



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Procurador-Geral

eTC-19494.989.20-5  
eTC-16638.989.20-2  
eTC-19142.989.20-1  
eTC-17542.989.20-7  
Fl. 1

**Processo n.:** eTC-19494.989.20-5  
**Entidade:** Câmara Municipal de Amparo  
**Natureza:** Consulta  
**Exercício:** 2020  
**Assunto:** Questiona se a proibição constante do artigo 8º, da Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, abrange a promoção e a progressão funcional de servidores, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa.

**Processo n.:** eTC-16638.989.20-2  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Mineiros do Tietê  
**Natureza:** Consulta  
**Exercício:** 2020  
**Assunto:** Questiona se é possível somar ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, período posterior, visando à aquisição de vantagens previstas em lei editada previamente à pandemia, notadamente licença prêmio e quinquênio.

**Processo n.:** eTC-19142.989.20-1  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Fernandópolis  
**Natureza:** Consulta  
**Exercício:** 2020  
**Assunto:** Questiona sobre a suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de concessão de vantagens pecuniárias e sobre o pagamento de adicionais e indenizações em relação aos quais o servidor tenha adquirido direito por força de legislação anterior à Lei Complementar Nacional n.º 173/2020.

**Processo n.:** eTC-17542.989.20-7  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Jales  
**Natureza:** Consulta  
**Exercício:** 2020  
**Assunto:** Questiona sobre a realização de despesas com pessoal, exclusivamente para o combate à pandemia, no período de 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder e, também, sobre a concessão de adicionais pecuniários cujos pressupostos estejam fixados em legislação local anterior à edição da Lei Complementar Nacional n.º 173/2020.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Renato Martins Costa.

Trata-se de consultas encaminhadas à apreciação dessa Corte de Contas, com fulcro no artigo 2º, inciso XXV, da Lei Complementar Estadual n.º 709/93 c/c o artigo 226 do Regimento Interno do TCE/SP, cujos questionamentos se referem à Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, a qual instituiu o “*Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*”.

Dada a semelhança com as matérias abordadas no eTC-16054.989.20-7, no eTC-17054.989.20-7 e no eTC-16605.989.20-1, referidas provocações foram recepcionadas pela Presidência e distribuídas por prevenção à relatoria de Vossa Excelência.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcAcq



Importante assinalar que, no âmbito do eTC-16054.989.20-7, o douto Secretário-Diretor Geral foi instado a se manifestar na forma do art. 231 do RI-TCESP, tendo informado, na ocasião, que “*em diligência promovida junto aos sistemas desta Corte, em regime de urgência, não foram encontradas quaisquer decisões a respeito*” dos questionamentos supramencionados (evento 44.1 do mencionado processo).

Assim, vieram os autos para manifestação deste Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Preliminarmente, impende registrar a presença dos requisitos legais para o exame das consultas formuladas, haja vista que os Consulentes figuram dentre os legitimados para tanto e porque os questionamentos se relacionam à matéria de competência dessa e. Corte de Contas, tendo sido abordados em tese, afastando-se a análise propriamente dita de casos concretos.

Assim, restam atendidos os pressupostos do art. 226 do RI-TCESP.

Quanto ao mérito, cumpre frisar que a provocação oriunda da **Câmara Municipal de Amparo** (eTC- 19494.989.20-5)<sup>1</sup> já foi objeto de consideração deste *Parquet* de Contas no eTC-17054.989.20-7, a cujos autos se faz remissão, em prestígio à necessária objetividade que o tema de fundo requer, até porque todos os feitos são da relatoria de Vossa Excelência.

Passando agora para o questionamento suscitado pela **Prefeitura Municipal de Mineiros do Tietê** (eTC-16638.989.20-2)<sup>2</sup>, pede-se licença para reproduzir o inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar Nacional n.º 173/2020:

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

<sup>1</sup> **Questiona-se:**

“1) A proibição constante no art. 8º da Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2.020, abrange a promoção (evolução funcional) de servidores, decorrentes de aquisição de experiência profissional e mérito, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública?”

2) A proibição constante no art. 8º da Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2.020, abrange a progressão (evolução funcional) de servidores, decorrentes de qualificação funcional e capacitação, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública?”

<sup>2</sup> **Questiona-se:**

“01 - É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (“in casu” Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença prêmio e quinquênio?”





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Procurador-Geral

|                    |
|--------------------|
| eTC-19494.989.20-5 |
| eTC-16638.989.20-2 |
| eTC-19142.989.20-1 |
| eTC-17542.989.20-7 |
| Fl. 3              |

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 aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Como se vê, a redação do dispositivo é claro o suficiente, não demandando maior esforço interpretativo. Dela se depreende que **o intervalo compreendido entre 28/05/2020 (quando iniciou a vigência da LC n. 173/2020<sup>3</sup>) até 31/12/2021 não poderá ser considerado como tempo de serviço para fins de concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes”, ainda que seja para completar período iniciado em momento anterior à LC n. 173/2020.**

No entanto, **não há nada que impeça o pagamento das citadas parcelas pecuniárias caso o lapso necessário à sua concessão já tenha se completado em período anterior à publicação da referida lei (28/05/2020).**

Em tempo, pelo que se extrai da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na Súmula n.347<sup>4</sup>, não cabe aos Tribunais de Contas se manifestar sobre a constitucionalidade de leis em tese, podendo fazê-lo exclusivamente no exercício de suas atribuições, de forma incidental<sup>5</sup>, o que não é o caso dos processos de natureza consultiva<sup>6</sup>, cujo pressuposto de admissibilidade é exatamente não versar sobre casos concretos.

Tal registro se mostra necessário porque o Consulente aponta que o dispositivo infringe a autonomia dos entes federados, dando a entender que seria inconstitucional. Ainda que o fosse, não caberia, nesta quadra processual, exercer controle abstrato de normas, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

<sup>3</sup> LC n. 173/2020. “Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal, Súmula 347, “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

<sup>5</sup> O autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que as Cortes de Contas podem apreciar a constitucionalidade de leis, inclusive, “por provocação do Ministério Público que junto a si atua, como de autoridade competente para formular consultas”. No entanto, este posicionamento é minoritário, prevalecendo a tese do controle incidental (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2016, p. 640).

<sup>6</sup> RI-TCESP, “Art. 226. O Tribunal Pleno resolverá sobre as consultas que lhe forem feitas acerca de dívidas suscitadas na aplicação das disposições legais concernentes à matéria de sua competência, desde que não envolva caso concreto ou ato consumado”.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcAcq



A propósito, como já se disse na manifestação ministerial pretérita<sup>7</sup>, tramitam pelo menos duas ADIs no STF versando sobre o art. 8º da LC n. 173/2020<sup>8</sup>, sendo que, até o presente momento, ainda não houve qualquer decisão de mérito ou mesmo liminar determinando a suspensão da norma, razão por que se deve presumir a sua constitucionalidade.

Com relação à Consulta originada da **Prefeitura Municipal de Fernandópolis** (eTC-19142.989.20-1), imperioso reproduzir as indagações pertinentes:

1. Termo inicial da suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de concessão de vantagens, estabelecido no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, quando o decreto declaratório do estado de calamidade é anterior à vigência da Lei Complementar nº 173/2020.
2. Possibilidade de novas concessões de adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de nível universitário, já previstos em estatuto vigente anteriormente à decretação de calamidade e à vigência da LC 173/2020.
3. Possibilidade de pagamento de adicional de horas extraordinárias aos servidores que não estejam vinculados às áreas da saúde e assistência social e nem estejam trabalhando no enfrentamento da pandemia de Covid-19.
4. Possibilidade de novas concessões de gratificações já previstas em lei vigentes antes da LC 173/2020 e da declaração do estado de calamidade, cuja concessão seja discricionária da autoridade administrativa, como gratificação por Regime Especial de Trabalho, participação em comissões e órgãos de deliberação coletiva.
5. Possibilidade de pagamento em pecúnia de licenças prêmio adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020.
6. Possibilidade de indenização de férias não gozadas, adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020.

Malgrado a variedade de quesitos, depreende-se que os subitens 1 e 5 já estão contemplados na Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Mineiros do Tietê, examinada acima.

Já os subitens 2, 3 e 4 podem, a rigor, ser reunidos em um só questionamento, qual seja, se durante a vigência da LC n.º 173/2020 é possível a concessão e o pagamento de adicionais, gratificações e outras vantagens pecuniárias previstas em legislação anterior à decretação de calamidade e à vigência da LC n. 173/2020.

Ora, pelo que se infere do artigo 8º, em especial o contido em seu inciso I, inexistente impedimento ao pagamento de parcelas pecuniárias que sejam derivadas de **determinação legal**

<sup>7</sup> Emitida de forma conjunta nos processos eTC-16054.989.20-7, no eTC-17054.989.20-7 e no eTC-16605.989.20-1.

<sup>8</sup> Trata-se da ADI 6447, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, e da ADI 6450, ajuizada pelo Partido Democrático Brasileiro.





anterior à LC n.º 173/2020, sendo tal circunstância, aliás, a própria exceção à vedação ali contida, senão vejamos:

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**; (grifou-se)

No ponto, todavia, é necessário diferenciar a “determinação legal” da mera “autorização”. Enquanto a primeira cuida de norma instituidora de obrigação financeira peremptória, que não admite flexibilização por parte das autoridades governamentais na fase da execução da despesa, a segunda comporta certa margem de discricionariedade do Administrador, não estando, por isso, albergada pela exceção tratada no inciso I do artigo 8º da LC n.º 173/2020, como bem defendido pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná, em Parecer emitido sobre o tema<sup>9</sup>:

**Tratando-se de norma instituidora de obrigação financeira peremptória, ou seja, que não admita flexibilização por parte das autoridades governamentais na fase executiva da despesa, tem-se determinação legal para efeito de aplicação do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Do contrário, a despesa não poderá ser executada.**

Nesse contexto, parece claro que a interpretação dos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 não pode prescindir da análise concreta de cada parcela e de sua fonte normativa específica, já que os dispositivos em questão aludem a situações diversas.

[...]

Costuma-se dizer que as despesas com pessoal, depois de concedidas e implantadas, geram despesas obrigatórias, que não se sujeitam à prerrogativa legal do contingenciamento. Embora a afirmação seja verdadeira, não se pode inferir que toda e qualquer “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração” prevista em lei anterior a 20 de março de 2020 constitua, de fato, um comando imperativo para o poder público, a despeito do disposto na Lei Complementar Federal nº 173/2020. Isso porque, **em diversas situações, as normas legais criadoras das vantagens estipulam requisitos adicionais que conferem, à autoridade competente, grande margem de discricionariedade quanto à concessão inicial das benesses previstas. É comum, por exemplo, que a norma legal apenas autorize (e não determine) certa vantagem ou promoção funcional, condicionando-a critérios administrativos ou à disponibilidade orçamentária.**

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-06/parecer013de2020.pdf](http://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/parecer013de2020.pdf). Acesso em: 18/09/2020.





Em síntese: despesas de pessoal que se tornam obrigatórias após sua concessão podem ter sido, na origem, despesas meramente discricionárias, que não sobreviveriam ao teste do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em sua parte final. **É fundamental, portanto, que se analise a dicção da norma legal que cria a vantagem ou parcela nova.** (grifou-se)

**A exceção prevista na parte final do inciso I do artigo 8º igualmente não ampara o pagamento de vantagens cuja concessão dependa exclusivamente da aquisição de tempo de serviço após a edição da LC n.º 173/2020, tendo em vista o disposto no inciso IX, reproduzido anteriormente.**

Ressalvadas essas peculiaridades, e cumpridos os requisitos específicos de cada legislação local, os adicionais e gratificações poderão ser regularmente concedidos, independentemente se o pressuposto fático que dá amparo à percepção ocorreu antes ou após o advento da LC n.º 173/2020.

A propósito, é esse também o entendimento manifestado no âmbito do Governo Federal, conforme se extrai da Nota Técnica SEI 20581/2020 do Ministério da Economia <sup>10</sup>, senão vejamos:

Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste

ou adequação de remuneração), são excepcionalizadas duas situações:

- a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou
- b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

[...]

8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que **qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal. Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico funcionais, acadêmicos e organizacionais.** Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite. (grifou-se)

Reforça-se, por oportuno, que, em qualquer caso que se subsuma na hipótese do inciso I do artigo 8º, deve-se considerar como marco inicial para a vedação ali abordada a data da publicação da LC n.º 173/2020 (28/05/2020), a despeito da literalidade do dispositivo em

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.andes.org.br/diretorios/files/PDF/pdfre3/nota%20tecnicaLC173.pdf>. Acesso em: 18/09/2020.





questão, pelas razões que já foram assinaladas por este Signatário no âmbito do eTC-16054.989.20-7.

No tocante ao questionamento suscitado no subitem 6 da Consulta, a rigor, o pagamento de “indenizações de férias não gozadas, adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020” não está expressamente vedado no artigo 8º e nem poderia sê-lo, sob pena de caracterizar enriquecimento sem causa da Administração e afrontar direito subjetivo dos servidores.

O que a lei veda no inciso VI do artigo 8º, em verdade, é a criação ou a majoração de benefícios de qualquer natureza, “inclusive os de cunho indenizatório”, hipótese na qual claramente não se enquadra a dúvida manifestada pelo consulente. Tampouco há que se cogitar da incidência, ao caso, do disposto no inciso IX.

Finalmente, chega-se à consulta da **Prefeitura Municipal de Jales** (eTC-17542.989.20-7), na qual se formularam os seguintes quesitos:

**PRIMEIRA QUESTÃO:**

- 1) O § 1º do Art. 8º da Lei Complementar Federal 173/2.020 também configura exceção ao Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- 2) Os Municípios, que estão realizando o duro combate à Covid-19, estão amparados por exceção legal, podendo, portanto, realizar despesas de pessoal exclusivamente para combate à pandemia, no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder?

**SEGUNDA QUESTÃO:**

- 1) [...] aos servidores que preencherem os requisitos legais predeterminados para aquisição de adicionais que exijam requisitos objetivos, tais como, adicional de curso superior, pós-graduação, entre outros adicionais legalmente previstos que demandem requisitos objetivos, no momento posterior à situação de calamidade, a eles, a lei não autoriza a concessão deste tipo [de] adicionais?
- 2) Aos servidores que preencheram os requisitos legais antes da publicação da Lei Complementar 173/2.020, a eles, assiste o direito adquirido à concessão deste tipo de adicionais, neste momento?

No que tange à segunda questão, a resposta é idêntica a que foi proposta por este *Parquet de Contas* na consulta da Prefeitura Municipal de Fernandópolis, sendo prescindíveis outros comentários, de modo a evitar repetições desnecessárias.

Diferentemente, a primeira questão trata de um ponto ainda não suscitado por nenhuma das demais Consultas retromencionadas, justificando-se certa cautela.

Nesse caso, quer-se saber, em resumo, se as despesas com pessoal destinadas ao combate da pandemia da Covid-19 estão excepcionadas da vedação contida no inciso II do





artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>11</sup>, que, por sua vez, veda a prática de “ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20”.

O dispositivo em referência possui acentuada importância para o equilíbrio das contas públicas, especialmente em momentos de transição eleitoral, no qual se deve evitar o comprometimento de orçamentos futuros e se combater a inviabilização das novas gestões. Tanto é que o seu descumprimento possui tipificação penal, nos termos do art. 356-G, do Código Penal Brasileiro<sup>12</sup>.

Por outro lado, o regime fiscal estabelecido na Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, dentre outras finalidades, teve o condão de excepcionar disposições da Lei Complementar n.º 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), além daquelas já ressalvadas pelo artigo 65 em sua redação original, quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas.

Nesse contexto, a provocação do Consulente é legítima, porquanto, apesar de o inciso II do artigo 21 da LRF<sup>13</sup> não se encontrar dentre os dispositivos expressamente excepcionados (seja pela redação originária da LC n.º 101/0, seja pelas alterações promovidas pela LC n. 173/20), **as medidas de combate à calamidade pública da Covid-19 foram resguardadas das vedações expressas no artigo 8º da LC n.º 173/2020**, notadamente as reproduzidas a seguir:

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

[...]

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

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;

<sup>11</sup> Já considerada a sua nova redação, em decorrência da Lei Complementar Nacional n. 173/2020.

<sup>12</sup> Código Penal Brasileiro. “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. [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)”.

<sup>13</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “Art. 21. É nulo de pleno direito: [...] II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)”.





[...]

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

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

[...]

§ 1º **O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.**

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade. (grifou-se)

Veja-se que, **no caso das medidas de combate à pandemia da Covid-19**, o incremento da despesa com pessoal não figura como fator impeditivo à “*criação de cargo, emprego ou função*” (inciso II), à admissão ou contratação de pessoal (inciso IV) e à criação de despesa obrigatória de caráter continuado (inciso VII), desde que a vigência e os efeitos das providências adotadas não ultrapassem a duração da calamidade pública.

A rigor, não se mostra razoável que em um contexto de acentuada queda na arrecadação tributária, como ora vivenciado, as despesas necessárias ao enfrentamento à calamidade pública, inclusive as com pessoal, sujeitem-se aos mesmos critérios fiscais praticados em momentos de normalidade institucional.

Sob essa perspectiva, aliás, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6357/ DF<sup>14</sup>, o plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a liminar<sup>15</sup>, inclusive com aplicação expressa para Estados e Municípios, no sentido de afastar as disposições dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, quanto à exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19:

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente,

<sup>14</sup> Consulta processual disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acesso em 17/09/2020.

<sup>15</sup> A despeito de ter declarada a perda superveniente do objeto da ação em razão da promulgação da Emenda à Constituição n.º 106/2020, que contemplou as medidas deferidas na liminar.





a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput*, *in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão

realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

(STF, ADI 6357/DF, Rel Min. Alexandre de Moraes, Decisão Monocrática de 29/03/2020, referendada pelo Pleno em 13/05/2020)

Na esteira da decisão da Suprema Corte, a nova redação do artigo 65 da LRF (alterado pela Lei Complementar Nacional n.º 173/2020<sup>16</sup>) também prevê, dentre outros, a suspensão do artigo 42 da LRF<sup>17</sup> - cujo dispositivo se apoia em fundamento teleológico similar ao inciso II do artigo 21 da LRF - em situações de calamidade pública reconhecida pelo **Congresso Nacional**.

Assim, diante dessa aparente antinomia de normas jurídicas, e considerando a aplicação do princípio da especialidade<sup>18</sup>, conclui-se que a LC n.º 173/2020 deve prevalecer frente a outras disposições que aparentemente a contrariem.

Com efeito, o artigo 8º da citada norma, além de vigorar por um período determinado (de 28/05/2020 a 31/12/2020), maior inclusive do que a limitação temporal prevista no inciso II do art. 21 da LRF (180 dias anteriores ao final do mandato), versa especificamente sobre o

<sup>16</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: **(Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020) II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública (Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020)**”. (grifou-se)

<sup>17</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”.

<sup>18</sup> O princípio da especialidade tem assento no §2º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, segundo o qual “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.





contexto da pandemia da Covid-19, o que faz com que seus dispositivos prevaleçam sobre outros de caráter geral, mormente em caso de conflito. Entender de modo contrário poderia limitar a aplicação do artigo 8º da LC n.º 173/2020 e restringir as medidas de combate a pandemia, o que não se mostra razoável.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia recentemente expediu Orientações aos seus jurisdicionados, voltadas ao enfrentamento da Covid-19<sup>19</sup>, na qual se destacou que:

**O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ao dispor sobre a aplicação do artigo 21, parágrafo único da LRF (Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: ... Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20), emanou orientação no sentido de que as despesas realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada ainda que realizada no período eleitoral, constitui exceção à regra do referido dispositivo (Decisão Normativa nº 002/2019/TCE-RO). (grifou-se)**

**Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas de São Paulo, como fiscal da ordem jurídica e com fulcro no artigos 2º e 3º da Lei Complementar Estadual n. 1.110/10 e no artigo 68, parágrafo único, inciso I, do Regimento Interno do TCE/SP, propõe à Vossa Excelência as seguintes respostas às Consultas em exame, em complemento à sugestão já apresentada no âmbito dos processos eTC-16054.989.20-7, no eTC-17054.989.20-7 e no eTC-16605.989.20-1:**

**1. eTC-16638.989.20-2:** O intervalo compreendido entre 28/05/2020 até 31/12/2021 não poderá ser considerado como tempo de serviço para fins de concessão de “*anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes*”, ainda que seja para completar período iniciado em momento anterior à Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, não havendo, contudo, impedimento ao pagamento das citadas parcelas pecuniárias, caso o lapso necessário à sua concessão já tenha se completado em período anterior à publicação da referida lei.

<sup>19</sup> Nota Técnica – SGCE/TCE-RO, que dispõe sobre “*Orientações visando facilitar as ações por parte dos Governos Estadual e Municipais diante da crise do Covid-19, e como forma de possibilitar maior agilidade e segurança jurídica*”. Disponível em: [https://tce.ro.br/wp-content/uploads/2020/03/NOTA\\_TECNICA\\_23.03.2020\\_9h37min.pdf](https://tce.ro.br/wp-content/uploads/2020/03/NOTA_TECNICA_23.03.2020_9h37min.pdf). Acesso em: 17/09/2020.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Procurador-Geral**

|                    |
|--------------------|
| eTC-19494.989.20-5 |
| eTC-16638.989.20-2 |
| eTC-19142.989.20-1 |
| eTC-17542.989.20-7 |
| Fl. 12             |

**2. eTC-19142.989.20-1: a)** A Lei Complementar Nacional n.º 173/2020 não obsta o pagamento de adicionais, gratificações e outras vantagens pecuniárias derivadas de determinação legal anterior à sua publicação (28/05/2020), independente de quando ocorra o fato gerador do benefício, desde que a concessão não comporte margem de discricionariedade do Administrador (oportunidade e conveniência), ressalvada também a proibição contida no inciso IX do art. 8º; **b)** A Lei Complementar Nacional n.º 173/2020 não impede o pagamento de indenizações de férias não gozadas, adquiridas antes da sua publicação (28/05/2020).

**3. eTC-17542.989.20-7:** As despesas com pessoal destinadas a combater os efeitos da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 constituem exceção à vedação contida no inciso II do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (alterada pela Lei Complementar Nacional n.º 173/2020), quanto ao incremento de despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.

São Paulo, 18 de setembro de 2020.

**Thiago Pinheiro Lima**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

67



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)