

Processos n.:	TC-6395.989.23-9 e TC-6449.989.23-5.
Natureza:	Consulta.
Entidades:	Prefeitura Municipal de Irapuã e Prefeitura Municipal de Sales.
Exercício:	2023.
Assunto:	Consultas a respeito da contagem de tempo de serviço prestado no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, à luz do quanto disciplinado na Lei Complementar n. 173/2020.

Consultas. Aplicabilidade do artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar n. 173/2020. Contagem do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para efeitos de concessão de direitos funcionais atrelados ao tempo de serviço. Possibilidade. Concessão ou fruição dos benefícios apenas posteriormente ao fim do regime fiscal extraordinário e vedado o pagamento retroativo. Inteligência extraída das decisões proferidas pelo STF envolvendo o tema (ADIs, RE e Rcl). Ausência de contrariedade à autoridade da Corte Suprema. Pelo conhecimento das Consultas e, no mérito, pela expedição de resposta aos entes Consulentes nos termos consignados no parecer ministerial.

Excelentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa.

1. Trata-se de Consultas submetidas a essa e. Corte de Contas por provocação das Prefeituras Municipais de Irapuã (TC-6395.989.23-9) e de Sales (TC-6449.989.23-5), com fulcro no artigo 2º, inciso XXV, da Lei Complementar Estadual n.709/93 c/c o artigo 226 do Regimento Interno do TCESP, versando sobre a contagem de tempo de serviço prestado no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, à luz do quanto disciplinado na Lei Complementar n. 173/2020¹.
2. Os questionamentos formulados em ambos os feitos são de igual teor e estão postos nos seguintes termos:

¹ “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”.



1. Considerando que a Lei Complementar Federal nº 173/20 é uma norma de direito financeiro, excepcional e de vigência temporária, segundo o Supremo Tribunal Federal, editada com a finalidade específica de disciplinar situação especial decorrente da pandemia da COVID 19, é possível a contagem do tempo de serviço prestado, no período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 após o decurso deste lapso temporal, para todos os efeitos administrativos, com fundamento no regime jurídico do servidor público estadual ou municipal?

2. Passado o período vedado na norma, a contagem do tempo de serviço prestado durante o período extraordinário da pandemia pode gerar consequência financeira, nos limites das regras previstas nos estatutos dos servidores?

3. Ouvido o Gabinete Técnico, a Presidência recebeu as peças iniciais de acordo com o artigo 230 e seguintes do Regimento Interno, culminando na distribuição dos autos, por prevenção, à relatoria de Vossa Excelência, por veicularem demanda congênere a que foi anteriormente tratada no TC-16054.989.20-7 e dependentes, apreciados definitivamente pelo Tribunal Pleno em 2 de dezembro de 2020.

4. Nesses termos, vêm os processados com vista ao Ministério Público de Contas para atuação como fiscal da ordem jurídica.

5. É o Relatório.

6. Primeiramente, há que se destacar, nada obstante as consultas dizerem respeito a tema já discutido anteriormente por esse Colendo Tribunal, **as indagações ora formuladas suscitam novas reflexões sobre a aplicabilidade do inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020**, especialmente em face de decisões posteriores exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, que não apenas atestaram a constitucionalidade da lei sob diversos aspectos como também fixaram premissas importantes para efeitos de interpretação do mencionado dispositivo.

7. De se considerar igualmente que, transcorrido o prazo estipulado no *caput* do artigo 8º do mesmo instrumento legal, muito se tem discutido sobre os efeitos no tempo das vedações ali encartadas.

8. Portanto, nesse contexto, depreende-se uma situação fática e jurídica distinta daquela observada em 2020, sendo certo, também, que os questionamentos, a rigor, não foram contemplados com o grau de detalhamento necessário nas respostas outrora fornecidas por essa e. Corte de Contas, remanescendo dúvida relevante na aplicabilidade do direito suscitado.



9. Assim, considerando o interesse jurídico subjacente às demandas e a legitimidade das Partes consulentes (na qualidade de Chefes de Poder Público municipal), **corrobora-se a decisão de deferimento do processamento das Consultas em análise, nos termos do artigo 226 do RI-TCESP.**

10. Antes de adentrar ao mérito em si das provocações, é imperioso rememorar que a Lei Complementar n. 173/2020 instituiu o *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*, o qual, além de prever medidas de suporte financeiro aos Entes Federados, também promoveu alterações na Lei Complementar n. 101/2000, notadamente nos dispositivos que, direta ou indiretamente, versam sobre a gestão fiscal na situação de calamidade pública reconhecida na forma da lei.

11. Além disso, tendo em vista as consequências econômicas decorrentes da pandemia da Covid-19, estabeleceram-se **restrições em matéria de dispêndios com pessoal no intuito de minorar o crescimento das despesas correntes até 31 de dezembro de 2021** e, assim, viabilizar a recuperação financeira dos Entes Federativos após a pandemia², em prol do equilíbrio das contas públicas.

12. Dentre as vedações então pontuadas, para o que interessa na presente discussão, destaca-se o artigo 8º, inciso IX, *in verbis*:

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:

[...]

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. (grifou-se)

13. Ocorre que, tão logo publicada a lei, surgiram indagações sobre o efetivo alcance desse dispositivo, em particular. A esse respeito, ao apreciar as Consultas tratadas no TC-16054.989.20-7 e dependentes, **essa Corte de Contas consignou em Parecer lavrado em 9 de dezembro de 2020 o entendimento de que: “A norma veda ‘contar’ o tempo**

² Conforme salientado no Parecer n. 30, de 2020-PLEN/SF, proferido pelo Senador Davi Alcolumbre, sobre o Projeto de Lei Complementar n. 39, de 2020, cujo Substitutivo culminou na Lei Complementar n. 173/2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141837>. Acesso em 21/03/2023.



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”.

14. Disse também que “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”.

15. Deve-se realçar, por oportuno, que tal conclusão foi pautada na presunção de constitucionalidade da Lei Complementar em referência³, aspecto que, de fato, veio a ser confirmado posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, em decorrência do julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, todas sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, como demonstra a ementa correspondente ao julgado:

EMENTA: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. **MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.

2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. **Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.**

³ Nesse sentido, a manifestação do MPC (evento 52.1 do TC-16054.989.20-7) e o Voto do relator (evento 88.3 do TC-16054.989.20-7), Conselheiro Renato Martins Costa.



3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo.

4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.

5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

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

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

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

9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo.

10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo.

11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (grifou-se)

16. De tudo quanto sublinhado acima, colhem-se as seguintes premissas:

i) a Lei Complementar n. 173/2020 se enquadra como espécie de **norma geral de direito financeiro e responsabilidade fiscal**, confirmando-se, portanto, a competência legislativa concorrente da União para disciplinar a matéria, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal;



ii) o artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, particularmente, é fruto da previsão contida no artigo 169 da Constituição Federal, que autoriza a fixação de balizas em matéria de **despesas com pessoal**, conforme disposto em lei complementar; e

iii) as vedações encartadas no referido dispositivo se constituem de **proibições temporárias**, com natureza de **contenção de gastos**, para, dessa forma e ao longo do período ali estipulado (até 31/12/2021), permitir “o *direcionamento de esforços* [orçamentários] *para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19*”.

17. A deliberação também revela que:

iv) as providências estabelecidas no artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 versam sobre **normas de direito financeiro**, não se cogitando de redução do valor da remuneração ou de direitos dos servidores públicos, “*uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal*” (grifou-se).

18. Em síntese: cuida-se de norma de direito financeiro, que mirou a contenção de gastos públicos por meio de uma restrição temporal no campo das “despesas com pessoal”, sem atingir direitos funcionais dos servidores. Há substancial diferença entre o núcleo existencial do direito, de natureza jurídica administrativa, e a paralisação temporária de eventuais efeitos pecuniários, de natureza jurídica financeira.

19. O voto do Ministro relator norteia o alcance interpretativo a ser conferido ao inciso IX do artigo 8º, quando ressalta - em inúmeros trechos - a natureza da norma, sua finalidade e adequação constitucional. Confira-se:

Pág. 26

Analizando o conteúdo dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, observo que, em verdade, **as normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos**, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos.

Naturalmente, por se tratar de **normas atinentes ao campo das finanças públicas**, a competência comum de iniciativa legislativa encontra-se autorizada pelo art. 23, parágrafo único, e 24, I, da Constituição Federal.

Pág. 31



No tocante as normas gerais sobre finanças públicas, o legislador constituinte estabeleceu a competência legislativa da União, que, por meio de lei complementar, disporá sobre finanças públicas; [...].

Pág. 32

A previsão de estratégias de harmonização no texto constitucional com a finalidade de garantir o imprescindível equilíbrio federativo, na presente hipótese, também encontra explicação em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal.

Pág. 35

O exame da constitucionalidade material da LC 173/2020, portanto, deve ser feito tendo em vista esse contexto macroeconômico e de estabilização monetária, além da consideração a respeito dos impactos negativos causados pela pandemia, buscando o fortalecimento dos preceitos básicos de convívio no Estado Federal, com a garantia do imprescindível equilíbrio federativo e o respeito a repartição constitucional de competências.

Pág. 37

Em relação às ADIs 6450 e 6525, **questiona-se a validade constitucional dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, argumentando que os dispositivos afrontariam a autonomia dos entes federativos. Sem razão.**

Pág. 38-39

[...] analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas **proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal**. A norma, nesse sentido, prevê o **limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19**.

[...] o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, **a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo**, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Conclui-se, dessa forma, que **os arts. 7º e 8º da LC 173/2020**, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação a autonomia federativa), **traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia**.

Pág. 47-48

Por seu turno, art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo **restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal**. Trata-se, portanto, de norma de **eficácia temporária**. [...]

Nesse contexto, **os artigos impugnados pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos**. Pretende-se, pois, evitar que alguns entes federativos façam “*cortesia com chapéu alheio*”, causando transtorno ao equilíbrio econômico-financeiro nacional.

Pág. 49

Conclui-se que, ao contrário de deteriorar qualquer autonomia, **a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal**, principalmente no cenário



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

Pág. 50

O art. 8º, por sua vez, apenas prevê regramento de modo a impedir o crescimento de gasto público com despesa de pessoal durante o enfrentamento da crise sanitária e fiscal causada pela pandemia da COVID-19, impedindo uma série de atos até 31 de dezembro de 2021.

Pág. 56-57

No presente caso, o art. 169, caput, da Constituição Federal, apontado como parâmetro na presente análise, estabelece que a despesa com pessoal não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Já os §§ 3º e 4º do dispositivo constitucional preveem algumas providências como forma de cumprir os limites de gastos com pessoal estabelecidos, evitando o colapso dos cofres públicos dos entes da Federação.

Como bem observado pela AGU na ADI 6450 (doc. 144), “*não seria razoável supor que toda e qualquer providência tendente a contribuir para o equilíbrio das contas públicas devesse constar de um rol constitucional taxativo e exaustivo*”.

Nesse sentido, **as providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020**, embora não representem as mesmas dispostas no texto constitucional, estabelecem medidas excepcionais **tendentes a impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público e também para o combate da pandemia causada pelo coronavírus**.

A partir do momento que a Constituição Federal permite, em última ratio, como forma de adequação das contas públicas a dispensa de servidores públicos estáveis (CF, art. 169, § 4º), por muito menos pode-se reputar constitucional a norma que prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira.

Os dispositivos impugnados, portanto, não extrapolam a competência legislativa disposta no art. 169 do texto constitucional.

Pág. 59

No caso em análise, não há como se traçar uma relação direta de causa e efeito entre a possibilidade temporária de “congelamento” da remuneração de servidores públicos e a redução da eficiência no exercício de suas funções públicas. Observa-se que autor parte de uma premissa equivocada, pois **a norma, como visto, não versa sobre regime jurídico de servidores públicos, mas sim sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo e permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia.**

Pág. 60

No caso, verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que **apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.**

Assim, **ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas**, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI).

Pág. 61



Como amplamente visto no decorrer do presente voto, **o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação.**

Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas.

20. Como se depreende da transcrição acima, as proibições impostas no artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 teriam a mesma natureza, por assim dizer, daquelas restrições contidas no artigo 169 da Constituição Federal e, por conseguinte, das vedações em matéria de despesas com pessoal estabelecidas na Lei Complementar n. 101/2000 (artigos 22 e 23, notadamente), todas elas – frise-se – de ordem orçamentária/financeira, tão-somente, sem que se cogite qualquer afronta aos direitos funcionais estabelecidos⁴, de ordem administrativa.

21. Pouco tempo depois, o Supremo Tribunal Federal voltou a rediscutir o tema, desta feita, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.311.742/SP, sob relatoria do Ministro Luiz Fux. O ponto focal do apelo foi exatamente o inciso IX do artigo 8º da citada Lei Complementar, ante a alegação de suposta malversação do princípio federativo, o que, na visão da Parte recorrente, ensejaria a inaplicabilidade desse dispositivo na esfera estadual. Em que pese o alegado, o Pretório Excelso reafirmou o quanto decidido nas ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, dando origem ao Tema 1137 de Repercussão Geral, com a seguinte tese: “*É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*”.

22. **À luz do decidido acima, em particular, da incontestabilidade do artigo 8º, inciso IX, da citada Lei Complementar, muito se cogitou sobre as implicações práticas do entendimento então firmado pelo Supremo Tribunal Federal.** Assim, não tardou muito para surgir leitura no sentido de que a impossibilidade de contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 como “aquisitivo”, em princípio, mereceria ser interpretado

⁴ A bem da verdade, exceção nesse tocante seria a possibilidade de exoneração de servidores estáveis para fazer face ao comando do art. 169, §4º da Constituição Federal, condicionando-se tal desiderato, no entanto, à edição de “**ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal**”, o que é natural, em face do princípio do pacto federativo e da autonomia em matéria administrativa. Uma outra excepcionalidade seria a redução de valores de cargos públicos e a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 23 da LC n. 101/00, sendo que tais dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo STF, na ADI n. 2.238, por violar o direito funcional à irredutibilidade de vencimentos.



apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei, ou da fruição no caso da licença-prêmio.

23. Era essa, inclusive, a posição defendida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁵, como demonstram inúmeros julgados, dentre os quais a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2139611-36.2020.8.26.0000 ajuizada contra o Ato Normativo n. 01/2020, editado pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público Estadual, dispondo “sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020”. Veja-se a ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Ato Normativo nº 01/2020, editado pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público Estaduais, que dispõe “sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020”. Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. No mais, caso de manter o entendimento já exarado por este Órgão Especial em dois julgamentos anteriores, em que este relator restou parcialmente vencido, e assim gravada esta sua posição. Preservação, todavia, anteriormente já por deliberação unânime, do conteúdo do Ato Normativo no que se considerou reproduzir estritamente as previsões da Lei Complementar 173/2020. Consideração, porém, pela maioria, de que ato administrativo impugnado se afigura mais restritivo do que a lei que lhe serve de supedâneo no que concerne à contagem do período aquisitivo de licença-prêmio. **Inferência do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 de que a contagem de tempo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio está vedada se representar aumento da despesa com pessoal durante o período citado no “caput” do art. 8º, ou seja, até 31 de dezembro de 2021. Norma federal preconiza “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício”. Impossibilidade de contagem desse período como “aquisitivo” merece ser interpretada apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei, ou da fruição no caso da licença-prêmio.** Basta o efetivo exercício do cargo para a plena consecução dos aludidos benefícios, além da assiduidade e disciplina para a hipótese da licença-prêmio. Interpretar de forma diversa, então, se entendeu empresta novo significado à expressão “tempo de efetivo exercício” para impedir a aquisição de um direito que lhe está umbilicalmente atrelado. Objetivo da norma federal é interromper a majoração das despesas com o funcionalismo por tempo certo, a representar suspensão de dispêndios em razão dos efeitos da pandemia, mas não ruptura do direito que decorre peremptoriamente do exercício da atividade pública. Ato administrativo, ao exorbitar o antecedente normativo que lhe confere fundamento, ofende, segundo deliberado, o princípio da legalidade, sendo tudo quanto posto e ementado consoante constou já do julgamento majoritário, vencido em parte este relator, de agravo interno antecedente, interposto em demanda análoga. **Ação julgada parcialmente procedente, a fim de que as disposições do ato administrativo impugnado não impeçam a aquisição dos direitos decorrentes do adicional por tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021.** (ADI 213961-36.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Claudio Godoy, j. 16/06/2021, DE de 22/06/2021) (grifou-se)

⁵ Conforme descreve o Desembargador Claudio Godoy no Voto n. 23.391 proferido nos autos da ADI n. 2128860-87.2020.8.26.0000, o TJSP já possuía esse entendimento antes mesmo do julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525 e do RE n. 1.311.742, pelo STF. De acordo com Sua Excelência, a despeito dos referidos julgados, o Órgão de Justiça estadual prosseguiu adotando o entendimento já firmado sobre a matéria.



24. Sucede que, contra esse julgado, a Procuradoria Geral do Estado ajuizou reclamação perante o Supremo Tribunal Federal (Rcl. 48178, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 05.07.2021), que foi julgada procedente para cassar o acórdão do TJSP e determinar que outro fosse proferido, de modo a observar os precedentes da Suprema Corte. Atente-se para o excerto:

RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. ATO NORMATIVO N. 1/2020 TJSPP/TCESP/MPSP. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NS. 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525 E NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.311.742, TEMA 1.137. DESCUMPRIMENTO CONFIGURADO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

25. Colhe-se do corpo do *decisum*:

Ao determinar a contagem do tempo como de período aquisitivo, mas suspender o pagamento das vantagens e da fruição, o Tribunal de Justiça de São Paulo descumpriu as decisões deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137, nas quais reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020. A contagem do tempo é proibida para os fins que a lei complementar determina. (grifou-se)

26. E não se trata de caso isolado. Reiteradas decisões nesse sentido têm sido tomadas em sede de **reclamação constitucional**, muitas delas suscitadas pelo Estado de São Paulo, a saber: **Rcl 55054 SE**, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 17/08/2022; Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 16/03/2022; **Rcl 48801 SP**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 25/02/2022; **Rcl 49054 SP**, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 15/12/2021; **Rcl 48277 SP**, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 28/10/2021; **Rcl 48153 SP**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 23/09/2021; **Rcl 51296 SP**; **Rcl 48160 SP**, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 05/08/2021; **Rcl 48157 SP**, Min. Alexandre de Moraes, DJe de 06/07/2021; **Rcl 48158 SP**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 06/07/2021.

27. Pelo que se depreende dessas deliberações, para além de todos os fundamentos jurídicos ali aduzidos, **o receio de Suas Excelências era no sentido de, àquela altura, a continuidade no cômputo do tempo de serviço e da licença-prêmio nos assentos funcionais dos servidores públicos pudesse acarretar o direito à fruição de tais benefícios no dia imediato ao término do prazo suspensivo (28/05/2020 a 31/12/2021) e, bem assim, autorizar o pagamento acumulado de todos os benefícios que preencheram os requisitos dentro do prazo da suspensão.** É o que expõe o Ministro Alexandre de Moraes no julgado abaixo transcrito, cujo argumento foi ratificado nos demais precedentes supramencionados:



Desse modo, a interpretação dada pelo Juízo da origem ao art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020, no sentido de que “a impossibilidade de contagem desse período como “aquisitivo”, merece ser interpretado apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei, ou da fruição no caso da licença-prêmio”, substituiria, em sua essência, a decisão da CORTE quanto à matéria.

É que, conforme fiz constar em meu voto na ADI 6442, “o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal”. Com efeito, admitir a proposição inserta no ato reclamado, dando “continuidade ao cômputo do tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021”, para além de ir de encontro à literalidade da norma e do que decidido por esta CORTE nos precedentes paradigmas, daria azo a que fossem pleiteados o direito à fruição de tais benefícios no dia imediato ao término do prazo suspensivo.

A consequência prática seria, portanto, o pagamento acumulado de todos os benefícios que preencheram os requisitos dentro do prazo da suspensão, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal buscado com a proposição legislativa. Trata-se, pois, de interpretação judicial que esvazia por completo o intuito legislativo – busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia –, dando sentido diverso à norma, caracterizando a indevida atuação como legislador positivo do Poder Judiciário, o que também é inadmissível. (Rcl 48157 SP, Min. Alexandre de Moraes, DJe de 06/07/2021) (grifou-se)

28. Diante desse conjunto não exaustivo de decisões proferidas sobre a matéria, há forte tendência de que a tese então sustentada pelo e. TJSP não venha a ser efetivamente acolhida pelo Plenário do Supremo, uma vez que, ao dar azo para a **retroatividade financeira** – ainda que implicitamente –, aquele entendimento esvaziaria o intuito legislativo de equilíbrio fiscal em prol do combate à pandemia, como bem ressaltou o Ministro Alexandre de Moraes.

29. Todavia, se tal conclusão se mostra juridicamente procedente, também o é a premissa – presente nas ADIs e no RE citados – de que **o artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar n. 173/2020 implica norma de direito financeiro, não se imiscuindo em matéria de regime jurídico dos servidores públicos**, tal como exaustivamente demonstrado anteriormente.

30. E, em assim sendo, uma vez transcorrida a eficácia do dispositivo em discussão (ou seja, após 31/12/2021), nada obsta que os direitos funcionais assegurados em lei estadual ou municipal, conforme o caso, retomem os devidos efeitos jurídicos, como, aliás, já previra Vossa Excelência ao responder as Consultas formuladas no TC-16054.989.20-7 e dependentes:

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. (grifou-se)

31. E para conciliar os interesses em jogo, ou seja, a restrição orçamentária e financeira de que trata o artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar n. 173/20 com o direito subjetivo dos servidores públicos, **a única conclusão que nos parece plausível em termos de juridicidade** – frise-se: à luz das decisões proferidas pelo e. STF – é no sentido de que **atualmente não subsistiria impedimento jurídico para que o tempo de serviço correspondente ao período de 28/05/2020 a 31/12/2021 seja averbado nos assentos funcionais pertinentes, desde que para efeitos financeiros prospectivos a partir de 1º de janeiro de 2022, jamais retroativos.**

32. Com efeito, seja da leitura da Lei Complementar n. 173/2020 seja da interpretação a ela conferida pela Corte Suprema - em especial, ao dispositivo em comento -, não se depreende o objetivo de interromper ou extinguir o tempo de serviço inerente ao período de 28/05/2020 a 31/12/2021, senão obstar qualquer efeito financeiro a ele correspondente durante o período vedado pela norma excepcional e temporária.

33. Até porque, a nosso ver, a interrupção ou a extinção de direitos com efeitos permanentes - ou seja inclusive para fins prospectivos - só ocorrerá se, eventualmente, o próprio Ente federado tiver legislado nesse sentido, valendo-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual inexistente direito adquirido a regime jurídico administrativo.

34. Deveras, como bem disse a Ministra Carmem Lúcia ao julgar a Rcl 48.178, “*A contagem de tempo é proibida para os fins que a lei complementar determina*”, é dizer, fins de ordem financeira e limitados no tempo especificado na norma.

35. Esse raciocínio tem uma razão de ser para além do já destacado nas reclamações constitucionais mencionadas. Ora, se de um lado o inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda temporariamente o cômputo desse intervalo para os fins ali especificados, de outro, o §3º do mesmo dispositivo autoriza que os direitos eventualmente pautados naquele interregno sejam implementados - sob a perspectiva orçamentária - após o fim do prazo proibitivo assinalado no *caput*, desde que não haja retroatividade nesse tocante:

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:

[...]

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.**

[...]

§ 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.** (grifou-se)

36. A vedação à retroatividade nesse caso, aliás, seria consequência natural do princípio da competência que rege a contabilização das despesas com pessoal, à luz do artigo 18, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶.

37. Não bastasse isso, nota-se da própria redação do inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/20 a intenção do legislador em resguardar os direitos subjetivos dos servidores públicos atingidos pela medida restritiva, ao ressaltar de modo expresso que tal não implicaria “**qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins**” (grifou-se).

38. É o que se depreende, inclusive, do processo legislativo que redundou na referida Lei Complementar, conforme trechos das Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Remota de 02/05/2020⁷, na qual se aprovou o Parecer do então relator da matéria no Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, acerca do Substitutivo ao PLP 39/2020 – Emenda n. 46-PLN:

O SR. DAVI ALCOLUMBRE (Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - AP. Como Relator.) – Eu estou acompanhando esta discussão aqui e pedi para o Presidente Weverton...

Eu acho que houve um entendimento do Senador Randolfe Rodrigues quando diz que isso aqui está prejudicando o servidor em relação ao seu tempo de atividade. Eu queria fazer uma sugestão para deixar claro que não haverá essa preocupação do Senador Randolfe e vai garantir o que estava, de fato, contemplado pelo texto, que

⁶ Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000):

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 2º A **despesa total com pessoal** será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. [\[Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\]](#)”.

⁷ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1675878990087&disposition=inline>. Acesso em: 23/03/2023.



dizia o seguinte: no caso, é proibido "contar esse tempo como de período aquisitivo necessário" – aí eu vou escrever, se vocês concordarem, e o Senador Randolfe também se sentir atendido, "exclusivamente". E continua o texto como estava: "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". E eu posso incluir: "[vírgula], sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício [vírgula], aposentadoria [vírgula], e quaisquer outros fins". Eu acho que eu esclareço a preocupação, atendo o Senador Randolfe e deixo mais transparente o texto, inserindo o "exclusivamente" e inserindo após "tempo de serviço" "sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins". Eu acho que contempla na redação a preocupação do Senador Randolfe e deixa cristalino para a gente não correr o risco, que foi a avaliação feita por vários Senadores, de termos uma despesa no montante levantado pelo Senador Fernando Bezerra.

39. Mas não é só. Pesa igualmente em favor dessa aceção, o fato de o artigo 8 da Lei Complementar n. 173/2020 encartar norma de direito financeiro, de natureza excepcional e temporária, com eficácia jurídica limitada a 31/12/2021, como destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes no voto de julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. Como se sabe, as leis temporárias e as leis excepcionais obedecem ao princípio da ultratividade, devendo tal fenômeno, na espécie, circunscrever-se ao campo financeiro/orçamentário exclusivamente no período para o qual produziu eficácia.

40. Por todo o exposto, parece-nos que **o caso não seria o de suspender o pagamento e a fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, e sim referente a esse período**, de modo a afastar qualquer possibilidade de retroatividade financeira neste lapso temporal e, deste modo, respeitar o intento de economia e equilíbrio fiscal por trás do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

41. Descartados os extremos, portanto, chega-se a um meio termo que, no nosso sentir, não desborda e atende ao quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525 e no Tema 1137 de Repercussão Geral.

42. A propósito, essa linha de entendimento quanto aos efeitos práticos das deliberações do Supremo já vem sendo adotada por outros Tribunais de Contas, conforme **noticiado a este MP de Contas pela Associação Paulista do Ministério Público**, em petição subscrita em 10/03/2023 **por seu Presidente, Dr. Paulo Penteado Teixeira Júnior.**

43. É o caso, por exemplo, do **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** que, em sessão plenária de **14 de dezembro de 2022**, fixou nova convicção sobre “a restrição à



contagem do tempo determinado como de período aquisitivo, necessário para a concessão dos benefícios elencados no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020”, nos termos do Parecer consultivo exarado no Processo 1114737, cuja ementa se transcreve a seguir:

CONSULTA. PRELIMINAR. ADMISSÃO PARCIAL. MÉRITO. DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27/5/2020. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA. NORMA DE EFICÁCIA TEMPORÁRIA. PRESERVADO O FUNDO DE DIREITO. DIREITOS FUNDAMENTAIS DO SERVIDOR PÚBLICO. SUSPENSÃO APENAS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA/FINANCEIRA. DATA BASE INALTERADA. CÔMPUTO DO PRAZO SUSPENSO APÓS O FIM DA VIGÊNCIA DA REFERIDA LEI PARA A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS APÓS O TÉRMINO DA RESTRIÇÃO.

1. A Lei Complementar n. 173/2020, em seu art. 8º, não dispôs sobre medida restritiva relacionada à progressão e/ou promoção na carreira.

2. Ultrapassada a data de 31/12/2021, o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021 pode ser computado para fins do reconhecimento de todos os direitos dos servidores públicos, dentre eles a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios”, “licenças-prêmio” e “demais mecanismos equivalentes”.

3. Considerando que o fundo de direito foi preservado pela Lei Complementar n. 173/2020, uma vez que o STF declarou que seu art. 8º instituiu apenas restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal, tratando-se, portanto, de norma de eficácia temporária, devem ser concedidos aos servidores todos seus direitos funcionais, desde que tais direitos estejam expressamente previstos em legislação previamente existente à entrada em vigor da referida lei complementar.

44. A propósito, do voto do relator designado para o Acórdão – Conselheiro Durval Ângelo -, colhem-se os fundamentos a seguir, os quais sintetizam a tese que parece mais razoável na visão deste MP de Contas:

A referida Lei Complementar teve efeitos financeiros até 31/12/21, possuindo natureza jurídica de lei temporária reconhecida pelo próprio STF. A Lei Complementar n. 173/2020 ao trazer restrições e, também, suspensão temporária à repercussão financeira de direitos fundamentais de servidores públicos, deve ser interpretada de forma igualmente restritiva.

Nesse contexto, cabe asseverar que o destacado inciso IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, possui comando que resguarda direitos dos servidores públicos ao dispor taxativamente que a restrição contida em sua parte inicial não pode trazer “qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

Dessa forma, a interpretação da citada lei, não pode ser mais gravosa que o próprio texto legal interpretado pelo STF, que possui ressalva expressa em seu art. 8º, inc. IX. Os efeitos da LC n. 173/2020 não podem ser prolongados como forma de agravamento da vida funcional dos servidores públicos.

[...]

Reconhecida a constitucionalidade do art. 8º, inc. IX, da lei acima citada, também, com mais forte razão, reconhece-se a constitucionalidade da respectiva ressalva final do próprio dispositivo também pelo próprio STF, *in verbis*: “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

Implementado o direito subjetivo administrativo do servidor público durante a vigência da LC n. 173/2020, ele poderá ser efetivado a partir do fim da vigência da referida lei, ou seja, em 1º/1/2022, prospectivamente. (grifos originais)



45. Na mesma linha do TCE-MG, também em dezembro de 2022, o **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** reformou entendimento anterior sobre a matéria, prevalecendo doravante a Decisão n. 1538/2022, exarada no Processo n. @CON 21/00814650⁸:

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos preconizados nos arts. 103 e 104 da Resolução n. TC-06/2001 deste Tribunal de Contas.

2. Responder à Consulta, nos seguintes termos:

2.1. É permitida a contagem de tempo para efeitos do prêmio especial por 25 anos de serviço público previsto na Lei Complementar n. 26/2002 do Município de Curitiba, assim como dos demais benefícios abarcados pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 (anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e mecanismos equivalentes), no período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, sendo vedado apenas o pagamento e fruição no referido período, bem como o pagamento retroativo de período anterior a 1º de janeiro de 2022, observando-se o disposto no § 3º c/c o inciso II do § 8º do art. 8º.

3. Reformar o item 3 do Prejulgado n. 2285, que passará a contar com a seguinte redação: “3. É permitida a contagem de tempo para efeitos de progressão por tempo de serviço e outros benefícios abarcados pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, sendo vedado apenas o pagamento e fruição neste período, bem como o pagamento retroativo de período anterior a 1º de janeiro de 2022, observando-se o disposto no § 3º c/c o inciso II do § 8º do art. 8º. [...]” (grifou-se)

46. Ao prolatar o voto que subsidiou o julgado em epígrafe, ressaltou o Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gabi, na qualidade de relator do feito:

A contagem de tempo de serviço para fins de abono de permanência continua preservada durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020, porquanto decorre do direito à aposentadoria, estando excepcionada da proibição aludida no *caput* do art. 8º.

É vedado, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, o pagamento e fruição dos benefícios com repercussão financeira, tais como anuênios, triênios, quinquênios, licenças prêmio e mecanismos equivalentes, cuja aquisição dependa da contagem de tempo de serviço. Contudo, **ultrapassado o marco temporal delimitado pela lei, não há impeditivo para a efetiva contagem do tempo de serviço exercido naquele período para fins de concessão de direitos, sendo apenas vedada a aplicação de efeitos retroativos**. (grifou-se)

47. De igual sorte, antes mesmo de tais precedentes, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro já havia deliberado no Acórdão n. 58279/2021-PLEN (Consulta 235797-8/2020, Rel. Con. Rodrigo Melo do Nascimento, j. 17/11/21, p. 08/12/21)⁹ que:

⁸ Disponível em: https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=21%2F00814650. Acesso em: 23/03/2023.

⁹ Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em: 23/03/2023.



CONSULTA. LIMITES ESTABELECIDOS PARA O AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL DURANTE A VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO DA NORMA COM O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. **CONTINUIDADE DA CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PARA AQUISIÇÃO DO DIREITO A ANUÊNIOS, TRIÊNIOS, QUINQUÊNIOS, LICENÇAS-PRÊMIO E DEMAIS MECANISMOS EQUIVALENTES. IMPLEMENTAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS APENAS APÓS O FIM DO REGIME FISCAL PROVISÓRIO. VEDAÇÃO À PERCEPÇÃO RETROATIVA DE VALORES REFERENTES AOS PERCENTUAIS ACRESCIDOS DURANTE O REGIME FISCAL. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO À CONCESSÃO DA PROMOÇÃO E PROGRESSÃO FUNCIONAL, PREVISTAS EM LEI ANTERIOR AO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO COM RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. (grifou-se)**

48. Igualmente, tem-se notícia de que esse raciocínio foi adotado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no Processo 040/100846/2020, fruto de questionamento administrativo interno, que resultou na uniformização do “*entendimento quanto à aplicação e o alcance das restrições previstas na Lei Complementar n. 173/2020 [...]*” no âmbito da respectiva Corte de Contas¹⁰.

49. Argumentação similar também adotou o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco quando da aprovação do Enunciado Administrativo TCE-PE n. 14/2022¹¹, dispondo sobre a aquisição e gozo de licença-prêmio à luz da citada lei complementar:

O período trabalhado de 28/05/2020 a 31/12/2021 pelos servidores públicos, cuja contagem para fins de aquisição e gozo de licença-prêmio foi excepcional e temporariamente suspensa em face da aplicação do art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, nos termos da decisão proferida no Processo de Consulta nº 20100657-1, deve ser averbado e reincorporado ao patrimônio jurídico do servidor, uma vez que já ultrapassado o limite temporal de vigência das proibições legais impostas aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 e não implicar aumento direto de despesa com pessoal. Fundamento Legal: Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, art. 8º, inciso IX; Constituição do Estado de Pernambuco, art. 131, § 7º, inciso III; Parecer TC PROJUR nº 042, de 15 de março de 2022.

50. O mesmo TCE/PE, em sessão realizada em 27/7/2022, por unanimidade, proferiu a seguinte decisão no processo de consulta n. 21100970-2¹², reafirmando o seu entendimento:

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LICENÇA-PRÊMIO POR ASSIDUIDADE. QUINQUÊNIO. LEI COMPLEMENTAR 173/20. ENUNCIADO TCE-PE Nº 14.

¹⁰ Disponível em: <https://etcm.tcm.rj.gov.br/processo/Ficha?Ctid=1793575>.

¹¹ Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/certidao-negativa-de-debitos/76-jurisprudencia/enunciados-administrativos/6602-enunciado-administrativo-tce-pe-n-14-de-08-de-junho-de-2022>. Acesso em: 23/03/2023.

¹² Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/html/processos-e-pautas/lista.php>. Acesso em: 23/03/2023.



1. É possível a contagem de tempo para efeito de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, nos termos dos planos de cargos e carreiras dos servidores públicos, utilizando o período entre 28/05/2020 e 31/12/2021, visto que a Lei Complementar 173/20 é uma norma de vigência temporária e de caráter excepcional, aprovada para regulação de uma situação especial – pandemia COVID-19, que suspendeu o pagamento e fruição no período citado;
2. As progressões por tempo de serviço, por titulação e por merecimento não foram vedadas pelo art. 8º, incisos, parágrafos, da LC 173 /20. (grifou-se)

51. Além dos julgados já referidos, destacam-se ainda deliberações semelhantes no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul¹³ e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 2953/2022¹⁴, Tribunal Pleno, Processo n. 439095/2021), guardadas as devidas peculiaridades.

52. Em tempo, não se desconhece que a **Lei Complementar n. 191, de 08 de março de 2022¹⁵**, ao alterar a Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, acrescentou o §8º ao artigo 8º, estabelecendo que, para os servidores públicos civis e militares das áreas de saúde e de segurança pública, o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 deve ser computado como período aquisitivo de direitos pautados no tempo de serviço, vedando-se, no entanto, pagamentos de natureza retroativa.

53. Em que pese a inovação legislativa em referência, a qual inclusive se deu quando já tinha expirado a vigência do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, **corrobora-se a posição do TCE-SC de que a mera aplicação escorreita da referida Lei já salvaguardaria a possibilidade de contagem do tempo de serviço em momento posterior, inclusive para todos os agentes públicos:**

Primeiro, seria possível pontuar a desnecessidade de alteração normativa, pois a mera interpretação da LC n. 173/2020 já salvaguardaria a possibilidade de contagem do tempo de serviço em momento posterior, inclusive para todos os agentes públicos. Segundo, verificando-se o histórico legislativo, **percebe-se que a intenção do projeto que culminou na LC n. 191/2022 era, acima de tudo, excluir qualquer controvérsia sobre a contagem para os integrantes da área de segurança pública e saúde, mas sem que isto materializasse, por si só, a intenção de excluir inexoravelmente a mesma possibilidade para os demais servidores** [não há, por exemplo, qualquer dicção neste sentido na justificativa do projeto de autoria do Deputado Federal Guilherme Derrite – PLP 150/2020, disponível no site da Câmara dos Deputados]. Terceiro, **sob a ótica do princípio da isonomia, o tratamento diferenciado da novel LC n. 191 possui pontos sensíveis, que**

¹³ Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/consultas/TC/4621/2021>. Acesso em: 23/03/2023.

¹⁴ Disponível em: Acesso em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-2953-2022-do-tribunal-pleno/345177/area/10>. Acesso em: 23/03/2023.

¹⁵ Fruto da iniciativa do Deputado Federal Guilherme Derrite, conforme Proposta de Lei Complementar n. 150, de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254287>. Acesso em: 23/03/2023.



poderão ser trazidos à discussão. (TCE-SC, Decisão n. 1538/2022, Tribunal Pleno, Processo n. @CON 21/00814650, Rel. Cons. Subst. Cleber Muniz Gabi, DO de 05/01/2023)

54. Sem comprometimento com a tese, ressalta-se a seguir a posição manifestada do TCE-PR, em *obiter dictum*, no Acórdão n. 2953/2022, supramencionado:

De fato, o acréscimo normativo em questão, ainda que tenha mencionado especificamente os servidores de saúde e de segurança pública, não tem o condão de restringir direitos dos demais servidores, já preservados pela redação anterior da lei, e não suprimidos pela alteração legislativa, até porque eventual supressão se daria ao arripio do princípio da isonomia fixado não apenas no artigo 5º, caput, mas também e especificamente no § 1º do artigo 39 da Carta da República, para fins de fixação do regime remuneratório de servidores públicos.

Na medida em que nenhum ato normativo pode contrapor-se ao conteúdo da Carta Maior, a interpretação da norma em questão deve ser feita tendo por pressuposto a superioridade jurídica e axiológica da Constituição.

No caso em exame, não acolhida a premissa inicialmente exposta, impõe-se a interpretação conforme a constituição, de modo a integrar o texto infraconstitucional, adaptando-o ao comando constitucional da isonomia. Assim, e tendo em vista a igualdade entre todos os servidores públicos atingidos pela suspensão dos efeitos financeiros imposta pela Lei Complementar nº 173/2021, a possível interpretação restritiva de direitos decorrente da inclusão na norma, do inciso IX do artigo 8º, somente pode ser corrigida com a extensão a todos os servidores, da previsão ali contida. (TCE-PR, Acórdão n. 2953/2022, Tribunal Pleno, Processo n. 439095/21, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Magalhães, pub. 02/12/2022)

55. Trata-se, por assim dizer, de opção política do Legislador, que, ante a insegurança jurídica em torno da aplicação do citado dispositivo, buscou resguardar - de modo expresso - os direitos subjetivos das categorias ali assinaladas, sem que isso, por si só, implique prejuízo aos demais agentes públicos de modo em geral.

56. Seja como for, em última análise, a conclusão que ora se pretende extrair das decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 acabará “*por igualar a situação garantida expressamente na LC n. 191/2022 para os servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública (§ 8º do art. 8º da LC n. 173/2020) a todos os servidores*”, como ressaltado há pouco pelo TCE-MG ao ser provocado sobre o tema (Processo 1114793, Consulta, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, Tribunal Pleno, deliberado em 15/2/2023)¹⁶.

57. Com essas ponderações, **o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, como fiscal da ordem jurídica e com fulcro nos artigos 2º e 3º da Lei Complementar Estadual

¹⁶ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626172#t1>. Acesso em: 24/03/2023.



n. 1.110/10 e no artigo 68, parágrafo único, inciso I, do Regimento Interno do TCESP, pugna:

1. preliminarmente, pelo **deferimento** das presentes Consultas, por preencherem os requisitos preconizados no art. 226 RI-TCESP;

2. no mérito, **seja respondido aos entes Consulentes**: “Ultrapassado o marco legal de 31 de dezembro de 2021 fixado na Lei Complementar n. 173/2020, é permitida a contagem de tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para o fim de reconhecimento dos benefícios mencionados no inciso IX do artigo 8º da citada Lei Complementar, sendo, porém, vedada a remuneração ou a fruição naquele interstício, bem como o pagamento de qualquer parcela retroativa referente ao período suspenso, observando-se o disposto no §3º do referido artigo 8º para os efeitos prospectivos”.

É o parecer.

São Paulo, 28 de março de 2023.

Thiago Pinheiro Lima
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq