



Parecer em Consulta 00014/2021-6 - Plenário

Processo: 04664/2020-5

Classificação: Consulta

UG: CMM - Câmara Municipal de Marilândia

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: PAULO COSTA

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA – DURANTE A VIGÊNCIA DA LC 173/2020 – CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL – CONCESSÃO DE PROGRESSÃO E CONTABILIZAÇÃO DESTE PERÍODO – ALCANCE DAS SUSPENSÕES DOS CONCURSOS PÚBLICOS A QUE ESFERAS ADMINISTRATIVAS – CONCESSÃO DE ABONO AOS SERVIDORES – VEDAÇÕES DO ART. 8 DA LC 173/2020.

1. Durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, independentemente do recebimento do auxílio financeiro advindo deste pelo ente federado, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal.

2. É possível a concessão de progressão funcional bem como, para esse fim, a contagem do tempo compreendido entre a publicação da LC 173/2020 e 31/12/2021 para os servidores públicos dos entes federativos, independentemente do recebimento ou não do auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, quando a progressão estiver prevista em lei publicada anteriormente à publicação da LC 173/2020.

3. A suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos homologados enquanto vigente o período de calamidade pública, estabelecida no art. 10 da LC 173/2020, somente se aplica à União e aos concursos públicos federais, não alcançando os demais entes federativos. Os estados e municípios podem editar normas com previsão semelhante.

4. É possível a concessão de abono pecuniário, de caráter esporádico, aos servidores públicos entre 28/05/2020 e 31/12/2021, se houver previsão em lei específica publicada antes da publicação da LC 173/2020. Assim, não é possível a edição de lei específica que preveja a concessão de abono a servidores públicos após o início da vigência da LC 173/2020 até 31/12/2021.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Paulo Costa, Presidente da Câmara Municipal de Marilândia, suscitando os seguintes questionamentos:

- 1) Gostaríamos de saber sobre algumas interpretações acerca da LC 176/2020 e o que ela implica para os municípios que receberam as verbas elencadas pela LC 173/2020, é possível conceder revisão geral anual para

seus servidores públicos durante o período estipulado na lei?

2) Para esses mesmos municípios, é possível conceder progressão funcional aos seus servidores? É possível contar esse tempo (de 2020 a 2021) para progressão?

3) No que diz respeito aos concursos homologados e suas suspensões expressas no art. 10 da referida lei, isso se aplica a todas as esferas administrativas (municipal estadual e federal)? Tal pergunta é feita tendo em vista que a mencionada lei trata de assuntos de competências municipais e estaduais de forma misturada com as competências federais.

4) Quanto a concessão de abono aos servidores, por ser um pagamento esporádico, com adequação a lei orçamentária anual com dotação específica e suficiente, conforme Parecer consulta 001/2012 do TCEES, é possível a sua concessão para os anos de 2020 e 2021?

Os autos foram, em impulso inicial, ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS, que por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 40/2020 (evento 07) informou acerca da existência de deliberações desta Corte referente à segunda pergunta, porém não quanto às demais objeto da presente consulta.

Ato contínuo, encaminharam-se os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, de cuja análise resultou na elaboração da Instrução Técnica de Consulta 45/2020 (evento 08), que concluiu da seguinte forma:

É possível a concessão de revisão geral anual que vise recompor o poder aquisitivo das remunerações dos servidores públicos nos limites da variação da inflação segundo o IPCA entre 28/05/2020 e 31/12/2021, independentemente de o ente federado receber ou não o auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2.

Alternativamente: Não possível a concessão de revisão geral anual que vise recompor o poder aquisitivo das remunerações dos servidores públicos nos limites da variação da inflação mesmo segundo o IPCA entre 28/05/2020 e 31/12/2021, por força do art. 8º, LC 173/2020, independentemente de o ente federado receber ou não o auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2.

É possível a concessão de progressão funcional bem como, para esse fim, a contagem do tempo compreendido entre a publicação da LC 173/2020 e 31/12/2021 para os servidores públicos dos entes federativos, independentemente do recebimento ou não do auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, quando a progressão estiver prevista em lei publicada anteriormente à publicação da LC 173/2020.

O art. 10, LC 173/2020, somente se aplica à União e aos concursos públicos federais, não sendo cogente para os demais entes federativos. Os estados e municípios podem editar normas com previsão semelhante.

É possível a concessão de abono pecuniário, de caráter esporádico, aos servidores públicos entre 28/05/2020 e 31/12/2021, se ele estiver previsto em lei específica publicada antes da publicação da LC 173/2020. Não é possível a edição de lei específica que preveja a concessão de abono a servidores públicos após o início da vigência da LC 173/2020 até 31/12/2021.

Ao Ministério Público de Contas, o órgão de manifestou por meio do Parecer 1831/2021, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, que anuiu integralmente com a proposta contida na ITC 45/2020, lançando mão de acréscimos argumentativos para endossar o opinamento prioritário apresentado para o questionamento 01.

Vieram, enfim, os autos a este Relator para deliberação. É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1) Dos pressupostos de admissibilidade.

O artigo 122, *caput*, e em seus §1º e §2º da LC 261/2012 estabelece os critérios de admissibilidade da consulta:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua

competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;
- IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;
- V - Secretário de Estado;
- VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;
- VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios.

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- IV - não se referir apenas a caso concreto;
- V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos

sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.
§ 3º Cumulativamente aos requisitos dos §§ 1º e 2º, os legitimados dos incisos V, VI e VII do caput deste artigo deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

Nota-se que a consulta observa os aspectos formais, eis que o consulente é autoridade legitimada por ocasião do inciso II do art. 122 c/c §1º, I da LC 621/2012, bem como que a inicial foi instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica, em observância ao art. 122, §1º, V, LC 621/2012. Já sob o aspecto material, constata-se que a matéria suscitada é de competência desta Corte de Contas, traz indicação precisa de dúvida e não diz respeito apenas ao caso concreto (art. 122, §1º, II e III da LC 621/2012).

Por fim, verifica-se que a matéria sobre a qual versa a consulta possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública direta e indireta, com alcances nas esferas estadual e municipais, de forma a atender ao requisito descrito no art. 122, §2º da LC 621/2022.

Assim, considerando que se encontram presentes nos autos os referidos pressupostos de admissibilidade, conheço a consulta.

II.2) Sobre os questionamentos formulados.

II.2.1) Da revisão geral anual sob a perspectiva da LC 173/2020 para os municípios beneficiários do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

No primeiro item o consulente questiona sobre as interpretações e implicações advindas da Lei Complementar 173/2020 na concessão da revisão geral anual durante o período estabelecido na mencionada norma em relação aos municípios beneficiados pelo auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2.

De plano, deflagra-se a construção da resposta a este item com o esclarecimento no sentido de que, à luz do ordenamento jurídico vigente no panorama excepcional em

análise, o recebimento ou não das verbas mencionadas não interfere na resposta, que pretende a manifestação acerca da possibilidade ou não da concessão de revisão geral anual no período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, tal como firma a Lei Complementar 173/2020.

Esse entendimento se justifica na medida em que, de uma análise sistemática da LC 173/2020, se denota que a revisão geral anual não é considerada uma contrapartida exigida dos estados e municípios para o recebimento do auxílio financeiro, de modo que o recebimento ou não dessas verbas não impacta nesta análise.

Estabelecida essa premissa, resta avançar para o exame sobre a possibilidade de concessão da revisão geral anual para os servidores públicos durante a vigência da calamidade pública posta.

Quando da elaboração da ITC 45/2020 ainda se encontrava pendente de julgamento o Processo TC 4627/2020, consulta acerca de questionamento muito similar a este, porém já era conhecido o teor dos opinamentos técnico e ministerial daqueles autos, dos quais se valeu a unidade técnica nestes autos para sustentar a proposta de encaminhamento no sentido de ratificar como entendimento prioritário aquele apresentado pelo NPREV nos referidos autos, pela possibilidade de concessão da revisão geral anual no período em análise, acrescentando, ainda, uma conclusão alternativa de resposta, pela impossibilidade, a que aderiu o *Parquet* na ocasião.

Nestes autos, contudo, o representante do Ministério Público de Contas se manifestou (Parecer ministerial 1831/2021) reforçando o opinamento pela possibilidade de concessão da revisão geral anual no período calamitoso, sob o argumento, em resumo, de que a interpretação da LC 173/2020 deve ser restritiva e a ausência de menção expressa à revisão geral anual entre as vedações do inciso I do art. 8º refletiria a intenção permissiva do legislador, desde que observado o limitador da variação da inflação medida pelo IPCA. Além disso, consigna que esse entendimento se alinharia com o Princípio Constitucional da Irredutibilidade Real da Remuneração.

Nesse hiato temporal, então, sobreveio o Parecer em Consulta 03/2021, resultado da discussão nos autos do Processo TC 4627/2020, cujo entendimento consolidado sobre o tema foi pela impossibilidade de concessão de revisão geral anual durante o período de excepcionalidade estabelecido na LC 173/2020, juízo este a que desde logo me filio, valendo-me dos argumentos ali postos como razão de decidir, pelo que se transcreve trecho do julgado:

De acordo com o que já foi discutido até aqui, viu-se que, além das alterações promovidas no texto da própria LRF, a LC 173/2020 também cuidou de regular, temporariamente, diversas situações decorrentes da implantação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 por ela instituído.

Para tanto, impôs a proibição, até 31.12.2021, de a Administração Pública conceder, **a qualquer título**, “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares”, excepcionando-se exclusivamente concessões derivadas “de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”. É o que consta do art. 8º, inciso I, da LC 173/2020, a saber: Vê-se, portanto, que o inciso I do art. 8º da LC 173/2020 traz um rol exemplificativo no qual menciona, sem esgotar, hipóteses de concessão vedadas, o que se evidencia pelo uso da expressão “a qualquer título”, de modo que não é cabível a exegese segundo a qual se defende que as hipóteses de revisão ou de recomposição salarial por perdas inflacionárias teriam sido excepcionadas, mesmo porque nada é mencionado a esse respeito na parte final do dispositivo, em que se consignam literalmente os dois únicos casos ressalvados da incidência da regra geral (concessões decorrentes de sentença judicial transitada em julgado e de determinação legal anterior).

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;

Portanto, o raciocínio que amplia o rol de exceções, excluindo do plexo de incidência da norma a revisão geral, mesmo sendo exemplificativo, com a devida vênia, não pode ser aceito. A utilização da omissão à revisão geral seria argumento cabível somente se estivéssemos diante de um rol taxativo ou exaustivo situações vedadas, o que não é o caso.

O inciso I do art. 8º da LC 173/2020 não descreve um número fechado de situações vedadas (*numerus clausus*). Pelo contrário, as exemplifica e inclusive faz uso da expressão “a qualquer título”, o que torna possível a interpretação extensiva tão somente para o rol de situações por ele vedadas, mas nunca para as regras de exceção que, nesse caso, são apenas duas e constam explícita e objetivamente do trecho final do dispositivo.

E para que não parem dúvidas, relembro o histórico da tramitação do Projeto de Lei que deu origem a LC 173/2020.

Como se sabe, inicialmente o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) 149/2019. Apelidado à época de “Plano Mansueto”, passou a tramitar em conjunto com o PLP 39/2020, de autoria dos senadores Antonio Anastasia e Alessandro Vieira.

Dentre as inúmeras emendas apresentadas aos projetos, as Emendas 175 a 182, apresentadas pelo senador Jaques Wagner, pretendiam, dentre outras alterações, inserir dispositivo autorizando a revisão geral anual de remunerações e subsídios durante a vigência do Programa Federativo a ser instituído, cuja duração inclusive se pretendia encurtar para até 31.12.2020 (em vez de 31.12.2021).

Ocorre que os PLPs foram aprovados e consolidados em substitutivo único no qual foram incorporadas diversas emendas, tanto ao PLP 39/2020 como ao PLP 149/2019, rejeitando-se, contudo, as Emendas 175 a 182, dentre tantas outras¹.

Dessa forma, resta clara a intenção do legislador de vedar, por meio do inciso I do art. 8º da LC 173/2020, qualquer aumento remuneratório ou concessão de vantagens, ainda que a título de recomposição de perdas inflacionárias, o que se concretizou na recusa em ressaltar expressamente a hipótese de revisão geral anual. Tudo, inclusive, em consonância com a hermenêutica extraída do texto legal, abordada antes.

Dessa forma, além da observância à vedação contida no art. 21, II, da LRF (redação anteriormente regulada no parágrafo único do artigo), encontra-se igualmente vedada a concessão de revisão geral anual desde o advento da LC 173/2020 até 31.12.2021.

Sobre os efeitos dessa legislação específica, vale acrescentar manifestação² da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, exarada ao apreciar as principais medidas e os vetos apostos na LC 173/2020, senão vejamos:

[...] deve-se ressaltar que a Lei Complementar nº 173/2020 aplica-se imediatamente a todas as proposições pendentes de ato de aprovação ou sanção. As proibições de que trata o art. 8º da Lei Complementar vedam ato ou conduta da autoridade pública responsável que dá causa ao aumento da despesa. Sendo que, por analogia ao art. 7º da mesma Lei, ao dispor sobre nulidade de atos que provocam aumento da despesa com pessoal, as proibições do art. 8º devem ser aplicadas igualmente aos atos relacionados à **aprovação, 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”. Nesse sentido, o art. 8º veda não só a edição ou aprovação, mas também a sanção de projetos que contrariem as proibições. Tais aumentos, se concedidos, somente podem ter eficácia a partir de 01/01/2022, vedada a retroatividade. (sublinhei)

¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>

² https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementarn173_2020_principaismedidasevetos.pdf

Estando assim demonstrado que a vedação de revisão ou recomposição remuneratória existe também durante o período fixado pela LC 173/2020 (até 31.12.2021), torna-se desnecessário enfrentar as demais abordagens tecidas em torno de outros dispositivos do diploma legal.

Aliás, a esse respeito, o entendimento técnico, encampado pelo relator, ainda aborda alguma discussão sobre a natureza do aumento provocado pela recomposição ou revisão geral e defendem que, sendo mera alteração nominal (e não real) da despesa e, não ser atingida pela vedação fiscal.

Indo direto ao ponto, tal afirmação igualmente não encontra guarida no texto legal e é incompatível com toda a sistemática em torno da gestão fiscal responsável de que cuidam a LRF e a LC 173/2020.

Em momento algum as hipóteses de vedação legal ressalvam ou autorizam a expedição de ato majorador da despesa com pessoal quando se tratar de aumento nominal.

A esse respeito, vale conhecer a recente orientação expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em sede de Consulta:

PROCESSO Nº: 639007/20**ASSUNTO: CONSULTA****ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ****INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ****RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA****ACÓRDÃO Nº 3255/20 - TRIBUNAL PLENO**

Consulta formulada por membro deste Tribunal. Interpretação da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Aspectos orçamentários. Despesas com pessoal. Limites. Manifestações uniformes. Razoabilidade e proporcionalidade. Conhecimento e resposta.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos[1]:

1. O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020[2], refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000[3], ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?
2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020[4], podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do caput, do art. 8º[5] dessa Lei?
3. O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020[6], refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no caput do art. 8º[7]?
4. As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020[8], podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

[...]

Após o envio à Coordenadoria de Gestão Estadual, a Consulta foi submetida à apreciação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, que respondeu aos quesitos, em síntese, nesses termos[11]:

- 1) (...) Considerando que a referida Lei Complementar não fez nenhuma referência, nesse ponto, aos índices previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, que tratam da despesa total com pessoal, **entende-se que o art. 8º vedou, no período citado, aumento nominal das despesas de pessoal, ressalvadas as exceções previstas na própria Lei.** (...) **A conjugação desses dispositivos legais conduz ao raciocínio de**

que se veda o aumento nominal (a expedição de atos criando despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), pois a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos. (...)

[...]

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(i) **O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal;**

(ii) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;

(iii) O prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no caput desse artigo;

(iv) As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

[...]

(...)

Assim sendo, mais uma vez, mostra-se desnecessário avançar sobre a análise dos demais incisos e parágrafos do art. 8º, utilizados na ITC e no voto do relator para, conjuntamente, reforçar a suposta possibilidade de recomposição salarial nos períodos vedados, o que, como visto, não se sustenta e até mesmo contraria o espírito da responsabilidade e do equilíbrio fiscal do qual esta Corte de Contas é o maior guardião.

Por fim, não custa lembrar que a conduta vedada pelo art. 21, II, da LRF, mas que já constava da redação original do seu parágrafo único, é grave e como tal foi também capitulada como crime contra as finanças públicas, tipificada no art. 359-G, do Código Penal, sujeitando o agente público infrator à pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos:

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Da mesma forma, a prática da conduta em desacordo com o inciso I do art. 8º da LC 173/2020 pode igualmente configurar crime, incorrendo seu autor no tipo penal descrito no art. 359-D, do Código Penal:

Ordenação de despesa não autorizada [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Ainda, o tema também foi objeto na consulta constante no Processo TC 451/2021, levado a julgamento na 22ª Sessão do Plenário deste Tribunal, em 26/04/2021, resultando no Parecer em Consulta 09/2021, com entendimento firmado no mesmo sentido do Parecer em Consulta 03/2021.

Nesse caminhar, divergindo do entendimento ministerial e acompanhando o opinamento técnico alternativo de resposta ao item, porém acolhendo a redação consignada no Parecer em Consulta 03/2021 sobre a temática, com acréscimos, em homenagem à uniformização das decisões e da segurança jurídica, concluo pela resposta ao item 1 nos seguintes termos:

Durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, independentemente do recebimento do auxílio financeiro advindo deste pelo ente federado, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal.

II.2.2) Da progressão funcional dos servidores sob a perspectiva da LC 173/2020 nos municípios beneficiários do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

O segundo questionamento se desdobra em dois, cuja indagação se refere à possibilidade de concessão da progressão funcional entre 28/05/2020 e 31/12/2020, bem como à contagem desse tempo para a finalidade de concessão de futuras progressões.

Acerca da temática, a unidade técnica pontuou que ambos os quesitos já foram objeto de análise e deliberação deste Tribunal de Contas e suas respostas foram consignadas no bojo do Parecer em Consulta 17/2020.

O mencionado Parecer em Consulta 17/2020, acerca desses itens, decidiu, embora não diretamente, pela possibilidade de concessão de progressão funcional tanto aos servidores que já haviam adquirido o tempo de serviço necessário antes da publicação da LC 173/2020, quanto para aqueles cuja aquisição se aperfeiçoará após o início desse prazo. Ainda sobre o aperfeiçoamento da aquisição após a publicação da LC 173/2020, o parecer consultivo registrou que é possível a contagem de tempo para progressão e promoção entre 28/05/2020 e 31/12/2021.

Dessa forma, por anuir com o entendimento ali abalizado, assim como no item anterior, transcreve-se o trecho do Parecer em Consulta 17/2020 afeto ao quesito, os adoto como razão de decidir:

O inciso I do art. 8º da LC 173/2020 estabelece que os entes em calamidade **não podem** conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando a concessão for derivada de **lei posterior** ao reconhecimento da calamidade pública.

Assim, as unidades federadas em calamidade pública não podem modificar a sua legislação para alteração do plano de cargos e carreiras quando isso implicar a concessão de *novas* vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração.

[...]

O inciso I do art. 8º da LC 173/2020 estabelece que os entes em calamidade não podem conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando a concessão for derivada de lei posterior ao reconhecimento da calamidade pública.

Assim, as unidades federadas em calamidade pública não podem modificar a sua legislação para alteração do plano de cargos e carreiras quando isso implicar a concessão de novas vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração.

Em caso de **lei anterior** à calamidade pública, é necessário analisar os incisos I e IX de forma combinada. Isso, porque o inciso IX exclui algumas rubricas que dependem do decurso do tempo para aquisição, com caráter de exclusividade, o que afasta de sua incidência as rubricas ali não mencionadas. Assim, são possíveis diversas combinações entre os dois incisos. Dessas combinações, exurgem diferentes possibilidades, abordadas a seguir.

Os entes em calamidade **podem conceder** todas as rubricas, inclusive anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal, em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, se a concessão derivar **de lei anterior** à calamidade pública **e** não houver proibição de pagamento em outro inciso do art. 8º **e o período aquisitivo já tiver se completado antes do reconhecimento da situação calamitosa.**

[...]

Outra hipótese a de que os entes em calamidade **podem conceder** as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º da LC

173/2020, como as progressões e promoções, se a concessão decorrer de **lei anterior** à calamidade pública, mas o **período de aquisição** da verba se completar apenas **após** o reconhecimento da situação calamitosa.

Vê-se que o inciso IX proíbe a contabilização do tempo para fins de período aquisitivo desde o reconhecimento da calamidade até 31/12/2021 *exclusivamente* para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal. Para as demais rubricas não previstas no inciso IX, a contagem do período aquisitivo não fica suspensa e, sendo contado o tempo para a aquisição, sem que esteja proibido o pagamento por outro inciso, pode/deve ser concedida ao servidor.

A título exemplificativo, **dentre as rubricas que a lei autoriza a aquisição e o pagamento após a calamidade, encontram-se as progressões e as promoções.** Essa conclusão se extrai do processo legislativo que culminou na LC 173/20208, em que se averigua a supressão da redação do inciso IX dos termos “promoções, progressões, incorporações, permanências”, nele constantes inicialmente, de forma evidenciar a intenção do legislador em não incluir as progressões e promoções entre as rubricas não passíveis de aquisição e pagamento após a calamidade.

Adiciona-se a isso o entendimento descrito na Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME do Ministério da Economia, segundo a qual as progressões e promoções podem ter o período aquisitivo contabilizado e, então, serem pagas:

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

Infere-se, então, que é possível o pagamento das rubricas previstas em lei anterior à calamidade, cujo período aquisitivo ainda não se completou, desde que não esteja entre aquelas expressamente enumeradas no inciso IX.

[...]

Os entes federativos, mesmo que sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativa à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:

[...]

c) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após o reconhecimento da calamidade pública para as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, dentre as quais as progressões e promoções, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo exposto, adiro aos entendimentos técnico e ministerial, no sentido de responder o questionamento pela possibilidade de concessão de progressão funcional

adquirida e por adquirir, bem como a contagem do tempo compreendido entre a publicação da LC 173/2020 e 31/12/2021 para fins de progressão aos servidores públicos dos entes federativos, independentemente do recebimento ou não do auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, desde que o direito à progressão esteja previsto em lei publicada anteriormente à publicação da LC 173/2020.

II.2.3) Dos concursos homologados e de suas suspensões sob a LC 173/2020.

No que toca ao terceiro questionamento, este indaga a extensão do art. 10 da LC 173/2020, que trata da suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos homologados a partir da publicação do Decreto Legislativo 06/2020 (que reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional), em todo o território nacional, enquanto perdurar o período pandêmico, aos demais entes federativos.

Com vistas a conferir uma interpretação fidedigna à intenção do legislador, impõe-se a necessidade de revisitar o processo legislativo que culminou na LC 173/2020, de cuja análise se extrai a aplicabilidade desse dispositivo apenas à União. No âmbito deste Tribunal o tema também foi alvo de abordagem por meio do Parecer em Consulta 10/2021 (Processo TC 5408/2020), que deliberou a respeito da suspensão dos concursos públicos, entre outros pontos, no sentido de que o óbice recairia apenas sobre os concursos homologados e no âmbito da União, nos seguintes termos:

O artigo 10, da LC 173/2020, não trata da suspensão de concursos públicos em andamento, mas da suspensão do prazo de validade de concursos públicos já homologados. E, ainda assim, apenas no âmbito da União, tendo em vista o veto presidencial ao parágrafo primeiro.

Nada impede, todavia, que o Poder Executivo de qualquer dos entes federativos determine a suspensão de concursos públicos em andamento em razão da pandemia do SARSCOV2, diante das restrições e dificuldades impostas pela situação de calamidade pública. Nesse caso, embora não necessite de lei ordinária, vez que não requer autorização do Poder Legislativo, por envolver matéria de mérito administrativo, o ato de suspensão deve estar devidamente motivado, para fins de atender aos princípios da boa-fé, razoabilidade, publicidade e segurança jurídica.

Passo a frente, cabe trazer algumas ponderações, a título de incremento à tese supra, numa análise sob a perspectiva do *animus* do legislador na elaboração da norma. Dispõe o art. 10 da LC 173/2020:

Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

Como se verifica da reprodução acima, o §1º foi vetado. A redação desse parágrafo, enviada à sanção presidencial, previa a extensão da suspensão de que trata o *caput* a todos os entes federativos.

No entanto, essa previsão não foi sancionada, sob o argumento de que esse alcance esticado violaria o princípio do pacto federativo, contido no art. 1º da CF/88, além da autonomia dos demais entes, também assegurada constitucionalmente, nos termos do art. 18. Para uma melhor compreensão do texto contido da Mensagem 307, transcreve-se trecho em questão³:

MENSAGEM Nº 307, DE 27 DE MAIO DE 2020

§ 1º do art. 10

“§ 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.”

Razões do veto

“A propositura legislativa, **ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados** na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, **também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo** inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.” (g.n.)

Desse modo, uma vez vetado o dispositivo que estendia a previsão a todos os entes federativos, especialmente considerando os expressos motivos mencionados no processo legislativo, conclui-se que a suspensão dos concursos públicos

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-307.htm. Acesso em 18/11/2020.

homologados enquanto vigente o período de calamidade pública, descrita no art. 10 LC 173/2020, alcança somente a União.

II.2.4) Dos abonos esporádicos concedidos aos servidores sob a LC 173/2020.

Por fim, o último quesito se refere à concessão de abono pecuniário, de caráter esporádico, aos servidores públicos entre 28/05/2020 e 31/12/2021.

Numa análise do acervo deliberativo desta Corte de Contas, aferiu-se que os Pareceres em Consulta 02/2015 e 01/2012 tratam o abono pecuniário como verba concedida esporadicamente aos servidores públicos, a depender do desempenho do orçamento e da administração.

Nesse passo, nos anos em que o órgão decidir por sua concessão, esta deve ser precedida por lei específica, em que conste a criação do abono e o estabelecimento das regras relativas ao seu recebimento pelos servidores. Nessa linha, tem-se o Parecer em Consulta 02/2015:

PARECER/CONSULTA TC-002/2015 - PLENÁRIO

CONCESSÃO DE ABONO PECUNIÁRIO – LIBERALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA, RESPEITADA A INICIATIVA PRIVATIVA NOS CASOS PREVISTOS PARA DEFINIÇÃO DA FORMA DE CONCESSÃO, DETALHANDO EXPRESSAMENTE SOBRE SEU PAGAMENTO INTEGRAL OU PROPORCIONAL – NA AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO (TERMO OU CONDIÇÃO) QUE IMPONHA PAGAMENTO PROPORCIONAL, DEVE SER PAGO INTEGRAL

[...]

Sobre o pagamento de abono para servidores públicos ressalta-se que **não há óbice constitucional a concessão deste benefício pela Administração Pública, em caráter eventual, configurando-se espécie de incentivo à categoria, que não está relacionada a nenhuma hipótese de incidência específica.**

Há que se atentar, contudo, que a forma de concessão do referido benefício, nos termos previstos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, deve ser por lei específica, uma vez que esta é a exigência para a fixação de qualquer espécie remuneratória aos servidores estatais, devendo ser respeitada a iniciativa privativa em cada caso, conforme a seguir se expõe:

[...]

Assim, **considerando a necessidade de lei específica para a fixação e normatização do abono pecuniário, cabe a mesma expressamente prever todas as regras necessárias à concessão do benefício, inclusive a forma de pagamento.**

[...]

IV CONCLUSÃO

Por todo o exposto, tendo a presente consulta sido conhecida pelo Plenário desta Corte de Contas, nos termos da Decisão TC 6064/2013, quanto ao mérito, responde-se, nos seguintes termos: **cabe à lei específica, respeitada a iniciativa privativa nos casos previstos, definir a forma de concessão do abono pecuniário, detalhando expressamente sobre o seu pagamento integral ou proporcional**, este nos casos em que o servidor não exerceu as suas funções durante todo ano de referência. Ressalta-se, contudo, que **se tratando de uma liberalidade da Administração Pública**, caso a lei específica não fixe nenhuma restrição (termo ou condição) que imponha o pagamento proporcional nos casos referenciados, deve este ser integral.

Esta Corte, além da necessidade de previsão expressa em lei específica, também já deliberou acerca da possibilidade da concessão de abono no período vedado pelo art. 21 da LRF, desde que a referida lei específica seja anterior ao período vedado. Nesse sentido é o Parecer em Consulta 01/2012:

PARECER/CONSULTA TC-001/2012

PERMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA CONCESSÃO DE ABONO PECUNIÁRIO AOS SERVIDORES NOS TERMOS DO ARTIGO 21 DA LRF - POSSIBILIDADE POR MEIO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO/FORMAL

[...]

III MÉRITO - De uma forma geral, **não há óbice constitucional para que a Administração Pública conceda abonos para servidores públicos (lato sensu). Os abonos são benesses concedidas pelos governantes ao seu quadro de pessoal e, como tal, possuem caráter eventual. Representam uma espécie de incentivo para a categoria, não estando relacionados a qualquer hipótese de incidência específica.** Quanto à forma de concessão, devem observar o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal (CF), que estabelece a **necessidade lei específica para fixar a remuneração de servidores, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.**

[...]

Tal regra se aplica ao universo de servidores citados na consulta, a saber: servidores efetivos, comissionados, contratados, cedidos e inativos.

[...]

Para não incorrer na proibição estabelecida no parágrafo único, do art. 21, da LC n. 101/2000, portanto, é importante identificar o que o legislador entendeu como ato que aumenta a despesa com pessoal. Segundo Harada, nesse conceito estão inseridos os atos constitutivos de direitos praticados no período em questão, como p. ex., a concessão de adicional a servidores públicos com base em lei aprovada nesse interregno. A contrario sensu, **não estariam proibidos, segundo o citado autor, a concessão de benefícios a servidores autorizados por lei pretérita. Isso porque o ato constitutivo teria ocorrido antes do período restritivo, restando para ocasião ulterior somente os atos executórios, de natureza declaratória. Na hipótese em tela, portanto, se o abono pecuniário tiver sido aprovado por lei anterior ao período de 180 dias, nada obsta que seja concedido nesse interregno, haja vista que o pagamento é ato meramente executório, de natureza declaratória.**

Estabelecida essa possibilidade naquele contexto restritivo de similaridade com o período pandêmico, do que se depreende do teor do Parecer em Consulta 01/2012, este igualmente se aplica ao panorama tratado à luz da LC 173/2012.

Isso, porque considerando que o abono é criado ano a ano, por meio de lei específica, a possibilidade de concessão durante o período de calamidade está atrelada à necessidade de que a publicação da lei específica que o criou e estabeleceu suas regras próprias seja anterior à LC 173/2020. Isto é: se essa lei for posterior à publicação da LC 173/2020, a concessão do abono é proibida; por outro lado, se a lei for anterior à LC 173/2020 será permitida.

Aliada ao entendimento estratificado do Parecer em Consulta 01/2012, essa interpretação ganha reforço quando da análise do art. 8º, incisos I e VI da LC 173/2020. Note-se:

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**;

[...]

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**;

Pelo exposto, conclui-se que a concessão do abono esporádico encontra amparo legal se a lei específica que o criar e o normatizar for anterior à publicação da LC 173/2020, tendo em vista que diz respeito à implementação de direito anteriormente previsto. Entretanto, sua concessão é vedada se a lei específica que prevê o pagamento do abono for editada após a publicação da LC 173/2020, de forma que não poderá haver a concessão entre 28/05/2020 e 31/12/2021.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando em parte o posicionamento ministerial o entendimento técnico, aderindo a este em seu opinamento alternativo quanto à resposta ao item II.2.1 deste voto, com acréscimos, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-14/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Conhecer a consulta, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes no art. 122 da LC 621/2012, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1.1.1. “Durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, independentemente do recebimento do auxílio financeiro advindo deste pelo ente federado, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal.

1.1.2. É possível a concessão de progressão funcional bem como, para esse fim, a contagem do tempo compreendido entre a publicação da LC 173/2020 e 31/12/2021 para os servidores públicos dos entes federativos, independentemente do recebimento ou não do auxílio financeiro do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, quando a progressão estiver prevista em lei publicada anteriormente à publicação da LC 173/2020.

1.1.3. A suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos homologados enquanto vigente o período de calamidade pública, estabelecida no art. 10 da LC 173/2020, somente se aplica à União e aos concursos públicos federais, não alcançando os demais entes federativos. Os estados e municípios podem editar normas com previsão semelhante.

1.1.4. É possível a concessão de abono pecuniário, de caráter esporádico, aos servidores públicos entre 28/05/2020 e 31/12/2021, se houver previsão em lei específica publicada antes da publicação da LC 173/2020. Assim, não é possível a edição de lei específica que preveja a concessão de abono a servidores públicos após o início da vigência da LC 173/2020 até 31/12/2021.”

1.2. Encaminhar ao consulente cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo, bem como do Parecer em Consulta 03/2021 e do Parecer em Consulta 17/2020;

1.3. Cientificar o consulente;

1.4. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 20/05/2021 - 25ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões