

PROCURADORIA

Parecer: nº 660/2022 – PROJU

Expediente nº 016671/2022

Assunto: consulta

Interessado (a) (s): Presidência TCE/PA

Trata a presente expediente de consulta encaminhada pela Presidência desta Corte de Contas cujo objeto de análise é avaliar a possibilidade de contagem de tempo de serviço de membros e servidores para fins de licença prêmio e outros direitos, considerando o que dispõe o inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

O pedido leva em consideração em virtude de precedentes de outras Cortes de Contas do país sobre o tema e a repercussão direta na situação funcional de membros e servidores desta Corte.

Para análise, o cenário jurídico-normativo que se apresenta é:

i. Lei 173/2020. 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.

ii. Parecer nº 65/2020-PROJU TCE/PA.

Com relação ao Adicional por Tempo de Serviço, este somente poderá ser concedido se o período aquisitivo **estiver completo até o dia 27 de maio de 2020**. Entre os dias 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 a sua contagem estará suspensa, voltando a ocorrer a partir de 01 de janeiro de 2022.

O mesmo entendimento se aplica às licenças-prêmio e qualquer outra vantagem que dependa, **exclusivamente**, do fator temporal.

iii. Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário nº 1.311.742 SP, que reconhecendo a Repercussão Geral do tema (nº 1137) relativo à interpretação do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, firmou a tese pela constitucionalidade do artigo 8º da referida lei, entendendo a Corte Suprema que as

restrições impostas aos entes federados pela União são temporárias, tendentes a contribuir para o equilíbrio fiscal das contas públicas, não afrontando, assim, os comandos constitucionais ditos violados.

É o relatório.

Passo à análise jurídica do pleito, conforme estabelece o Regulamento dos Serviços Auxiliares desta Corte de Contas (art. 26, caput, do Ato nº 69, D.O.E de 06.02.2015), cabe à Procuradoria, unidade de assessoramento subordinada diretamente à Presidência, emitir parecer e prestar assistência técnica ao Presidente, aos Conselheiros, aos Auditores e às unidades integrantes dos Serviços Auxiliares quando requisitada.

A Lei Complementar teve como objetivo estabelecer o programa federativo de enfrentamento ao corona vírus alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2003), norma de finanças públicas que estabelece a responsabilidade na gestão fiscal com fundamento no Capítulo II do Título VI da Constituição, em especial o art. 163 e incisos.

Nesse sentido, como norma de finanças públicas, a LC 173/2020 estabeleceu repasses federais para enfrentamento da pandemia aos Estados e Municípios desde que atendidos determinadas condicionantes fiscais, dentre as quais, questões que impactaram diretamente nas carreiras dos serviços públicos, como a suspensão do tempo de serviço para aquisição de vantagens.

Desta forma, servidores públicos em todos os níveis federativos tiveram postergados direitos como anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, e demais benefícios congêneres que aumentem as despesas com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço.

Artigo 8º da LC 173/20:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da lei complementar 101/00, 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.

Ressalvou-se da suspensão à contagem para fins de aposentadoria (tempo previdenciário), tempo de efetivo exercício (tempo de carreira) e quaisquer outros fins.

Neste sentido, a *mens legis* se pautou na questão financeira advinda do tempo de serviço prestado.

Tendo isso como norte, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Controle de Constitucionalidade por meio do **juízo conjunto das ADI's nºs 6442, 6447, 6450 e 6525**. A decisão do STF atestou a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, ao argumento de que se tratam de normas atinentes as finanças públicas de competência comum dos entes federativos. Como se pode ver na ementa da ADI 6442.

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.

Desta forma, ao atestar a constitucionalidade das normas advindas da lei Complementar nº 173 o STF então afastou a interpretação de que este dispositivo legal se tratara de norma afeta a organização administrativa e funcional, o que seria de competência dos entes federados.

Neste sentido, ao excluir a matéria da competência legislativa dos entes federativos o pretório Excelso, por mais que não tenha aprofundado a questão, deu a ela a interpretação estritamente financeira, cuja norma de competência é fundamentada na **competência comum de iniciativa legislativa**, art. 23, parágrafo único, e 24, I, da Constituição Federal, bem como no art. 163 já mencionado anteriormente.

CF/1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em**

vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

De sorte que ao estabelecer a constitucionalidade da Lei Complementar 173/2020 o STF não se aprofundou no tema, mas visivelmente utilizou a técnica de interpretação conforme sem redução de texto, para afastar a interpretação de ser a lei de competência privativa funcional dos entes, ocasião em que se assim fosse, seria inconstitucional por não ter sido respeitada a competência individual de cada ente para tratar de questões funcionais e organizacionais.

Sabe-se que, na interpretação conforme sem redução de texto, o Supremo Tribunal Federal não suprime do texto nenhuma expressão, mas tão somente imprime à norma impugnada uma determinada interpretação que lhe preserve a constitucionalidade. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes ensina que a utilização da interpretação conforme à Constituição há muito é utilizada no controle *incidenter tantum* de normas. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, também vem aplicando essa técnica no controle concentrado de constitucionalidade, como no caso em comento. (Gilmar Ferreira Mendes. Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha /. São Paulo, Saraiva, 1996. p. 268)

Ressalta-se ainda, o final do dispositivo normativo do art. 8º, IX da LC 173/2020, que leciona que o tempo de serviço subsistirá “**sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.**” (*ipsis litteris*).

Neste sentido, ao seguir o entendimento do STF, pode-se aplicar o direito declarado constitucional, interpretando-o por meio da técnica de interpretação sistemática, que segundo Carlos Maximiliano “*consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto*”.

Desta forma a Lei Complementar nº 173/2020 deve ser analisada tendo como paradigma a Lei Complementar nº 101/2002, da qual a advém da mesma fundamentação constitucional e que, inclusive foi por ela alterada; (arts. 23, parágrafo único, 24, I e 163 da Constituição Federal.)

Os artigos constitucionais, validados pelo STF como fonte de competência legislativa, de norma de natureza financeira. Por sua vez, o art. 163 da Constituição informa a

competência legislativa que baliza a criação da LC 173/2020, cuja natureza é de direito financeiro. E a Lei complementar nº 101 trata de gestão e responsabilidade fiscal.

Percebe-se que todo repositório normativo paradigma comparável a LC 173/2020 não trata de questões administrativas organizacionais ou funcionais dos entes, razão pela qual não poderiam suprimir a contagem de tempo de serviço para aquisição de direitos ou vantagens funcionais, mas tão somente suprimir os efeitos financeiros advindos deste tempo de serviço pelo lapso temporal demarcado.

Ademais, mais que a interpretação sistemática, incute ao caso em tela a interpretação teleológica, isto é, finalística, ou seja, o fim para qual se dirige a lei, que é o enfrentamento à pandemia do SARS-CoV-2 (covid-19) como se verifica nas palavras do Relator das Ações Constitucionais no STF que assim enfatizou *“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, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável”*. (ADI nº 6442/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes)

Ainda segundo o Ministro não há na hipótese redução do valor da remuneração dos servidores públicos, nem ofensa ao direito adquirido, pois a lei apenas proibiu, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal, buscando a manutenção do equilíbrio fiscal.

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. (ADI nº 6442/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes)

Veja que a questão, para o eminente relator, é de proibição temporária de aumento de despesas com pessoal, e não de vedação da aquisição de direitos relacionados ao tempo de serviço. Assim, o que pretendeu a norma foi tão somente a suspensão dos efeitos financeiros advindos do tempo de serviço durante o período de vedação legal.

Portanto, é esta a leitura que melhor reflete a finalidade da norma do inciso IX do art. 8º da LC 173/2020, sobretudo ao interpretar os seus fins **“sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.”**, no qual outros fins são as aquisições ordinárias de direitos e benefícios funcionais adquiridos através do decorrer do tempo laborado no serviço público.

Isto é, anuênios, triênios, quinquênios ou outras vantagens congêneres entendidas como adicional de tempo de serviço podem ter seu tempo contabilizado para a aquisição

mesmo durante o período vedado pela lei, obstando-se tão somente o efeito financeiro pelo período vedado, visto que é este o efeito financeiro, o que deve ser entendido como suspenso.

De igual forma o tempo para aquisição de licença-prêmio seguiria a mesma lógica, não podendo ser usufruído (efeito financeiro indireto) ou indenizado durante o período, mas o tempo permaneceria contando para fins de aquisição da vantagem, podendo ter efeitos financeiros posteriores ao período de vedação legal.

No mesmo sentido deve ser o entendimento quanto ao tempo para aquisição de férias, promoção por antiguidade, elevação na carreira, aquisição de estabilidade no serviço público. Nesse sentido, se observa a mesma lógica do tempo para fins previdenciários (contributivo), seguindo o que se diz na própria norma em análise, “*e quaisquer outros fins*”, já que foi atendido o espírito da lei de evitar aumento de despesa com pessoal durante o período pandêmico.

Art. 8º (...) 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**.
(destaque nosso)

Sendo assim, conforme fundamentação exposta e com base nos julgados das ADI's 6442, 6447, 6450 e 6525 que excluiu a interpretação de que as normas constantes da Lei Complementar nº 173/2020 tenham caráter de competência dos entes federativos, dando interpretação conforme para compreendê-las como de natureza de direito financeiro, e ainda, com base na interpretação sistemática e teleológica, conclui-se que o artigo 8º, inciso IX da LC nº173/2020 não veda a aquisição de direitos por servidores públicos ou membros de Poder que dependam do tempo de serviço para sua implementação, obstando tão somente os efeitos financeiros pelo período de vedação estabelecido no diploma legislativo (27 de maio à 31 de dezembro de 2022), os quais passam a produzir efeitos a partir de 01 de janeiro de 2022.

Belém, 24 de novembro de 2022

Luiz Antônio Santiago Corrêa
Auditor de Controle Externo – Procuradoria
Matrícula – 0101498

Assinatura eletrônica pelo sistema e-TCE - **ELIAS ANTÔNIO DE A CHAMMA - 29/11/2022 14:15:51**

Assinatura eletrônica pelo sistema e-TCE - **FILIFE BARBOSA ERICHSEN - 28/11/2022 09:33:18**

Assinatura eletrônica pelo sistema e-TCE - **LUIZ ANTONIO SANTIAGO CORRÊA - 24/11/2022 10:51:25**

Para validar essa(s) assinatura(s) acesse <http://validarassinatura.tcepa.tc.br/> e insira o código - 0EE752624B2DCFB1D2F4D2172AA04EEE