

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIRA DA MATA**

**PROCESSO Nº 02780e21**

**PARECER Nº 00289-21 (F.L.Q.)**

COVID-19. RESTRIÇÕES AFETAS ÀS DESPESAS NA ÁREA DE PESSOAL. VANTAGENS PECUNIÁRIAS. PROGRESSÕES E PROMOÇÕES. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

1) As vantagens pecuniárias (acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório por diversas causas), anunciadas nos incisos I e VI, do art. 8º, da LC nº 173/2020, não se confundem com as progressões funcionais previstas nos estatutos dos servidores públicos.

2) Da leitura atenta das proposições do art. 8º, da LC nº 173/2020, inclusive do inciso IX, que dispõe sobre as vantagens pecuniárias que envolvem para a sua concessão o requisito da contagem de tempo de serviço, à exemplo, do anuênio, quinquênio, triênio e licença-prêmio, extrai-se que as progressões e promoções previstas nos planos de cargos e salários dos servidores, que se pautam nos critérios alternados de antiguidade e merecimento, não foram abarcadas pelas vedações ali dispostas, não havendo, a princípio, óbice na lei para que o Gestor as conceda de acordo com as normais de regência.

O Secretário de Administração do **MUNICÍPIO DE FEIRA DA MATA**, Sr. Paulo Tiago Lima de Almeida Leite, Decreto Municipal nº 002/2021, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 02780e21, diante das inovações no ordenamento jurídico, provocadas pela Lei Complementar nº 173/2020, em especial, o seu art. 8º, solicita-nos orientações acerca das progressões funcionais previstas no Plano de carreira do Magistério Público Municipal, Lei Municipal nº 283, de 13 de dezembro de 2011.

Argumenta o Consultante que “o Capítulo VIII, Seção I e III, define progressões por cursos de aperfeiçoamento ou qualificação (horizontal), bem como, por nova titulação ou habilitação (vertical), que importam em aumento salarial para os profissionais da educação”.

Em face deste cenário fático delineado acima, formula o seguinte questionamento: “As progressões citadas, poderão ser concedidas neste ano de 2021 aos profissionais do Magistério Municipal, sendo que elas resultam diretamente em acréscimo salarial, qualificado como vantagem ou aumento?”.

Fixadas tais premissas, é oportuno esclarecer que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Resolução TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados **sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado, inclusive, a respeito da concessão das progressões funcionais previstas na Lei Municipal nº 283, de 13 de dezembro de 2011, colacionada aos autos às fls. 02/31.**

Com efeito, as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Feira da Mata.

Pretende-se aqui elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia do Covid-19.

Ademais, e antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos inaugurais, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida

disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesta esteira, o Governo Federal publicou em 28.05.2020, a Lei Complementar nº 173/20, instituindo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (Covid-19), que, dentre outras medidas, implementou a ajuda financeira aos Estados e Municípios a fim de contribuir tanto no combate ao coronavírus, quanto no controle dos efeitos econômicos e na recessão, decorrentes da pandemia.

A referida legislação, pautada também na busca do equilíbrio das contas públicas, promoveu alterações definitivas em alguns dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente os relacionados à situações de calamidade pública.

Aliada às finalidades delineadas acima, a LC nº 173/2020, no seu art. 8º, inovou no ordenamento jurídico ao estabelecer medidas restritivas na área de pessoal, com vistas a evitar o aumento de despesa, destinadas à União, aos Estados e Municípios que tiverem reconhecida a ocorrência de calamidade pública pelas respectivas casas legislativas, conforme preceitua o *caput*, do art. 65, da LRF. Tais ações produzirão efeitos até a data de 31.12.2021.

As proibições buscam rigorosa contenção de gastos, especialmente relativos ao quadro de pessoal, e devem ser analisadas à luz do cenário de absoluta excepcionalidade que levou a União a ofertar auxílio financeiro aos demais entes federativos, exigindo-lhes, em contrapartida, severo equilíbrio das contas públicas.

E é no contexto trazido pelos comandos do citado art. 8º, da LC nº 173/2020, que se insere o questionamento do Consultente, o qual será analisado à luz dos incisos enumerados nesta norma.

O inciso I, do art. 8º, proíbe a concessão, a qualquer título, de **vantagem**, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares. A vedação é bastante ampla quanto ao seu conteúdo (vantagens pecuniárias em geral, inclusive reajuste) e destinatários (membros de Poder, servidores em geral - ocupantes de cargos, empregos e funções públicas - e militares).

Assim como, o seu inciso VI veda a 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 militares, ou ainda de seus dependentes” (grifo aditado).

Da leitura conjunta dos incisos I e VI, extrai-se que, em regra, os Municípios, em situação de calamidade pública pela contaminação provocada pelo Covid-19, não podem, no interregno compreendido entre as datas de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, conceder, criar ou majorar vantagens pecuniárias aos seus servidores públicos em sentido amplo e aos membros de Poder, dentre outras parcelas remuneratórias.

Neste ponto, julga-se essencial pontuar que em geral, inseridos no conceito de “vantagens pecuniárias” (acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório por diversas causas), encontram-se os adicionais, as indenizações e as gratificações, conforme exemplifica o art. 49, da Lei nº 8.112/90 – Estatuto dos Servidores Públicos Federais:

“Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - gratificações;

III - adicionais.

§1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei." (destaques acrescidos).

No âmbito estadual, o tema foi abordado no art. 61, da Lei nº 6.677/1994, abaixo transcrito:

"Art. 61 - Além do vencimento, poderão ser concedidas ao servidor as seguintes vantagens:

- I - indenizações;
- II - auxílios pecuniários;
- III - gratificações;
- (...)."

Assim, da leitura das normas destacadas acima, depreende-se que as vantagens pecuniárias, anunciadas nos incisos I e VI, do art. 8º, da LC nº 173/2020, não se confundem com as progressões funcionais previstas nos estatutos dos servidores públicos.

São institutos distintos, que reclamam tratamento legal individualizado a fim de regulamentar as hipóteses autorizativas das respectivas concessões.

Prestado tal esclarecimento, tem-se que da leitura atenta das demais proposições do citado art. 8º, da LC nº 173/2020, inclusive do inciso IX, que dispõe sobre as vantagens pecuniárias que envolvem para a sua concessão o requisito da contagem de tempo de serviço, à exemplo, do anuênio, quinquênio, triênio e licença-prêmio, extrai-se que as progressões e promoções previstas nos planos de cargos e salários dos servidores, que se pautam nos critérios alternados de antiguidade e merecimento, não foram abarcadas pelas vedações ali dispostas, não havendo, a princípio, óbice na lei para que o Gestor as conceda de acordo com as normais de regência.

Nesse quesito, cite-se, mais uma vez, as orientações lançadas na Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, *in verbis*:

"(...)

17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

18. Com relação aos ciclos avaliativos em andamento para fins de concessão e/ou manutenção das respectivas gratificações de desempenho, conclui-se que não serão afetados pela suspensão prevista na LC nº 173, de 2020, pois trata-se de parcela permanente, que integra a estrutura remuneratória do servidor, cujos critérios para pagamento envolvem o cumprimento das metas pactuadas entre as unidades e os respectivos servidores, a avaliação dos membros das equipes e das chefias imediatas, bem como o alcance das metas institucionais. Exceções encontram-se dispostas nos §§ 1º, 2º, 4º e 5º do seu art. 8º."

Elucidadoras são as ponderações da Procuradoria do Estado do Pará, na Nota Técnica nº 000076/2020-PGE:

"(...)

Fica proibido o cômputo, exclusivamente para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e quaisquer mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, do período que vai da publicação da LC nº 173/2020 (28.05.2020) até 31.12.2021.

Assim, a LC 173/2020 estabeleceu que no período de 28.05.2020 a 31.12.2021 haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado a todas essas vantagens mencionadas no art. 8º, IX. Vale dizer: a contagem do tempo de serviço ocorrerá até 27.05.2020, suspendendo-se em 28.05.2020 e retomando seu curso, do ponto em que estava, a contar de 01.01.2022.

Do contrário isto é, se se mantiver o cômputo do tempo de serviço em si, apenas com postergação dos efeitos financeiros para janeiro/2022 estar-se-á permitindo que em janeiro/2022 o Estado enfrente exponencial e abrupto aumento em sua despesa com pessoal, o que contraria o equilíbrio fiscal tão almejado pela LC 173/2020.

Assim, não poderá haver elevação do percentual do adicional por tempo de serviço até 31.12.2021.

Com relação à licença-prêmio, cumpre esclarecer que, assim como continuará sendo pago o percentual de ATS já adquirido, as licenças-prêmio adquiridas até 27.05.2020 (véspera da publicação da LC 173/2020) poderão ser gozadas no período de proibições previsto na LC 173/2020.

Em resumo, a Administração deverá criar mecanismo de controle da suspensão do cômputo do tempo de serviço para fins de ATS e licença-prêmio, tal como preconizada pela LC 123/2020.

Contudo, é importante salientar que o tempo de serviço segue sendo considerado para efeito de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Nessa esteira, o tempo de serviço pode ser considerado em processos de promoção/progressão que se pautam nos critérios alternados de antiguidade e merecimento, os quais não estão vedados pela LC nº 173/2020. (...)." (grifo afitado).

Vale ainda registrar que, corroborando o entedimento aqui defendido, como bem destacado pela Diretoria de Assistência aos Municípios – DAM, desta Corte de Contas, em e-book publicado no site deste TCM/Ba, deve-se levar em consideração na exegese do dispositivo ora em análise a intenção conferida pelo legislador que, ao retirar da redação original da norma as expressões "promoções e progressões", acabou por revelar que tais institutos não estariam inclusos na vedação do inciso IX, do art. 8º.

Oportuna é a transcrição da notícia divulgada em 04.05.2020, no site do Senado Federal, via Agência Senado, que, de forma bem didática, narra a evolução do texto da norma em análise, bem como, deixa claro que as progressões e promoções funcionais não foram objeto das medidas reativas:

**"Restrições ao funcionalismo como contrapartida a ajuda a estados e municípios passaram por três versões.**

O Senado enviou para a Câmara dos Deputados, nesta segunda-feira (4), o projeto de lei que impõe restrições ao funcionalismo público como contrapartida para a ajuda financeira da União a estados e municípios (PLP 39/2020). O texto proíbe reajustes salariais e novas contratações até o fim de 2021.

Um dos pontos mais delicados da proposta, que diz respeito à contagem do tempo de serviço para os servidores em atividade, passou por três redações diferentes antes da versão final. Pelos termos do projeto aprovado, os meses até o fim de 2021 não serão contabilizados para a garantia de bônus salariais, como anuênios (adicionais por cada ano trabalhado), e de licenças-prêmio (licença remunerada concedida a cada cinco anos de serviço; extinta para novos servidores a partir de 1997).

No primeiro texto apresentado pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre (que foi o relator do projeto), essa proibição da contagem do período também afetaria progressões e promoções na carreira por tempo de serviço. A regra foi alvo de contestação dos senadores, e seis emendas foram apresentadas para remover inteiramente o dispositivo do projeto.

No seu segundo relatório, Davi retirou a menção que afetaria o cálculo do tempo para progressões na carreira. Assim, a contagem só seria suspensa para efeito de benefícios salariais. Na redação desse relatório, porém, Davi escreveu que essa mudança atendia "os ocupantes de cargos estruturados em carreiras", para os quais "a ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo", dependendo também da abertura de vagas e de concorrência com base em mérito. Ele citou os militares como exemplo.

(...)

A mudança não foi suficiente para o senador Randolfe Rodrigues (Rede-PA), autor de uma das emendas ao primeiro relatório. Durante a votação ocorrida no sábado (2), ele pediu a análise em destaque do dispositivo — e voltou a defender a sua remoção do texto. Para o senador, a nova redação continuava a penalizar os servidores de todos os campos. — O que nós estamos fazendo, se nós aprovamos [o projeto] com esse texto, é expurgar, inclusive, o direito de servidores de contar esse tempo como exercício do serviço público. Será como se eles não tivessem tido esse tempo. Esse não é o momento de penalizar quem quer que seja — argumentou Randolfe.

Davi Alcolumbre propôs então uma segunda mudança no texto, acrescentando a palavra “exclusivamente” para estipular que nada além da concessão de benefícios salariais seria afetado pela interrupção da contagem do tempo de serviço. Além disso, Davi explicitou que fins como aposentadoria teriam a sua contagem de tempo preservada. Com esse acordo, o senador Randolfe Rodrigues retirou o seu destaque.

A versão final do projeto ainda excluiu dessa restrição os servidores da saúde e da segurança pública envolvidos com o combate à pandemia de coronavírus, os militares e os servidores dos ex-territórios federais (Amapá, Rondônia e Roraima) que estão em processo de incorporação pelo quadro da União.

(...)

## EVOLUÇÃO DO TEXTO

As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:

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 do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

### PRIMEIRO RELATÓRIO

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, **promoções, progressões, incorporações, permanências** e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

### SEGUNDO RELATÓRIO

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência de determinado tempo de serviço;

### TEXTO FINAL

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;**” (grifos no original).



De acordo com a DAM, em publicação anteriormente mencionada, o inciso IX, do art. 8º "faz menção a parcelas com natureza jurídica de vantagens, não abarcando, por exemplo, promoções e progressões, que se referem ao próprio vencimento do servidor".

A respeito do alcance de alguns dos incisos do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, importante ainda observar o resumo do Programa Federativo de Enfrentamento ao COVID-19, confeccionado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por meio da Nota Informativa nº 21, de 2020, no PLP 39/2020, na parte relacionada à contenção de despesas de pessoal. Veja-se:

"(...)

Considerações da Consultoria.

**As restrições dos incisos I e IX do caput do artigo 8º não geram propriamente uma economia (redução de despesas), vez que atuam apenas preventivamente. Não impedem, portanto, que reajustes já concedidos continuem a ser implementados. Também não vedam a progressão funcional na carreira com apoio em legislação pretérita, que é o principal fator do crescimento vegetativo da folha.** Por outro lado, as proibições impedem que as despesas continuem crescendo com a concessão de novos reajustes, o que seria teoricamente pouco provável face à crise financeira de todos os entes." (grifo aditado).

Para o Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Junto à Universidade Federal do Estado de Goiás, Dr. Francisco Antônio Nunes, em Nota nº 00019/2020/CONS/PFUFG/PGF/AGU:

"(...) As progressões funcionais, embora demandem a observância de interstício mínimo de tempo, estão ligadas, como bem destacado na consulta, a tempo de efetivo exercício, e não são adquiridas automaticamente em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço. Além disso, elas impõem ao servidor ou docente a obrigação de se submeter à avaliação de desempenho, ou, no caso do servidor, na progressão por capacitação profissional, à obtenção de certificação em Programa de Capacitação.

(...)

Desse modo, conclui-se pela inaplicabilidade da vedação do inciso IX do art. 8º, às progressões e promoções dos servidores Técnicos Administrativos em Educação, e docentes do Magistério Federal, dada a ausência de equivalência entre anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio, e progressões, no sentido de aquisição do direito pelo simples decurso do tempo de serviço. (...)"

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto e respondendo ao questionamento do Consulente, tem-se que **as promoções e progressões funcionais inseridas em**



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**processo que considera critérios alternados de antiguidade e merecimento, previstas nos planos de cargos e salários dos servidores, podem continuar acontecendo, uma vez que não se inserem, à princípio, em nenhuma das vedações previstas na LC nº 173/2020.**

É o parecer.

Salvador, 22 de fevereiro de 2021.

**Flávia Lima de Queiroz**  
**Chefe da DACJ**