

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

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA NOVA**

**PROCESSO Nº 21618e21**

**PARECER Nº 02249-21**

**EMENTA: CONSULTA. CONCESSÃO DE QUINQUÊNIOS. AUMENTO DO ÍNDICE DE DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL DE 70%. NOVA LEI DO FUNDEB. VEDAÇÃO CONTIDA NO INCISO IX, DO ART. 8º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. PELA IMPOSSIBILIDADE.**

Depreende-se que à luz da Lei Complementar nº 173/2020, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado a quinquênios e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o período de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins, ampliando-se tal impossibilidade aos profissionais do magistério.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Adonias da Rocha Pires de Almeida, Prefeito do Município de Boa Nova, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 21618e21, questionando-nos:

- “ 1- E possível conceder quinquênios no ano de 2021, considerando o período compreendido entre a data da vigência da LC 173 e 31 de Dezembro de 2021?  
2- E possível a mencionada concessão se o índice de despesas com pessoal estiver abaixo de 54%?  
3- E possível a concessão aos servidores da educação se o comprometimento de despesa com pessoal estiver abaixo do percentual de 70%?”*

Em caráter preliminar, registra-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Ademais, ressalte-se 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.

Em tempo, impende ainda ressaltar que as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Boa Nova.

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 objeto da dúvida do Consultente.

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.

Para maior entendimento, necessário se faz a transcrição literal do art.8º da citada Lei Complementar nº 173/21, vejamos:

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 **docaput** 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 **docaput** 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 arti-

go, 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).

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:

AÇÃO 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.

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 contexto, em resposta ao **primeiro e segundo questionamentos**, tem-se que da leitura atenta das demais proposições do citado art. 8º, da LC nº 173/2020, em especial o 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 fica suspensa a contagem de tempo de serviço para o propósito lá referido, preservando-o para fins de aposentadoria.

Como se vê, haverá uma interrupção na contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para a concessão de adicionais por tempo de serviço, no qual, certamente, o intuito é o de evitar a formação de passivos de grande monta, resultará, justamente, em grande passivo para os Entes Federativos.

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

9. Em relação ao inciso IX do art. 8º (proibição de contar o período até 31 de dezembro de 2021, como 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), tornam-se necessários maiores esclarecimentos.

10. Da redação desse inciso depreende-se que os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal até 27 de maio de 2020, terão os seus efeitos financeiros implementados. Os demais, que não tenham completado o respectivo período aquisitivo até essa data, independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

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).**

Importante esclarecer que a LC nº 173/2020 não proíbe o pagamento e a fruição das vantagens adquiridas com o cômputo do tempo de serviço até 27 de maio de 2020, estando assegurado, desta forma, o pagamento dos anuênios completados até esta data e o reconhecimento dos

quinquênios adquiridos até a mencionada data. Além disso, não há vedação para implementação das licenças-prêmios, cujos períodos aquisitivos já tinham se cumprido em 27/05/2020 .

Assim, respondendo objetivamente os quesitos acima mencionados, entende-se que no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado a quinquênios e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o período de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins.

Desta maneira, em consequência das vedações contidas na Lei Complementar nº 173/20, em especial o quanto determinado no seu inciso IX, a concessão do instituto do quinquênio como meio de aumento do índice de despesa com pessoal no exercício de 2021 resta prejudicado.

No que concerne o **terceiro e último questionamento**, em que pese restar claro a impossibilidade da concessão de quinquênio no âmbito do serviço público, ampliando-se a servidores da educação, necessário se faz tecer algumas elucidações sobre a aplicabilidade da nova Lei do FUNDEB.

Cumpre-se registrar que, tendo em vista o término da vigência do Fundeb, em 31 de dezembro de 2020, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, em 26 de agosto de 2020, que atribuiu caráter permanente ao Fundo, e foi editada a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o chamado novo FUNDEB.

Assim consignou o art. 212 – A, incluído pela EC 108/2020:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

A citada Emenda aumentou ainda a vinculação remuneratória do Fundo, de 60% para 70%, realçando a importância dos recursos humanos na atividade educacional (art. 212-A, inc. XI, CF).



Soma-se ao destaque dado aos gastos remuneratórios, a ampliação do rol de profissionais que poderão ser incluídos para o cálculo do novo percentual a ser aplicado a partir de 2021.

A aludida Lei nº 14.113/2020 previu em seu art.26, que no mínimo 70% dos recursos anuais totais do Fundeb será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), bem como aqueles profissionais referidos no [art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019](#), em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada a regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Portanto, a Lei do Novo Fundeb previu os efeitos práticos da sua vigência no efetivo funcionamento dos Fundos a partir de 1º de janeiro de 2021. Deve o Ente Municipal ser prudente na aplicação dos recursos em questão, estando atento a expedição das diretrizes e orientações técnicas emanadas pelos Órgãos competentes, dentre eles, Ministério da Educação, FNDE e INEP, com vistas a garantir a conformidade de sua atuação governamental com a nova Lei do Fundeb.

Todavia, a Lei nº 14.113/20 não trouxeram a possibilidade de pagamento de quinquênio caso o Município não alcance mínimo de 70%, exigido para remuneração dos profissionais de educação, e exista sobra de recursos ao final do exercício financeiro.



A Lei 14.113/20 se restringe a delimitar o mínimo a ser aplicado na remuneração dos profissionais de educação de acordo com a determinação constitucional.

“(...)

Nesse particular, anote-se que a atuação administrativa deve estar pautada no princípio da legalidade, esculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a atuação da Administração Pública é definida pela lei e dela deve decorrer. Consequentemente, o administrador público encontra-se, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos do ordenamento jurídico vigente, não podendo deles se desviar, sob pena de praticar ato inválido que compromete a eficácia da atividade administrativa, que se mostra condicionada ao atendimento da Lei. Em suma, a Administração Pública só pode praticar as condutas autorizadas em lei.”

Por fim, a título colaborativo, ressalte-se que existem alternativas viáveis para que os municípios efetuem políticas públicas voltadas à educação, de modo a satisfatoriamente cumprir o índice constitucional de educação e a destinação de recursos para remuneração dos profissionais do magistério, dentre eles a possibilidade de atualização do piso salarial dos professores, já que tal concessão adequa-se na exceção abarcada pela Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, inciso I, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à decretação de calamidade, já que decorre de uma obrigação prevista na Lei nº 11.738, aprovada e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008.

Sobre o referido tema, sugere-se a leitura de parecer consultivo emanado por esta Unidade Jurídica nos autos de nº 05354e21.

Assim, da inteligência das normas destacadas acima, **depreende-se que até o momento, à luz da Lei Complementar nº 173/2020, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado a quinquênios e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o período de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins, ampliando-se tal impossibilidade aos profissionais do magistério.**

É o parecer.

À consideração superior.

Salvador, 09 de dezembro de 2021.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Cristina Borges dos Santos

Assessora Jurídica