



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 05/2021

Projeto de lei complementar nº 02/2021 do Poder Executivo que "Dispõe sobre a Revisão Geral Anual dos vencimentos e subsídios dos servidores públicos do Poder Executivo Municipal na forma que especifica."

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 02/2021, do Poder Executivo, que "Dispõe sobre a Revisão Geral Anual dos vencimentos e subsídios dos servidores públicos do Poder Executivo Municipal na forma que especifica".

A Comissão questiona sobre a legalidade da revisão aos agentes políticos, visto que a exemplo de comparação, a Lei Complementar nº 233/2020 concedeu revisão aos agentes políticos do Poder Legislativo, porém a Lei Complementar nº 245/2020 suprimiu referida expressão. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

No tocante ao assunto de concessão de Revisão Geral Anual aos Agentes Políticos, tal matéria foi por muitos anos debatida e controvertida, sendo que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo admitia (inclusive constando em seus manuais) e a Justiça ao começar a ser demandada sobre o tema passou a adotar um posicionamento contrário, o que por tempos acabou gerando uma insegurança jurídica a respeito de que posição ser adotada.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

No entanto, o recente entendimento, inclusive expressamente previsto no mais recente Manual do Tribunal de Contas acerca da Gestão Financeira dos municípios ano 2012 (anexo) é no sentido da não concessão.

Assim sendo, atualmente pode-se afirmar que há consenso entre os órgãos de controle que é vedada a concessão de Revisão Geral Anual aos Agentes Políticos, tendo em vista o princípio da anterioridade previsto no artigo 29 da CF que assim determina:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998).

Vale destacar os julgados nesse sentido a saber: STF – AI nº 843.758, RE nº 725.663, RE nº 728.870 e RE 800.617; bem como, TJ/SP – ADI nº 0047.613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183.183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275.889-59.2012.8.26.0000.

No entanto, no que pese não ser o cerne do questionamento, mas levando em consideração que esta Procuradoria Legislativa presa pela legalidade dos Projetos de Lei que tramitam na Câmara, a partir do momento que houve a provocação a respeito da proposição, também insta destacar uma prevê consideração acerca do da Lei Complementar nº 173/2020, conforme abaixo referido.

Da Lei Complementar nº 173/2020

Destarte, apesar da nobreza e sensibilidade da intenção legislativa, e seus respectivos argumentos trazidos, teremos que trazer a baila a Lei Complementar nº 173/2020, e a SDG 60/2020 do TCESP (os Pareceres emitidos “terão força obrigatória,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

importando em prejulgamento do Tribunal", nos termos do artigo 227 do mesmo Regimento Interno) e seus desdobramentos.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, diz no seu artigo 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)."

Tal Lei veio fundada no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata do estado de calamidade pública e, como tal, tem tempo certo de duração, num primeiro momento, de 27 de maio até esgotado seu prazo de vigência – **no caso do Estado de São Paulo, até 31 de dezembro de 2021, consoante regramento homologado pela Assembleia Legislativa do Estado.**

É no referido artigo 8º que estão arroladas práticas que merecerão a plena atenção de ordenadores de despesa, anotando-se que serão de cumprimento obrigatório no período que conta da sanção da lei (27/05/2020) a 31 de dezembro de 2021. São nove incisos e seus parágrafos.

A remuneração dos servidores, portanto, não pode sofrer nenhum aumento ou reajuste por lei editada entre 20 de março de 2020 e 31 de março de 2021, bem como nenhum benefício que gere aumento de despesa poderá ser criado ou majorado durante este período.

No inciso I, a proibição é de conceder para membros, servidores, empregados e militares qualquer vantagem de ordem pecuniária em sentido amplo, ressaltando que tais vantagens serão mantidas se derivadas de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública - Sérgio Ciquera Rossi - Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 04/06/2020, in site do TCESP.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Assim, o debate se faz tendo em vista a questão da expressão "determinação legal anterior à calamidade pública" prevista no texto legal, se fosse considerado que essa lei seria a Lei que concede efetivamente qual é o valor da R.G.A. a lei estaria sendo descumprida, no entanto, se pensarmos que a expressão se refere à previsão genérica de que o R.G.A. será concedido conforme consta na Justificativa (art. 96, §1º da Lei Complementar nº 85/2008) poderíamos considerar que o Projeto estaria legal, no tocante aos servidores.

Tendo em vista essa controvérsia e devido ao fato de o projeto estar tramitando em regime de urgência, considerando que a data base dos servidores do Poder Executivo se dá em janeiro, esta procuradoria diligenciou junto ao Tribunal de Contas do estado de São Paulo sobre o tema, no entanto, foi encaminhado a resposta que segue anexo que remete ao Manual já mencionado acima, no entanto, restando ainda a dúvida acerca do tema.

Ainda no intuito de ter um respaldo ainda maior também foi buscado no IBAM se haveria um posicionamento dele com relação à permissão ou não da concessão de R.G.A. nesse período de exceção, e foram encontrados os pareceres anexos.

Isto posto, resta ainda uma incerteza acerca do melhor entendimento sobre a concessão de R.G.A. para os empregados públicos do Município.

III - CONCLUSÃO

Destarte, CONCLUIMOS pela INVIABILIDADE e ILEGALIDADE da propositura com relação ao R.G.A. para os agentes políticos, em respeito aos PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E DA LEGALIDADE, e com relação aos vencimentos dos servidores públicos vale destacar os apontamentos exposto ao longo do parecer.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Laranjal Paulista, 21 de janeiro de 2020.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336
Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) – Jornalista responsável: Laércio Bispo MTB 33.444



ARTIGO

Breves considerações sobre a Lei Complementar nº 173, de 2020

* Sérgio Ciquera Rossi

Estas considerações não apresentam o entendimento ou a interpretação mais adequada, mas pretendem tão-somente estabelecer ambiente de discussão que ofereça rumos às decisões de gestores públicos.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, diz no seu artigo 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).”

Pois bem. A Lei em referência pode ser dividida em três partes. Essa divisão busca facilitar a identificação dos dispositivos que interessam aos nossos objetivos, quais sejam, o estabelecimento de orientação aos atos de despesas de pessoal sob responsabilidade dos correspondentes gestores.

Tal Lei veio fundada no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata do estado de calamidade pública e, como tal, tem tempo certo de duração, num primeiro momento, de 27 de maio até esgotado seu prazo de vigência – no caso do Estado de São Paulo, até 31 de dezembro de 2021, consoante regramento homologado pela Assembleia Legislativa do Estado.

A primeira parte da Lei desde o § 1º ao artigo 6º, e seus parágrafos, cuida do auxílio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao combate à pandemia e das outras tantas providências para as dívidas entre uns e outros e, bem assim, cria condições mais flexíveis para as operações de crédito.

Vale observar que nessa primeira parte da Lei cuidou-se da suspensão e da dispensa de regras da LRF, tais como a necessidade de compensação para a concessão e a ampliação de incentivos e benefícios tributários, como preceitua o inciso II, do artigo 14. Igualmente são dispensadas as medidas de estimativa para realização das despesas de caráter continuado estipuladas nos artigos 16 e 17, por ter desobrigada, também, a observância dos limites previstos no § 3º, do artigo 23, impeditivo ao recebimento de transferências voluntárias. Da mesma maneira, estão dispensados os requisitos exigidos nos artigos 32 e 40, todos da LRF.

Os §§ 1º e 2º do artigo 3º cuidam de fixar que essas condições são válidas enquanto perdurar o Programa de Enfrentamento e estão sujeitas a todas as exigências da trans-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro – CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336
Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) – Jornalista responsável: Laércio Bispo MTB 33.444



ARTIGO

parência e da fiscalização pelos órgãos de controle correspondentes. Essa mesma exigência está disposta no § 5º do artigo 2º.

A segunda parte da lei introduz alterações definitivas na LRF, e não simplesmente suspensão. O artigo 7º diz que “A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações”. Essas alterações são introduzidas nos artigos 21 e 65. O primeiro deles relaciona um número maior de exigências que, se não atendidas, configuram despesas de pessoal nulas de pleno direito. Já em relação ao artigo 65, são incluídas condições de facilitação para as operações que elenca, cuja aplicação fica restrita às Unidades da Federação atingidas e enquanto perdurar o estado de calamidade. Por fim, a terceira parte da Lei encontra-se sediada nos artigos 8º e 10.

É no referido artigo 8º que estão arroladas práticas que merecerão a plena atenção de ordenadores de despesa, anotando-se que serão de cumprimento obrigatório no período que conta da sanção da lei (27/05/2020) a 31 de dezembro de 2021. São nove incisos e seus parágrafos.

No inciso I, a proibição é de conceder para membros, servidores, empregados e militares qualquer vantagem de ordem pecuniária em sentido amplo, ressalvando que tais vantagens serão mantidas se derivadas de decisão judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Esse inciso há de ser interpretado em combinação com o IX, de tal modo que, do primeiro, extraí-se a conclusão de respeito ao direito adquirido, de maneira que os atos de concessão anteriores à calamidade pública estão preservados, sendo proibidas, no entanto, novas concessões da forma prescrita no inciso IX.

Em poucas palavras, se houve o completamento de certo tempo anterior à calamidade para obtenção de determinada vantagem, o ato de concessão poderá ser expedido normalmente, situação sempre possível ante a tramitação burocrática inerente ao processo.

Os incisos II e III impedem a aprovação de leis que criem cargos ou funções ou alterem estrutura de carreiras funcionais, das quais resultem aumento de despesa.

Já o inciso IV veda a contratação de pessoal a qualquer título, mas admite aquela destinada à reposição de cargos de chefia, direção e assessoria, além de reposições, no caso de vacância, de cargos efetivos ou vitalícios.

O inciso IV, do artigo 9º, há de ser interpretado em combinação com o artigo 10, que estabelece a suspensão do prazo de validade dos concursos já homologados até o término do estado de calamidade.

A interpretação do inciso IV com o artigo 10 configura o princípio da especialidade em que um dispositivo pormenoriza regra de ordem geral. No caso, o inciso IV não implicará na suspensão do prazo de validade do concurso que tenha sido realizado para restabelecimento do número de servidores do quadro, cuja nomeação decorre de um dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336
Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) – Jornalista responsável: Laércio Bispo MTB 33.444



ARTIGO

casos de vacância; portanto, é possível a nomeação se decorrente dessa condição. Esse entendimento ganha força se analisado com o inciso V, que proíbe a realização de concursos no período, salvo se destinados ao preenchimento de vacâncias.

Em relação ao inciso VI, basta estender o entendimento sustentado em relação ao inciso I, restando tão-somente avaliar o alcance e a extensão da expressa determinação legal que pode não estar jungida exclusivamente à Lei.

O inciso VII não traz nenhuma novidade; limita-se a proibir a criação de despesa obrigatória, com as exceções contidas nos §§ 1º e 2º do artigo 9º. A seguir, o inciso VIII proíbe “adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo”, observada a cautela contida no inciso IV, do artigo 7º, que modificou o artigo 21 da LRF.

O último inciso, IX, suspende a contagem de tempo de serviço para o propósito lá referido, preservando-o para fins de aposentadoria. Em poucas palavras, 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, sexta parte (no caso do Estado) e blocos de licença-prêmio, merecendo atenção o § 3º, que admite a inclusão de condições na LDO e LOA “vedada qualquer cláusula de retroatividade”. Certamente o intuito é o de evitar a formação de passivos de grande monta.

O artigo 10 limita-se a promover a suspensão do prazo de validade de concursos homologados na vigência da calamidade pública. O preceito, indubitavelmente, visa preservar o direito de candidatos aprovados com homologação autorizada de verem respeitados os direitos de nomeação que estão ameaçados de postergação diante da dramática situação orçamentário-financeira que assola a Administração.

Assim, parece que essa decisão fica reservada à autoridade responsável, que, se escorada na existência de recursos para fazer frente às despesas, poderá nomear candidatos aprovados em concursos para preenchimento de reposição de vagas decorrentes de vacância e, só nestes casos, tudo na conformidade dos incisos IV e V do mesmo artigo 9º.

De certo que essas breves considerações não esgotam a matéria, de maneira que serão extremamente úteis opiniões que estabeleçam salutar conflito, o qual, dissipado, levará à melhor solução e à preservação das autoridades responsáveis.

Desnecessário, ainda, afirmar que se trata de opinião pessoal desprovida de qualquer vinculação.

*** Sérgio Ciquera Rossi é Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**



Q Pesquisar e-mail

Escrever

Caixa de entrada 1.445

Com estrela

Adiados

Enviados

Rascunhos 22

Meet

Nova reunião

Minhas reuniões

Hangouts

 Procuradoria +

Nenhum bate-papo recente
Iniciar um novo

RES: telefonema Camara de Laranjal Paulista Caixa de entrada x

Giovanni Henrique Cordeiro Pedra ghpedra@tce.sp.gov.br por tcespgov.onmicrosoft.com
para Procuradoria

Bom dia Prezada,

Segue anexo o manual do TCE de 2021 acerca da Gestão Financeira dos municípios. A
questionamentos respondidos por este Egrégio Tribunal de Contas.

Atenciosamente,



Giovanni Henrique Cordeiro Pedra
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Unidade Regional de Sorocaba – UR-09
Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, nº 180 – Jardim Saira
Sorocaba - SP – CEP: 18085-840

**Telefone: Não Disponível (Teletrabalho - Ato GP nº 4/2020
DOE 14/3/2020)**

E-mail: ghpedra@tce.sp.gov.br



Procuradoria Legislativa <procuradorialeg@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br>

RES: telefonema Camara de Laranjal Paulista

1 mensagem

Giovanni Henrique Cordeiro Pedra <ghpedra@tce.sp.gov.br>

21 de janeiro de 2021 08:10

Para: Procuradoria Câmara Municipal Laranjal Paulista <procuradoria@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br>

Bom dia Prezada,

Segue anexo o manual do TCE de 2021 acerca da Gestão Financeira dos municípios. A partir da página 50 deste Manual há vários questionamentos respondidos por este Egrégio Tribunal de Contas.

Atenciosamente,

**Giovanni Henrique Cordeiro Pedra****TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Unidade Regional de Sorocaba – UR-09

Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, nº 180 – Jardim Saira

Sorocaba - SP – CEP: 18085-840

**Telefone: Não Disponível (Teletrabalho - Ato GP nº 4/2020
DOE 14/3/2020)**

E-mail: ghpedra@tce.sp.gov.br

De: Procuradoria Câmara Municipal Laranjal Paulista [mailto:procuradoria@camaralaranjalpaulista.sp.gov.br]**Enviada em:** quarta-feira, 20 de janeiro de 2021 16:05**Para:** Giovanni Henrique Cordeiro Pedra**Assunto:** telefonema Camara de Laranjal Paulista

Prezado Giovanni,

Já de antemão agradecendo a atenção e o pronto atendimento sobre as dúvidas e implicações na aplicação das regras impostas pela Lei Complementar 173/20, sirvo-me do presente para encaminhar parte do texto da Justificativa do Projeto de Lei do Executivo que pretende conceder RGA aos seus servidores e agentes públicos fundamentando-se no artigo 96 da Lei 85/2007 - "lei anterior" conforme se pode ver do Anexo.

Atenciosamente,

Dra. Sandra Regina Pesqueira Berti

OAB/SP 123.340

Procuradora da Câmara de Laranjal Paulista

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400

Vila Campacci - Laranjal Paulista - SP - CEP: 18500-000

Telefone: (15) 3383-9282



TCE-SP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GESTÃO FINANCEIRA DE
**PREFEITURAS
E CÂMARAS
MUNICIPAIS**

2021

No que toca ao **Vice-Prefeito**, parece que houve propositada omissão pelo constituinte. Tratando-se de exaustivas, não-exemplificativas, hipóteses de excepcionalidade do art. 38, entende-se que não cabe ao intérprete ressaltar aquilo que o próprio constituinte não o fez, restando vedada ao Vice-Prefeito acumulação remunerada com outro cargo público.

Neste sentido foi a decisão do e. Supremo Tribunal Federal, na ADI 199, de 1998: "ao servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito aplicam-se-lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal."

Quanto à revisão geral anual (RGA), os agentes políticos não podem se beneficiar, isoladamente, de tal correção monetária, tendo em vista que o art. 37, X, da CF, prevê que deve ser ampla, geral, beneficiando, ao mesmo tempo, servidores e agentes políticos. Tal atualização, demais disso, deve apenas cobrir a perda inflacionária dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa.

A exceção fica aos servidores de carreira investidos em cargos de Secretários, que podem optar pela remuneração do cargo efetivo, sem qualquer acréscimo pecuniário pela condição de agente político.

Contudo, para os agentes políticos, o Poder Judiciário tem entendido que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, cujos subsídios são fixados para a legislatura ou mandato, nos termos do art. 29, V e VI, da CF, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo¹².

Historicamente, os agentes políticos são remunerados por 12 parcelas mensais, não lhes cabendo, ao final do mandato, qualquer verba trabalhista.

Todavia, em recente decisão com repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 650.898/RS, entendeu que não há incompatibilidade do art. 39, § 4º, da Constituição Federal (regime de subsídio) com o pagamento do **décimo terceiro salário e do terço constitucional** de férias a agentes políticos, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não havendo possibilidade da concessão automática.

Adverta-se que aquela Suprema Corte também decidiu que a revisão geral anual (RGA) não se torna obrigatória diante de necessárias e fundamentadas justificativas.

Em relação aos Secretários Municipais, constitucionalmente incluídos como agentes políticos, sua remuneração deve ser fixada na mesma conformidade dos subsídios dos Prefeitos, Vices e Vereadores, ou seja, subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Por ocuparem cargo público, não obstante a decisão do STF mencionada, já existe jurisprudência consolidada nesta e. Corte de que fazem jus aos

¹² Neste sentido: Supremo Tribunal Federal – AI nº 843.758, RE nº 725663, RE nº 728870 e RE nº 800617; bem como, TJSP – ADI nº 0047613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275889-59.2012.8.26.0000.

direitos sociais consagrados na Constituição (TCs-001910/026/01, 001639/026/01, 001576/026/01, 001889/026/01, 002805/026/10 e 001931/026/13).

Haja vista que a estrutura administrativa municipal com secretarias não é uma obrigatoriedade; conseqüentemente, também não é obrigatória a existência do cargo de Secretário Municipal.

As secretarias são próprias de municípios de considerável porte, por envolver uma organização estrutural mais elaborada; por exemplo, com assessoria jurídica, recursos humanos e contabilidade própria. Dessa forma, municípios menores devem ser organizados, a princípio, por meio de Departamentos, numa gestão mais simplificada.

Nessa esteira, não dispondo do cargo de Secretário, mas sim de Diretor, Coordenador e outros congêneres, o município não se enquadra no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, visto que a remuneração desses comissionados ocorre como a dos demais servidores municipais.

Por fim, alerte-se que, na condição de agentes políticos, os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários não devem retirar, em seu próprio nome, adiantamento de dinheiro público. No caso de missão oficial, essas antecipações realizam-se sob responsabilidade de servidor, o que atende ao art. 68 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esse assunto foi sumulado pelo TCESP nos seguintes termos:

SÚMULA Nº 46 – É vedado designar agente político como responsável por adiantamento, nos termos do art. 68, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

2.4. CARGOS EM COMISSÃO

Esta Corte tem recomendado que a criação de cargos em comissão restrinja-se, única e tão somente, às atribuições inscritas na CF, ou seja, direção, chefia e assessoramento (art. 37,V), sendo que, mesmo nestes casos possíveis, aqui se propõe moderação na instituição de tais vagas, em consonância sempre com o interesse público.

Por meio do Comunicado SDG nº 32, de 17 de agosto de 2015, orientou-se também que as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria, exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

Outra questão controversa, que demanda uma análise mais acurada, refere-se ao regime jurídico aplicável aos detentores de tal cargo: celetista ou estatutário. Tal definição tem a sua importância em decorrência de entendimentos diversos no Poder Judiciário, em razão da aplicação do regime do FGTS quanto ao

das metas previstas no Plano Plurianual, acompanhamento da execução dos programas e comprovação dos resultados, assegurando, inclusive, a procedência e confiabilidade das informações prestadas.

4. A inobservância desses cuidados poderá sujeitar os responsáveis às consequências legais cabíveis, dentre as quais, emissão de parecer desfavorável à prestação de contas anual do respectivo Chefe do Poder Executivo, desaprovação das contas relativas aos gestores dos Fundos, inscrição dos nomes dos responsáveis no cadastro de inelegíveis, inviabilização do recebimento de transferências voluntárias e aplicação de multa, sem prejuízo de comunicação aos órgãos do Ministério Público Estadual e, em especial, Ministério Público do Trabalho, em razão do Termo de Cooperação celebrado com aquela Instituição.

SDG, 12 de fevereiro de 2011.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETARIO-DIRETOR GERAL

2.19 OS EFEITOS FINANCEIROS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 2020

É de se assinalar que a Lei Complementar Federal nº 173, de 2020 alterou e suspendeu dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uns que perdurarão enquanto vigente o estado de calamidade pública e outros até 31 de dezembro de 2021.

Aliás, esta Corte em relação à referida lei respondeu 19(dezenove) consultas, as quais tem força de prejudgado, a seguir transcritos:

TC's: 016605.989.20, 16054.989.20, 16638.989.20,17054.989.20, 17542.989.20, 19142.989.20, 19494.989.20, 18592.989.20, 18662.989.20

EMENTA: CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE COMBATE AO CORONAVIRUS. GASTO PÚBLICO. DESPESAS COM PESSOAL. PRECEITOS QUE RESTRINGEM A GERAÇÃO E O AUMENTO DA DESPESA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL POR PRESUNÇÃO. AVALIAÇÃO DAS INDAGAÇÕES EM TESE. PARECER QUE CONHECE DAS CONSULTAS E RESPONDE AOS INTERESSADOS SOBRE OS QUESITOS FORMULADOS.

.....

1) Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos?

RESPOSTA: Sim. Ressalvadas as hipóteses descritas no Art. 8º, inciso I, "in fine", a concessão de Revisão Geral Anual está vedada até 31/12/2021.

2) A nomeação para fins de reposição de cargo cuja vacância ocorreu antes de 27 de maio de 2020 enquadra-se como exceção à proibição constante do art. 8º, caput, e seu inciso IV, ambos da Lei Complementar nº 173/2020, sendo, pois, regular?

RESPOSTA: Sim. A combinação dos incisos IV e V excepciona as reposições de vacância das proibições de admissão ou contratação de pessoal. A mesma combinação de incisos igualmente aproveita exceção à regra de proibição de realização de concurso público.

2.18 O FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FMCA

Assim como os outros fundos especiais³¹, o da Criança e do Adolescente (FCA) não dispõe de personalidade jurídica, vinculando-se, política e operacionalmente, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, IV, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA]). Apesar disso, tais fundos devem possuir CNPJ próprio-matriz (Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018).

Segundo o ECA, esses Conselhos são paritários, quer isso dizer, os segmentos organizados da população têm o mesmo número de assentos que os representantes da Administração (art. 88, II).

Característica fundamental dos fundos especiais é a vinculação de certas receitas públicas para sua constituição.

De todo modo, exceto os fundos relacionados à Saúde e Educação, todos os demais não podem atrelar receita de impostos (art. 167, IV, da CF).

Esta Corte emitiu Comunicado enfatizando a necessidade de se prever, no orçamento, recursos destinados à política da criança e do adolescente:

Comunicado SDG nº 08/2011

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, com intuito de enfatizar os procedimentos a serem observados pelos municípios jurisdicionados, em sede de elaboração e execução orçamentária, para efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança, ao adolescente e ao jovem, COMUNICA que deve a Administração atentar para o seguinte:

1. As disposições contidas no art. 227, caput, da Constituição Federal e art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d", da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente possuem aspecto vinculativo para os gestores municipais, reclamando previsão orçamentária de recursos que efetivem o princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de acordo, inclusive, com as deliberações dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e mediante instituição do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2. A preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude serão instrumentalizadas, de forma clara e objetiva, por meio de dotações orçamentárias consignadas nas peças de planejamento do município, em mínima e essencial instância na Lei Orçamentária Anual, a fim de permitir, inclusive, a pronta identificação dos recursos utilizados na execução das políticas públicas inerentes à criança e ao adolescente.

3. Incumbe aos órgãos de controle interno, na missão de apoio ao controle externo, em estrito cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal, atuar no acompanhamento das áreas que desempenhem funções relacionadas à criança e ao adolescente, notadamente quanto à avaliação da exequibilidade

³¹ Art. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Assim, devem os Prefeitos atentar, rigorosamente, para a evolução da despesa com pessoal e da dívida de longo prazo (consolidada), visto que, em ano de eleição, inexistente o período de recondução franqueado nos demais períodos do mandato.

4.2. VEDAÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997 (LEI ELEITORAL)

4.2.1. Revisão Geral da Remuneração dos Servidores e Subsídios dos Agentes Políticos

Para o art. 37, X, da CF, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, é sempre anual; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices, o que abrange, de forma igual, servidores e agentes políticos.

Tendo em conta que sobredito dispositivo se refere a **índice e a anualidade**, deduz-se que a **revisão geral anual** é para repor a **inflação dos doze meses anteriores**, recuperando o poder de compra de salários e subsídios. Assim, revisão ou reajuste nada têm a ver com aumento real: o que se dá acima da inflação.

A Lei Eleitoral assim dispõe (destacamos):

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo **ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

A partir da Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) decidiu, por votação unânime, que:

[...] para que o preceito insculpido no art. 73, VIII da Lei nº 9.540/97 esteja em conformidade com a Constituição Federal inarredável a conclusão que é legítima e lícita a iniciativa legislativa que vise, exclusivamente, à revisão salarial cujo índice não ultrapasse a perda resultante da inflação do período entre a data base do ano anterior ao eleitoral e a data base do ano eleitoral [...]

Ou seja, a revisão geral anual no ano de eleições, antes do período vedado, será a reposição inflacionária dos últimos doze meses. Após, deverá respeitar a inflação do ano da eleição.

Contudo, para os agentes políticos, o Poder Judiciário tem entendido que o **princípio da anterioridade** obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, cujos subsídios são fixados para a legislatura ou mandato, nos termos do art. 29, V e

VI, da Constituição Federal, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo⁶⁹.

4.2.2. Despesas de Publicidade e Propaganda

Três meses antes da eleição estão proibidos gastos com publicidade institucional, o que abrange a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais. Nisso há, contudo, ressalvas:

- Situação de grave e urgente necessidade, reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- Propaganda de bens e serviços produzidos por empresas estatais, sujeitos à concorrência de mercado.

É isso o que diz o art. 73, VI, b, da Lei Eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, **ao longo de todo o ano eleitoral**, as despesas de publicidade do primeiro semestre não ultrapassem a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Art. 73. São proibidas

[...]

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; **(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)**

No intento de haver controle dessas proibições, o TCESP, mediante Comunicado, recomenda que as Prefeituras identifiquem, em específicas atividades programáticas, as despesas com publicidade e propaganda:

COMUNICADO SDG nº 24, de 2011

⁶⁹ Neste sentido: Supremo Tribunal Federal – AI nº 843.758, RE nº 725663, RE nº 728870 e RE nº 800617; bem como, TJSP – ADI nº 0047613-65.2013.8.26.0000, ADI nº 0183183-23.2013.8.26.0000 e ADI nº 0275889-59.2012.8.26.0000.

PARECER

Nº 1348/2020

- SM – Servidor Público. Lei complementar nº 173/2020. Questionamentos diversos. Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a possibilidade e forma de concessão dos seguintes direitos dos servidores públicos à luz das disposições da Lei Complementar Federal nº 173/2020: i) revisão geral anual; ii) adicional por tempo de serviço; iii) férias-prêmio; iv) vale-alimentação, em especial, o reajuste do valor para repor perdas inflacionárias; v) promoções e progressões; vi) salário-família; vii) remuneração por trabalho extraordinário.

A consulta vem instruída com dispositivos da legislação municipal que regulamentam os institutos acima elencados.

RESPOSTA:

Em razão da calamidade pública provocada pela pandemia de COVID-19 foi editada a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que "estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências".

A referida lei instituiu medidas de auxílio a Estados e Municípios e, em contrapartida, estabeleceu, em seus artigos 7º e 8º, restrições que visam a impedir o aumento de gastos públicos, em especial, aumento de despesas com pessoal.

Cabe ressaltar que a constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 já é objeto de discussão junto ao

Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.447 e 6450. Nesse momento, porém, os dispositivos estão vigentes e gozam de presunção de constitucionalidade, de modo que têm força cogente e devem ser respeitados por todos os entes da federação.

O artigo 7ª da Lei Complementar Federal nº 173/2020 alterou de forma permanente o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000, que passou a vigor com a seguinte redação:

"Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20." (Grifos nossos.)

A nova redação do artigo 21 da LRF deixa claro que serão nulos os atos praticados nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais de que gerem aumento imediato de despesa com pessoal ou que prevejam parcelas que, no futuro, se implementadas, impliquem

aumento de despesa com pessoal.

Da nova redação do dispositivo destacado resulta, com efeito, que são vedados, nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais, tanto a edição de leis que possam gerar aumento de despesa de imediato ou no futuro quanto a prática de atos administrativos, mesmo que com fundamento em lei vigente, de que resulte aumento de despesa com pessoal.

Nesse sentido, esclareceu-se no Parecer do IBAM nº 1241/2020 que: "convém observar, ainda, que, como já dito anteriormente, a redação conferida ao art. 21 da LRF encampa entendimento de que o ato criador da despesa não é apenas a lei que cria o cargo ou os mecanismos de promoção, mas também o ato de execução orçamentária que provoca o aumento de despesa (...)"

Cabe esclarecer que a expressão legal "aumento de despesa com pessoal" é objeto de controvérsia e é interpretada de duas formas pela doutrina jurídica e pelos órgãos de controle

A primeira linha interpretativa, adotada pelo Tribunal de Contas da União e pela Presidência da República, considera que aumento de despesa com pessoal é o aumento do valor total nominal de gastos com pessoal do Município.

Nessa linha, afirmou-se na "Cartilha de Orientações Para o Gestor Municipal da Presidência da República" que:

"Nos Poderes Legislativo e Executivo, nos cento e oitenta dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado. Se realizado, o ato será considerado nulo de pleno direito. Além disso, de acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-G, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 1 a 4 anos; se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se as sanções institucionais da LRF: suspensão de recebimento de transferências

voluntárias, de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias."

A segunda interpretação é no sentido de que o aumento de despesa com pessoal deve ser calculado considerando-se a proporção entre os gastos com pessoal e a receita corrente líquida do Município. Ou seja, há aumento de despesa com pessoal quando o valor percentual de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida aumenta. Adotam essas teses os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

Por esclarecedora, destacamos a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em "Cartilha de Final de Mandato":

"Durante os últimos 180 dias do mandato dos prefeitos e presidentes de Câmaras, ou seja, a partir de 5 de julho, os gastos com pessoal dos Poderes Legislativo e Executivo não poderão ser aumentados, sendo considerados nulos de pleno direito os atos que resultarem em acréscimo, conforme dispõe a Lei Complementar no 101/00, em seu art. 21, parágrafo único.

É importante destacar que a verificação é feita pelo percentual resultante do cálculo da despesa com pessoal dos últimos 12 meses em relação à Receita Corrente Líquida do mesmo período.

Observa-se que, no período de vedação, poderá a Administração Pública municipal aumentar as despesas com pessoal não descumprindo a norma legal da LRF, caso as receitas arrecadadas que compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida acompanhem proporcionalmente o acréscimo, ou que haja a redução das despesas com pessoal já existentes." (cf. http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/final%20de%20mandato_TCE_2012_site_0.pdf, pag. 9, acesso em 03/06/2020) (Grifos nossos.)

O artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, por sua vez, estabelece uma série de proibições temporárias, dispondo o seguinte:

"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;

I - 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."

As proibições do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 valem do momento em que foi decretada a calamidade pública em 20 de março de 2020, quando foi editado o Decreto Legislativo nº 06/2020, até 31 de dezembro de 2021, conforme determinação expressa do caput do referido artigo 8º.

Os incisos I e II do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 vedam expressamente a concessão de aumento, reajuste e readequação da remuneração de servidores e a criação ou aumento de vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza que gerem aumento de despesa com pessoal, ressalvados aqueles concedidos por decisão judicial ou resultantes de determinação legal anterior à calamidade.

A remuneração dos servidores, portanto, não pode sofrer nenhum aumento ou reajuste por lei até 31 de dezembro de 2021, bem como nenhum benefício que gere aumento de despesa poderá ser criado ou majorado durante este período. Na hipótese de, no período compreendido entre 20 de março de 2020 e 27 de maio de 2020, data da publicação da LC 173/2020 ter sido editado ato legislativo ou administrativo versando sobre qualquer vedação constante do art. 8º, tais atos reputar-se-ão válidos uma vez que se tratam de atos jurídicos perfeitos, que não podem ser invalidados ou de qualquer forma prejudicados por lei posterior, à luz do que estabelece o art. 5º, inciso XXXVI da CF/88.

Os direitos estatutários já garantidos por lei anterior à calamidade, porém, são devidos aos servidores, respeitadas todas as demais restrições legais e fiscais, dado que não estão abrangidos pelas disposições legais.

Na forma do artigo 8º, §3º, da Lei Complementar nº 173/2020, reajustes e outras vantagens podem ser excepcionalmente concedidos se: i) existir expressa autorização na lei de diretrizes orçamentárias; ii) se existir expressa autorização na lei orçamentária de 2022; iii) se a despesa só for de fato implementada a partir de 2022, sendo vedados pagamentos retroativos.

Cabe ressaltar que o inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173 impede, de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado - que é despesa que se estende por ao menos dois exercícios. O aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado só é possível se for voltado ao enfrentamento da calamidade pública ou se for compensado por meio do aumento da receita ou redução da despesa municipal, na forma do artigo 8º, §2º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

O inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 também limita aumentos de despesas de caráter continuado pelo mesmo período, estabelecendo que o reajuste dessas despesas não pode ultrapassar a variação da inflação medida pelo índice IPCA.

Já o artigo 8º, IX, da Lei Complementar determina que o período de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021 não pode ser incluído na contagem de tempo para aquisição de direitos tais como triênios, quinquênios, licenças-prêmios e outros mecanismos equivalentes. O mesmo dispositivo, porém, determina expressamente, em sua parte final, que a vedação não se aplica a contagem de direitos para quaisquer outros fins que não sejam a aquisição dos direitos equivalentes aqueles elencados na parte inicial do dispositivo legal.

Verificamos, então, que a suspensão da contagem de tempo para aquisição de direitos é aplicável apenas aos direitos de natureza estatutária cuja concessão depende exclusivamente da passagem do

tempo tais como quinquênios e licenças prêmio. A disposição não abrange direitos previstos no plano de carreira dos servidores públicos, tais como progressões, promoções e outros benefícios, que dependam não apenas da passagem do tempo, mas também do mérito ou desempenho dos servidores.

Feitas essas considerações iniciais, passaremos a analisar cada um dos direitos e benefícios especificamente elencados na consulta.

I - Revisão geral anual

A revisão geral anual, prevista no artigo 37, X, da Constituição da República, embora não seja um aumento real da remuneração dos servidores públicos, é uma forma de reajuste ou adequação desta remuneração que visa repor perdas inflacionárias.

Sobre o tema, afirma Hely Lopes Meirelles:

"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e, outra, específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao decréscimo do poder aquisitivo." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 452)

O artigo 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020, embora não utilize a expressão revisão geral anual, menciona expressamente que estão proibidos os reajustes e readequações de remuneração, logo, a disposição abrange também a revisão geral anual, sendo, portanto, vedada a concessão do benefício entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

II - Adicional por tempo de serviço

A concessão de adicional por tempo de serviço não é de todo vedada, dado que o benefício foi previsto em lei antes de 20 de março de 2020, isto é, antes da calamidade pública provocada pelo novo coronavírus, logo, não está abrangido pelos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

O adicional por tempo de serviço, todavia, só poderá ser concedido aos servidores que tenham completado o período aquisitivo para recebimento do benefício antes de 20 de março de 2020. Isso porque o artigo 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 determina expressamente que o período entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 não pode ser incluído na contagem do período aquisitivo para direitos como adicional por tempo de serviço. Em outras palavras, a contagem de tempo do período aquisitivo para o recebimento de adicional por tempo de serviço está suspensa desde 20 de março de 2020 devendo ser retomada no estado em que se encontrava apenas em 1º de janeiro de 2022.

Caso implique aumento de despesa com pessoal, o benefício também não pode ser concedidos nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais, dado que, como vimos, em sua atual redação, o artigo 21 da LRF veda expressamente não apenas a edição de lei que conceda o benefício, mas também a prática de ato administrativo que gere aumento de despesa com pessoal neste período.

Por fim, a concessão de adicional por tempo de serviço, entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para os servidores que tenham completado o período aquisitivo para recebimento do direito antes de 20 de março de 2020, configura a criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Assim, o adicional só poderá ser concedido se atendidas as exigências dos incisos VII e VIII da Lei Complementar Federal nº 173/2020, quais sejam: i) a despesa deve ser compensada por meio de aumento de receita ou redução de despesa municipal e ii) o aumento de despesa não pode ultrapassar a variação da inflação medida pelo índice IPCA.

III - Férias-prêmio

Apenas os benefícios que geram aumento de despesa estão abrangidos pelas vedações do artigo 21 da LFR e do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Assim, a concessão de férias-prêmio consistente apenas em dias de afastamento do trabalho, sem que as férias-prêmio sejam convertidas em pecúnia ou acompanhadas do pagamento de qualquer adicional, não está proibida.

A conversão das férias-prêmio em pecúnia e o pagamento de qualquer adicional no momento da concessão do benefício, porém, podem acarretar aumento de despesa com pessoal, de modo que, nessas hipóteses, a concessão do benefício e sua conversão em pecúnia estarão sujeitas às vedações legais acima elencadas.

As férias-prêmio eram direito já previsto no Estatuto dos Servidores Públicos do Município. Desse modo, sua concessão não é impedida pelos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

As férias-prêmio, porém, são direito de natureza estatutária cuja concessão depende apenas da contagem de tempo. O fato de o benefício deixar de ser concedido caso o servidor tenha sofrido pena de suspensão, faltado injustificadamente ao serviço e gozado de determinadas licença não descaracteriza a natureza do direito que é concedido com base apenas na passagem do tempo, sem a exigência de nenhuma outra ação ou mérito por parte do servidor.

As férias-prêmio, portanto, estão abrangidas pelo artigo 8º, IX, primeira parte, logo, a contagem do tempo do período aquisitivo para o recebimento deste benefício, se a sua concessão acarretar aumento de despesa, está suspensa de 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2021.

Em suma, férias-prêmio só podem ser concedidas se não acarretarem aumento de despesa ou se o servidor tiver completado o período aquisitivo para recebimento do benefício até 20 de março de 2020.

As férias-prêmio, mesmo quando sua concessão gera despesa, não configuram despesa obrigatória de caráter continuado. Às férias-

Prêmio, portanto, não se aplicam as restrições dos incisos VII e VIII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

IV - Promoções e progressões

As promoções e progressões regulamentadas em lei anterior à decretação de calamidade pública em 20 de março de 2020 não são afetadas pelas restrições dos incisos I e VI da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Podem, portanto, ser concedidas, se respeitadas as demais restrições fiscais do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A progressões e promoções que acarretem aumento de despesa com pessoal não podem ser efetivadas nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais, por força das vedações constantes do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As despesas decorrentes de promoções e progressões, ademais, configuram despesas obrigatórias de caráter continuado. Dessa forma, de acordo com os incisos VII e VIII e §2º, do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, as progressões e promoções quando acarretarem aumento de despesa, só poderão ser implementadas se voltadas para o combate à calamidade pública ou se forem compensadas por aumento de receita ou redução de despesa e não gerarem reajuste despesa maior que a variação da inflação medida pelo IPCA.

As promoções e progressões que não são concedidas de forma automática em razão apenas no decurso do tempo, isto é, que dependem também do atendimento a outros requisitos, não tiveram a contagem de tempo do período aquisitivo para recebimento do benefício interrompida entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, dado que não são abrangidas pelo artigo 8º, IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Já a contagem de tempo para aquisição do direito às progressões concedidas automaticamente apenas em razão do decurso do tempo, como é o caso da progressão horizontal prevista no artigo 35, § 6º, do Estatuto dos Servidores que instrui a consulta, deve ser interrompida entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, nos

termos do artigo 8º, IX, da referida Lei Complementar Federal, devendo a contagem ser retomada no estado em que estava em 1º de janeiro de 2022.

Sobre o tema, esclareceu-se no Parecer do IBAM nº 1241/2020 que:

"Em vista de tudo que foi exposto, conclui-se que a progressão ou promoção no período de vigência do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, apenas será possível se atendidos os seguintes requisitos: i) exista previsão da progressão ou promoção no plano de cargos e carreiras existente e em vigor antes do período de vedação; ii) que exista prévia dotação na Lei Orçamentária Anual, e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da CRFB) e compatibilidade com o Plano Plurianual, bem como sejam atendidos os requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF; iii) que os percentuais com despesa de pessoal em face da receita corrente líquida não aumentem no decorrer dos 180 dias que antecedem o fim do mandato; iv) que haja prévia compensação permanente mediante aumento da receita ou diminuição da despesa de caráter continuado, considerada esta aquela que perdure por mais de 2 exercícios, sob pena de restar o ato de promoção ou progressão ineficaz até a implementação da compensação; v) que o dispêndio nominal global não varie positivamente acima da variação do IPCA; e vi) que não consista em progressão ou promoção automática com base no tempo de serviço computado de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, devendo obrigatoriamente haver outros critérios relacionados ao merecimento para que possa ocorrer."

V - Salário-família

O salário-família é garantido a todos os trabalhadores e aos servidores públicos pelos artigos 7º, XII, e 39, §3º, da Constituição Federal, sendo, portanto, direito que decorre diretamente do texto constitucional, devendo apenas ser regulado em lei, atendidos os parâmetros mínimos estabelecidos na Constituição. A lei municipal que

concede o benefício, ademais, é anterior à calamidade pública provocada pelo novocoronavírus. Sendo assim, o benefício pode ser concedido e continuará sendo devido aos servidores mesmo no período de 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2021. O valor do benefício, porém, não pode ser majorado, gerando aumento de despesa, por força do disposto no artigo 8º, VI, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

VI - Vale-alimentação

O auxílio alimentação, coloquialmente chamado de vale-alimentação, é benefício previsto em lei anterior à calamidade pública e que continua sendo devido aos servidores públicos. O valor do auxílio, contudo, não pode ser reajustado até 31 de dezembro de 2021, dado que mesmo o reajuste de verbas indenizatórias é expressamente vedado pelo artigo 8º, VI, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

VII - Remuneração por trabalho extraordinário

A remuneração por trabalho extraordinário em patamar no mínimo cinquenta por cento superior à remuneração normal é direito de todos os trabalhadores e servidores públicos, na forma dos artigos 7º, XVI, e 39, 3º, da Constituição da República. Quando realizado o serviço extraordinário, portanto, o benefício continua sendo devido, mesmo no período de 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2021. O direito à remuneração por trabalho extraordinário, com efeito, não foi afetado pela Lei Complementar nº 173/2020.

Sobre o pagamento de horas-extras na vigência das disposições transitórias da Lei Complementar nº 173/2020, esclareceu-se no parecer do IBAM nº 1289/2020 que:

"As horas extras se enquadram na exceção prevista no art. 8º, inciso I, in fine ("exceto quando derivado (...) de determinação anterior à calamidade").

Cabe salientar que é competência do próprio Município definir a carga horária e a jornada de trabalho de seu pessoal para melhor atender ao horário de funcionamento de suas repartições.

Releva frisar que o art. 39, § 3º da CRFB estende aos servidores públicos alguns direitos constitucionais próprios dos trabalhadores da iniciativa privada relacionados à duração do trabalho, notadamente os previstos no art. 7º, IX, XIII, XV e XVI da CRFB.

Nesse passo, observa-se que o sistema constitucional vigente fixa os seguintes parâmetros básicos para a carga horária e jornada de trabalho a serem seguidos pela Municipalidade: a duração do trabalho deve ser de no máximo quarenta e quatro horas semanais e oito horas diárias, possibilitada a compensação; a remuneração do trabalho noturno deve ser fixada em patamar superior à do diurno; deve ser concedido repouso semanal ao menos uma vez por semana, preferencialmente e não obrigatoriamente aos domingos; e, as horas que ultrapassarem a carga normal de trabalho devem ser pagas em adicional de no mínimo 50%. Não poderia a LC nº 173/2020, por ser norma de inferior hierarquia, proibir totalmente o pagamento de serviço extraordinário.

Entretanto, as horas extras são um importante componente das despesas com pessoal, e o fato de não ser vedada sua concessão não significa que o gestor esteja imune às restrições previstas na LRF. Vedação absoluta não há, porém o pagamento de gratificação ou adiciona por serviço extraordinário deve ser realizado com observância das regras de boa governança e responsabilidade fiscal."

Cabe destacar que o Estatuto Local, em seu artigo 176, ao regulamentar a gratificação por trabalho extraordinário, é excessivamente vago, estabelecendo que a gratificação será determinada pela autoridade competente, sem prever os parâmetros exatos que devem pautar a concessão e pagamento da gratificação.

O dispositivo legal deveria, pois, ser reformado para, atendendo ao princípio da legalidade, melhor regular a remuneração por trabalho extraordinário, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos na Constituição de 1988, a fim de não ensejar dúvidas quanto a legalidade de sua concessão ante às vedações constantes do art. 8º da LC 173/2020

Por todo o exposto, concluímos o presente parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2020.

PARECER

Nº 1371/2020

- SM – Servidor Público. Lei Complementar Federal nº 173/2020. Indagações diversas. Considerações.

CONSULTA:

Com relação às proibições constantes da Lei Complementar Federal nº 173/2020, indaga-se:

I - Os salários, gratificações e adicionais dos servidores públicos não poderão sofrer nenhum reajuste? Caso não, qual o termo inicial e final de citada proibição?

II - Dentre os adicionais, há o adicional por tempo de serviço que, segundo o artigo 151 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, "é devido à razão de 1% (um por cento) por ano de efetivo exercício incidente sobre o vencimento do funcionário." Referido adicional não poderá ser concedido aos servidores? Caso não, quando inicia-se a proibição e quando termina?

III - Em relação à progressão funcional dos servidores públicos do Poder Legislativo, a Resolução nº 322/2018, que dispõe sobre a estrutura administrativa/legislativa da Câmara Municipal, prevê, em seu artigo 11, que "as promoções dos servidores serão feitas pelo critério de progressão funcional e realizadas, alternadamente, por antiguidade e por merecimento, desde que ocorrido, entre uma e outra, o período de 05 (cinco) anos". Progressões e promoções podem ser concedidas? Em caso de proibição de concessão de progressões e promoções, por que período perdura a vedação?

IV - O artigo 131 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município dispõe que "ao funcionário será concedida licença-prêmio de três meses consecutivos, com todos os direitos de seu cargo, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício". Já o artigo 135 do mesmo diploma legal reza que "a partir da segunda licença-prêmio o funcionário, mediante declaração, poderá optar pelo gozo da metade do período da licença-prêmio recebendo a remuneração do cargo correspondente a outra metade." Diante disso, o servidor público que completaria o primeiro quinquênio após a entrada em vigor da referida Lei Complementar nº 173/2020, não o fará? Está suspensa a contagem do tempo? Mesmo considerando que o servidor não fará jus a nenhuma remuneração extra e sim apenas por contagem de tempo do primeiro quinquênio? Caso realmente fique suspensa, como voltaria a contagem assim que terminar o período de tais proibições?

RESPOSTA:

Em razão da calamidade pública provocada pela pandemia de COVID-19 foi editada a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que "estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências".

A referida lei instituiu medidas de auxílio a Estados e Municípios e, em contrapartida, estabeleceu, em seus artigos 7º e 8º, restrições que visam a impedir o aumento de gastos públicos, em especial, aumento de despesas com pessoal.

Cabe ressaltar que a constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 já é objeto de discussão junto ao Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.447 e 6450. Nesse momento, porém, os dispositivos estão vigentes e gozam de presunção de constitucionalidade, de modo que têm força cogente e devem ser respeitados por todos os entes da federação.

O artigo 7ª da Lei Complementar Federal nº 173/2020 alterou de

forma permanente o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000, que passou a vigor com a seguinte redação:

"Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20."

A nova redação do artigo 21 da LRF deixa claro que serão nulos os atos praticados nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais de que gerem aumento imediato de despesa com pessoal ou que prevejam parcelas que, no futuro, se implementadas, impliquem aumento de despesa com pessoal.

Da nova redação do dispositivo destacado resulta, com efeito, que são vedados, nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos

municipais, tanto a edição de leis que possam gerar aumento de despesa de imediato ou no futuro quanto a prática de atos administrativos, mesmo que com fundamento em lei vigente, de que resulte aumento de despesa com pessoal.

Nesse sentido, esclareceu-se no Parecer do IBAM nº 1241/2020 que:

"Convém observar, ainda, que, como já dito anteriormente, a redação conferida ao art. 21 da LRF encampa entendimento de que o ato criador da despesa não é apenas a lei que cria o cargo ou os mecanismos de promoção, mas também o ato de execução orçamentária que provoca o aumento de despesa, isto é, a concessão da progressão horizontal. Portanto, o aumento remuneratório decorrente de promoção deve observar o art. 8º, inciso VII e seu § 2º da LC nº 173/2020, isto é, apenas pode ocorrer caso haja prévia compensação mediante aumento da receita ou redução de despesa, bem como atendimento aos requisitos do art. 169, § 1º, da CRFB."

Cabe esclarecer que a expressão legal "aumento de despesa com pessoal" é objeto de controvérsia e é interpretada de duas formas pela doutrina jurídica e pelos órgãos de controle.

A primeira linha interpretativa, adotada pelo Tribunal de Contas da União e pela Presidência da República, considera que aumento de despesa com pessoal é o aumento do valor total nominal de gastos com pessoal do Município.

Nessa linha, afirmou-se na "Cartilha de Orientações Para o Gestor Municipal da Presidência da República" que:

"Nos Poderes Legislativo e Executivo, nos cento e oitenta dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado. Se realizado, o ato será considerado

nulo de pleno direito. Além disso, de acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-G, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 1 a 4 anos; se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se as sanções institucionais da LRF: suspensão de recebimento de transferências voluntárias, de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias."

A segunda interpretação é no sentido de que o aumento de despesa com pessoal deve ser calculado considerando-se a proporção entre os gastos com pessoal e a receita corrente líquida do Município. Ou seja, há aumento de despesa com pessoal quando o valor percentual de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida aumenta. Adotam essas teses os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

Por esclarecedora, destacamos a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em "Cartilha de Final de Mandato":

"Durante os últimos 180 dias do mandato dos prefeitos e presidentes de Câmaras, ou seja, a partir de 5 de julho, os gastos com pessoal dos Poderes Legislativo e Executivo não poderão ser aumentados, sendo considerados nulos de pleno direito os atos que resultarem em acréscimo, conforme dispõe a Lei Complementar no 101/00, em seu art. 21, parágrafo único.

É importante destacar que a verificação é feita pelo percentual resultante do cálculo da despesa com pessoal dos últimos 12 meses em relação à Receita Corrente Líquida do mesmo período.

Observa-se que, no período de vedação, poderá a Administração Pública municipal aumentar as despesas com pessoal não descumprindo a norma legal da LRF, caso as receitas arrecadadas que compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida

acompanhem proporcionalmente o acréscimo, ou que haja a redução das despesas com pessoal já existentes." (cf. http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/final%20de%20mandato_TCE_2012_site_0.pdf, pag. 9, acesso em 03/06/2020). (Grifos nossos.)

O artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, por sua vez, estabelece uma série de proibições temporárias, dispondo o seguinte:

"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."

As proibições do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 valem do momento em que foi decretada a calamidade pública em 20 de março de 2020, quando foi editado o Decreto Legislativo nº 06/2020, até 31 de dezembro de 2021, conforme determinação expressa do *caput* do referido artigo 8º.

Os incisos I e II do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 vedam expressamente a concessão de aumento, reajuste e

readequação da remuneração de servidores e a criação ou aumento de vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza que gerem aumento de despesa com pessoal, ressalvados aqueles concedidos por decisão judicial ou resultantes de determinação legal anterior à calamidade.

A remuneração dos servidores, portanto, não pode sofrer nenhum aumento ou reajuste por lei editada entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, bem como nenhum benefício que gere aumento de despesa poderá ser criado ou majorado durante este período.

Na hipótese de, no período compreendido entre 20 de março de 2020 e 27 de maio de 2020, data da publicação da LC 173/2020 ter sido editado ato legislativo ou administrativo versando sobre qualquer vedação constante do art. 8º, tais atos reputar-se-ão válidos uma vez que se tratam de atos jurídicos perfeitos, que não podem ser invalidados ou de qualquer forma prejudicados por lei posterior, à luz do que estabelece o art. 5º, inciso XXXVI da CF/RB.

Os direitos estatutários já garantidos por lei anterior à calamidade, porém, são devidos aos servidores, respeitadas todas as demais restrições legais e fiscais, dado que não estão abrangidos pelas disposições legais.

Na forma do artigo 8º, §3º, da Lei Complementar nº 173/2020, reajustes e outras vantagens podem ser excepcionalmente concedidos se: i) existir expressa autorização na lei de diretrizes orçamentárias; ii) se existir expressa autorização na lei orçamentária de 2022; iii) se a despesa só for de fato implementada a partir de 2022, sendo vedados pagamentos retroativos.

Cabe ressaltar que o inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173 impede, de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado - que é despesa que se estende por ao menos dois exercícios. O aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado só é possível se for voltado ao enfrentamento da calamidade pública ou se for compensado por meio

do aumento da receita ou redução da despesa municipal, na forma do artigo 8º, §2º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

O inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 também limita aumentos de despesas obrigatórias pelo mesmo período, estabelecendo que o reajuste dessas despesas não pode ultrapassar a variação da inflação medida pelo índice IPCA.

Já o artigo 8º, IX, da Lei Complementar determina que o período de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021 não pode ser incluído na contagem de tempo para aquisição de direitos tais como triênios, quinquênios, licenças-prêmios e outros mecanismos equivalentes. O mesmo dispositivo, porém, determina expressamente, em sua parte final, que a vedação não se aplica a contagem de direitos para quaisquer outros fins que não sejam a aquisição dos direitos equivalentes aqueles elencados na parte inicial do dispositivo legal.

Verificamos, então, que a suspensão da contagem de tempo para aquisição de direitos é aplicável apenas aos direitos de natureza estatutária cuja concessão depende exclusivamente da passagem do tempo tais como quinquênios e licenças prêmio. A disposição não abrange direitos previstos no plano de carreira dos servidores públicos, tais como progressões, promoções e outros benefícios, que dependam não apenas da passagem do tempo, mas também do mérito ou desempenho dos servidores.

Feitas essas considerações iniciais, passaremos a analisar cada um dos direitos e benefícios especificamente elencados na consulta.

I - Reajuste de vencimentos, gratificações e adicionais

Reajustes de vencimentos, gratificações e adicionais - configurem estes reajustes aumento real ou mera reposição de perda inflacionária, na forma, por exemplo, de revisão geral anual - de que resultem aumento de despesa com pessoal, estão temporariamente proibidos pelo artigo 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e não

podem ser concedidos no período de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021.

Na hipótese de, no período compreendido entre 20 de março de 2020 e 27 de maio de 2020, data da publicação da LC 173/2020 ter sido editado ato legislativo ou administrativo versando sobre qualquer vedação constante do art. 8º, tais atos reputar-se-ão válidos uma vez que se tratam de atos jurídicos perfeitos, que não podem ser invalidados ou de qualquer forma prejudicados por lei posterior, à luz do que estabelece o art. 5º, inciso XXXVI da CF/1988.

II - Adicional por tempo de serviço

A concessão de adicional por tempo de serviço não é de toda vedada, dado que o benefício foi previsto em lei antes de 20 de março de 2020, isto é, antes da calamidade pública provocada pelo novo coronavírus, logo, não está abrangido pelos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

O adicional por tempo de serviço, todavia, só poderá ser concedido aos servidores que tenham completado o período aquisitivo para recebimento do benefício antes de 20 de março de 2020. Isso porque o artigo 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 determina expressamente que o período entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 não pode ser incluído na contagem do período aquisitivo para direitos como adicional por tempo de serviço. Em outras palavras, a contagem de tempo do período aquisitivo para o recebimento de adicional por tempo de serviço está suspensa desde 20 de março de 2020 devendo ser retomada no estado em que se encontrava apenas em 1º de janeiro de 2022.

O benefício também não pode ser concedidos nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais, dado que, como vimos, em sua atual redação, o artigo 21 da LRF veda expressamente não apenas a edição de lei que conceda o benefício, mas também a prática de ato administrativo que gere aumento de despesa com pessoal neste

período.

Por fim, a concessão de adicional por tempo de serviço, entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para os servidores que tenham completado o período aquisitivo para recebimento do direito antes de 20 de março de 2020, configura a criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Assim, o adicional só poderá ser concedido se atendidas as exigências dos incisos VII e VIII da Lei Complementar Federal nº 173/2020, quais sejam: i) a despesa deve ser compensada por meio de aumento de receita ou redução de despesa municipal e ii) o aumento de despesa não pode ultrapassar a variação da inflação medida pelo índice IPCA.

III - Progressões e promoções

A princípio, as promoções e progressões regulamentadas em lei anterior à decretação de calamidade pública em 20 de março de 2020 não são afetadas pelas restrições dos incisos I e VI da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Podem, portanto, ser concedidas, se respeitadas as demais restrições fiscais do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A progressões e promoções que gerem aumento de despesa com pessoal não podem ser efetivadas nos últimos 180 dias do mandato dos agentes políticos municipais, por força das vedações constantes do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As despesas decorrentes de promoções e progressões, ademais, configuram despesas obrigatórias de caráter continuado. Dessa forma, de acordo com os incisos VII e VIII e §2º, do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, as progressões e promoções quando acarretarem aumento de despesa, só poderão ser implementadas se voltadas para o combate à calamidade pública ou se forem compensadas por aumento de receita ou redução de despesa e não gerarem reajuste despesa maior que a variação da inflação medida pelo IPCA.

As promoções e progressões que não são concedidas de forma automática em razão apenas no decurso do tempo, isto é, que dependem também do atendimento a outros requisitos, como a promoção por merecimento, não tiveram a contagem de tempo do período aquisitivo para recebimento do benefício interrompida entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, dado que não são abrangidas pelo artigo 8º, IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Já a contagem de tempo para aquisição do direito às progressões por antiguidade, se estas forem concedidas automaticamente apenas em razão do decurso do tempo, encontra-se suspenso desde 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2021, nos termos do artigo 8º, IX, da referida Lei Complementar Federal, devendo em 1º de janeiro de 2022 a contagem ser retomada no estado em que estava em 19 de março de 2020.

Sobre o tema, esclareceu-se no Parecer do IBAM nº 1241/2020 que:

"Em vista de tudo que foi exposto, conclui-se que a progressão ou promoção no período de vigência do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, apenas será possível se atendidos os seguintes requisitos: i) exista previsão da progressão ou promoção no plano de cargos e carreiras existente e em vigor antes do período de vedação; ii) que exista prévia dotação na Lei Orçamentária Anual, e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da CRFB) e compatibilidade com o Plano Plurianual, bem como sejam atendidos os requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF; iii) que os percentuais com despesa de pessoal em face da receita corrente líquida não aumentem no decorrer dos 180 dias que antecedem o fim do mandato; iv) que haja prévia compensação permanente mediante aumento da receita ou diminuição da despesa de caráter continuado, considerada esta aquela que perdure por mais de 2 exercícios, sob pena de restar o ato de promoção ou progressão ineficaz até a

implementação da compensação; v) que o dispêndio nominal global não varie positivamente acima da variação do IPCA; e vi) que não consista em progressão ou promoção automática com base no tempo de serviço computado de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, devendo obrigatoriamente haver outros critérios relacionados ao merecimento para que possa ocorrer."

As progressões e promoções concedidas entre 20 de março de 2020 e 27 de maio de 2020, com base na legislação então vigente, configuram ato jurídico perfeito e direito adquirido dos servidores e não podem ser revistas, sob pena de violação ao artigo 5º, inciso XXXVI da CF/1988.

IV - Licença-prêmio

Apenas os benefícios que geram aumento de despesa estão abrangidos pelas vedações do artigo 21 da LFR e do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Assim, a concessão de licença-prêmio consistente apenas em dias de afastamento do trabalho, sem que as férias-prêmio sejam convertidas em pecúnia ou acompanhadas do pagamento de qualquer adicional, não está proibida.

A licença-prêmio, porém, é direito de natureza estatutária cuja concessão depende apenas da contagem de tempo. Assim, a conversão de licença-prêmio em pecúnia e o pagamento de qualquer adicional no momento da concessão do benefício, porém, podem acarretar aumento de despesa com pessoal, de modo que, nessas hipóteses, a concessão do benefício e sua conversão em pecúnia estarão sujeitas às vedações legais acima elencadas.

A licença-prêmio já era prevista no Estatuto dos Servidores Públicos do Município em 20 de março de 2020. Desse modo, sua concessão e mesmo sua parcial conversão em pecúnia não é de todo impedida pelos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

A contagem de tempo para conversão de licença-prêmio em pecúnia está abrangida pela proibição do artigo 8º, IX, primeira parte, da Lei Complementar nº 173/2020, logo, a contagem do tempo do período aquisitivo para o recebimento deste benefício, se a sua concessão acarretar aumento de despesa, está suspensa de 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2021.

Em suma, a licença-prêmio só pode ser convertida em pecúnia se não acarretar aumento de despesa ou se o servidor tiver completado o período aquisitivo para recebimento do benefício até 20 de março de 2020.

A conversão de licença-prêmio em pecúnia, mesmo quando sua concessão gera despesa, não configura despesa obrigatória de caráter continuado. Às férias-Prêmio, portanto, não se aplicam as restrições dos incisos VII e VIII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Por todo o exposto, concluímos o parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 17 de junho de 2020.



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 25/11/2020 – ITENS 02 a 10

TC-016605.989.20-1

Consulente: Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo.

Assunto: Consulta sobre a regularidade de nomeação para fins de reposição de cargo vago, tendo em vista a edição da Lei Complementar nº 173/2020.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-016054.989.20-7

Consulente: Câmara Municipal de Valinhos.

Assunto: Consulta a respeito da inclusão da concessão de Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos na vedação contida no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Advogado: Ana Carolina Motta Ferreira (OAB/SP nº 441.450).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

00 TC-016638.989.20-2

Consulente: Valdinezio Luiz Cesarin – Prefeito do Município de Mineiros do Tietê.

Assunto: Consulta quanto à aplicabilidade do artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Advogado: Ademar de Marchi Filho (OAB/SP nº 208.725).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-017054.989.20-7

Consulente: Faouz Taha – Presidente da Câmara Municipal de Jundiá.

Assunto: Consulta a respeito da vedação contida no artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Advogado: Fábio Nadal Pedro (OAB/SP nº 131.522).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-017542.989.20-7

Consulente: Flávio Prandi Franco – Prefeito do Município de Jales.

Assunto: Consulta quanto à aplicabilidade das disposições trazidas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Advogado: Lucas de Paula (OAB/SP nº 333.472) e outros.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-019142.989.20-1

Consulente: Prefeitura Municipal de Fernandópolis.

Assunto: Consulta quanto à aplicabilidade do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Advogado: Sara Cristina Freitas de Souza Ramos (OAB/SP nº 332.777).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.



TC-019494.989.20-5

Consulente: Câmara Municipal de Amparo.

Assunto: Consulta quanto às implicações da Lei Complementar Federal nº 173/2020 nos processos de promoção e progressão de servidores públicos.

Advogado: Simone dos Santos (OAB/SP nº 322.043).

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-018592.989.20-6

Consulente: Prefeitura Municipal de Águas de Lindoia.

Assunto: Consulta sobre a possibilidade de contratação de pessoal para desenvolvimento de programa financiado integralmente com recursos federais, à luz do disposto no artigo 8º, inciso IV da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Advogado: Júlio César Machado (OAB/SP nº 330.136) e outros.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

TC-018662.989.20-1

Consulente: Instituto de Previdência Municipal de Limeira – IPML.

Assunto: Consulta sobre a realização de concurso público diante da entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

EMENTA: CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE COMBATE AO CORONAVIRUS. GASTO PÚBLICO. DESPESAS COM PESSOAL. PRECEITOS QUE RESTRINGEM A GERAÇÃO E O AUMENTO DA DESPESA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL POR PRESUNÇÃO. AVALIAÇÃO DAS INDAGAÇÕES EM TESE. PARECER QUE CONHECE DAS CONSULTAS E RESPONDE AOS INTERESSADOS SOBRE OS QUESITOS FORMULADOS.

RELATÓRIO

Trago a Vossas Excelências consultas formuladas pelas Câmaras Municipais de Valinhos, Jundiaí e Amparo, pelas Prefeituras de Mineiros do Tietê, Jales, Águas de Lindoia e Fernandópolis, pela Presidência do E. Tribunal de Justiça Militar, bem como pelo Instituto de Previdência Municipal de Limeira, jurisdicionados deste E. Tribunal que assim oferecem indagações relativas aos efeitos da recente Lei Complementar nº 173/2020 (“LC 173/2020”), norma promulgada conforme o espectro delineado pelo Art. 65 da Lei Complementar nº 101/00 (“LRF”) e que estabelece, para o presente exercício, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid 19), além de



outras disposições que derogam, até 31 de dezembro de 2021, determinados preceitos da aludida Lei de Responsabilidade Fiscal.

Interessa aos consulentes, mais precisamente, o alcance exegético do quanto prescreve o Art. 8º da novel legislação, dispositivo que arrola diversas situações de restrição à geração de despesa pública, notadamente na perspectiva dos gastos com pessoal e, portanto, com evidente repercussão na condução de atos de gestão administrativa suscetíveis ao controle que a Carta Constitucional nos confere, com efeitos delimitados a 31/12/2021.

Diante da relevância e premência do assunto suscitado nas petições, tratou a E. Presidência de conferir aos pedidos o processamento regimental, ainda que o quanto demandado tenha vindo ilustrado por situações pragmáticas subjacentes ao enfrentamento do texto legal.

Nesses termos, as consultas autuadas objetivamente propõem as seguintes indagações:

1) *Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos? (TC-16054.989.20-7, da Câmara Municipal de Valinhos);*

2) *A nomeação para fins de reposição de cargo cuja vacância ocorreu antes de 27 de maio de 2020 enquadra-se como exceção à proibição constante do art. 8º, caput, e seu inciso IV, ambos da Lei Complementar nº 173/2020, sendo, pois, regular? (TC-16605.989.20-1, do E. Tribunal de Justiça Militar);*

3) *É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (“in casu” Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença-prêmio e*



quinquênios? (TC-16638.989.2-2, da Prefeitura do Município de Mineiros do Tietê);

4) *A vedação disposta no artigo 8º, inciso I, da LC 173/2020 alcança direitos dos Servidores que estão expressamente previstos em leis publicadas anteriormente à declaração de calamidade pública? e 5) A progressão e a promoção são verbas que se incluem em tal exceção do artigo 8º, inciso I, in fine, da LC 173/20? (TC-17054.989.20-7, da Câmara Municipal de Jundiaí);*

6) *O § 1º do Art. 8º da Lei Complementar Federal 173/2020 também configura exceção ao Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal? 7) Os Municípios que estão realizando o duro combate ao COVID-19 estão amparados por exceção legal, podendo, portanto, realizar despesa de pessoal exclusivamente para combate à pandemia, no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder? 8) Aos servidores que preencherem os requisitos legais predeterminados para aquisição de adicionais que exijam requisitos objetivos, tais como, adicional de curso superior, pós-graduação, entre outros adicionais legalmente previstos que demandem requisitos objetivos, em momento posterior à situação de calamidade, a eles, a Lei não autoriza a concessão deste tipo de adicional? 9) Aos servidores que preencherem os requisitos legais antes da publicação da Lei Complementar 173/2020, a eles assiste o direito adquirido à concessão deste tipo de adicionais, neste momento? (TC-17542.989.20-7, Prefeitura do Município de Jales);*

10) *A contratação de pessoal para o desenvolvimento de programa financiado integralmente com recursos federais contraria o disposto no artigo 8º, IV da Lei Complementar nº 173/2020? (TC-18592.989.20-6, da Prefeitura do Município de Águas de Lindoia);*

11) *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: (...)v - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV? (TC-18662.989.20-1, do Instituto de Previdência de Limeira);

12) Qual o termo inicial da suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de concessão de vantagens, estabelecido no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, quando o decreto declaratório do estado de calamidade é anterior à vigência da Lei Complementar nº 173/2020; 13) Possibilidade de novas concessões de adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de nível universitário, já previstos em estudo vigente anteriormente à decretação de estado de calamidade e à vigência da LC 173/2020; 14) Possibilidade de pagamento de adicional de horas extras aos servidores que não estejam vinculados às áreas da saúde e assistência social e nem estejam trabalhando no enfrentamento da pandemia de Covid-19; 15) Possibilidade de novas concessões de gratificações já previstas em lei vigente antes da LC 173/2020 e da declaração do estado de calamidade, cuja concessão seja discricionária da autoridade administrativa, como gratificação por Regime Especial de Trabalho, participação em comissões e órgãos de deliberação coletiva; 16) Possibilidade de pagamento em pecúnia de licenças prêmio adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020; 17) Possibilidade de indenização de férias não gozadas, adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020 (TC19142.989.20-1, André Giovanni Pessuto Cândido, Prefeito do Município de Fernandópolis);

18) A proibição constante no artigo 8º da LC 173/2020 abrange a promoção (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de experiência profissional e mérito, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? e 19) A proibição constante no artigo 8º abrange a progressão (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de qualificação funcional e capacitação, previstas em legislação anterior à



calamidade, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? (TC-19494.989.20-5, Câmara Municipal de Amparo).

Distribuídos os autos à minha relatoria e conferida vista inicial ao d. MPC, tratei de, em seguida, consultar o Senhor Secretário-Diretor Geral para, nos termos do Art. 231 de nossa Lei Orgânica, saber da eventual preexistência de análises congêneres ou deliberação que pudessem ser aqui aproveitadas.

Diante da resposta negativa, conferi aos autos tramitação conjunta, submetendo a matéria novamente ao d.MPC para seu parecer.

O Senhor Procurador Geral de Contas, subsidiando-se na jurisprudência do Excelso STF e de outros Tribunais de Contas, em pareceres jurídicos e notas técnicas de natureza administrativa, além de elementos de evidenciação obtidos no âmbito do próprio processo legislativo da norma interpretada, ofereceu abordagem exaustiva sobre cada um dos pontos arrolados.

Em síntese, assumindo a presumida constitucionalidade da LC 173/2020, bem assim que a correspondente eficácia de suas disposições haveria de ser contada da publicação do texto, implementada em 28/5/2020, concluiu seu raciocínio hermenêutico ponderando que o Art. 8º, no que interessa aos consulentes, vedaria a concessão de Revisão Geral Anual, exceção feita àquela derivada de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de determinação legal anterior à respectiva vigência (Inciso I); admitiria a nomeação de cargos efetivos ou vitalícios vagos, desde que ocupados anteriormente (Inciso IV), como também promoções, progressões e outros meios de ascensão funcional, porque não abrangidos pelo rol de vedações (Inciso IX); vedaria a contagem do período de sua vigência como tempo de serviço para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, ainda que para completar período iniciado em momento anterior à vigência da LC 173/2020; admitiria o pagamento de adicionais, gratificações e outras vantagens pecuniárias



derivadas de determinação legal anterior, desde que a concessão não comporte margem de discricionariedade do Administrador, como também a indenização de férias não gozadas e adquiridas antes da publicação; admitiria o incremento de despesa vedado pelo Art. 21, inciso II, da LRF, na hipótese de o gasto destinar-se ao pessoal empregado no combate aos efeitos da calamidade pública; vedaria em sua vigência a realização de concurso público, ressalvando aquele destinado à reposição da vacância de cargos efetivos ou vitalícios; permitiria, por último, a admissão ou contratação de pessoal, observadas as exceções da mesma lei ou, como referido, para o atendimento às ações de combate à calamidade pública, conforme vigência e efeitos que não ultrapassem a duração do período de exceção.

Em seguida se manifestou o Senhor Secretário-Diretor Geral, que igualmente enfrentou quesito a quesito, oferecendo, ao final, as seguintes ponderações sobre a aplicação da norma.

Também concluiu, nesse sentido, pela impossibilidade de concessão de Revisão Geral Anual, ressalvadas as hipóteses que o Inciso I do próprio artigo arrola e tendo em vista remunerações limitadas ao valor do salário mínimo.

De outro modo, interpretou que a norma admite a concessão de direitos, promoções, progressões e demais mecanismos de ascensão funcional, desde que adquiridos em momento anterior à publicação da comentada lei, bem como a nomeação visando à reposição de cargos vagos, efetivos ou vitalícios, desde que anteriormente ocupados.

A vedação à concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio, por sua vez, não prejudicaria, ao termo da vigência da lei, o cômputo do tempo remanescente necessário para a averbação dessas vantagens.

As despesas com pessoal dedicado ao combate à pandemia seriam autorizadas, porque excepcionariam a regra relativa aos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato, não havendo, igualmente,



vedação à concessão de adicionais de periculosidade e insalubridade, nem de gratificações atinentes a Regime Especial de Trabalho ou participação em órgãos e comissões deliberativas, desde que previstos em lei anterior ao advento do diploma legal, ressalvada a disposição contida no inciso IX de seu artigo 8º e, nos casos de novas nomeações, desde que essas objetivem a reposição de posições que se encontrem vacantes.

O pagamento em pecúnia de licenças-prêmio, cujos blocos tenham se completado antes do advento da norma, ou a indenização por férias não gozadas, desde que previstas em lei anterior, também estariam autorizados.

De igual modo, não vislumbra impossibilidade de pagamento de horas extras trabalhadas e inequivocamente justificadas pela Administração.

Ao final, tendo em conta o período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, respondeu que a norma não vedaria tanto a contratação de pessoal para atendimento de Convênios assinados com outros Entes da Federação, quando o custeio das aludidas despesas se der integralmente com recursos provenientes do Órgão Concessor, como a realização de concursos públicos destinados ao preenchimento de cargos efetivos ou vitalícios que se encontrem vacantes e já tenham sido ocupados anteriormente.

Especificamente sobre a consulta formulada pelo Eminentíssimo Juiz Presidente do E. Tribunal de Justiça Militar, os autos ainda contaram com o parecer da d. PFE, que igualmente conheceu da matéria nos termos regimentais, convergindo, no mérito, no sentido da possibilidade de nomeação em cargos públicos, efetivos ou vitalícios, quando a hipótese for de vacância, matéria, portanto, excluída da vedação disposta no art. 8º, inciso IV, da LC nº 173/2020 (TC-16605.989.20-1, evento 56).

Com tais opiniões, portanto, tornaram-me os autos para deliberação.

Esse o relatório.



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

JAPN



VOTO PRELIMINAR

As interessadas estão legitimadas nos termos regimentais a subscrever consulta.

Seus pedidos buscam a melhor interpretação deste E. Tribunal para norma jurídica em vigor, tendo em vista, no limite, o encaminhamento de situações de fundo concreto e, portanto, referenciadas nas demandas de forma oblíqua.

Nada obstante, como de plano indicou a E. Presidência ao mandar processar os pedidos, incontestemente a relevância técnico-jurídica da matéria, porquanto se cuida de norma de eficácia nacional e de premente repercussão socioeconômica, notadamente no âmbito da Administração Pública.

Sendo assim, presentes os requisitos, na forma do Art. 226 do Regimento Interno, tomo conhecimento dos pedidos como **CONSULTAS**.

VOTO DE MÉRITO

A matéria que ora submeto a debate e deliberação de Vossas Excelências suscita reflexões da mais alta importância na conjuntura atual.

Nestes últimos tempos, nosso Tribunal não tem medido esforços na tarefa de orientar os jurisdicionados quanto à gestão pública em meio à crise agravada pela pandemia, mormente pela abrupta inversão das curvas de receita e despesa que integram a execução dos orçamentos e, naturalmente, pela excepcional instalação da situação de calamidade pública, que trouxe consigo atributos especificamente direcionados a esta Corte no que se refere à fiscalização dos atos e medidas de urgência necessárias à manutenção das finanças públicas, sem prejuízo dos princípios que constituem o regime de responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, em que a própria LRF suspende prazos que estabelece para a recondução, por exemplo, dos limites de gastos com pessoal, ou ainda dispensa o cumprimento de outras metas fiscais, adentra ao Ordenamento a LC 173/2020, para justamente disciplinar a incidência das salvaguardas de regularidade fiscal em meio ao estado de calamidade prescrito no Art. 65 da LRF, dispondo sobre vedações ao gasto público e revogando, nesse sentido, preceitos que submetem a Administração a distintos controles e restrições para a formação de novos dispêndios.

No caso, enquanto o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus propõe iniciativas até o final deste exercício, como a suspensão de pagamentos de dívidas contratadas pelos entes federativos com a União (Art.1º), a suspensão da execução de garantias (Art. 2º), o afastamento dos limites e condições para o recebimento de transferências voluntárias (Art. 3º), ou mesmo a disponibilização de auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 5º), a derrogação de preceitos da LRF (Art. 7º) dá margem ao estabelecimento de contrapartidas voltadas à proibição de aumento da despesa com pessoal e da criação, ou reajuste acima da inflação, de despesas obrigatórias.



Esse rol de medidas, acredito, bem reflete o sentido da norma, que controla a formação da despesa para, reduzindo o risco de deterioração das contas públicas, propiciar base para a concessão de auxílio financeiro emergencial a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ou seja, as presentes consultas não só refletem as angústias dos jurisdicionados neste momento crítico de imperativo controle do emprego da receita pública e da restrição à geração da despesa, mas também antecipam a configuração de cenários concretos em que esta E. Corte será instada a atuar, tutelando direitos e respondendo a demandas.

E tal situação, a bem da verdade, já bateu à nossa porta, porquanto recente deliberação deste E. Plenário em sede de Exame Prévio de Edital de Concurso, relatado pelo Eminentíssimo Conselheiro Sidney Beraldo, determinou que certo instrumento convocatório de Concurso Público instaurado pela Prefeitura de Ibirarema para o provimento de cargos restasse circunscrito somente ao preenchimento de cargos vagos, excluídos aqueles de primeira investidura, portanto, já nos moldes da Lei Complementar nº 173/2020 (cf. TC-21598.989.20, E. Tribunal Pleno, Sessão de 21/10/2020).

Dito isso, gostaria de explicitar a Vossas Excelências algumas premissas que, compreendo, devem orientar esta análise.

Primeiro, o fato de os pedidos terem sido processados por conta da notória importância da matéria de fundo não remete ao exame dos temas concretos a eles subjacentes, cabendo ao Tribunal dizer sobre o direito consultado sob uma perspectiva fundamentalmente teórica, afastado, sob tal aspecto, qualquer caráter de vinculação das conclusões alcançadas com as situações de fato descritas ou acenadas nas petições.

Segundo, nada obstante o estado de calamidade pública tenha sido reconhecido no Estado de São Paulo anteriormente à sanção e publicação da norma nacional (cf. Decreto Estadual nº 64.879, de 20/3/20, DOE de 21/3/2020), fundamental ratificar que os efeitos aqui avaliados, por expressa



dicção do Art. 11 da LC 173/2020, tomam a data da publicação, 28/5/2020, como início da vigência.

Terceiro, ainda que anunciada, tanto pelo d. MPC como pela SDG, a existência de questionamento de inconstitucionalidade da Lei Complementar no âmbito do E. STF, o enfrentamento das indagações, até porque em sede absolutamente teórica, presume a higidez do texto nos moldes do controle efetuado ao longo do processo legislativo.

Finalmente, assumindo a intenção do legislador de priorizar o combate ao aumento da despesa até o final do próximo exercício, a verificação do rol de vedações seguramente demandará avaliação conforme tal viés.

Nesses termos, seguindo aos pontos consultados propriamente, entendo, de plano, que as abordagens propostas, tanto pelo d. MPC como pela SDG, essencialmente conferem aos preceitos do Art. 8º¹ leitura adequada e

¹ “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.



concatenada com a técnica hermenêutica, ainda que em algumas passagens divergentes.

Nada obstante, inegável que a integração vertical da norma nacional a diferentes regimes jurídicos tende a revelar particularidades suficientes para propiciar modos distintos de subsunção, decorrência natural da forma como certos conceitos podem ser aplicados nos diferentes planos da União, Estados, DF e Municípios e que, para os propósitos desta análise, sugerem avaliação mais temperada.

Reafirmando a proposta de abordar essencialmente o substrato teórico trazido pelos questionamentos, concito Vossas Excelências ao exame orientado a partir dos conceitos jurídicos intrínsecos às questões, buscando concluir parecer com o devido conteúdo orientativo.

Iniciando pelo núcleo do referido Art. 8º, verifica-se genericamente a disposição de comandos proibindo a Administração de, até 31/12/2021, conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração; criar cargo, emprego ou função que aumente despesa; alterar estrutura de carreira; admitir pessoal; realizar concurso público; criar ou majorar vantagens; criar despesa obrigatória de caráter continuado; reajustar despesa obrigatória acima da inflação e contar o período de vigência da norma para fim de aquisição de vantagens que aumentem a despesa com pessoal.

De outro modo, afasta a incidência dessas hipóteses, conforme o caso, se o direito vedado derivar de sentença judicial transitada em julgado ou de **determinação legal anterior** à calamidade, se do ato não resultar aumento de despesa ou, ainda, se se tratar de medida de combate à calamidade pública ou envolver profissionais de saúde e assistência social.

São dispositivos claramente cogentes e, **ainda que por prazo determinado**, imperativos para impor vedações ao Administrador, mas que

§ 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.



sucumbem em face de ressalvas que se apresentam correlacionadas com o propósito da norma.

Daí excepcionar, por exemplo, a criação de cargos (inciso II) ou a admissão de pessoal para postos de chefia que não impliquem aumento da despesa com pessoal (inciso IV), ou ainda a criação ou majoração de vantagens pecuniárias (inciso VI), quando relativas às medidas de combate à pandemia (§ 1º) ou se destinadas aos profissionais de saúde e de assistência social nela envolvidos (§ 5º).

Além disso, nos casos de concessão de vantagem, aumento ou reajuste (inciso I) e de criação ou majoração de vantagens pecuniárias (inciso VI), o legislador também ressaltou os atos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública, no que se sintoniza com as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (CF, Art. 5º, inciso XXXVI).

Compreendo, a propósito, que ao ressaltar o direito decorrente de “determinação legal anterior à calamidade”, o legislador acaba indicando, conforme leitura que entendo convergente com o quanto observado pelo d. MPC, que as exceções às hipóteses vedadas são aquelas em que a gestão da despesa segue rito vinculado ao imperativo legal anteriormente vigente, não admitido igual tratamento quando, contrariamente, a norma propicia margem de discricionariedade na concessão de determinada vantagem.

Tal abordagem ficará mais evidente adiante.

Postas tais diretrizes e remetendo o exame de determinados conceitos à eventualidade dos casos concretos, passo às questões propostas, iniciando com a indagação sobre a aplicação de Revisão Geral Anual (RGA) no período da calamidade, situação que abstraio a partir da incidência do inciso I.

A literalidade da norma, acredito, permite afirmar que o RGA, cuja natureza aqui se amolda ao reajuste ou adequação de remuneração, sucumbe à vedação.



Mais ainda, não bastasse a referência do d. MPC à tese de repercussão geral consagrada no E. STF, de que a revisão anual não gera aos servidores públicos direito subjetivo à indenização (Tema 019), o Excelso Tribunal igualmente deliberou, à luz do preceito do Art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF, que a mesma revisão pressupõe medidas de natureza orçamentário-financeira, concluindo, tal e qual, que: “A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias” (Tema 864, decorrente do RE 905357, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 29/11/2019).

Nesse contexto, arrisco-me a acrescentar ao debate que, reconhecida a vedação ao RGA em primeiro plano, cabe presumir que as ressalvas que encerram o inciso I, do Art. 8º da Lei, somente se justificam se a revisão igualmente estiver contemplada nas leis orçamentárias relativas ao correspondente exercício.

A resposta ao quesito da Câmara Municipal de Valinhos, portanto, é positiva, com as ressalvas mencionadas.

Sobre a preocupação do E. Tribunal de Justiça Militar sobre a nomeação para a reposição de cargo cuja vacância deu-se anteriormente a 27/5/20, a literalidade do texto legal permite igualmente afirmar que a hipótese do cargo vago encontra-se expressamente excepcionada da regra do Art. 8º, seja no sentido da admissão em si (inciso I), seja para a realização de concurso público (inciso IV).

Conforme consignaram tanto o d. MPC, como a SDG, convém ratificar que a hipótese de vacância não está limitada ao termo de início da lei, configurando conceito que pressupõe o provimento anterior do cargo, que se torna vago por força da exoneração, demissão, transferência, acesso, aposentadoria ou falecimento do anterior titular.

A Prefeitura de Mineiros do Tietê pergunta se, para a complementação de tempo de serviço para fim de adicionais e licenças-prêmio,



vantagens com assento no Estatuto dos Servidores daquele Município, seria possível, ao cabo do prazo de vigência da LC nº 173/2020, agregar período aquisitivo contado anteriormente à sua publicação.

A indagação se sustenta na redação do inciso IX do dispositivo em exame, que descreve hipótese proibindo a contagem do período de vigência das proibições, como referido, de 28/5/2020 a 31/12/2021, tendo em vista justamente a integração de aludidos adicionais à remuneração dos servidores.

Sabendo que o curso do prazo legal para tais fins gera, até seu integral implemento, mera expectativa de direito, não cabe pensar, por exemplo, em situações particulares de servidores que estivessem próximos do termo do período aquisitivo, mas apenas na intenção do legislador de, a título de não aumentar a despesa **durante a calamidade**, atribuir ao intervalo restritivo caráter de suspensão do fluxo temporal, com retomada de eventual prazo remanescente a partir do termo final de vigência da lei complementar.

Nesse sentido, a questão comporta resposta positiva.

Prosseguindo, chego à questão proposta pela Câmara Municipal de Jundiaí, também sobre o alcance do inciso I, com enfoque tanto no reconhecimento de direitos de servidores previstos em lei anterior, como no que se refere à possibilidade de incidência de progressões e promoções.

A par da generalidade dos termos que compõem a questão, entendo, num primeiro momento, que a compreensão anterior sobre a vedação de RGA aqui se aproveita em boa parte.

Em princípio, que os direitos referenciados pela Câmara de Jundiaí, à luz do referido inciso, só podem materializar vantagens de natureza econômica, porquanto lá está relacionada a vedação ao aumento, reajuste ou revisão de remunerações.

E nesse sentido, de rigor a conclusão de que a norma anterior determinativa em si não basta para a materialização do direito, que assim pressupõe prévia definição orçamentária e, como bem consignou a SDG, que a



averbação do tempo de serviço que dá suporte à vantagem tenha sido aperfeiçoada antes da vigência da lei.

Quanto às promoções e progressões, aproveito a avaliação do d. MPC no sentido de que tais modalidades de mobilidade funcional teriam sido deliberadamente excluídas durante o processo legislativo de que resultou a LC 173/2020, não pairando sobre elas, com isso, os impeditivos em questão.

Nada obstante, novamente partindo das observações oferecidas pelo Senhor Procurador-Geral de Contas, devo reconhecer que tais situações, intimamente relacionadas às mutações intrínsecas aos planos de carreira dos servidores, podem ser alcançadas pela proibição do inciso III, se decorrentes de determinada reestruturação da qual implique aumento de despesa.

Assim, direitos e vantagens pecuniárias suportados por norma anterior, incluindo, principalmente, as leis do orçamento (LO e LDO), estão, em princípio, preservados, ressalvados aqueles concedidos no âmbito de alterações na estrutura de carreira, com reflexo no aumento de despesa.

A possibilidade de mobilidade funcional por meio de promoções e progressões foi, em termos assemelhados, igualmente perguntada pela Câmara de Amparo, indagação que, observadas todas as ressalvas debatidas, merece a mesma resposta positiva, pela possibilidade.

Sobre os efeitos da LC 173/2020 sobre o disposto pelo Art. 21, inciso II, da LRF, questão proposta pela Prefeitura de Jales, inegável que o preceito do § 1º, do Art. 8º da LC 173/2030, ao afastar as proibições de criação de cargos, empregos ou funções (inciso II) ou a admissão de pessoal (inciso IV), se no bojo das medidas de combate à calamidade pública, por via reflexa igualmente autoriza o ato que aumente despesas com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato do Prefeito.

A propósito das mesmas medidas, a criação ou majoração de vantagens ou benefícios, inclusive a título de indenização, proibidas no inciso VI, do Art. 8º, não se aplicam aos profissionais de saúde e de assistência social até 31/12/2020 (§ 5º).



A Prefeitura igualmente pergunta da possibilidade de concessão, em meio à calamidade, de adicionais que pressuponham o cumprimento de requisitos objetivos, situação que, independentemente da natureza da demanda que integra a vantagem, parece-me amoldada à já debatida validade de pagamento de direitos devidamente averbados e previstos em legislação anterior, no sentido, portanto, da exceção à regra de proibição.

Sobre a indagação da Prefeitura de Águas de Lindoia, a propósito do alcance das vedações do inciso IV, particularmente no caso de admissões ou contratações de pessoal lastreadas integralmente por recursos federais, d. MPC e SDG divergiram em parte.

Refiro-me à origem do recurso público que sustenta determinada admissão de pessoal.

E com absoluto respeito ao Senhor Secretário-Diretor Geral, entendo mais adequado o quanto propõe o Senhor Procurador Geral de Contas, uma vez que, para os propósitos da norma em exame, aquela variável não é determinante para autorizar ou desautorizar a despesa.

Ou seja, além de os recursos oriundos, por exemplo, de convênio, ingressarem no caixa único da beneficiária como receita própria, corolário do princípio da unidade de tesouraria², o inciso IV, do Art. 8º da LC 173/2020 é peremptório ao vedar, com ressalvas, a admissão ou contratação de pessoal “a qualquer título”.

De outra parte, aproveitando o quanto ilustra o d. MPC, há de se reconhecer que despesa da espécie, para os fins do Art. 21, inciso II, da LRF, não integra o conceito de despesa nula, desde que o liame constituído entre as pessoas políticas para suportar o correspondente repasse tenha sido aperfeiçoado anteriormente ao termo inicial dos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato, conforme assentada jurisprudência desta E. Corte.

² Lei nº 4.320/64, Art. 56.



O Instituto de Previdência Municipal de Limeira pergunta o entendimento deste Tribunal sobre a proibição de realização de concurso público descrita no inciso V, dispositivo que, como anteriormente debatido no âmbito da indagação proposta pelo E. TJMESP, configura norma cogente exclusivamente excepcionada pela hipótese de vacância de cargo efetivo ou vitalício.

Por último, o Prefeito de Fernandópolis agrega dúvidas relativas à possibilidade de concessão de adicionais já previstos no Estatuto Municipal (insalubridade, periculosidade, nível universitário), horas extras, de gratificações já previstas e de concessão discricionária (Regime Especial de Trabalho, participação em comissões e órgãos de deliberação coletiva), além da indenização de licenças-prêmio e férias não usufruídas, temas cujo enfrentamento, em parte, reitera entendimentos aqui já expostos.

Nada obstante, vale conferir às indagações enfoque à luz das vedações descritas nos incisos I, VI e IX, do Art. 8º, notadamente porque o consulente sugere preocupação com o pagamento de vantagens de natureza indenizatória.

E aqui a matéria justifica a localização, ainda que não exauriente, de alguns conceitos subjacentes à hipótese, mais precisamente, acredito, o de “vantagem”, termo que, até certo ponto, a Lei Complementar adota em sentido lato.

Ainda que o conjunto de direitos, tanto do servidor público, como do Agente Político, seja desenhado a partir de assento constitucional, da CLT, Estatutos e Leis Orgânicas correspondentes, cabe também, do ponto de vista teórico, resgatar entendimentos ofertados pela melhor doutrina.

E na dissertação da sempre lembrada Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, encontro reverência ao Professor Hely Lopes Meirelles e sua clássica classificação de vantagens pecuniárias que, de modo transitório ou definitivo, acrescem valor ao estipêndio em função do tempo de serviço (“ex facto

³ DIREITO ADMINISTRATIVO, 16ª edição, São Paulo, Atlas, 2003, pp. 492/493.



temporis”), pelo desempenho de funções especiais (“ex facto officii”), em razão de condições anormais de trabalho (“propter laborem”) ou em razão da condição pessoal (“propter personam”), significando, as duas primeiras, adicionais, e as demais gratificações (de serviço e pessoais).

De alguma forma, e assim melhor definirá o caso concreto, as vantagens deduzidas na consulta encontrarão correspondência em tal classificação, ainda que na LC 173/2020, como referi, o termo “vantagem” seja equiparado ora à remuneração do agente político, servidor, empregado público ou militar (inciso I), ora à bonificação, à verba de representação ou benefício de qualquer natureza (inciso VI), ora também aos acréscimos decorrentes do curso do efetivo tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios), requisito cuja contagem, aliás, estaria suspensa, nos termos do inciso IX.

Nesse contexto, mesmo me parecendo que a resposta a esse conjunto de questões passe pela conclusão de que a concessão de vantagens pecuniárias, em princípio proibida até 31/12/2021, submeta-se às mesmas ressalvas já debatidas, há peculiaridades que motivam o debate, ainda que de forma breve.

O consulente se preocupa com “novas concessões” das vantagens que especifica, o que esbarra na vedação à criação, conforme descrição do inciso VI.

Entretanto, casos em que a vantagem decorra de “determinação legal anterior”, o que, como situado mais acima, distingue-se da discricionariedade, penso que a averbação do tempo de serviço ou do requisito objetivo anterior à calamidade configuram elementos autorizadores da concessão.

Gratificações decorrentes de determinada condição de trabalho, de natureza indenizatória por excelência, para mim também não se equiparam às vedações do inciso I, especialmente se a exposição do servidor à adversidade reflita a hipótese descrita na norma, mais ainda se anterior ao



período de calamidade ou decorrente de ordem proferida em Juízo, transitada em julgado.

Penso que a regra se repete para as vantagens relacionadas aos adicionais de função, o que, contudo, não serve para socorrer as vantagens cuja concessão concorra com a discricionariedade administrativa, ao menos no curso do intervalo adotado na LC 173/2020.

Por fim, sobre as situações que justifiquem indenização pelo inadimplemento de determinado direito, identifico na norma apenas a situação de vedação à “criação” ou “majoração” do valor atribuído com tal propósito (inciso VI), o que induz ao entendimento de que a matéria, em si, não integra o rol de proibições à concessão.

Afinal, ainda que eventual indenização igualmente componha o conceito mais amplo de remuneração, parece-me que a efetivação do pagamento, quando voltado ao restabelecimento pontual de determinado “status quo”, não deve ser confundida com a despesa obrigatória de caráter continuado, cuja criação e reajustamento a norma também restringe.

Cabe consignar, porém, que tal situação, conforme o caso, não apenas demandará a prévia definição legal, anterior à calamidade, mas evidentemente, com igual limitação temporal, o implemento dos requisitos estabelecidos pela norma definidora, sem falar hipóteses especialíssimas em que a indenização claramente concorre com a conveniência e oportunidade da Administração, como nos casos de indeferimento de férias ou do gozo de licença-prêmio.

De toda sorte, sempre tendo por pressuposto a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para gastos dessa natureza, o administrador fica concitado a assim dispor **desde que atendidos os aspectos prioritários de inversão dos recursos públicos no enfrentamento da pandemia.**

Uma observação final. As disposições temporárias da LC 173/2020 aqui avaliadas, na exata correspondência de sua natureza têm



caráter peculiar e limitado ao tempo de sua vigência. Possuem como razão última aliviar a pressão nos gastos com pessoal neste período de enfrentamento da COVID-19, mas não subvertem o regime jurídico dos servidores ou anulam, senão adiam em tal hiato, direitos assegurados em lei.

Estes seguramente serão resgatados ao final das importantes restrições ora em vigor, equilibrando-se, assim, as necessidades extraordinárias, com a disciplina jurídica basal que organiza o serviço público estadual e municipal.

Sendo essas, portanto, as considerações sobre as indagações propostas, concluo esta análise propondo a esse E. Plenário as seguintes respostas aos quesitos:

1) Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos?

RESPOSTA: Sim. Ressalvadas as hipóteses descritas no Art. 8º, inciso I, “in fine”, a concessão de Revisão Geral Anual está vedada até 31/12/2021.

2) A nomeação para fins de reposição de cargo cuja vacância ocorreu antes de 27 de maio de 2020 enquadra-se como exceção à proibição constante do art. 8º, caput, e seu inciso IV, ambos da Lei Complementar nº 173/2020, sendo, pois, regular?

RESPOSTA: Sim. A combinação dos incisos IV e V excepciona as reposições de vacância das proibições de admissão ou contratação de pessoal. A mesma combinação de incisos igualmente aproveita exceção à regra de proibição de realização de concurso público.

3) É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (“in casu”



Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença prêmio e quinquênios?

RESPOSTA: A norma veda “contar” o tempo compreendido entre 28/5/20 e 31/12/21 como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal no período assinalado. Compreendido que a vedação corresponde à suspensão do prazo de contagem de adicionais por tempo de serviço e licença de assiduidade, nos limites do quanto indagado, o tempo remanescente a 28/5/20 pode, em princípio, ser retomado a partir de 1º/1/2022 para todos os efeitos.

4) A Vedação disposta no artigo 8º, inciso I, da LC 173/2020 alcança direitos dos Servidores que estão expressamente previstos em leis publicadas anteriormente à declaração de calamidade pública?

RESPOSTA: Ressalvadas as hipóteses que a própria lei define, a resposta é positiva, inclusive no que se refere à averbação do direito no momento anterior, bem como previsão orçamentária.

5) A progressão e promoção são verbas que se incluem em tal exceção do artigo 8º, inciso I, in fine, da LC 173/20?

RESPOSTA: Em princípio sim. Entretanto, eventual medida de mobilidade funcional implementada no bojo de reestruturação de carreira vai de encontro com a vedação do inciso III.

6) O § 1º do Art. 8º da Lei Complementar Federal 173/2020 também configura exceção ao Art. 21 da lei de Responsabilidade Fiscal?

RESPOSTA: Em princípio sim. A despesa destinada ao atendimento de medidas de combate à calamidade pública, até 31/12/21, não configura ato nulo de aumento de despesa com pessoal previsto no Art. 21, inciso II, da LRF.

7) Os Municípios que estão realizando o duro combate ao COVID-19 estão amparados por exceção legal, podendo, portanto, realizar despesa de



peçoal exclusivamente para combate à pandemia, no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder?

RESPOSTA: Sim, pelo mesmo fundamento da resposta anterior.

8) Aos servidores que preencherem os requisitos legais predeterminados para aquisição de adicionais que exijam requisitos objetivos, tais como, adicional de curso superior, pós-graduação, entre outros adicionais legalmente previstos que demandem requisitos objetivos, em momento posterior à situação de calamidade, a eles, a Lei não autoriza a concessão deste tipo de adicional?

RESPOSTA: A concessão de vantagem, a qualquer título, no curso do período de calamidade pressupõe, ao menos, suporte em lei determinadora anterior, bem como prévia averbação do correspondente direito. Logo, **o implemento dos requisitos no período disposto na lei** não autoriza a concessão.

9) Aos servidores que preencherem os requisitos legais antes da publicação da Lei Complementar 173/2020, a eles assiste o direito adquirido à concessão deste tipo de adicionais, neste momento?

RESPOSTA: A “contrario sensu” da resposta anterior, o requisito aperfeiçoado anteriormente autoriza o implemento da vantagem.

10) A contratação de pessoal para o desenvolvimento de programa financiado integralmente com recursos federais contraria o disposto no artigo 8º, IV da Lei Complementar nº 173/2020?

RESPOSTA: A origem do recurso público que subsidia a admissão de pessoal no âmbito de convênio ou programa não caracteriza ressalva à vedação descrita no inciso IV.

11) 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: (...)v - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV?

RESPOSTA: Sim, os concursos públicos, no período de vigência da norma, pressupõem a reposição de cargo, efetivo ou vitalício, anteriormente vago (cf. resposta à questão 2).

12) Qual o termo inicial da suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de concessão de vantagens, estabelecido no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, quando o decreto declaratório do estado de calamidade é anterior à vigência da Lei Complementar nº 173/2020?

RESPOSTA: A Lei Complementar nº 173/2020, por disposição expressa, entrou em vigor, passando a produzir efeitos, a partir da data de sua publicação (28/5/20).

13) Possibilidade de novas concessões de adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de nível universitário, já previstos em estudo vigente anteriormente à decretação de estado de calamidade e à vigência da LC 173/2020?

RESPOSTA: Gratificações de serviço, consistentes na retribuição pelo trabalho em condições anormais, apresentam caráter compensatório por força da exposição a determinada adversidade, não se amoldando, por isso, às hipóteses proibidas. Diferente, porém, se se tratar de adicional de função, a concessão, neste momento, necessariamente pressupõe as ressalvas da lei.

14) Possibilidade de pagamento de adicional de horas extras aos servidores que não estejam vinculados às áreas da saúde e assistência social e nem estejam trabalhando no enfrentamento da pandemia de Covid-19?

RESPOSTA: A retribuição por horas extras trabalhadas, desde que justificadas pela conveniência e oportunidade da Administração, não se amoldam às hipóteses vedadas. Afirmativa a resposta, portanto.

15) Possibilidade de novas concessões de gratificações já previstas em lei vigente antes da LC 173/2020 e da declaração do estado de



calamidade, cuja concessão seja discricionária da autoridade administrativa, como gratificação por Regime Especial de Trabalho, participação em comissões e órgãos de deliberação coletiva?

RESPOSTA: A vantagem de concessão discricionária não se amolda à ressalva da lei, estando, portanto, vedada nos termos do inciso I.

16) Possibilidade de pagamento em pecúnia de licenças prêmio adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020?

RESPOSTA: O implemento do tempo de serviço e demais requisitos previstos em lei em momento anterior à calamidade autorizam a concessão da vantagem no período de vedação. Eventual indenização, contudo, passa pela conveniência e oportunidade da Administração no que se refere à necessidade de indeferimento do gozo, bem como previsão na LDO e LO, o que deve ser comprovado.

17) Possibilidade de indenização de férias não gozadas, adquiridas antes do advento do estado de calamidade e da vigência da LC 173/2020.

RESPOSTA: Por igual razão, possível a indenização de férias não gozadas, desde que o indeferimento tenha passado pelo filtro da discricionariedade da Administração, bem como previsão na LO e LDO.

18) A proibição constante no artigo 8º da LC 173/2020 abrange a promoção (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de experiência profissional e mérito, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública?

RESPOSTA: Não, em princípio, desde que não seja decorrente de reestruturação de carreira (cf. resposta à questão 5).

19) A proibição constante no artigo 8º abrange a progressão (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de qualificação



funcional e capacitação, previstas em legislação anterior à calamidade, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? (TC-19494.989.20-5, Câmara Municipal de Amparo).

RESPOSTA: Não, em princípio, desde que não seja decorrente de reestruturação de carreira (cf. resposta à questão 5).

Esse o **VOTO que submeto a Vossas Excelências**, propondo efeitos de Pré-julgado à decisão a ser exarada, com a necessária e ampla divulgação a nossos jurisdicionados.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro