

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE TEOFILÂNDIA

PROCESSO Nº 09177e21

PARECER Nº 00886-21

CONSULTA. COVID-19. LC Nº 173/2020. 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 normas de regência.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE TEOFILÂNDIA**, Sr. Higo Moura Medeiros, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 09177e21, 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 Estatuto do Magistério Público Municipal.

Em face deste tema, formula os seguintes questionamentos:

1 – Pode o Município, na vigência da Lei Complementar 173/2020, dar andamento a processo administrativo protocolado anteriormente ao início de sua vigência e pendente de decisão administrativa para fins de reconhecimento de direito de

mudança de nível de servidor público municipal, e, em caso de deferimento, aplicar imediatamente a mudança de nível com o consequente aumento salarial do servidor requerente?

2 – Alternativamente, pode o Município, na vigência da Lei Complementar 173/2020, dar andamento a processo administrativo protocolado anteriormente ao início de sua vigência e pendente de decisão administrativa para fins de reconhecimento de direito de mudança de nível de servidor público municipal, e, em caso de deferimento, postergar os efeitos financeiros de tal decisão, ou seja, o incremento salarial do servidor requerente, para após o fim do período restritivo indicado no caput do artigo 8º de tal Lei Complementar?

De início, 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.**

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.

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.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se aos esclarecimentos jurídicos a respeito das repercussões da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, sobre os atos de gestão de pessoal da Administração Pública municipal objetos da dúvida do Consulente.

Sabendo-se da importância das determinações e vedações contidas na LC 173/20 sobre a gestão municipal, este Tribunal de Contas publicou em seu site oficial o e-book “LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 – PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO OU AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA RELACIONADA AOS QUADROS DE PESSOAL”, onde é possível extrair as premissas básicas do programa federativo para enfrentamento da COVID-19.

De certo, o objetivo do legislador federal ao elaborar a LC 173 foi de um lado o fortalecimento financeiro dos entes federados, frente as dificuldades impostas pela

pandemia, e de outro lado, estabelecimento de proibições e restrições voltadas à disciplina fiscal e a contenção de despesas, dentre elas, as despesas com pessoal.

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.

Elucidadoras foram as ponderações do Ministro Alexandre de Moraes do STF, no voto condutor do julgamento conjunto das ADIs que discutiam a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da LC 173/20:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.442 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

(...)

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

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

pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

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

(...)

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525.

É no contexto trazido pelos comandos do citado art. 8º, da LC nº 173/2020, que se inserem os questionamentos do Consultante, que serão analisados à luz do contexto normativo que rege a matéria.

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 identificar 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 inteligência 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.

A progressão funcional, em apertada síntese, é o crescimento do servidor estável no exercício do cargo de provimento efetivo, nos níveis e referências do cargo, na classe da carreira, ou na carreira, conforme o plano de cargos ou carreira e vencimentos estabelecido para o órgão ou entidade, estruturado de forma vertical e horizontal, fundamentado na qualificação e no desempenho profissional.

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 envolvam para a sua concessão o requisito da contagem de tempo de

serviço, a 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 normas de regência.

Nesse sentido, cita-se as orientações lançadas na Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, que reforçam o quanto aqui empossado:

"(...)

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." (grifos nossos)

Seguindo mesmo percurso, a Procuradoria do Estado do Pará, na Nota Técnica nº 000076/2020-PGE lançou as seguintes ponderações:

"(...)

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 registrar que, como bem destacado pela Diretoria de Assistência aos Municípios – DAM, em e-book já mencionado e 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.

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

Nesta mesma linha de entendimento, caminhou a Nota nº 00019/2020/CONS/PFUF/PGF/AGU, da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Estado de Goiás:

"(...) 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. (...)" (grifo nosso)

A respeito do alcance de alguns dos incisos do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, merece relevo a Nota Informativa nº 2 de 2020, confeccionada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que destacou o seguinte:

"(...) 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 adotado).

Com efeito, esta Unidade Jurídica já se posicionou no mesmo sentido do posicionamento aqui adotado em alguns pareceres consultivos, a exemplo da Consulta TCM nº 05078e21 e 02780e21.

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto e respondendo objetivamente ao **primeiro questionamento** do Consulente, tem-se que **as promoções e progressões funcionais inseridas em 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, a princípio, em nenhuma das vedações previstas na LC nº 173/2020.**

Por fim, insta esclarecer que resta prejudicada a segunda pergunta, uma vez que a resolução da primeira questão não deixa margem para a alternativa ventilada no item posterior.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 14 de junho de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica