



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 783/2020**

Referência : Memorando nº 191/2020/SPO/SG (PGR-00370758/2020). PGEA nº 0.02.000.000147/2020-87.

Assunto : Contábil. Lei Complementar nº 101/2000. Período de calamidade pública. Suspensão do prazo para eliminação do percentual excedente do limite máximo da despesa total com pessoal. Obrigatoriedade de se observar as vedações por ultrapassar o limite prudencial. Alteração do limite máximo estabelecido para o MPU, visando contemplar a despesa total com pessoal do CNMP.

Interessado : Secretaria-Geral. Ministério Público Federal.

A Excelentíssima Senhora Secretária-Geral do Ministério Público Federal, aceitando sugestão da Senhora Secretária de Planejamento e Orçamento, encaminha o Memorando nº 191/2020/SPO/SG, de 24 de setembro 2020, para a análise e manifestação desta Auditoria Interna do MPU, cujas conclusões apresentadas sobre os temas principais são transcritas abaixo, com os pertinentes destaques.

Considerando o disposto no art. 65, inciso I e §1º da LRF, esta Secretaria **entende que, no período de calamidade pública, estão suspensas as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70, todos da LRF.** Assim, ainda que o RGF do 2º quadrimestre de 2020 aponte que o MPU (excetuando o MPDFT) atingiu o percentual de 0,596% das despesas com pessoal, **entende-se que o Órgão encontra-se resguardado da aplicação de sanções.**

(...)

Por fim, com o intuito de reduzir a pressão sobre os limites com despesas de pessoal do MPU, inclusive porque a retração econômica pode ter reflexos pós-pandemia, **entende-se conveniente que seja feita uma análise quanto à manutenção do percentual de limite de pessoal do CNMP nos limites globais da despesa total com pessoal do MPU imposto pela LRF,** uma vez que a autorização para tanto foi posterior à referida Lei Complementar, nos termos da Portaria PGR nº 192/2010.

2. Em exame, convém trazer a lume os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), importantes para a análise da conclusão de que, enquanto perdurar a situação de calamidade pública, o Ministério Público da União ficaria resguardado da aplicação de sanções previstas no art. 23 da LRF, caso não seja observado o limite máximo da despesa total com pessoal, *in verbis*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. **Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

II – diminuição das receitas recebidas de **royalties** e participações especiais. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

(...)

**Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:**

**I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;**

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito:(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (Grifos acrescidos).

3. Da leitura das disposições acima, pode-se inferir que, em razão da ocorrência de estado de calamidade pública, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, na eventualidade de a despesa total com pessoal no 3º quadrimestre de 2020 ultrapassar o limite máximo estabelecido para o Ministério Público da União no art. 20, inc. I, “d”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a saber, 0,6% da Receita Corrente Líquida, estaria suspensa a determinação para eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, conforme disposto nos arts. 23 e 65, inc. I, da LRF.

4. Nada obstante, tendo em vista que o Ministério Público da União ultrapassou o limite prudencial no 2º quadrimestre de 2020, cumpre registrar que a regra prevista no inc. I do art. 65 da LRF unicamente suspende o prazo e as medidas de recondução das despesas com pessoal ao limite máximo, mas não a aplicação do art. 22, parágrafo único, que trata do limite prudencial. Se porventura quisesse o legislador suspender os preceitos do art. 22, teria feito expressamente no art. 65 da LRF, assim como fez com os arts. 23 (limite máximo), 31 e 70 .

5. Nesse sentido, é oportuno mencionar que as vedações do art. 22 da LRF são semelhantes àquelas previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, as quais refletem preocupação de, ao mesmo tempo, limitar as despesas ao enfrentamento da Covid-19 e de não ampliar as despesas obrigatórias (especialmente pessoal) até 31/12/2021. Vejamos:

Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **exclusivamente para o exercício financeiro de 2020**, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo 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 medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO). (Grifos acrescidos)

6. Por relevante, cabe frisar que as medidas suspensas são aquelas prescritas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, restando híidas as constantes no corpo do art. 22, bem como a própria imposição de resguardo aos limites prescritos nos arts. 18, 19 e 20. Ademais, para além das medidas administrativas de recomposição dos limites, não parece ter havido alteração na quadra sancionatória decorrente do art 73 da LRF – tampouco da legislação correlata – no que atine ao próprio desrespeito dos limites estabelecidos (arts. 18, 19 e 20 da LRF) e providências previstas no art. 22, discussão esta que parece cursar via autônoma. Assim dispõe o citado art. 73:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

7. Quanto ao aspecto específico das despesas de pessoal, não se pode olvidar que todo o sistema em questão visa o resguardo e a limitação à execução orçamentária com despesas que não sejam estritamente ligadas ao enfrentamento da situação excepcional. Nesse diapasão, mormente quando já identificada a iminência de transposição dos limites fiscais, deve-se redobrar a cautela na execução de despesas discricionárias, atentando, especialmente, ao disposto no art. 8º da LC nº 173/2020.

8. Em relação à manutenção do percentual de limite de pessoal do CNMP nos limites globais da despesa total com pessoal do MPU imposto pela LRF, esta Audin-MPU já se manifestou sobre o assunto em questão no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.677/2016, propondo adoção de providências cabíveis para aumentar o percentual-limite relativo ao MPU, conforme segue:

13. Nesse cenário, cabe propor ainda, em especial, que a Administração avalie a conveniência e oportunidade de adotar as medidas cabíveis para a alteração da alínea “d” do inc. I do art. 20 da LRF, para aumentar o percentual-limite relativo ao MPU, considerando que as despesas com pessoal do Conselho Nacional do Ministério Público vêm sendo computadas no percentual-limite do MPU, por força da Portaria PGR nº 192/2010.

14. Neste particular, destaca-se que a despesa consignada na Lei nº 13.255/2016 (Lei Orçamentária de 2016) para o custeio do gasto de pessoal do Conselho Nacional do Ministério Público é de R\$ 37.393.103,00 (trinta e sete milhões, trezentos e noventa e três mil, cento e três reais) e que o percentual da despesa de pessoal do CNMP em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), nos exercícios de 2013 a 2015 foram os seguintes:

(Em R\$ 1,00)

Exercício Financeiro	Despesa Total com Pessoal (DTP)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DTP/RCL
2013	31.349.888,48	656.094.218.000,00	0,0048%
2014	30.270.281,41	641.578.197.000,00	0,0047%
2015	31.289.190,39	674.522.742.000,00	0,0046%

15. Ante todo o exposto, manifestamo-nos no sentido de que a Administração avalie a conveniência e oportunidade de adotar as providências cabíveis para alteração da alínea “d” do inc. I do art. 20 da LRF, no sentido de aumentar o percentual-limite relativo ao MPU.

9. Diante do exposto, somos de parecer que o Ministério Público da União está resguardado da aplicação das sanções previstas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso de ultrapassar o limite máximo da despesa total com pessoal no 3º quadrimestre de 2020, em observância ao disposto no inc. I do art. 65 da supracitada Lei. No entanto, há que se observar as vedações estabelecidas no art. 22 da LRF a partir do mês de setembro de 2020, uma vez que ultrapassou o limite prudencial no 2º quadrimestre de 2020. Ademais, reiteramos nossa manifestação para que a Administração avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas

cabíveis visando à alteração da alínea “d” do inc. I do art. 20 da LRF, no sentido de aumentar o percentual-limite relativo ao MPU, de modo a contemplar a despesa total com pessoal do CNMP.

É o Parecer que se submete à consideração superior.

Brasília, 2 de outubro de 2020.

ANTÔNIO PEREIRA DE CARVALHO  
Coordenador de Controle e Análise Contábil

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 783/2020.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ  
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 783/2020.  
Encaminhe-se à SG/MPF e à SEAUD.  
Em / 10 / 2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO  
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002587/2020 PARECER nº 783-2020**

---

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **02/10/2020 15:47:43**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO**

Data e Hora: **02/10/2020 15:53:30**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **02/10/2020 15:43:53**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **02/10/2020 15:50:52**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 5D58B68C.D8046AE6.6B3DEC7B.21B24D02