



Parecer Referencial SEI-GDF n.º 14/2020 - PGDF/PGCONS

PARECER REFERENCIAL n.º 14/2020-PGCONS/PGDF

PROCESSOS n.º 00020-00019916/2020-11 E 00020-00032417/2020-19

INTERESSADA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL, NOTADAMENTE OS ÓRGÃOS E SETORES DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL.

ASSUNTO: REVISÃO DO PARECER REFERENCIAL N.º 08/2020 EM RAZÃO DA DECISÃO TCDF 3.715/2020.

ART. 8º DA LC Nº 173/2020. PARECER REFERENCIAL Nº 8/2020-PGDF/PGCONS. DECISÃO TCDF Nº 3.715/2020. ORIENTAÇÕES JURÍDICAS.

I – Em relação à aplicação do inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020 à progressão automática, entende-se que a orientação adotada por esta Casa no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS deveria prevalecer em relação à constante da Decisão TCDF nº 3.715/2020. É que esse dispositivo visa, na realidade, a impedir a outorga de vantagens que acarretem aumento de despesas unicamente em razão do decurso do tempo ("aquisição de determinado tempo de serviço"), que é o caso da progressão automática.

II – Quanto à aplicação do art. 8º, V, da LC nº 173/2020, aos concursos homologados, entende-se igualmente mais adequada a orientação exarada no Parecer Referencial nº 8/2020, haja vista que a "excepcionalidade da restrição legal imposta num contexto de calamidade pública instalada de extrema gravidade" permite a recusa justificada da Administração à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas (RE 598.099-RG).

III – Em relação à licença-servidor e à licença-prêmio, discorda-se, uma vez mais, da conclusão obtida na Decisão TCDF nº 3.715/2020, por se entender que tais benefícios estão enquadrados na vedação ao cômputo de tempo prevista no inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020.

IV – Nada obstante essas considerações, entende-se que a Decisão TCDF nº 3.715/2020, proferida em matéria de sua competência, deve ser observada, enquanto não revertida, impondo-se, assim, a alteração do Parecer Referencial nº 8/2020-PGCONS/PGDF, para se adequar os pontos discordantes acima explicitados e se acrescentar as observações dela constantes (que não foram abordadas no opinativo).

V - Todavia, por se estimar correta a orientação adotada no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS especificamente em relação às questões discordantes, sugere-se sejam adotadas, nesses específicos pontos, medidas tendentes à reversão da Decisão TCDF nº 3.715/2020.

VI – Quanto ao item II.6 do parecer referencial, entende-se que não há necessidade de alteração do opinativo ou de impugnação à Decisão TCDF nº 3.715/2020 quanto ao ponto, eis que a PGDF e o TCDF se manifestaram no mesmo sentido.

Senhora Procuradora-Chefe,

RELATÓRIO

01. Teve início o presente processo com Despacho, proferido pela Senhora Procuradora-Chefe do Consultivo, em que se aludiu à edição da Lei Complementar federal nº 173, de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), prevendo algumas condicionantes aos entes federativos participantes do programa, como as arroladas no seu art. 8º (relacionadas à matéria de pessoal). Diante disso, considerou-se *"pertinente a elaboração de parecer referencial que aborde temas controversos e passíveis de gerar dúvidas na legislação supracitada, a fim de orientar preventivamente a atuação da administração distrital, visando ainda a conferir um tratamento uniforme sobre o tema nos diversos órgãos e entidades que a compõem"*, esclarecendo-se, em especial, os seguintes aspectos (Doc. 41643314):

"(i) qual o marco temporal, definido na LC 173/2020, a partir do qual está vedada concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração?"

"(ii) qual o marco temporal, definido na LC 173/2020, a partir do qual está vedada a admissão de pessoal?"

"(iii) que espécies de reposições estão autorizadas, qual o alcance da expressão 'que não acarretem aumento de despesa' e qual parâmetro temporal deve ser avaliado para aferição da existência de aumento de despesa?"

"(iv) cargos efetivos e comissionados que estavam vagos na data de publicação da lei complementar podem ser objeto de reposição?"

"(v) em relação ao inciso IX, promoções e progressões decorrentes de interstício temporal completado até a data de publicação da LC 173/2020 podem ser implementadas ou é necessário aguardar o termo final (31/12/2021) para referida implementação?"

"(vi) é possível a implementação de abono de permanência na remuneração do servidor que completa os requisitos para tanto?"

02. Na oportunidade, foi ressaltado que tais questionamentos seriam diretrizes para a manifestação a ser expedida, não devendo ser considerados exaustivos, *"devendo o parecerista expor, ainda, todas as orientações que considere pertinentes a partir da leitura da referida norma e eventuais questões controversas que dela decorram"*.

03. Nesse contexto, a PGDF emitiu o Parecer Referencial nº 8/2020/PGCONS, da lavra do i. Procurador Hugo de Pontes Cezario, aprovado pela cúpula, cuja ementa bem sintetiza as conclusões obtidas (Doc. 42486307):

"Ementa: PARECER REFERENCIAL ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ARTIGOS 8º E 10. VEDAÇÕES À POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAL, RESTRIÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS E OUTRAS MEDIDAS VISANDO À DISCIPLINA FISCAL E CONTENÇÃO DE DESPESAS. EXCEÇÕES QUE SINALIZAM CONTEMPLAR O DESIDERATO DE NÃO ENGRESSAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. EXAME E ELUCIDAÇÃO DE PONTOS DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DÚVIDAS E CONTROVÉRSIAS

1. As proibições do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 abrangem todos os Poderes e Órgãos Autônomos, a Administração Direta, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, delas se abstraindo apenas as empresas estatais independentes.

2. As proibições de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, aos membros de Poder, ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares (e respectivos dependentes), previstas nos incisos I e VI do art. 8º, iniciam-se em 28/05/2020 – data de início de vigência da Lei Complementar nº 173/2020 – e se estendem até 31/12/2021, ressalvados os benefícios garantidos por sentença judicial transitada em julgado e os concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020.

3. Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade).

4. Nas hipóteses do item anterior, estão proibidos os aumentos dos valores dos benefícios por legislação superveniente.

5. A vedação à admissão de pessoal, a qualquer título, prevista no inciso IV do art. 8º, ressalvadas as exceções legais, tem por marco temporal inicial a data de início de vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que, a teor de seu art. 11, consiste no dia 28/05/2020, data da publicação no Diário Oficial da União.

6. Em que pese a vedação genérica de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, estão autorizadas: a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; e e) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

7. As admissões e contratações de pessoal visando à reposição 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 não estão submetidas ao atendimento do requisito consistente em “não acarretar aumento de despesa”. Apenas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento subordinam-se à verificação de que não ocasionam aumento de despesas, estando impedidas pela Lei quando onerarem os cofres públicos.

8. A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente rememorar, porém, que o vocábulo “reposição” encerra a ideia de “repor” ou “pôr de novo”, de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos.

9. Não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

10. Anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação. Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 1º/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e se encerra em 31/12/2021 não pode ser considerado para fins de aquisição de referidos direitos.

11. Não se enquadram na vedação do inciso IX do art. do art. 8º, v.g., promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e condicionam a aquisição do direito, também, ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações. Por outro lado, progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal.

12. A Lei Complementar nº 173/2020 não proíbe a concessão do abono de permanência, visto que a parte final da proibição do inciso IX do art. 8º aduz “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

13. Com relação aos concursos públicos que já foram autorizados, deve a Administração reavaliar o ato autorizativo publicado e, uma vez em dúvida sobre a sua conformidade com a Lei Complementar nº 173/2020, republicá-lo para deixar claramente estabelecida a restrição do certame à reposição de cargos efetivos vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

14. Novos concursos públicos podem ser autorizados apenas para a reposição de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e

promoção.

15. É juridicamente viável o prosseguimento dos concursos públicos em andamento, que demandarão, se for o caso, adaptação do edital à restrição do inciso V c/c inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, para excluir, das vagas previstas, aquelas destinadas ao provimento de cargos nunca antes preenchidos, circunscrevendo-as às reposições de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

16. Com relação aos concursos públicos já ultimados e homologados, nas hipóteses em que o edital previu vagas para primeiro provimento de cargos públicos (cargos nunca ocupados), recomenda-se que a Administração, com fundamento na vedação do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e na RE 598099, abstenha-se de efetuar a nomeação de candidatas aprovadas para preenchimento desses cargos públicos nunca providos, restando a possibilidade de nomeação para reposição de cargos que se tornaram vagos ou que vierem a vagar por consequência de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

17. A suspensão do prazo de validade dos concursos públicos estabelecida pelo art. 10 da Lei Complementar nº 173/2020 tem aplicabilidade restrita aos concursos da esfera federal”.

04. Sobreveio, então, a Decisão TCDF nº 3.715/2020, em que se decidiu o seguinte (Doc. 47100681):

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CLDF (e-doc 18336A88-c), uma vez que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal; II – considerando a necessidade de dar fiel cumprimento à LC nº 173/2020, ao menos até que sobrevenha o julgamento das ADIs 6447 e 6450, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que tratam da constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da mencionada lei complementar, em especial quanto à sua aplicabilidade nos demais Poderes e entes federativos, incluindo o Distrito Federal, responder ao consulente o que se segue: 1) relativamente ao inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020: a) não estão vedadas, em respeito à coisa julgada, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, as concessões de quaisquer vantagens decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior a 28/05/2020; b) o direito adquirido condicionado também há de ser preservado. Assim, mesmo que o adimplemento da condição se tenha dado já na vigência da LC nº 173/2020, essa situação não será alcançada pelas proibições constantes do referido dispositivo, salvo se se tratar de umas das concessões previstas no inciso IX do mesmo art. 8º; c) não estão proibidas as concessões de vantagens de caráter indenizatório, assistencial, periódico ou eventual, além daquelas relativas às peculiaridades do trabalho, em especial as de envergadura constitucional; d) as verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude de demissão, exoneração ou aposentadoria, assim como a implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, desde que previstas em legislação anterior à LC nº 173/2020, não se encontram entre as proibições do dispositivo em evidência; 2) relativamente ao inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, analisado a ‘contrario sensu’, é possível extrair que: a) estão autorizadas: a.1) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesa; a.2) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a.3) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do ‘caput’ do art. 37 da Constituição Federal; a.4) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; a.5) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; a.6) as admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (§ 1º do art. 8º); b) estão vedadas as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, haja vista a utilização do termo “reposição”, que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição; 3) o inciso VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de vantagens e benefícios de quaisquer naturezas, remuneratórias ou não, exceto se se tratar de verbas destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (exceção prevista no § 5º do citado artigo); 4) relativamente ao inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020: a) fica suspensa, no âmbito do Distrito Federal, a contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão de adicional por tempo de serviço e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço; b) tendo em conta o disposto no inciso VI, parte final, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, bem como que a Lei Complementar nº 952/2019-DF foi editada em data anterior à decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia COVID-19, é admitida a contagem do referido período para fins de concessão de licença-prêmio, sendo vedada, todavia, a conversão em pecúnia da respectiva parcela, o que poderá ocorrer a partir de 01 de janeiro de 2022; c) a suspensão a que se refere à alínea ‘a’ não interfere no cômputo do referido período para aposentadoria e quaisquer outros fins que não aumentem a despesa com pessoal, nos termos da alínea ‘e’ deste subitem; d) estão permitidas as concessões de progressões e promoções, uma vez que esses institutos não se equivalem aos outros quatro mencionados no dispositivo (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio); e) a expressão ‘a quaisquer outros fins’, empregada no fim do dispositivo, permite, a título de exemplo, contemplar os institutos do estágio probatório, da estabilidade, da disponibilidade, do efetivo exercício, do abono de permanência, etc.; f) em regra, é possível a concessão da licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019, haja vista que se trata de instituto que não aumenta a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço; g) como exceção à regra estabelecida na alínea ‘f’, acima, fica vedado o cômputo do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão da licença-servidor nas hipóteses arroladas

no art. 142 da LC nº 840/2011, uma vez que, nos casos ali previstos, haverá, sem dúvida, incremento da despesa de pessoal; III – deliberar no sentido de que: 1) a vedação disposta no inciso V do artigo 8º da LC nº 173/2020 refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados; 2) a vedação a que se refere o item 1 não inibe a realização de certames para as reposições das vacâncias dos cargos efetivos ou vitalícios, por força do inciso IV do artigo 8º do mesmo diploma legal; 3) o artigo 10 da LC nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal; IV – dar ciência desta decisão a todos os órgãos e entidades do Distrito Federal, alertando-os de que o cenário atual exige dos gestores públicos, mais do que nunca, responsabilidade fiscal, ética, probidade e transparência nos gastos públicos, notadamente, nos de pessoal; V – autorizar o arquivamento do feito”.

05. Assim, “considerando essa manifestação superveniente do TCDF – órgão de controle externo ao qual compete, constitucionalmente, a fiscalização financeira, orçamentária e contábil da administração, além de outras especificidades – e buscando uma eventual uniformidade ao tratamento do tema, no intuito de conferir maior segurança jurídica à atuação do gestor”, entendeu-se pertinente a nova apreciação da matéria pela PGDF, “a fim de identificar eventuais orientações divergentes e, se for o caso, rever o posicionamento alcançado no citado opinativo” (Doc. 47206848). Na oportunidade, destacou-se, em especial, “a possibilidade de haver divergência em relação aos seguintes tópicos, os quais devem ser abordados na nova manifestação: (i) possibilidade de cômputo do tempo para aquisição de licença-prêmio e/ou licença-servidor; (ii) possibilidade de cômputo do tempo para progressões e promoções e critérios a serem considerados; (iii) eventual diferença de tratamento fundamentada na natureza da parcela a ser paga – se indenizatória ou remuneratória – considerando as restrições impostas pela norma”. Anotou-se, ainda, que tais temas não seriam exaustivos, “cabendo ao eminente parecerista manifestar-se sobre quaisquer outros aspectos que considere relevantes a partir da análise da decisão emanada pelo TCDF, podendo ainda utilizar como subsídio para estudo os demais documentos produzidos no âmbito do Processo 00600-00003379/2020-93-e, no qual fora emitida referida decisão”. Os autos foram, então, distribuídos a este Procurador, em substituição ao i. Procurador Antonio Carlos Alencar Carvalho.

06. Após, foi recomendada a “avaliação de eventual necessidade de adequação das orientações contidas no item II.6, do Parecer Referencial n. 08/2020-PGDF/PGCONS ou, se for o caso, indicar a necessidade de impugnação à r. Decisão TCDF n. 3715/2020” (Docs. 47504513 e 47504841, Processo nº 00020-00032417/2020-19). Isso porque, segundo consta da manifestação, “a interpretação adotada por essa d. PGDF, aparentemente, fixa parâmetros mais restritivos em relação à interpretação do art. 8º, da LCp 173/2020, ao estabelecer a necessidade de avaliar o elemento subjetivo (discricionariedade) na instituição dos direitos consagrados em legislações anteriores cujos fatos geradores venham a se concretizar já sob a vigência da LCp 173/2020 (item II.6, do Parecer Referencial n. 08/2020-PGDF/PGCONS)”.

07. É o relatório. Segue a fundamentação.

FUNDAMENTAÇÃO

08. Como se pode notar, a consulta visa a perquirir se seria o caso de se revisitar o Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS, tendo em vista a superveniência da Decisão TCDF nº 3.715/2020, que teria chegado a conclusões diversas em relação às disposições contidas no art. 8º da Lei Complementar federal nº 173, de 2020, verbis:

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

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

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

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

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

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

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

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo ao tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

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

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

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

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

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO)."

09. Para facilitar o exame, cumpre apresentar um quadro comparativo das conclusões contidas em cada uma dessas manifestações:

Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS	Decisão TCDF nº 3.715/2020
<p>"As proibições de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como de criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive as de cunho indenizatório, aos membros de Poder, ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares (e respectivos dependentes) iniciam-se em 28/05/2020 – data de início de vigência da Lei Complementar nº 173/2020 – e se estendem até 31/12/2021, ressalvados os benefícios garantidos por sentença judicial transitada em julgado e concedidos por determinação legal anterior a 28/05/2020".</p> <p>"[...] para a caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens elencadas nos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, entende-se suficiente que a 'determinação legal' seja anterior à vigência da Lei Complementar em tela, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário".</p> <p>Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade).</p>	<p>"[...] relativamente ao inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020:</p> <p>a) não estão vedadas, em respeito à coisa julgada, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, as concessões de quaisquer vantagens decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior a 28/05/2020;</p> <p>b) o direito adquirido condicionado também há de ser preservado. Assim, mesmo que o adimplemento da condição se tenha dado já na vigência da LC nº 173/2020, essa situação não será alcançada pelas proibições constantes do referido dispositivo, salvo se se tratar de umas das concessões previstas no inciso IX do mesmo art. 8º;</p> <p>c) não estão proibidas as concessões de vantagens de caráter indenizatório, assistencial, periódico ou eventual, além daquelas relativas às peculiaridades do trabalho, em especial as de envergadura constitucional;</p> <p>d) as verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude de demissão, exoneração ou aposentadoria, assim como a implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, desde que previstas em legislação anterior à LC nº 173/2020, não se encontram entre as proibições do dispositivo em evidência;</p>
<p>"Nesse diapasão, em que pese a vedação genérica de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, estão autorizadas: a) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; e) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.</p> <p>Impende elucidar, nesse passo, que as admissões e contratações de pessoal visando à reposição 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 não estão submetidas ao atendimento do requisito consistente em 'não acarretar aumento de despesa'. Apenas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento subordinam-se à verificação de que não ocasionam aumento de despesas, estando impedidas pela Lei quando onerarem os cofres públicos".</p> <p>"A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente lembrar, porém, que o vocábulo "reposição" encerra a ideia de "repor" ou "pôr de novo", de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos".</p> <p>"Não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.</p>	<p>"2) relativamente ao inciso IV do artigo 8º da LC nº 173/2020, analisado a 'contrário sensu', é possível extrair que: a) estão autorizadas: a.1) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesa; a.2) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a.3) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do 'caput' do art. 37 da Constituição Federal; a.4) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; a.5) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; a.6) as admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (§ 1º do art. 8º); b) estão vedadas as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, haja vista a utilização do termo "reposição", que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição;</p>
<p>"[...] a proibição do inciso VI do art. 8º – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório – não abarca benefícios porventura direcionados aos profissionais de saúde e de assistência social especialmente relacionados a medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 e desde que sua vigência e efeitos não ultrapassem a duração do estado de calamidade pública, ex vi do §5º do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020".</p>	<p>3) o inciso VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de vantagens e benefícios de quaisquer naturezas, remuneratórias ou não, exceto se se tratar de verbas destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (exceção prevista no § 5º do citado artigo);</p>
<p>"10. Anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, cujos requisitos temporais para aquisição do direito se completaram até 27/05/2020 (véspera do início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020), não encontram no inciso IX do art. 8º da Lei óbice a sua implementação.</p> <p>Por outro lado, períodos não completados devem ser contados até 27/05/2020 e retomados em 01/01/2022, de modo que o interregno que principia em 28/05/2020 e se encerra em 31/12/2021 não pode ser considerado para fins de aquisição de referidos direitos.</p> <p>11. Não se enquadram na vedação do inciso IX do art. do art. 8º, v.g., promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e condicionam a aquisição do direito, também, ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações.</p> <p>Por outro lado, progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal.</p> <p>12. A Lei Complementar nº 173/2020 não proíbe a concessão do abono de permanência, visto que a parte final da proibição do inciso IX do art. 8º aduz "sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins".</p>	<p>4) relativamente ao inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020:</p> <p>a) fica suspensa, no âmbito do Distrito Federal, a contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão de adicional por tempo de serviço e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço;</p> <p>b) tendo em conta o disposto no inciso VI, parte final, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, bem como que a Lei Complementar nº 952/2019-DF foi editada em data anterior à decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia COVID-19, é admitida a contagem do referido período para fins de concessão de licença-prêmio, sendo vedada, todavia, a conversão em pecúnia da respectiva parcela, o que poderá ocorrer a partir de 01 de janeiro de 2022;</p> <p>c) a suspensão a que se refere à alínea "a" não interfere no cômputo do referido período para aposentadoria e quaisquer outros fins que não aumentem a despesa com pessoal, nos termos da alínea "e" deste subitem;</p> <p>d) estão permitidas as concessões de progressões e promoções, uma vez que esses institutos não se equivalem aos outros quatro mencionados no dispositivo (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio);</p> <p>e) a expressão 'a quaisquer outros fins', empregada no fim do dispositivo, permite, a título de exemplo, contemplar os institutos do estágio probatório, da estabilidade, da disponibilidade, do efetivo exercício, do abono de permanência, etc.;</p> <p>f) em regra, é possível a concessão da licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019, haja vista que se trata de instituto que não aumenta a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;</p> <p>g) como exceção à regra estabelecida na alínea 'f', acima, fica vedado o cômputo do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão da licença-servidor nas hipóteses arroladas no art. 142 da LC nº 840/2011, uma vez que, nos casos ali previstos, haverá, sem dúvida, incremento da despesa de pessoal;</p>
<p>13. Com relação aos concursos públicos que já foram autorizados, deve a Administração reavaliar o ato autorizativo publicado e, uma vez em dúvida sobre a sua conformidade com a Lei Complementar nº 173/2020, republicá-lo para deixar claramente estabelecida a restrição do certame à reposição de cargos efetivos vagos ou que vierem a</p>	

vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

14. Novos concursos públicos podem ser

autorizados apenas para a reposição de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

15. É juridicamente viável o prosseguimento dos concursos públicos em andamento, que demandarão, se for o caso, adaptação do edital à restrição do inciso V c/c inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, para excluir, das vagas previstas, aquelas destinadas ao provimento de cargos nunca antes preenchidos, circunscrevendo-as às reposições de cargos efetivos e vitalícios vagos ou que vierem a vagar em razão de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

16. Com relação aos concursos públicos já ultimados e homologados, nas hipóteses em que o edital previu vagas para primeiro provimento de cargos públicos (cargos nunca ocupados), recomenda-se que a Administração, com fundamento na vedação do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e no RE 598099, abstenha-se de efetuar a nomeação de candidatos aprovados para preenchimento desses cargos públicos nunca providos, restando a possibilidade de nomeação para reposição de cargos que se tornaram vagos ou que vierem a vagar por consequência de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção.

17. A suspensão do prazo de validade dos concursos públicos estabelecida pelo art. 10 da Lei Complementar nº 173/2020 tem aplicabilidade restrita aos concursos da esfera federal. (grifou-se)

1) a vedação disposta no inciso V do artigo 8º da LC nº 173/2020 refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados;

2) a vedação a que se refere o item 1 não inibe a realização de certames para as reposições das vacâncias dos cargos efetivos ou vitalícios, por força do inciso IV do artigo 8º do mesmo diploma legal;

3) o artigo 10 da LC nº 173/2020 não se aplica ao Distrito Federal;" (grifou-se)

10. Como se pode ver, em relação ao inciso I do art. 8º supra, as manifestações coincidem no sentido de que a vedação de concessão de vantagens, aumentos, reajustes e adequação de remuneração tem início em 28/05/2020 (data da entrada em vigor da norma), salvo se decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou, ainda, de determinação legal anterior a 28/05/2020 (sendo irrelevante, para esse efeito, a data da ocorrência do fato gerador do benefício, em razão do direito adquirido). Exceções essas que não se aplicam, contudo, caso se amoldem à proibição veiculada no inciso IX do art. 8º supra.

11. No ponto, cumpre, contudo, verificar que a Decisão TCDF nº 3.715/2020 enumera outras exceções à aplicação desse dispositivo, não cogitadas expressamente no Parecer Referencial nº 8/2020, que são as seguintes:

- as concessões de vantagens de caráter indenizatório, assistencial, periódico ou eventual, além daquelas relativas às peculiaridades do trabalho, em especial as de envergadura constitucional; e

- as verbas decorrentes de acertos financeiros em virtude de demissão, exoneração ou aposentadoria, assim como a implementação de eventuais parcelas de aumento anteriormente aprovado, desde que previstas em legislação anterior à LC nº 173/2020.

12. De fato, em relação às vantagens de caráter indenizatório, "tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação", e assistencial, "tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros semelhantes", não há óbice à sua concessão, se decorrentes de determinação legal anterior à calamidade. O que não pode a Administração, por óbvio, é, durante esse lapso temporal, criar novas vantagens dessa natureza ou, ainda, majorá-las (inciso VI do art. 8º).

13. Do mesmo modo, as verbas decorrentes de acertos financeiros e a implementação de aumentos em razão de determinação legal anterior à LC nº 173/2020 também estão incluídas na exceção prevista na parte final desse dispositivo.

14. Novamente, ao interpretarem o inciso IV do art. 8º supra, as manifestações são no mesmo sentido, isto é, de que "estão autorizadas: a.1) as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, bem como os rearranjos eventualmente necessários a fim de acompanhar a dinâmica da Administração Pública e da prestação do serviço público, desde que tais medidas não acarretem aumento de despesa; a.2) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a.3) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do "caput" do art. 37 da Constituição Federal; a.4) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; a.5) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares"; e "estão vedadas as nomeações para o primeiro provimento de cargo público (seja efetivo, vitalício ou de livre provimento), isto é, aquele que foi criado e nunca provido, haja vista a utilização do termo 'reposição', que indica a ideia de recompor ou restaurar uma condição".

15. Na Decisão TCDF nº 3.715/2020, houve apenas um acréscimo em relação ao opinativo desta Casa: consta, expressamente, que também são autorizadas as admissões e contratações relacionadas às medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, na forma prevista no § 1º do art. 8º supra.

16. Quanto ao inciso VI do art. 8º, ambas as manifestações são no sentido de que "o inciso VI do artigo 8º da LC nº 173/2020 proíbe a criação ou majoração de vantagens e benefícios de quaisquer naturezas, remuneratórias ou não, exceto se se tratar de verbas destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionadas a medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (exceção prevista no § 5º do citado artigo)".

17. Embora não mencionado na Decisão TCDF nº 3.715/2020, não está proibida a criação ou majoração de vantagens e benefícios de qualquer natureza, previstos no inciso VI, decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior a 28/05/2020, tal como dito em relação ao inciso I.

18. Por outro lado, quanto ao quarto ponto, ou seja, ao inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020, houve divergência entre o parecer referencial e a decisão.

19. Embora as duas manifestações sejam no sentido de que, por força desse dispositivo, os períodos aquisitivos necessários exclusivamente para os benefícios que menciona expressamente deverão ser suspensos entre 28/05/2020 e 31/12/2021, há dissenso em relação ao alcance da expressão "outros mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço".

20. No Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS, entendeu-se que estariam incluídas, na vedação legal, as progressões automáticas, "condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício". Ademais, não se apreciou, pontualmente, a aplicação dessa vedação à licença-servidor, incluída pela LC nº 952, de 2019.

21. De outra parte, o TCDF se manifestou no sentido de que (i) "estão permitidas as concessões de progressões e promoções, uma vez que esses institutos não se equivalem aos outros quatro mencionados no dispositivo (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio)"; (ii) é possível o cômputo do período para fins de licença-prêmio, tendo em vista que a LC nº 952/2019 teria sido editada em data anterior à decretação da calamidade, sendo vedada, contudo, a conversão em pecúnia da respectiva parcela antes de 01/01/2020; (iii) é possível a concessão de licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019, "haja vista que se trata de instituto que não aumenta a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço", ficando, contudo, "vedado o cômputo do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão da licença-servidor nas hipóteses arroladas no art. 142 da LC nº 840/2011, uma vez que, nos casos ali previstos, haverá, sem dúvida, incremento da despesa de pessoal". Em relação a esses pontos, confirmam-se excertos do voto condutor da decisão, da lavra do Conselheiro Paulo Tadeu:

"Quarto ponto: inciso IX do artigo 8º da LC nº 173/2020.

Por expressa previsão, está proibida, no âmbito do Distrito Federal, a contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão de adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes que

auumentem a despesa com pessoal em decorrência unicamente da aquisição de determinado tempo de serviço.

Noutra senda, também por expressa previsão, a proibição não inibe o cômputo do referido período para aposentadoria e quaisquer outros fins que não aumentem a despesa com pessoal.

Neste ponto, surgem as principais discordâncias entre os entendimentos trazidos aos autos até o momento.

A Sefipe e o MPJTCDF, diferentemente da PGDF, não incluem a progressão e a promoção funcional entre as concessões proibidas pelo dispositivo.

As duas posições, embora antagônicas, são bem defensáveis.

Pendo-me, todavia, para a posição da Unidade Técnica desta Casa, que, como dito, contou com o endosso do Parquet. Explico.

Além das ótimas considerações a respeito deste assunto, especialmente do Parquet, chamo a atenção para os termos 'exclusivamente' e 'demais mecanismos equivalentes' a anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio, empregados no dispositivo

14. Ora, parece-me que o termo exclusivamente, ainda que se contraponha a ideia de 'demais mecanismos equivalentes', restringe o alcance da proibição que se quis propagar, isto é, somente permite elastecer as proibições para os demais mecanismos que se equivalham, verdadeiramente, aos quatro institutos ali destacados (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio).

Se assim o é, resta claro que as progressões e promoções, institutos que em muito se distanciam daqueles outros quatro mencionados, não estariam vedadas pelo dispositivo.

(...)

No auge da dúvida, assim, aparece a licença-servidor: estaria esse instituto entre as concessões vedadas pela parte inicial do dispositivo?

Paradoxalmente, a resposta, para mim, é sim e não. Antes, contudo, convém lembrar que, neste particular, a Sefipe destoa da PGDF e do MPJTCDF. Aquela entende que a fruição do tempo para a concessão da licença-servidor continua normal; estes, contrariamente, que o período de 28/05/2020 a 31/12/2021 não poderia ser levado em consideração para esse fim.

A razão me parece, como regra, com a Sefipe. Embora se possa, inegavelmente, encontrar pontos de congruência entre a licença-servidor e a licença-prêmio, não me parece acertado tê-las por equivalentes, principalmente quando se tem como meta inibir o aumento de despesa com pessoal. Aqui, convém repisar o que disse o Corpo Técnico:

'55. Ademais, entende-se que tal vedação tampouco se aplica à licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019 em substituição à licença-prêmio, tendo em vista não ser mecanismo que aumenta a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, por se tratar de mero afastamento remunerado que não permite a acumulação de períodos ou sua conversão em pecúnia, nos termos do artigo 139, § 1º, da LC nº 840/2011, em sua nova redação, nos moldes da licença-capacitação prevista na esfera federal.'

Assim, não se sustenta, por exemplo, a alegação do Parquet de que "Apesar de não haver incremento de despesa, fato é que haverá o pagamento da remuneração do servidor sem a contraprestação laboral, com aquisição do direito em período cuja essência da norma (e sua literalidade, apesar de dúvida) proíbe". Se levássemos a cabo este pensamento, chegaríamos a impensável proibição de se conceder férias no período questionado.

Por outro lado, como exceção, tenho que o cômputo do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de concessão da licença-servidor não será devida nas hipóteses arroladas no art. 142 da LC nº 840/2011. Isso porque, nesses casos, haverá, sem dúvida, incremento da despesa de pessoal, o que tornaria a concessão de licença-servidor equivalente à da licença-prêmio, que foi expressamente vedada no dispositivo de que ora se cuida".

22. Com todas as vênias, em relação à progressão automática, entende-se que, apesar de serem razoáveis as duas interpretações possíveis, a orientação adotada no Parecer Referencial nº 8/2020 deveria prevalecer.

23. É que, sem quebra de reverência, ao contrário do cogitado pelo TCDF, a norma não visa ao elasticamento das proibições para mecanismos que se equivalessem, verdadeiramente, aos quatro institutos ali destacados (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio). O que se pretende, na realidade, é impedir a outorga de vantagens que acarretem aumento de despesas unicamente em razão do decurso do tempo ("aquisição de determinado tempo de serviço"). Daí ter a PGDF sustentado que "progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal".

24. Já em relação à licença-servidor e à licença-prêmio, muito embora não especificamente abordadas no Parecer Referencial nº 8/2020, cumpre, uma vez mais, discordar, com a devida vênias, das conclusões obtidas pelo TCDF.

25. Primeiro, o fato de a LC distrital nº 952/2019, que instituiu a licença-servidor e estabeleceu a possibilidade de o servidor integralizar o quinquênio em andamento e gozar ou converter em pecúnia licença-prêmio por assiduidade, não tem qualquer influência para o deslinde do caso.

26. Primeiro, porque o inciso IX do art. 8º, ao contrário dos seus incisos I e VI, não ressalva a "determinação legal anterior à calamidade". Daí terem a PGDF e o TCDF, quando da interpretação desses dispositivos, estimado inviável se invocar direito adquirido em relação às concessões previstas no inciso IX do mesmo art. 8º.

27. Segundo, pois a LC federal nº 173, de 2020, estabeleceu, expressamente, a suspensão do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de licença-prêmio.

28. Da mesma forma, entende-se que a suspensão do período aquisitivo, determinada pelo inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020, também se aplica à licença-servidor, prevista na LC nº 952/2019. É que, embora existam algumas diferenças em relação à licença-prêmio (p. e., vedação à acumulação), em ambos há o afastamento do servidor, sem prejuízo da sua remuneração, pelo simples decurso do tempo. Daí se considerar que, sendo idêntico o raciocínio aplicável à licença-prêmio, não há razão suficiente para afastar a incidência desse dispositivo no que toca à licença-servidor.

29. No mais, as duas manifestações são dissonantes quanto ao quinto ponto, isto é, sobre se a vedação do inciso V do art. 8º da LC nº 173/2020 alcança os concursos já homologados.

30. Enquanto a PGDF entende que, “com relação aos concursos públicos já ultimadas e homologadas, nas hipóteses em que o edital previu vagas para primeiro provimento de cargos públicos (cargos nunca ocupados), recomenda-se que a Administração, com fundamento na vedação do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e no RE 598099, abstenha-se de efetuar a nomeação de candidatas aprovadas para preenchimento desses cargos públicos nunca providos, restando a possibilidade de nomeação para reposição de cargos que se tomaram vagos ou que vierem a vagar por consequência de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, outras hipóteses de perda do cargo previstas constitucionalmente, posse em cargo inacumulável e promoção”, o TCDF assenta que “a vedação disposta no inciso V do artigo 8º da LC nº 173/2020 refere-se à realização de novos concursos públicos, não afetando os já homologados”.

31. Mais uma vez, a orientação do Parecer Referencial nº 8/2020 deveria prevalecer, haja vista a “excepcionalidade da restrição legal imposta num contexto de calamidade pública instalada de extrema gravidade”, a ensejar a aplicação do entendimento adotado pelo STF em sede de repercussão geral (RE 598.099), no sentido de que:

“(…) III. SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. Quando afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de situações excepcionalíssimas que justifiquem soluções diferenciadas, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: a) Superveniência: os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente posteriores à publicação do edital do certame público; b) Imprevisibilidade: a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; c) Gravidade: os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; d) Necessidade: a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário (...)” (RE 598099-RG, Ministro Gilmar Mendes, DJ de 03/10/2011).

32. Nota-se, portanto, que a pandemia do Coronavírus preenche os requisitos elencados pela jurisprudência do STF (superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade) como hábeis a justificar, de forma motivada, eventual recusa à nomeação de candidato aprovado dentro do número de vagas.

33. Nada obstante essas considerações, entende-se que a multicitada decisão da Corte de Contas distrital, em matéria de sua competência, deve ser observada, impondo-se, destarte, a alteração do Parecer Referencial nº 8/2020-PGCONS/PGDF, para se adequar os pontos discordantes acima explicitados e se acrescentar as observações dela constantes (que não foram abordadas no opinativo).

34. Todavia, por se estimar correta a orientação adotada no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS especificamente em relação às questões discordantes, sugere-se sejam adotadas, nesses específicos pontos, medidas tendentes à reversão da Decisão TCDF nº 3.715/2020.

35. Por fim, em atenção à dúvida constante do despacho proferido no Processo nº 00020-00032417/2020-19, cumpre verificar que esta Casa, no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS, entendeu que:

“Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade)” – grifou-se –

36. Do voto condutor da Decisão nº 3.715/2020 se extrai que o TCDF chegou à conclusão idêntica:

“Neste último aspecto (determinação legal anterior a 28/05/2020), chamo a atenção de que, no meu entendimento, o direito adquirido condicionado também há de ser preservado. Assim, mesmo que o adimplemento da condição se tenha dado já na vigência da LC nº 173/2020, quer me parecer que essa situação não será alcançada pelas proibições constantes do referido dispositivo (inciso I), salvo se se tratar de umas das concessões previstas no inciso IX12 do mesmo art. 8º.

Aliás, essa conclusão foi muito bem alcançada pela PGDF, ao se manifestar sobre a aplicação da mencionada lei no âmbito do Poder Executivo distrital, nestes termos:

3. Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade).”

37. Como se pode ver, não houve adoção de parâmetros mais restritivos pela PGDF no item II.6 do seu parecer referencial, não havendo necessidade de alteração do opinativo ou de impugnação à decisão do TCDF quanto a esse ponto.

CONCLUSÃO

I – Em relação à aplicação do inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020 à progressão automática, entende-se que a orientação adotada por esta Casa no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS deveria prevalecer em relação à constante da Decisão TCDF nº 3.715/2020. É que esse dispositivo visa, na realidade, a impedir a outorga de vantagens que acarretem aumento de despesas unicamente em razão do decurso do tempo ("aquisição de determinado tempo de serviço"), que é o caso da progressão automática.

II – Quanto à aplicação do art. 8º, V, da LC nº 173/2020, aos concursos homologados, entende-se igualmente mais adequada a orientação exarada no Parecer Referencial nº 8/2020, haja vista que a "excepcionalidade da restrição legal imposta num contexto de calamidade pública instalada de extrema gravidade" permite a recusa justificada da Administração à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas (RE 598.099-RG).

III – Em relação à licença-servidor e à licença-prêmio, discorda-se, uma vez mais, da conclusão obtida na Decisão TCDF nº 3.715/2020, por se entender que tais benefícios estão enquadrados na vedação ao cômputo de tempo prevista no inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020.

IV – Nada obstante essas considerações, entende-se que a Decisão TCDF nº 3.715/2020, proferida em matéria de sua competência, deve ser observada, enquanto não revertida, impondo-se, assim, a alteração do Parecer Referencial nº 8/2020-PGCONS/PGDF, para se adequar os pontos discordantes acima explicitados e se acrescentar as observações dela constantes (que não foram abordadas no opinativo).

V – Todavia, por se estimar correta a orientação adotada no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS especificamente em relação às questões discordantes, sugere-se sejam adotadas, nesses específicos pontos, medidas tendentes à reversão da Decisão TCDF nº 3.715/2020.

VI – Quanto ao item II.6 do parecer referencial, entende-se que não há necessidade de alteração do opinativo ou de impugnação à Decisão TCDF nº 3.715/2020 quanto ao ponto, eis que a PGDF e o TCDF se manifestaram no mesmo sentido.

Brasília, 08 de outubro de 2020

Carlos Mário da Silva Velloso Filho
Subprocurador-Geral do Distrito Federal

E também de que a suspensão não interfere no cômputo do período para aposentadoria e quaisquer outros fins, o que contemplaria o abono de permanência, tendo em vista a parte final do dispositivo ("sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins").



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO FILHO** - Matr.0028820-9, Procurador(a) do Distrito Federal, em 08/10/2020, às 19:47, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= 48708755 código CRC= E07F5D97.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSOS N°: 00020-00019916/2020-11 e 00020-00032417/2020-19

MATÉRIA: Pessoal

APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 14/2020-PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho.

Ressalte-se, apenas, que, em conformidade e nos termos do opinativo, nos identificados pontos de divergência entre o Parecer Referencial nº 08/2020 desta PGDF e a Decisão nº 3.715/2020 do e. TCDF, esta última deve ser observada, mercê do caráter normativo de que se reveste (§2º do inciso XV do art. 1º da Lei Complementar Distrital nº 01/1994), até que, eventualmente, sobrevenha a sua modificação, invalidação ou reforma, seja no âmbito da própria Corte de Contas, seja judicialmente.

HUGO DE PONTES CEZARIO
Procurador-Chefe (em substituição)

De acordo.

Comunique-se à Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, sendo pertinente o conhecimento desta manifestação por aquela unidade.

Expeça-se circular às Secretarias e entidades da administração distrital, para divulgação do entendimento veiculado neste opinativo, o qual deverá ser utilizado como parâmetro para análise de questões que tratem o objeto nele abordado, nos termos do art. 9º da Portaria PGDF nº 115/2020.

Solicito à DIGAB/PGDF que providencie junto à Assessoria de Comunicação, pelos meios próprios, a publicação deste parecer referencial no sítio eletrônico da PGDF.

Paralelamente, dê-se ciência do parecer (e despachos de aprovação) à PROSUP nos autos do processo nº 00020-00032417/2020-19, para que, no âmbito de suas competências, avalie a viabilidade e pertinência de adoção de medidas tendentes à modificação da Decisão TCDF nº 3.715/2020, nos pontos em que diverge das conclusões exaradas no Parecer Referencial nº 8/2020-PGDF/PGCONS, os quais foram elencados no Parecer Referencial nº 14/2020-PGDF/PGCONS.

SARAH GUIMARÃES DE MATOS
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Chefe-Substituto(a)**, em 15/10/2020, às 11:17, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 15/10/2020, às 14:30, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=48794096)
verificador= **48794096** código CRC= **4B4E15C9**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00019916/2020-11

Doc. SEI/GDF 48794096