



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 003/2021

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça que subscreve, no uso de suas atribuições institucionais, com fundamento nos arts. 127 e 129 da Constituição da República, 26 e 27 da Lei 8.625/1993 e na Resolução n.º 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público; e

CONSIDERANDO que tramita nesta Promotoria de Justiça, com atribuições na área do Patrimônio Público, o Inquérito Civil n.º MPPR-0072.21.000078-1, que tem por objeto: *“Apurar eventual existência de vício na Lei Municipal n.º 2849/2021, a qual criou 01 (um) cargo comissionado de Vice-Presidente do SAMAE de Jaguariaíva.”*

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de Jaguariaíva aprovou o Projeto de Lei n.º 18/2021 e a Prefeita de Jaguariaíva sancionou a Lei Municipal n.º 2849/2021, que tem por ementa: *“Dispõe sobre a criação do cargo de vice-presidente do SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto e dá outras providências.”*

CONSIDERANDO que o projeto de lei aprovado pelo Poder Executivo Municipal se mostra eivado de vício, tendo em vista que cria cargo comissionado em plena vigência da Lei Complementar n.º 173/2020, notadamente em virtude da existência de vedação expressa à criação de cargos que implique aumento de despesa (art. 8º, inciso II).

CONSIDERANDO que a Lei Complementar n.º 173/2020, em seu art. 8º, impôs, até dia 31 de dezembro de 2021, diversas proibições aos entes federativos afetados pela pandemia de Covid-19, resultando em impacto na atividade administrativa, especialmente da gestão de pessoal. Eis os seus termos com destaques:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

31 de dezembro de 2021, de:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

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).

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 173/2020, no seu art. 7º, promoveu alterações significativas no art. 21 Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

CONSIDERANDO que a alegada inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020, foi afastada pelo STF no julgamento da ADI 6442, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cuja ementa transcreve-se adiante:

AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.

2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.

3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo.

4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.

5. *Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.*

6. *A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.*

7. *Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.*

8. *As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.*

9. *O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo.

10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo.

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno do STF, j. em 15.03.2021). – destacou-se.

CONSIDERANDO que não existe no processo legislativo que deu origem à Lei Municipal nº 2849/2021 nenhuma compensação para criação do referido cargo, não havendo sequer o imprescindível impacto financeiro com a criação de tal cargo comissionado, observando-se aqui as lições de Emerson Garcia¹:

*De modo mais objetivo, é possível afirmar que, **qualquer aumento de despesas com os ocupantes de cargos em comissão, deve ser justificado com uma reposição; na hipótese de serem praticados valores remuneratórios mais elevados quando da reposição, deve ser promovida a compensação com o não preenchimento ou a exoneração do ocupante de outro cargo, no mesmo valor.***

RESOLVE expedir a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** à Senhora Prefeita do Município de Jaguariaíva, **ALCIONE LEMOS**, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Jaguariaíva, **JOSÉ MARCOS PESSA FILHO**, e ao Senhor Presidente do SAMAE, **PEDRO LEOCÁDIO DELGADO**, para que promovam as medidas necessárias a fim de **REVOGAR** a Lei Municipal nº 2849/2021, bem como se abstenham imediatamente de aplicar o ato normativo em cheque (com preenchimento do cargo comissionado criado de forma ilegítima), sob pena de responsabilização pelos prejuízos aos cofres públicos decorrentes dessa inobservância aos preceitos legal e constitucional.

Acatando-se a presente recomendação, deve ela ser publicada no Diário

¹ Análise jurídica disponível em: <https://www.amperj.org/blog/artigo/a-lei-complementar-no-173-2020-o-programa-federativo-de-enfrentamento-ao-covid-19-e-os-seus-contornos-estruturais/>. Acesso em 05.04.2021



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE JAGUARIAÍVA

Oficial do Município de Jaguariaíva e no Portal da Transparência para conhecimento da população.

Adverte-se que o não acatamento das providências recomendadas dará ensejo à tomada de providências judiciais cabíveis tanto para a superação dos problemas apontados quanto para a responsabilização do agente público faltoso.

Fica assinalado o **prazo de 5 (cinco) dias**, considerando a recente aprovação da lei em comento e o iminente provimento do cargo em discussão, para que os destinatários da presente recomendação prestem informações das providências adotadas para seu atendimento.

Jaguariaíva, PR, 30 de abril de 2021.

GLADYSON SADAQ ISHIOKA

Promotor de Justiça