvidos no processo legislativo. Afirmou, ainda, que a referida Lei Complementar proibiu o legislador de inovar no mundo jurídico, por meio da criação de cargos ou reestruturação de carreiras que impliquem aumento de despesa.

Assim, concluiu que não há que se falar na possibilidade de aprovação, edição, sanção ou publicação de normal legal que possua plano de alteração/reestruturação de carreiras, ou criação de cargos, empregos e funções no setor público, com o consequente aumento de despesa, até 31/12/2021, como disposto na Lei Complementar n. 173/2020.

Pois bem.

Como enfatizado pelo Comitê, compreendo que o questionamento efetuado pelo consulente se relaciona especificamente ao art. 8º, II e III, da Lei Complementar n. 173/2020, que dispõem do seguinte modo sobre o tema em análise:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n. 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;

Ademais, também entendo que o consulente faz referência a projeto de lei municipal em tramitação, haja vista que realiza menção à legislação ainda não promulgada e publicada em instrumento oficial.

É possível apreender que a Lei Complementar n. 173/2020 obsta a criação de cargo, função ou emprego, bem como a alteração de estrutura de carreira, que impliquem aumento de despesa. Esta proibição deverá ser observada a princípio no período de 28/05/2020, data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020 no Diário Oficial da União, até 31/12/2021, conforme *caput* do art. 8º. Ressalto que o § 3º do art. 8º possibilitou a perpetuação das medidas após esse período, desde que previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de cada ente federativo.

Em uma interpretação sistemática da Lei Complementar 173/2020, entendo que a proibição é de que o legislador inove no mundo jurídico, por meio da criação de cargos ou reestruturação de carreiras que impliquem aumento de despesa.

Conforme salientado pelo Comitê, entendo que o mandamento constante do art. 8º, II e III, da Lei Complementar n. 173/2020 é de cumprimento imperativo, e deve ser observado por todos os agentes envolvidos no processo legislativo, desta forma, a suspensão dos projetos de lei que objetivam a criação de cargo, emprego ou função ou alteração de estrutura, e implique aumento de despesa é medida que se impõe.

Nesse sentido, respondendo objetivamente a indagação do consulente, a meu ver, a Lei em destaque é cristalina ao vedar a promulgação e publicação de legislação que crie cargo, emprego ou função no setor público, bem como altere estrutura de carreira, com aumento de despesa, proibindo expressamente que tais medidas sejam impostas durante o período especificado, ainda que o processo legislativo já tenha se iniciado.

II.2.4 – As vedações previstas no art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que adquiriram o direito aos benefícios elencados antes da publicação da Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após sua vigência? Quais são os benefícios que não estão sujeitos à aplicação das vedações da LC n. 173/2020?

De acordo com o Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, em análise do art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020, é possível verificar que há vedação expressa à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação, ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório, até 31/12/2021.

Em referência objetiva ao questionamento do consulente, afirmou que, conforme a literalidade do dispositivo normativo, observa-se que o legislador não quis vedar a concessão dos benefícios aos agentes públicos, mas sim a criação de novos benefícios ou majoração daqueles já existentes. Nesse sentido, os auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação, ou benefícios de qualquer natureza, que já eram regulamentados por legislação prévia, podem continuar sendo pagos ou concedidos, mesmo com a vigência da LC n. 173/2020.

Todavia, resta vedada a criação de novos benefícios, ou a majoração de benefícios já existentes. Ademais, dispôs que o dispositivo ainda permite a criação ou majoração, quando derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Esclareceu que, em face do entendimento explicitado, o debate em questão não se relaciona com a possibilidade de o servidor que adquiriu o direito de receber o benefício o requerer após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 173/2020, mas sim à existência ou não de legislação

anterior que regulamente o direito ao recebimento da vantagem. Assim, não se trata de constatar se o servidor já havia adquirido o direito previamente à publicação da LC n. 173/2020, mas de averiguar a existência de legislação anterior que previa a concessão do benefício em questão.

Dispôs que, de uma interpretação literal do dispositivo normativo, compreende-se que os benefícios previstos no art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020, que foram estabelecidos por determinações legais prévias, podem ser concedidos, mesmo que impliquem aumento de despesa com pessoal, desde que as concessões não sejam afetadas pelos demais incisos do referido art. 8º. Desse modo, os direitos funcionais que já estavam previstos em leis anteriores aos agentes públicos poderão ser mantidos, pois apenas a criação de novas modalidades de benefícios, bem como a majoração daqueles já existentes, ficarão vedadas no período preestabelecido.

Salientou que o pagamento de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação, ou benefícios de qualquer natureza apenas deve ser efetuado aos profissionais que se enquadrem nas condições legais necessárias, com a devida comprovação do cumprimento de todos os requisitos exigidos para a sua concessão. E, ainda, notificou que é necessária a devida observância das peculiaridades dos casos concretos pelo gestor público, que deve respeitar as nuances de cada situação específica, visto que o exame realizado em sede de consulta se destina apenas à matéria em tese.

Nesse viés, concluiu que não há proibição para a concessão de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação, ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório, se tais benefícios já estiverem previstos em legislações com vigência prévia à data de início da vigência da Lei Complementar n. 173/2020, e não forem vedados por outros incisos da referida Lei. Com isso, a LC n. 173/2020 veda apenas a criação de novos benefícios, ou a majoração dos já existentes, excepcionando a criação ou majoração de benefícios quando relacionadas a determinação de sentença judicial transitada em julgado, ou a determinação legal anterior à calamidade pública.

O artigo 8º, VI, da Lei Complementar 173/2020 dispõe:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

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

Compreendo que não há obstáculo imposto pelo art. 8º, VI, da referida Lei Complementar à concessão de 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, da Defensoria Pública, e de servidores e empregados públicos e militares, ou mesmo de seus dependentes, desde que tenham sido instituídos por ato normativo com início de vigência previamente a 28/05/2020.

A vedação da lei se refere à criação ou aumento de benefícios.

Excetua-se, porém, como determinado pelo próprio texto do art. 8º, VI, da LC n. 173/2020, a criação ou majoração dos benefícios quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade.

A Lei Complementar 173/2020, no § 5º do artigo 8º, também excetua a aplicação do disposto no inciso VI 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.

Observo que o legislador não extinguiu direitos ou alterou o quadro normativo vigente, e buscou preservar o Princípio da Irredutibilidade Salarial, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, não sendo permitido à norma retroagir, em observância ao Princípio da Segurança Jurídica. No meu entendimento, o próprio dispositivo mencionado tratou de excepcionar expressamente os benefícios exigíveis antes de 28/05/2020.

De todo modo, cumpre ressaltar que o artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 foi debatido em Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo julgamento ocorreu em 12/03/2021. Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o dispositivo. Na decisão, a Corte destacou a jurisprudência consagrada acerca da impossibilidade de reconhecimento do direito adquirido a regime jurídico:

No caso, verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial (RE 1.114.554 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 7/2/2020; ADI 4.461, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019). (STF, ADIn.s 6.447, 6450 e 6525)

É certo que a jurisprudência se consolidou no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico funcional, contudo a questão trazida pelo consulente refere-se a situações em que há preenchimento de todos os requisitos de determinado benefício antes de 28/05/2020.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Recurso Extraordinário 630.501, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em 21/02/2013, reforçou que é assegurado o direito adquirido, sempre que preenchidos os requisitos pelo beneficiário, lei posterior revogue o benefício em questão, ou imponha critérios de cálculo menos favoráveis. Como fundamento, nesse sentido, colaciono excertos do voto da Relatora, *in verbis*:

O instituto do direito adquirido insere-se, normalmente, nas questões de direito intertemporal. Não temos, no nosso direito, uma garantia ampla e genérica de irretroatividade das leis, mas a garantia de que determinadas situações jurídicas consolidadas não serão alcançadas por lei nova. Assegura-se, com isso, a ultratividade da lei revogada em determinados casos, de modo que o direito surgido sob sua vigência continue a ser reconhecido e assegurado.

(...)

Em matéria previdenciária, já está consolidado o entendimento de que é assegurado o direito adquirido sempre que, preenchidos os requisitos para o

gozo de determinado benefício, lei posterior revogue o dito benefício, estabeleça requisitos mais rigorosos para a sua concessão ou, ainda, imponha critérios de cálculo menos favoráveis.

É que, nessas situações, coloca-se a questão da supressão, de um direito já incorporado ao patrimônio do segurado e constitucionalmente protegido contra lei posterior, que, no dizer do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, não pode prejudicá-lo.

(...)

O que este Supremo Tribunal Federal não reconhece é o direito adquirido a regime jurídico, ou seja, não considera abrangido pela garantia constitucional a proteção de simples expectativas de direito.

Também não admite a combinação dos aspectos mais benéficos de cada lei com vista à criação de regimes híbridos.⁴

Dito isso, considero importante tecer considerações acerca da solicitação de reconhecimento dos benefícios exigíveis antes de 28/05/2020, efetuada pelos beneficiários, e da efetiva concessão por parte do Estado, como destacado no questionamento do consulente.

A solicitação, ou requerimento, para o reconhecimento do benefício pelo Estado, é realizada pelos beneficiários, quando estes possuem direito ao recebimento do montante pecuniário devido, após preenchidos todos os requisitos legais. Por outro lado, a concessão é efetuada pelo Estado, quando constatado que o beneficiário solicitante cumpre com todas as exigências para o recebimento do benefício.

Nesse viés, a meu ver, não há impedimento para que servidores que tenham direito ao recebimento de benefícios criados ou majorados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020, venham a solicitar seu reconhecimento, ainda que posteriormente a mesma data. Do mesmo modo, não há óbice à concessão dos benefícios criados ou majorados, por parte do ente.

Em suma, os benefícios definidos no art. 8º, VI, criados ou majorados previamente à publicação da Lei Complementar n. 173/2020, poderão ser concedidos, desde que devidamente preenchidos os requisitos legais necessários e que essas concessões não sejam alcançadas pelos demais incisos do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

Em continuidade, no que tange à segunda parte do questionamento do consulente, observo que o art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020, especifica claramente que benefícios de qualquer natureza não podem ser criados ou majorados, até mesmo os de cunho indenizatório. Desse modo, como exemplo, tem-se o auxílio-acidente como benefício de cunho indenizatório, e o adicional noturno como benefício de cunho salarial.

Assim, sendo, entendo, que art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 veda a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de servidores públicos, ou mesmo de seus dependentes. A vedação não se aplica à criação ou majoração dos benefícios, quando derivados de sentença judicial transitada em julgado, determinação legal anterior à 28/05/2020 e aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

⁴ RECURSO EXTRAORDINÁRIO 630.501 RIO GRANDE DO SUL, Supremo Tribunal Federal, Plenário, Relatora Ministra Ellen Gracie.

Entendo também que não há impedimento à solicitação de reconhecimento, por parte dos servidores, dos benefícios criados ou majorados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020, ainda que a solicitação ocorra após 28/05/2020. Do mesmo modo, não há prejuízo à concessão, pelo ente, dos benefícios criados ou majorados anteriormente à data de publicação da Lei.

II.2.5 - As disposições previstas no artigo 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 aplicam-se aos servidores que tiverem adquirido o direito à contagem de tempo antes da publicação da Lei, mas somente vieram a requerer o reconhecimento/concessão após o início de sua vigência? Quais são os benefícios não sujeitos à aplicação do art. 8º, IX, da LC n. 173/2020?

O Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, inicialmente, citou o texto do art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020. Em relação ao questionamento do consultante, enfatizou a necessidade de se realizar breve contextualização do instituto do direito adquirido, como previsto na Constituição Federal de 1988. Informou, nesse sentido, que o instituto é assegurado pelo art. 5º, XXXVI, da Carta Magna.

Afirmou que o direito adquirido é um direito fundamental, garantido constitucionalmente. Ademais, também fez referência ao texto do art. 1º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, explicando que o direito adquirido corresponde a todo direito fundado sobre um fato jurídico que já sucedeu, mas que ainda não foi plenamente efetivado.

Assim, esclareceu que, conforme previsão constitucional, um direito que foi adquirido na vigência de lei anterior, mas que não tenha sido exercido, não poderá, em regra, ser afetado por lei nova, visto que já integrou o patrimônio de quem o adquiriu.

Salientou que o Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, exarou teses protegendo o direito que já tenha ingressado na esfera de domínio de seu titular. Fundamentou, em síntese, que é possível verificar, no âmbito do STF, que foi fixado entendimento no sentido de que a lei nova não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio de servidor, sob pena de ofensa ao direito adquirido. A título exemplificativo, citou trecho do voto da Ministra Ellen Gracie no RE 630.501.

Constatou, considerando os entendimentos expostos e a indagação do consultante, que o requerimento do servidor não é requisito necessário para a aquisição de uma vantagem pecuniária, assegurada por lei que não o exige como condição de aquisição do benefício, mas apenas para seu exercício. Desse modo, o requerimento é apenas um ato declaratório para o início do exercício do direito, mas não faz parte de sua constituição.

Assim, concluiu que, no que tange ao art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020, em decorrência do instituto do direito adquirido, o agente público que adquiriu direito a vantagens pecuniárias relativas à aquisição de determinado tempo, anteriormente à vigência da referida Lei Complementar, tem direito ao recebimento da importância correspondente. Desse modo, o direito é devido, mesmo que o requerimento não tenha sido efetuado previamente à vigência da LC n. 173/2020, já que o pedido de concessão não constitui o direito, mas apenas o declara.

Citou entendimento do Ministério da Economia, explicitado por meio da Nota Técnica SEI n. 20581/2020/ME, com o intuito de corroborar seus fundamentos. Do mesmo modo, colacionou trecho do Parecer n. 16.232, emitido pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, com entendimento semelhante.

Ainda, expôs que, especificamente em relação ao art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020, entende-se que o legislador, ao utilizar a palavra “exclusivamente”, teve por objetivo restringir

a proibição apenas aos benefícios que levam em conta somente o tempo de serviço para fins de majoração de valores pagos aos agentes públicos. Assim, explicou que o próprio dispositivo exemplificou as vantagens pecuniárias às quais se aplicaria, estendendo a proibição a benefícios equivalentes, ou seja, aqueles que possuem o tempo de serviço como requisito exclusivo para concessão.

Por fim, reforçou que os atos de concessão anteriores à vigência da Lei Complementar n. 173/2020 estão preservados, sendo proibidas, contudo, novas concessões durante o período em destaque no art. 8º, IX. Resumidamente, apenas os servidores que tenham completado o período aquisitivo para a concessão dos benefícios até 27/05/2020 poderão ter os seus efeitos financeiros implementados, mesmo que não tenham realizado o requerimento para o reconhecimento do direito previamente à vigência da LC n. 173/2020.

O art.8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 dispõe, do seguinte modo, sobre a contagem de tempo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, entre outros mecanismos semelhantes:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX – **contar esse tempo** como de período aquisitivo necessário **exclusivamente** para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que **umentem 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. (g.n)

Considerando os fundamentos utilizados na resposta anterior, compreendo que é possível empregar a mesma explicação no questionamento ora em análise.

Assim sendo, entendo que, no período de eficácia temporal da norma (de 28/05/2020 a 31/12/2020), ficam suspensas a contagem de tempo para 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. Entretanto, o normativo não suspendeu a concessão do direito àqueles que cumpriram os requisitos em data anterior à vigência da Lei Complementar n. 173/2020, mas sim da contagem do período específico de 28/05/2020 a 31/12/2021 para tal finalidade.

Releva destacar ainda que a suspensão da contagem do período alcança os atos que possam acarretar aumento de despesa e que são concedidos exclusivamente em decorrência do tempo de serviço, conforme expresso no dispositivo legal. Ressalto que os requisitos são cumulativos.

A título de exemplo, o artigo 31, § 4º, da Constituição Estadual prevê a concessão de 3 meses de férias-prêmio a cada período de 5 anos de efetivo exercício, não existindo a possibilidade de conversão em espécie, salvo aquelas adquiridas até 29/02/2004. Dessa forma, a meu ver, o benefício não é alcançado pelo art. 8º, IX, pois não implica aumento de despesa.

Ainda sobre o alcance do dispositivo, esta Corte de Contas fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que *“os incisos VI e IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 não vedam o pagamento do abono de permanência durante a vigência da citada Lei, pois o legislador não vedou a concessão de benefícios existentes, mas somente proibiu a criação de novos ou a majoração dos atuais”* (Processo n. 1092344 – Consulta. Rel. Cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberado em 27.1.2021)

A relatoria da consulta supramencionada destacou que:

A concessão do abono de permanência tampouco se subsume à vedação prevista no inciso IX da Lei Complementar n. 173/2020, pois decorre do direito à aposentadoria, obviamente excluído do elenco de vedações da mencionada legislação, mesmo porque decorre da cumulação de requisitos outros que não somente o decurso do tempo de serviço:

Ressalto ainda que as disposições previstas no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplicam aos servidores que adquiriram o direito à contagem de tempo para a concessão dos benefícios elencados, previamente à data de publicação da Lei, sendo certo que a solicitação de reconhecimento pode ser realizada após sua data de publicação.

Cumpre informar que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.623, cujo objeto é a inconstitucionalidade do artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar n. 173. Na presente data os autos aguardam manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Desse modo, enfatizo que os servidores poderão solicitar o reconhecimento à contagem do tempo, ainda que posteriormente à publicação da LC n. 173/2020, caso tenham adquirido direito aos benefícios previamente à data de publicação desta, e o ente poderá conceder os benefícios, quando os beneficiários cumprirem com as devidas exigências.

Conforme bem asseverado pelo Comitê, o requerimento do servidor não é requisito necessário para a aquisição de um direito ou vantagem pecuniária assegurada por lei, que não o exige como condição de aquisição do benefício, mas o exige apenas para o seu exercício, é apenas um ato declaratório para o início do exercício do direito, mas não de sua constituição.

Por fim, como disposto no art. 8º, IX, da LC n. 173/2020, compreendo que a restrição à contagem do tempo determinado como de período aquisitivo necessário para a concessão dos benefícios elencados no dispositivo normativo se destina unicamente aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que levam em conta exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, considerando os estudos técnicos emitidos pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência e pelo Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia de COVID-19, passo às conclusões.

Em relação ao questionamento disposto no item “**II.2.1**”, respondo:

- O art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 possui aplicabilidade imediata para todos os entes, não sendo necessário decreto de calamidade pública próprio. Mesmo assim, não há proibição para que o poder legislativo local também reconheça o estado de calamidade pública, visto que Estado e Municípios devem se adequar, do melhor modo possível, às suas próprias realidades.

Sobre o questionamento do item “**II.2.2**”, possuo o seguinte entendimento:

- É permitida a continuidade de todas as etapas dos concursos públicos iniciados previamente a 28/05/2020, data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020 no Diário Oficial da União, considerando-se as restrições impostas à realização das provas e à fase de nomeação dos candidatos, nos termos da Consulta n. 1092248;

- Não há óbice à homologação dos certames já iniciados, bem como ao computo dos prazos de validade constantes dos editais; entretanto ato normativo do ente poderá regulamentar a suspensão dos prazos, observando-se a ampla divulgação.

Ao questionamento constante do item “**II.2.3**”, respondo:

- A Lei n. 173/2020 veda promulgação e publicação de legislação que crie cargo, emprego ou função no setor público, bem como altere estrutura de carreira, com aumento de despesa, proibindo expressamente que tais medidas sejam impostas durante o período especificado, ainda que o processo legislativo já tenha se iniciado.

No que tange ao questionamento do item “**II.2.4**”, entendo que:

- O art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 veda a criação ou majoração de benefícios, mas o dispositivo não se aplica quando: derivados de sentença judicial transitada em julgado, determinação legal anterior à 28/05/2020, e aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionados a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
- Estão sujeitos às vedações impostas pelo art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020 auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de servidores públicos, ou mesmo de seus dependentes, como disposto no próprio texto do dispositivo normativo.
- Os servidores poderão solicitar o reconhecimento dos benefícios elencados no art. 8º, VI, da LC n. 173/2020, criados ou majorados previamente à sua data de publicação, mesmo que a solicitação ocorra após esta data. Do mesmo modo, o ente poderá conceder os benefícios criados ou majorados previamente à data de publicação da Lei Complementar n. 173/2020.

Por fim, sobre o questionamento disposto no item “**II.2.5**”, possuo o seguinte entendimento:

- As disposições previstas no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplicam aos servidores que adquiriram o direito à contagem de tempo para a concessão dos benefícios elencados previamente à data de publicação da referida Lei, visto que a solicitação de reconhecimento pode ser realizada após sua data de publicação;
- Os servidores, assim, poderão solicitar o reconhecimento à contagem do tempo, ainda que posteriormente à publicação da LC n. 173/2020, caso tenham adquirido direito aos benefícios previamente à data de publicação desta, bem como o ente poderá conceder os benefícios, quando os beneficiários cumprirem com as devidas exigências;
- A restrição à contagem do tempo determinado como de período aquisitivo, necessário para a concessão dos benefícios elencados no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores.

É o parecer.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, quero fazer um destaque de que a Lei Complementar n. 173/2020 trouxe muitas dúvidas aos jurisdicionados deste Tribunal.

Então, entendo que esse voto brilhante do Conselheiro Wanderley Ávila, de forma detalhada, concisa e objetiva, será de grande utilidade para as prefeituras, câmaras e demais jurisdicionados de Minas Gerais.

Então, além de acompanhar o Relator, deixo registrado o meu elogio ao voto que foi dado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também voto com o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)
