PARECER
426/2021

AUDIN
Auditoria Interna do
Ministério Público da União

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse
http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

PARECER AUDIN-MPU Nº 426/2021

Referência : **Despacho nº 9006/2021. PGEA nº 1.00.000.007149/2021-05.**

Assunto : **Orçamento. Primeiro provimento de funções de confiança previstos Lei nº 12.321/2010. Compensação de outros recursos orçamentários continuados de pessoal. Possibilidade. Autorização do Poder Legislativo em Lei Orçamentária Anual.**

Interessado : **Secretaria Geral. Ministério Público da União.**

O Senhor Secretário-Geral do Ministério Público da União em exercício, mediante o Despacho nº 9006/2021, submete o procedimento em epígrafe para apreciação quanto ao "atendimento à vedação de admissão de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa - artigo 8º, inciso IV da Lei Complementar nº 173", tendo em vista o disposto no PGEA em epígrafe, em especial o Parecer nº 287/2021/CONJUR (PGR-00188194/2021).

2. O referido Parecer da douta Consultoria Jurídica resume os principais elementos e argumentos constantes na farta instrução processual promovida pelas unidades administrativas envolvidas com a temática, sendo, portanto, pertinente trazer à baila os pontos relativos à consulta ora submetida à Audin-MPU para a contextualização necessária ao prosseguimento da análise:

> 1. Trata-se de requerimento apresentado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por meio do qual solicita autorização para ativação de funções de confiança criadas pela Lei nº 12.321/2010, com fundamento na Nota Técnica nº 3683/2017-MP, do antigo MPOG, por meio da utilização de recursos provenientes da economia obtida pelo órgão a partir de vacâncias de cargos públicos efetivos decorrentes de exoneração ou posse em outro cargo inacumulável, falecimento de servidores aposentados sem pensionistas, bem como de falecimento do último pensionista deixado pelo servidor.
>
> 2. Noticia a demandante que a NT nº 3683/2017-MP, do antigo MPOG, esclarece que a implementação de cargos em comissão, já criados por lei, para a nomeação de pessoas já investidas em cargo público efetivo não configura a criação de cargos, empregos e funções, haja vista que os cargos já foram criados anteriormente por ato legal. Informa, ainda, que a referida Nota Técnica esclarece que a situação em questão também não se apresenta como admissão ou contratação de pessoal, por tratar, em verdade, de nomeação de pessoas já pertencentes ao quadro de pessoal, afastando-se,

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

por conseguinte, da exigência contida no artigo 169 da Constituição Federal e, consequentemente, da necessidade de alteração do Anexo V da LOA.

3. Assim, a partir da manifestação acima referenciada, o MPDFT entende que*, ainda que não haja ingresso no Anexo V da LOA, é possível autorizar a implementação de cargos em comissão e funções de confiança, desde que sejam destinados exclusivamente a pessoas investidas em cargo público efetivo, observando-se ainda a disponibilidade orçamentária e financeira.*

4. Contudo, com o advento da Lei Complementar nº 173/2020, que trouxe diversas proibições aos Entes Públicos abrangidos pelo decreto de calamidade pública decorrente da pandemia deflagrada pelo novo coronavírus, surgiram alguns questionamentos acerca da possibilidade de implementação de funções de confiança enquanto vigente a referida norma.

5. Ainda segundo o MPDFT, a Secretaria de Gestão de Pessoas da Procuradoria Geral da República, ao analisar os impactos da Lei Complementar nº 173/2020 na efetivação de novas funções de confiança, entendeu ser possível essa implementação, desde que elas sejam ocupadas por servidores efetivos e que haja o cancelamento permanente de despesa derivada de lei ou ato normativo (Nota Técnica nº 42/2020/ASTECC/SGP).

6. Assim, com base na argumentação acima e considerando a existência de orçamento, decorrente do cancelamento de pensões e de aposentadoria (sem pensionista), e da vacância de cargos efetivos em virtude da exoneração de servidores, postula o MPDFT a autorização para a implementação de funções de confiança criadas pela Lei nº 12.321/2010.

7. A Secretaria de Gestão de Pessoas da Procuradoria Geral da República, ao analisar o pleito, entendeu tratar-se de criação de despesa de caráter continuado e, como tal, entendeu ser imprescindível analisar os seguintes itens:

a) inexistência de criação de cargo ou função que implique em aumento de despesa – art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020;

b) apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes – artigo 17, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) apresentação de demonstração de origem dos recursos para seu custeio – artigo 17, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) Atendimento à vedação de criação de despesa obrigatória de caráter continuado, cuja exceção é a implantação de medidas de compensação permanentes;

e) Atendimento à vedação de admissão de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesas – artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020.

8. No tocante ao item “a”, e com base na já referenciada NT nº 3683/2017-MP, do antigo MPOG, a SGP entendeu não se tratar propriamente de criação de cargos, empregos e funções, pois as que se busca implementar foram criadas pela Lei nº 12.321/2010.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

9. Em relação ao item "b" – estimativa de impacto orçamentário e financeiro, entendeu que houve tal informação, conforme manifestação referente ao PGEA nº 08191.108960/2020-81 (NU-CNM 20.04.3105.0000002/2021-70), na qual se noticia que o valor do impacto orçamentário anual da medida é de R$ 2.005.446,53 (dois milhões, cinco mil, quatrocentos e quarenta e seus reais e cinquenta e três centavos).

10. De igual sorte, quanto ao item"c", consistente na demonstração da origem dos recursos, informa ter havido o levantamento de economia de recursos no total de R$ 2.803.116,98 (dois milhões, oitocentos e três mil, cento e dezesseis reais e noventa e oito centavos), decorrente de vacâncias de cargos efetivos por posse em cargo inacumulável, falecimento sem pensionista e exoneração.

11. Assim, com base nas informações acima, concluiu a SGP que *no que tange aos aspectos financeiros e orçamentários, houve a apresentação da origem dos recursos para a implementação das funções de confiança descritas.*

12. Da mesma forma, a despeito de a efetivação das funções de confiança resultarem na implantação de despesas obrigatórias de caráter continuado, concluiu que houve a demonstração da compensação permanente dos recursos, mediante a utilização das verbas destinadas às pensões, aposentadorias e cargos efetivos vagos, restando, portanto, igualmente atendido o item "c". Ressalvou, contudo, que o MPDFT somente poderá repor os cargos decorrentes de posse inacumulável, falecimento de servidor e vacâncias já descritas a partir de recursos orçamentários solicitados por meio do Anexo V da LOA, no ano que se pretenda efetuar tais ingressos.

13. Já no caso de falecimento de pensionista, registrou não haver cargo vinculado, ante a inexistência de vínculo funcional, bem como destacou que o Tribunal de Contas da União, por meio de complementação ao ofício de requisição encaminhado em função do Processo 014133/2017-2, com o objetivo de avaliar a aplicação dos limites de gastos instituídos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, apontou duas novas possibilidades de reposição sem aumento de despesa de pessoal, quais sejam o falecimento de aposentados sem originar pensão e o falecimento/extinção do último dependente de pensão, a demonstrar a possibilidade de utilização de tal fonte de recursos para a implementação das funções de confiança.

14. Ainda sobre o ponto acima, reforçou manifestação do próprio MPDFT, no sentido de que a utilização de recursos provenientes do falecimento de pensionista e de servidor aposentado impacta nos limites de pessoal definidos pela LRF, mas, no entanto, que *eventual utilização do saldo orçamentário resultante do cancelamento da despesa não teria impacto significativo no limite de despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida estabelecida pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal,* estando, portanto, atendida também a exigência constante no item "d".

15. Contudo, em relação ao item "e", que trata da vedação de admissão de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesas, a SGP pontuou a existência de entendimento da Auditoria Interna do MPU – Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 832/2020 –, emitido em virtude da análise referente

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

ao remanejamento orçamentário de despesas discricionárias para despesas de pessoal, no intuito de implementar 45 (quarenta e cinco) cargos em comissão CC2.

16. Na referida manifestação, a AUDIN/MPU explicitou que, em razão de o MPU, exceto o MPDFT, ter ultrapassado o limite prudencial previsto na LRF, há que se observar as vedações estabelecidas no artigo 22 da referida lei, bem como aquelas insertas na LC nº 173/2020. Especificamente no tocante às restrições trazidas por esta Lei Complementar, entendeu-se haver vedação ao preenchimento de cargos em comissão ou funções de confiança que, a despeito de já criados por lei, não havia, até então, sido efetivadas, por não se tratar, em razão disso, de reposição de tais cargos e funções – exceção prevista na norma, mas sim de primeiro preenchimento dos mesmos.

17. Assim, com base na argumentação acima, a AUDIN/MPU recomendou *que a Administração reavalie a prática de qualquer ato que possa promover impacto negativo no percentual do limite estabelecido na LRF, visando mitigar os efeitos decorrentes de uma eventual queda, ainda maior, da RCL no próximo quadrimestre, buscando projetar ações que conduzam o Órgão para aquém do limite prudencial de comprometimento das despesas de pessoal novamente. Em virtude disso, entende-se pela impossibilidade temporária de provimento de cargos em comissão em comento, por implicar expedição de atos de provimento inicial, vedado pelos arts. 8º, IV, caput, da LCP nº 173/2020 e 22, IV, do parágrafo único da LCP nº 101/2000.*

18. Desta feita, a SGP sugeriu a remessa de consulta à AUDIN/MPU para a análise do presente caso, à luz das vedações trazidas pela LC nº 173/2020 e tendo em conta a manifestação contida na Nota Técnica nº 3683/2017-MP, do antigo MPOG, bem como quanto à abrangência da decisão do TCU que impossibilita qualquer aumento de despesa com pessoal em função da extrapolação dos limites de pessoal da LRF, uma vez que o limite do MPDFT é distinto do MPU e que não houve exceção explícita na mencionada decisão da Corte de Contas.

19. A AUDIN/MPU, por sua vez, por meio do Ofício nº 72/2021/AUDIN-MPU, expôs que *a carência de pronunciamento conclusivo sobre a matéria de fundo pelas unidades com competência originária para tanto, seja sob o prisma pessoal, jurídico ou financeiro/orçamentário impõe óbice transponível apenas em situações excepcionais. Note-se que somente após o pronunciamento dessas áreas (e outras que se entender pertinente) é que será possível identificar a existência de algum risco, dissonância ou excepcionalidade que justifique a atuação, sempre subsidiária - quando na via orientadora-, da AUDIN, que se encontra na terceira linha, fora das atividades administrativas de gestão.*

20. Por outro lado, reforçou o posicionamento exarado no Parecer SEORI/AUDINMPU nº 832/2020, em especial o item 19, que orienta o MPU a suspender temporariamente o provimento inicial de cargos a qualquer título, além de orientar a impossibilidade temporária de provimento de cargos de provimento inicial, conforme descrito na LC nº 173/2020.

21. Em virtude do fato acima, e após a SGP informar que, por meio do Despacho nº 395/2021 (PGR-00155087/2021), restou d*efinido não ser*

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

aplicável ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios os termos do Acórdão TCU nº 434/2021-Plenário, considerando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Portaria PGR/MPU nº 8/2021, foi o feito encaminhado a esta Consultoria Jurídica para a análise dos seguintes pontos:

> a) item "e" da Informação nº 3127/2020/ASTECC/SGP, que intenta analisar se o pedido em tela não viola o comando da LC nº 173/2020 – art. 8, inciso IV – a qual impede que os órgãos públicos afetados pela pandemia, ao menos até dezembro/2021, admitam ou contratem pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa.
>
> b) possibilidade de implementação das funções de confiança considerando a origem dos recursos de cargos efetivos, à luz do artigo 22, §1º, da Lei nº 13.316;
>
> (...)
>
> 23. Conforme já explicitado, o presente feito foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica para análise dos três temas elencados nos itens "a" a "c" acima mencionados, de modo que passamos a analisá-los logo abaixo, de modo pontual.
>
> (I) ITEM "e" DA INFORMAÇÃO nº 3127/2020/ASTECC/SGP – ANÁLISE ACERCA DA CONFORMIDADE DA PROPOSTA AOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

24. Com efeito, no ponto, cabe-nos a análise acerca da conformidade da proposta apresentada pelo MPDFT - efetivação de funções de confiança, por meio do remanejamento orçamentário - aos termos da Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu um novo regramento fiscal e orçamentário para a Administração Pública em decorrência da pandemia deflagrada pelo novo Coronavírus.

25. Sobre a finalidade da referida mudança legislativa, vale citar manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME), que facilita a compreensão do tema e a forma como devem ser tratados os questionamentos formulados na presente consulta:

> '(...), verifica-se que a Lei Complementar nº 173, de 2020, possui uma preocupação essencialmente fiscalista, no sentido de preservar as contas públicas para direcionar o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do COVID-19. É por isso que a Lei Complementar trata de temas relacionados à suspensão e renegociação de débitos dos entes federados, repasse de recursos a esses entes no combate à pandemia e restrições à ampliação da estrutura administrativa e do pessoal no serviço público, entre outras matérias.
>
> (...)
>
> **42. Percebe-se, dessa maneira, que a teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, foi assegurar o controle das contas públicas em um contexto que conjuga o aumento de gastos com o combate à pandemia e a queda de arrecadação provocada pelas externalidades econômicas decorrentes desse combate. Nesse**

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

sentido, conclui-se que o texto buscou garantir o máximo equilíbrio fiscal possível para a Federação, otimizando a recuperação financeira dos entes após a pandemia.

43. Por isso, o enfoque na leitura do inciso V do art. 8º da Lei Complementar nº173, de 2020, recai essencialmente sobre "que não acarretem aumento de despesa" e, não, sobre a imprecisa e incompleta expressão "cargos de chefia, direção e assessoramento". O próprio termo "reposição" nos ajuda na interpretação. **O que se pretendeu com o Programa Federativo da Lei Complementar nº 173, de 2020, foi manter a estrutura administrativa vigente. A vedação é para expansão da máquina administrativa que cause aumento de despesa. Meras reposições, essenciais para a continuidade do serviço público, que se almeja em tempos de pandemia, não violam a teleologia da norma, seja de cargos em comissão, seja de funções de confiança.**'

26. Nesse contexto, pode-se afirmar que a nova legislação buscou, dentre outras questões, uma atuação mais responsável do gestor com os gastos públicos, de modo a viabilizar a manutenção da máquina pública, sem, entretanto, permitir aumento de gastos dentro do período de sua vigência, de modo a que se alcance um equilíbrio fiscal das contas, ante o atual cenário que ensejou queda na arrecadação e aumento de gastos para a prevenção e contenção da pandemia deflagrada pelo Covid-19.

27. Estabelecidas essas premissas iniciais, passaremos a analisar o dispositivo normativo com impacto na presente controvérsia e que foi submetido à análise desta Consultoria Jurídica, qual seja, o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, cuja redação tem o seguinte teor:

> '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;

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

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 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

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.'

28. Contrapondo a proposta em tela com os termos do dispositivo acima, apresenta-se necessário analisar se a questão se enquadraria nos incisos II, IV e VII do artigo supratranscrito.

29. O inciso II veda, até dezembro do corrente ano, em razão da crise fiscal deflagrada pela pandemia do novo coronavírus, a criação de cargo, emprego ou função que implique em aumento de despesa. No ponto, conforme já ressaltado nos autos, os cargos cuja implementação se requer já foram devidamente criados pela Lei nº 12.321/2010, não havendo, pois, que se falar em criação de cargo na hipótese. Haveria, entretanto, que se analisar se a sua efetiva implementação trará aumento de despesa não prevista, haja vista que sua efetivação estava condicionada à existência de disponibilidade orçamentária, mas a SGP, sobre o ponto, manifestou-se pela inexistência de impacto orçamentário significativo, o que não afasta, por prudência, eventual análise específica pelas áreas técnicas.

30. Já o inciso VIII do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, por sua vez, veda que a Administração crie despesa obrigatória de caráter continuado, salvo quando implantadas medidas de compensação permanentes. Sobre este ponto, a ASTECC/SGP esclareceu que o MPDFT demonstrou que haverá a compensação permanente, por meio da utilização de recursos advindos de cargos vagos, bem como do cancelamento de aposentadorias e pensões, razão pela qual concluiu pelo atendimento da referida exigência.

31. O inciso IV, por sua vez, traz a vedação à admissão ou contratação de pessoal durante a vigência desse novo regramento normativo – até dezembro/2021.

32. A ASTECC/SGP e o demandante informam que as funções de confiança em debate serão destinadas exclusivamente a servidores ocupantes de cargo efetivo, não se tratando, portanto, de contratação de pessoal.

33. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento emanado da Secretaria de Orçamento Federal – SOF que, quando consultada, informou, por meio da Nota Técnica nº 3683/2017-MP, que *as nomeações de pessoas investidas legalmente em cargo público, ou seja, o agente público, para a ocupação de cargos em comissão já criados, prescindem da exigência constante do art. 169 da Constituição, pois não se inserem no contexto de admissão ou contratação de pessoal, mas tão somente na nomeação para o exercício de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, não havendo, portanto, necessidade de alteração do Anexo V da LOA, com a finalidade de inclusão de item específico para esta finalidade.*

34. Esta Consultoria Jurídica, por sua vez, quando da análise de caso similar, no bojo do Parecer nº 683/2020, manifestou-se nos mesmos moldes acima, ao concluir que a efetivação de cargos em comissão ou função de confiança já previamente criados por lei por meio do remanejamento orçamentário de rubricas já previstas na LDO, e se essa operação, de fato, não ultrapassar os limites da LRF, tampouco implicar em aumento da dotação orçamentária do MPU, bem como que esses cargos se destinem

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

exclusivamente a servidores ocupantes de cargo efetivo, que tal procedimento não afronta o quanto disposto na Lei Complementar nº 173/2020.

35. Entretanto, como visto, a AUDIN/MPU, ao ser provocada a se manifestar no caso paradigma, entendeu que mesmo os casos de efetivação de FCs já criadas por lei, mas nunca outrora preenchidas, não se inserem na exceção prevista na LC nº 173/2020, por entender que essa situação configura provimento inicial e não reposição de cargo de chefia, de direção ou de assessoramento, esta sim a hipótese excepcionada pela norma. Naquela oportunidade, já havia analisado a questão à luz da manifestação desta Consultoria Jurídica, da ASTECC/SGP e da Nota Técnica do antigo MPOG ora aventada nos autos como reforço ao acolhimento do pleito.

36. Por oportuno, ressalte-se que a despeito de a AUDIN ainda não ter se manifestado especificamente sobre o presente caso, já reafirmou nestes autos, quando provocada pela SGP, o posicionamento acima, inclusive no tocante à recomendação de que a Administração reavalie a prática de qualquer ato que possa promover impacto negativo no percentual do limite estabelecido na LRF, visando mitigar os efeitos decorrentes de uma eventual queda, ainda maior, da RCL no próximo quadrimestre, buscando projetar ações que conduzam o órgão para aquém do limite prudencial de comprometimento das despesas de pessoal novamente.

37. Contudo, o caso em análise apresenta peculiaridade diversa do caso paradigma. É que o limite fiscal e orçamentário do MPDFT é diverso do MPU e, ao que tudo indica, o referido ramo não extrapolou o limite prudencial.

38. A peculiaridade acima apresenta-se relevante, na medida em que tanto a LC nº 173/2020, quanto as legislações posteriormente editadas, buscam manter a boa gestão das contas públicas, como, por exemplo, a Lei Complementar nº 178/2021 (art. 15) e a Emenda Constitucional nº 109/2021 (que alterou o artigo 109 do ADCT e inseriu o artigo 167-A à CF). Contudo, a LC nº 178/2021 e a referida Emenda Constitucional, a despeito de deterem a mesma finalidade que a LC nº 173/2020, possuem comandos que visam o atendimento à boa gestão dos recursos públicos, mas expressamente voltados ao órgão que se encontram com os limites fiscais extrapolados, sendo que na EC nº 109/2021 constam vedações praticamente idênticas às da LC nº 173/2020 e igualmente destinadas expressamente àqueles que se encontram com os gastos acima dos limites legais. Veja-se:

> **‘<u>Lei Complementar nº 178/2021:</u>**
>
> § 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
>
> § 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
>
> § 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

Emenda Constitucional nº 109/2021:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

"Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

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

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

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção 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 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

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

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. § 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção 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; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
>
> IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.

39. Assim, considerando que a questão jurídica de fundo já foi objeto de análise por esta Consultoria Jurídica, no bojo do Parecer nº 683/2020, bem como que, ao que tudo indica, esse novo regime fiscal busca, em verdade, manter uma gestão responsável dos gastos públicos, de modo a que os órgãos não extrapolem os limites orçamentários e fiscais a eles estabelecidos, bem assim tendo em vista não ser da competência deste órgão de assessoramento a análise acerca dos impactos orçamentários e financeiros da proposta apresentada, sugere-se que a questão, neste ponto, seja submetida às áreas especializadas – SPOC e AUDIN – de modo a que a Administração Superior possa, de posse de todas essas informações, analisar a questão, à luz do posicionamento já firmado por esta Consultoria Jurídica e pelas áreas técnicas a respeito da questão.

(II) ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA A PARTIR DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DE VACÂNCIA DE CARGOS EFETIVOS, CANCELAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES À LUZ DO ARTIGO 22, §1º, DA LEI Nº 13.316/2016

40. A Lei nº 13.316/2016 dispõe sobre as carreiras do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público e, no tocante especificamente ao artigo 22, §1º, trata da transformação de cargos em comissão e funções de confiança, nos moldes abaixo:

> ‘Art. 22. Os ramos do Ministério Público da União fixarão em ato próprio a distribuição dos cargos efetivos, funções de confiança e cargos em comissão nas unidades componentes de sua estrutura.
>
> § 1º Os Procuradores-Gerais de cada ramo de que trata este artigo são autorizados a transformar, sem aumento de despesa e sem majoração de quantitativos físicos previstos em lei, no âmbito de suas competências, as funções de confiança e os cargos em comissão de seu quadro de pessoal, bem como alterar-lhes a denominação específica, vedada a transformação de função em cargo ou vice-versa.
>
> § 2º A transformação prevista no § 1º somente produzirá efeitos após sua comunicação formal ao Procurador-Geral da República.’

41. Da leitura do trecho acima transcrito, verifica-se que os Procuradores-Gerais de cada ramo possuem competência para utilizar as funções de confiança existentes e transformá-las em outras funções, tal como proceder da mesma maneira com os cargos em comissão de seu quadro de pessoal, desde que essa transformação não implique em aumento de despesa, vedada expressamente a transformação de cargo em comissão em função de confiança e vice e versa.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

42. Pois bem, a partir de tal comando, poder-se-ia concluir ser vedada a utilização de cargo público efetivo para transformá-los em funções de confiança. Entretanto, no caso dos autos, não se está tratando de transformação, mas, em verdade, de implementação de funções de confiança por meio de remanejamento orçamentário, a partir da utilização de recursos provenientes de vacâncias de cargos efetivos, cancelamentos de aposentadoria e pensão. É dizer, não há qualquer transformação, seja de FC ou de cargo público, mas apenas um remanejamento de verbas, afastando-se, por conseguinte, a aventada violação à Lei nº 13.316/2016.

43. Ressalte-se que esta Consultoria Jurídica, no bojo do Parecer nº 1047/2019, manifestou-se pela possibilidade, em tese, do provimento de cargos efetivos mediante reclassificação orçamentária de valores até então pagos a título de pensão e aposentadoria, cujos beneficiários foram cessados.

44. Naquela oportunidade, ressaltou-se que a ausência de eventual impacto orçamentário na medida administrativa ora proposta parecia demonstrar a sua compatibilidade com o sistema orçamentário-financeiro, consistindo em uma reclassificação orçamentária dos valores que não produz aumento dos limites da despesa com pessoal e nem encontra, em tese, óbice normativo.

45. Assim, a mesma lógica deve ser aqui utilizada, uma vez que, como visto, trata-se de reclassificação/remanejamento orçamentário de verbas antes utilizadas para remuneração de cargos efetivos, agora vagos, e de pagamentos de aposentadorias e pensões atualmente extintas, devendo-se apenas ser analisado pelas áreas técnicas se esse remanejamento não implicará em aumento de gastos com pessoal, de modo a manter a instituição dentro dos limites legais da despesa com pessoal, em atenção aos percentuais fixados pela LRF.

(...)

49. Desta feita, na esteira do raciocínio acima, pode-se afirmar que, a princípio, o remanejamento de verbas inicialmente destinadas ao provimento de cargo efetivo para a implementação de funções de confiança é ato que se insere no poder de gestão administrativa, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, desde que inexiste candidato aprovado e ainda não nomeado dentro do número de vagas disponibilizadas no edital do concurso público, bem como não haja nenhuma situação de preterição imotivada e desarrazoada de candidato.

50. Contudo, a despeito de o entendimento acima encontrar-se em consonância com a jurisprudência majoritária acerca do tema, oportuno ressalvar que mesmo assim não se pode afastar a existência de riscos no tocante a questionamentos futuros por parte de candidatos e, ainda, de haver eventual pronunciamento contrário à Administração, ainda que seja um entendimento isolado no âmbito do Poder Judiciário. (grifos no original)

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

3. Após a manifestação da CONJUR/SG/MPU, a Secretaria de Gestão de Pessoas do MPF (SGP/MPF) submeteu os autos à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Contabilidade do MPF (SPOC/MPF) nos seguintes termos:

> 1. À SPOC e à AUDIN, a análise do impacto orçamentário e financeiro no âmbito do Órgão, no que tange às considerações da Consultoria Jurídica - CONJUR referentes ao "atendimento à vedação de admissão de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa artigo 8º, inciso IV da Lei Complementar nº 173";
>
> 2. À SPOC, a manifestação quanto à origem dos recursos para a implementação das funções de confiança de que trata o presente PGEA;
>
> 3. À SPOC, a análise sobre a existência de impacto orçamentário decorrente do remanejamento de recursos para o provimento das funções de confiança.
>
> Sugere-se o encaminhamento inicial para a SPOC e, posteriormente, com base nos levantamentos elaborados por essa área técnica, encaminhamento posterior à AUDIN. Relembra-se que a manifestação da ASTECC/SGP se encontra na Informação nº 3127/2020/ASTECC/SGP (PGR-00084046/2021), não se vislumbrando a necessidade de manifestação adicional.

4. Sobre esses questionamentos, a SPOC/MPF externou seu entendimento por meio do Despacho nº 348/2021 (PGR-00237855/2021), conforme colacionado abaixo:

> Considerando o disposto na Nota Técnica nº 3683/2017-MP e sobretudo o entendimento já exarado no Parecer nº 683/2020/CONJUR de que a ocupação de cargos em comissão já criados por pessoas investidas legalmente em cargo público não se inserem no contexto de admissão ou contratação de pessoal, a SPOC entende que o aspecto da legalidade foi esclarecido pelo setor competente.
>
> Relativamente à vedação imposta pelo inciso VII do art. 8º da LC nº 173/2020, que proíbe a criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem medidas de compensações permanentes, considerando que o MPDFT demonstrou que haverá a compensação permanente, por meio da utilização de recursos advindos de cargos vagos, bem como do cancelamento de aposentadorias e pensões, a exigência legal está atendida.
>
> Assim, tendo em vista a informação de que a ativação das funções será
>
> compensada por meio da utilização de recursos que tem como origem as despesas com pessoal, a SPOC entende que os dados sobre a origem de recursos já foram fornecidos e não terão impacto adicional no orçamento.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

DA ANÁLISE PROMOVIDA NO PARECER SEORI/AUDIN-MPU nº 832/2020

5. Cabe registrar, preliminarmente, que o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 832/2020, mencionado nos itens 15 a 20 da manifestação da CONJUR/SG/MPU, foi exarado em um contexto de extrapolação dos limites com despesa de pessoal previstos na LRF pelo MPU, exceto o MPDFT, frente a um constante encolhimento da Receita Corrente Líquida. Nesse sentido é que se recomendou que a Administração reavaliasse a prática de qualquer ato que pudesse promover impacto negativo no referido limite. Ademais, atento ao referido contexto é que esta Unidade de Auditoria Interna se posicionou pela impossibilidade de temporária de provimento de cargos em comissão no âmbito do MPU por implicar expedição de ato de provimento inicial.

6. Ainda que o Parecer supramencionado tenha, na prática, excluído o MPDFT com relação às suas avaliações e conclusões, importa retomar alguns aspectos expostos naquela manifestação com relação ao artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 para início da avaliação de mérito quanto ao presente questionamento.

7. O referido dispositivo legal assim dispõe:

> 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;
>
> (...)

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

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

8. Naquela ocasião, a então "Secretaria de Orientação e Avaliação" da Audin-MPU esclareceu que "segundo informado nos autos, os cargos em comissão em debate serão destinados exclusivamente a servidores ocupantes de cargo efetivo, não se tratando, portanto, de novos ingressos ou contratação de pessoal". Nesse sentido, concluiu posteriormente que seria indevido o enquadramento do caso no inciso IV, caput, do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, pois:

> (...) da análise da norma proibitiva é de se concluir que a situação aqui enfrentada **não se enquadra na hipótese de exceção, pois aqui se versa sobre primeiro preenchimento dos cargos comissionados criados**, e não reposição, acarretando verdadeira majoração da despesa com pessoal." (grifo nosso)

9. Verifica-se que aquele caso é similar a este com relação à pretensão de destinatários, pois, em se tratando de funções de confiança, somente servidores ocupantes de cargo efetivo podem exercê-las, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988. Assim, não há razão em tratar o primeiro provimento de FCs ora pretendido como admissão ou contratação.

10. Vencida essa questão, cabe então definir qual seria o enquadramento legal cabível da situação em tela.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

DO ATO DE CRIAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES

11. O comando constante no art. 169, § 1º, da Constituição Federal de 1988, dispõe que a **criação de cargos, empregos e funções só poderá ser efetivada se houver prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e, ainda, **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**. Em observância ao dispositivo constitucional, as LDOs têm disciplinado a matéria, remetendo a anexo específico da Lei Orçamentária (Anexo V) a autorização para a criação de cargos, empregos e funções.

12. Ora, há que se indagar o porquê de o legislador, ao editar as leis que **criam** cargos e funções, nelas estabelece, por meio de dispositivo específico, que **a criação** daqueles mesmos cargos e funções (e não efetivação, implementação, ocupação, ou qualquer outra designação possível), fica condicionada ao cumprimento de requisito posterior, como é, por exemplo, o caso das Leis nº 12.321/2010, nº 12.883/2013 e nº 12.931/2013. Vejamos:

> **LEI Nº 12.321/2010**
>
> Art. 1º **Ficam criados** nos Quadros de Pessoal dos ramos do Ministério Público da União os cargos e funções constantes dos Anexos desta Lei.
>
> (...)
>
> Art. 3º **A criação** dos cargos **e funções** prevista nesta Lei **fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1o do art. 169 da Constituição Federal.** (grifo nosso)
>
> **LEI Nº 12.883/2013**
>
> Art. 1º **Ficam criados** os cargos de Subprocurador-Geral do Trabalho constantes do Anexo desta Lei, na Carreira Institucional do Ministério Público do Trabalho.
>
> Art. 2º **Ficam criados** no Quadro de Pessoal do Ministério Público do Trabalho os cargos efetivos e em comissão, bem como as funções de confiança constantes do Anexo desta Lei.
>
> (...)
>
> Art. 3º **A criação** dos cargos previstos nesta Lei **fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a**

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> **respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § lº do art. 169 da Constituição Federal.**
>
> **LEI Nº 12.931/2013**
>
> Art. 1º **Ficam criados** os cargos de membro, na Carreira institucional do Ministério Público Federal, constantes desta Lei.
>
> Art. 2º **Ficam criados** os cargos em comissão constantes desta Lei, no âmbito do Ministério Público Federal.
>
> (...)
>
> Art. 5º **A criação** dos cargos prevista nesta Lei **fica condicionada à sua expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.** (grifos nossos)

13. Verifica-se, portanto, que a criação desses cargos e funções deve ser entendida como ato composto, ou de formação sucessiva, pois a eficácia do primeiro ato de criação depende da prática de ato autorizativo posterior, na forma especificada na própria lei de criação.

14. Isso em vista, a despeito de posicionamentos contrários exarados nos presentes autos, esta Audin não corrobora o entendimento de que o ato de criação das funções encontra-se perfectibilizado, apto a produzir efeitos concretos, pois, em que pese criadas, há condição própria e obrigatória a autorizar seus preenchimentos. O implemento da condição legal não depende de ato de gestão do próprio MPU, mas sim de autorização legislativa a ser conferida pelo Legislativo. Isso porque a criação de cargos e funções depende da prática de ato autorizativo, na esfera orçamentária, pelo órgão legalmente imbuído de tal competência.

15. Por certo que a estrutura legislativa adotada manteve reservado ao próprio legislativo a análise superveniente do momento em que serão destinados recursos que viabilizem a designação inicial de servidores para as funções. Ou seja, cabe ao legislador o juízo de conveniência e oportunidade de praticar ato autorizativo superveniente.

16. Ressalta-se que, nesses casos, há clara distinção com relação ao mecanismo de controle criação de cargos e funções quando comparado a leis que estruturaram carreiras em outros órgãos. Se considerados, por exemplo, o art. 7º da Lei nº 13.317/2016 e o art. 31 da Lei

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

nº 11.416/2006, constata-se que, no âmbito do Poder Judiciário, o legislador estabeleceu regramento menos restritivo, mais "brando", que possibilita maior margem de manobra com relação à criação de cargos e funções, cujo teor, porventura, poderia dar causa à efetivação de uma proposta tal como aventada nos presentes autos, fundamentado em ato *interna corporis*. Seguem as transcrições dos citados normativos:

> **LEI Nº 11.416/2006**
>
> Art. 31. A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
>
> **LEI Nº 13.317/2016**
>
> Art. 7º As despesas resultantes da execução desta Lei correm à conta das dotações consignadas aos órgãos do Poder Judiciário no orçamento geral da União.

17. Sendo assim, entende-se que o rigor estabelecido pelo legislador com relação à estruturação funcional do MPU, em especial na Lei nº 12.321/2010, que se vincula à proposta em tela, não permite relativização interpretativa quanto à necessidade de o Poder Legislativo praticar dois atos para a criação dos cargos e funções especificados na Lei.

18. Assim, há que se entender que a primeira ocorrência do verbo "criar" nas referidas leis possui semântica distinta da segunda, uma vez que uma se caracteriza como ato que cria a função/cargo, enquanto a outra identifica o ato que conferirá a possibilidade de produzir efeitos jurídicos, mediante aperfeiçoamento pelo cumprimento de condicionalidade. A primeira ocorrência do vocábulo "cria" os cargos no plano jurídico, enquanto a segunda estabelece o momento em que se confere efeitos concretos à criação, aperfeiçoando-a em caráter definitivo, atraindo a possibilidade de produzir efeitos.

19. Repise-se que o legislador atribui a si mesmo a função de controle dos gastos relativos a essas despesas, fato que merece ainda maior atenção ante a égide da LC nº 173/2020. Nesse sentido, reporta-se não ser cabível classificar os cargos e funções especificados nas Leis nº 12.321/2010, nº 12.883/2013 e nº 12.931/2013 como "criados", em

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

sentido estrito, ou seja, dotados da semântica de eficácia plena, até que um segundo ato necessário à validação do primeiro seja praticado pelo Poder Legislativo.

20. Entendimento ainda mais restritivo pode ser verificado em julgado da Corte de Contas que aponta que a criação de cargos somente poderá ser feita mediante autorização específica na LDO ou, quando por esta previsto, no Anexo V da LOA.

> **ACÓRDÃO TCU Nº 894/2019 – PLENÁRIO**
>
> SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 826/2018. CRIAÇÃO DE CARGOS SEM OBSERVAR O COMANDO DO ART. 169, § 1º, INCISOS II E II DA CF/1988. INOCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PROCEDENCIA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA AO PODER EXECUTIVO FEDERAL.
>
> Nos termos do inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição Federal de 1988 **a criação de cargos somente poderá ser feita com: (i) autorização específica na LDO ou, quando por esta previsto, no Anexo V da LOA; (ii) prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;** (iii) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (iv) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO.
>
> (...)
>
> **VOTO DO RELATOR**
>
> § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
>
> (...)
>
> V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
>
> 13. Por fim, ressalto novamente que muito embora o caso concreto em análise não tenha redundado em criação de despesa pública antes da necessária adequação financeira e orçamentária, o alerta proposto é relevante para **enfatizar a necessidade de se cumprir integralmente os requisitos prévios constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da CF/1988, quando for necessária a criação de cargos**. Isso porque, in casu, o trâmite reverso adotado pelo Poder Executivo (criação de cargos e funções para posterior obtenção da adequação orçamentário-financeira da despesa) não se revela compatível com o contexto normativo presente, ainda que se trate de medida provisória.
>
> (...)

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> **9. Acórdão:**
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada para avaliar possíveis irregularidades ocorridas na edição da Medida Provisória 826, de 12/4/2018;
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em;
>
> 9.1. conhecer da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;
>
> 9.2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que **a criação de cargos e funções somente poderá ocorrer se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e os acréscimos dela decorrentes, nos termos do inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição Federal de 1988; e, ainda, deverá estar acompanhada da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no inciso II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000**; (grifo nosso)

21. Assim, entende-se não haver fundamento normativo que permita a utilização, *in casu*, de terminologia diversa da estrita criação de funções, tais como: “ativação” de cargos em comissão e de funções de confiança; “implemento” de cargos em comissão; “primeiro preenchimento” de cargos; “efetivação” de cargos; “implementação” de funções de confiança ou “implantação” de cargos em comissão.

22. Vai ao encontro da tese sustentada por esta Audin o fato de a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 apontar que os cargos e às funções ainda pendentes de dotação orçamentária própria merecem tratamento diferenciado, não podendo sequer ser considerados como cargos e funções “vagos” para efeitos de gestão de pessoas.

> Art. 104. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União disponibilizarão e manterão atualizada, em seus sítios eletrônicos, no Portal da Transparência ou similar, preferencialmente na seção destinada à divulgação de informações sobre recursos humanos, em formato de dados abertos, tabela, por níveis e denominação, de:

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> I - quantitativo de cargos efetivos vagos e ocupados por membros de Poder, servidores estáveis e não estáveis e postos militares, segregado por pessoal ativo e inativo;
>
> II - remuneração e subsídio de cargo efetivo, posto e graduação, segregado por pessoal ativo e inativo;
>
> III - quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança vagos e ocupados por servidores com e sem vínculo com a administração pública federal;
>
> IV - remuneração de cargo em comissão ou função de confiança; e
>
> V - quantitativo de pessoal contratado por tempo determinado, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 116.
>
> (...)
>
> § 3º Para efeito deste artigo, **não serão considerados como cargos e funções vagos as autorizações legais para a criação de cargos efetivos e em comissão e funções de confiança cuja efetividade esteja sujeita à implementação das condições de que trata o § 1º do art. 169 da Constituição.** (grifo nosso)

DA NOTA TÉCNICA 3683/2017-MP

23. Partindo-se, portanto, do princípio que eventual primeiro provimento das FCs em tela somente seria possível após previsão autorizativa expressa em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação suficiente para seu primeiro provimento, em atenção a previsão expressa constante na lei de criação correspondente, torna-se pertinente apresentar algumas ponderações e ressalvas sobre o posicionamento do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) no âmbito da Nota Técnica 3683/2017-MP. Destaca-se que o teor da instrução dos presentes autos tende a apontar a possibilidade de aplicação geral de consideração exarada em tal documento, que, em tese, fundamentaria a desnecessidade de cumprimento do preceito legal acima descrito com relação ao provimento das funções de confiança ora pretendido.

24. Faz-se necessário ressaltar, ainda, que a referida manifestação foi consolidada em contexto distinto do atual, haja vista que, à época, em março de 2017, já constava da LOA de 2017 dotação orçamentária específica referente à criação dos cargos em comissão especificados no artigo 31 da Lei nº 13.316/2016, conforme negociação com a PGR descrita pelo próprio MP, significando que a criação inicialmente prevista nas Leis nº 12.321/2010, 12.883/2013 e 12.931/2013 já havia sido autorizada em definitivo na lei orçamentária daquele

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

exercício. Tal autorização da LOA teve o fito, inclusive, de concretizar o especificado no § 2º do artigo 31 da Lei nº 13.316/2016, que trouxe a seguinte redação:

> Art. 31. Os cargos em comissão de Assessor Nível II - CC-2, criados pelas Leis nº 12.931, de 26 de dezembro de 2013, 12.883, de 21 de novembro de 2013, e 12.321, de 8 de setembro de 2010, destinados ao assessoramento de membros do Ministério Público da União, são transformados em Assessor Nível IV - CC-4.
>
> § 1º A eficácia do disposto neste artigo é condicionada à publicação de quadro de distribuição dos cargos transformados, por ato do Procurador-Geral da República, observada a disponibilidade orçamentária e financeira e obedecido o seguinte escalonamento:
>
> I - a partir de julho de 2016, de até setecentos cargos providos, preferencialmente alocados nos Ofícios de Subprocuradores-Gerais, Procuradores Regionais, Procuradores de Justiça e Procuradores da Justiça Militar;
>
> II - a partir de julho de 2017, de setecentos cargos providos, alocados nos demais ofícios.
>
> **§ 2º Os cargos transformados e ainda não providos deverão observar, para seu primeiro provimento, os demais requisitos previstos pelas respectivas leis de criação referidas no *caput*.** (grifo nosso)

25. Por sua vez, os "requisitos previstos pelas respectivas leis de criação referidas no **caput"** constam colacionados no item 12 do presente Parecer, em que se demonstra que a previsão expressa em lei orçamentária anual representa ato de validação da criação nominal inicialmente prevista em lei, possibilitando, assim, o primeiro provimento dos respectivos cargos e funções.

26. Há que se considerar também que, naquela situação, a criação definitiva dos cargos em comissão especificados, além de dependerem da prática de ato composto, ou de formação sucessiva (ambos atos interdependentes praticados pelo Poder Legislativo), também se configurou como ato complexo, visto que o § 1º do artigo 31 da Lei nº 13.316/2016 estabeleceu, como condição de eficácia do quanto estabelecido no dispositivo, a prática de ato complementar especifico por um segundo ator, o Procurador-Geral da República.

27. Além disso, à época da manifestação, ainda não havia sido editada a Lei Complementar nº 173/2020, a qual estabelece regramento diferenciado quanto ao

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

estabelecido no art. 169 da Constituição Federal, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, dentro do contexto da pandemia do Covid-19.

28. A par das especificidades acima relatadas, é possível então entender o porquê de o MP se manifestar no sentido de que o provimento dos cargos em comissão pretendidos à época prescindirem de necessidade de "alteração" do Anexo V da LOA. Nesse contexto, enquanto o pleito apresentado pelo MPU era no sentido de promover a indicação expressa dos quantitativos de CC-2 e CC-4 a serem futuramente providos, o MP buscou expor, sobretudo, que a dotação definida na LOA 2017 já havia sido suficiente para atender o arranjo quantitativo pretendido, fato que desobrigaria a necessidade de ajustes formais especificamente no Anexo V.

29. Enfim, considerando a argumentação acima, entende-se que a utilização dos fundamentos apresentados na Nota Técnica nº 3683/2017-MP para resolução de consulta com características e contexto distintos para motivação do presente pleito consiste em extrapolação interpretativa, em especial porque, diferentemente daquela situação, a criação das funções comissionadas em questão ainda não foi concluída, pois depende de previsão específica em lei orçamentária vindoura.

SUPERVENIÊNCIA DA LCP nº 173/2020

30. Uma vez que esta Unidade de Auditoria Interna aponta que o contexto atual é transitório com relação à criação das funções que o MPDFT, cabe então fazer breve arrazoado sobre as implicações da LC n° 173/2020 quanto a essa situação. Retomemos o disposto no art. 8º da citada Lei Complementar:

> 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;**

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> 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;**
>
> § 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, <u>as medidas de compensação deverão ser permanentes</u>; 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. (grifo nosso)

31. O rigor da LC nº 173/2020 tem como propósito preservar as contas públicas para direcionar o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do Covid-19, sendo a imposição de restrições à ampliação da estrutura administrativa e de pessoal no serviço público um dos fatores previstos para manutenção do desejado equilíbrio fiscal especialmente necessário nesse contexto de decréscimo de arrecadação e expansão de gastos e queda de arrecadação.

32. Com relação ao presente caso, entende-se que merecem especial atenção os incisos II e VII e o § 2º do supracitado artigo, haja vista que a redação do inciso II aponta para o fato

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

de que, assim como há casos em que a criação de cargo emprego ou função implicam aumento de despesa, também há casos em que não se verifica esse efeito; por sua vez, o inciso VII c/c o § 2º regulamenta mecanismo de compensação a ser observado por ocasião de eventual criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

33. Nesse contexto, temos que, caso a Administração enseje fundamentar proposta de criação definitiva das funções que o MPDFT almeja prover (autorização no anexo V da LOA), deverá demonstrar que a autorização correspondente: 1) não implica aumento de despesa; 2) que a despesa obrigatória de caráter continuado criada a partir da autorização legislativa correspondente decorre de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa e; 3) que as medidas de compensação implementadas são permanentes.

34. Olhando para a instrução dos presentes autos sob esse prisma, entende-se que a Administração tem buscado elementos para demonstrar que há a possibilidade da conjugação desses fatores que, diferentemente da proposta inicial de eventual provimento de funções ainda em 2021, justifique eventual apresentação de pleito junto ao Poder Legislativo **com relação à criação das funções mediante especificação no anexo V da LOA 2022**. Em que pese a instrução dos autos até o momento não ter se debruçado sobre a questão da criação definitiva das funções (instrução para constar no anexo próprio do orçamento), verifica-se que diversos foram os fundamentos utilizados para demonstrar que o provimento pretendido pode vir a se enquadrar nos requisitos legais supracitados, de forma a não ensejar expansão de despesas, do ponto de vista orçamentário e financeiro, em especial com relação à eventual compensação mediante a redução de outras despesas de caráter continuado.

35. Nessa linha, ressaltam-se dois fatores sensíveis à consolidação de proposta fundamentada em tal remanejamento. Primeiro, há que se considerar as fontes orçamentárias possíveis de forma a não gerar impacto orçamentário e, em segundo lugar, a Administração deverá avaliar se os controles implantados para garantir que a redução das despesas que se apresentam como medidas de compensação seja mantida em caráter permanente têm qualidade e confiabilidade suficientes para assegurar que não há risco de descontrole dessas informações que venha a ocasionar impacto orçamentário no futuro.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

36. Com relação à identificação da origem desses recursos, apesar de a proposta da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Secretaria de Orçamento e Finanças do MPDFT se debruçarem apenas na possibilidade de utilização de saldo de dotação orçamentária resultante da extinção do benefício de pensão, a Assessoria Técnica e de Conformidade da SGP/MPF (ASTECC/SGP/MPF), no âmbito da Nota Técnica nº 002/2020/ASTECC/SGP, identificou como origens de redução de despesas continuadas de pessoal o seguinte[1]:

> No que tange à segunda parte da análise, considerou-se o enunciado pela Nota Técnica nº 017/2018/ASTECC/SGP, de 23 de março de 2018. Essa nota trata de Ofício de Requisição encaminhado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em função do Processo 014.133/2017-2, que teve como objetivo avaliar a aplicação dos limites de gastos instituídos pela Emenda Constitucional nº 95/2016.
>
> Nela, foram apontadas 2 (duas) novas possibilidades de reposição sem aumento das despesas de pessoal, sendo elas o falecimento de aposentados sem originar pensão e o falecimento do último dependente de pensão. Portanto, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, **são 4 (quatro) as possibilidades de provimento originário que não geram impacto orçamentário e financeiro**:
>
> a. Reposição de vagas ocupadas no marco legal definido para o exercício financeiro;
>
> b. Reposição de vagas **decorrentes de falecimentos de ativos que não geram pensões**;
>
> c. Reposição de vagas **decorrentes de falecimento de aposentados que não originaram pensões**;
>
> d. Reposição de vagas **decorrentes do falecimento do último dependente de pensão**.
>
> Neste contexto, excluem-se as vagas originadas de aposentadorias e falecimentos que acarretem pagamento de pensões, por se tratar de mera reclassificação orçamentária, ou seja, não geram economia em termos de impactos orçamentários. (grifo nosso)

37. Posteriormente, a Subsecretaria de Planos Orçamentários da SPO, no âmbito do Memorando n° 135/2020/SUBPLAN/SPO, externou entendimento mais abrangente:

[1] Cabe registrar que a Nota Técnica nº 017/2018/ASTECC/SGP trata de análise afeta à temática específica de reposições, escopo da manifestação do TCU, contudo, ainda que o caso em tela corresponda à criação de funções, pretende ressaltar as reduções de despesas que foram identificadas como fontes para compensação.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

> De toda sorte, em alguns pontos que foram pinçados por esta Secretaria e, exclusivamente sob a ótica estritamente orçamentária, apresentamos as seguintes considerações pontuais:
>
> (...)
>
> b) a designação de novas funções de confiança e cargos em comissão para servidores efetivos requer cancelamento permanente de despesa derivada de lei ou ato administrativo normativo;
>
> c) a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado pode ser realizada através de compensação de outras despesas. Neste ponto o entendimento desta Secretaria é de que, respeitado o limite imposto pela EC 95/2016, o ente tem autonomia para eleger suas prioridades;
>
> (...)
>
> Assim, repisando o que foi dito quanto aos aspectos estritamente técnico-orçamentários, entende-se que, respeitados os ditames legais e o limite constitucional estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o órgão possui autonomia para definir suas prioridades." (Destaques no original)

38. A par dessas informações, o MPDFT consolidou levantamento dos valores mensais e anual relativo aos casos então existentes de redução de despesas obrigatórias de pessoal ocasionadas por vacâncias cuja eventual reposição não causaria impacto orçamentário e por falecimento de pensionistas. Entende-se que a utilização desse rol restrito visa assegurar que não haja qualquer impacto com relação à despesa total de pessoal já existente.

39. Neste ponto, quanto à necessidade de medidas compensatórias permanentes, há que se ter em vista a *mens legis*, a norma, que deve ser extraída do texto legal. Isso porque o que se busca, ao fim e ao cabo, é que não haja possibilidade de incremento das despesas compromissadas de forma permanente.

40. Adentrando às possíveis situações aventadas, há que se ter em mente que o falecimento de servidor sem deixar dependente deixa de onerar momentaneamente os cofres, contudo, tão logo haja novo provimento, a despesa volve a onerar as contas. Sendo assim, ao se utilizar de remanescente orçamentário da vacância de cargo no presente exercício para primeiro provimento das funções, não há garantia, pela própria dinâmica da gestão institucional ao longo do tempo, de que o órgão não proverá o cargo vago no exercício seguinte, a não ser que se promova sua extinção.

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

42. Quanto ao caso de extinção do direito a pensão, sem deixar novos habilitados, não se pode olvidar que, mesmo havendo estabilidade no que toca ao direito, a despesa em si era precária, pois, com o implemento de condição resolutiva (morte, atingimento de determinada idade etc.), deixa de ser executada, diferente da vacância de cargo, situação em que o mesmo cargo pode ter novo provimento imediato. Tal fato se faz relevante pois existe certo equilíbrio esperado entre a instituição de novas pensões (que podem abrir caminho para que a despesa seja ampliada, pois o cargo será provido novamente e nasce o ônus com a pensão), e a extinção de pensões instituídas. Ao se reaproveitar o saldo da extinção com despesas efetivamente permanentes como são as funções esse equilíbrio se abala e se confere estabilidade e permanência a uma despesa que é, por essência, precária (possui condição resolutiva).

43. Assim, a par das considerações apresentadas acima, entende-se que cumpre assentar, como resposta à consulta, que a Administração:

a) se abstenha de praticar qualquer ato próprio de provimento das funções comissionadas em tela no exercício de 2021 caso não haja alteração no anexo V da LOA 2021; e

b) avalie a conveniência e a oportunidade em incluir na proposta da LOA 2022 pleito específico para a criação das funções propostas.

É o Parecer.

Brasília, 25 de agosto de 2021.

GERSON ELBERT GUIMARÃES
Chefe da Divisão de Auditoria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Riscos

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 426/2021.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

HELTON DEMÉTRIO DE BARROS
Diretor de Auditoria de Governança Institucional em exercício

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 426/2021.
Encaminhe-se à Secretaria-Geral do MPU, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe

Assinado digitalmente em 26/08/2021 21:29. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave FE705B5E.B9006091.0F20F4C9.6D004839

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001553/2021 PARECER nº 426-2021**

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**
Data e Hora: **26/08/2021 13:48:36**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**
Data e Hora: **26/08/2021 17:49:18**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **HELTON DEMETRIO DE BARROS**
Data e Hora: **26/08/2021 18:45:11**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **GERSON ELBERT GUIMARAES**
Data e Hora: **26/08/2021 21:29:27**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave fe705b5e.b9006091.0f20f4c9.6d004839