

**Processo:** 1114737  
**Natureza:** CONSULTA  
**Procedência:** Câmara Municipal de Poço Fundo  
**Consulente:** Márcio José de Lima  
**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**TRIBUNAL PLENO – 14/12/2022**

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.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer da consulta apenas quanto à primeira e à segunda perguntas, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 210-B, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, deixando-se de conhecer a terceira pergunta, por restar configurado caso concreto, ausente, portanto, o pressuposto de admissibilidade do inciso III do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, nos termos do voto do Relator;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, por maioria, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Durval Ângelo, nos seguintes termos:
  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;

III) revogar parcialmente as teses emitidas no item 3 da alínea “e” da Consulta n. 1.092.370 (“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, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores”) e nos itens 1 a 4 da Consulta n. 1.095.597;

IV) determinar o cumprimento das disposições regimentais aplicáveis, especialmente as do art. 210-D e art. 210-E.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho apenas na preliminar, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão apenas no mérito, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos, em parte, o Relator e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2022.

MAURI TORRES  
Presidente

GILBERTO DINIZ  
Relator

DURVAL ÂNGELO  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 15/6/2022**

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da consulta de iniciativa do sr. Márcio José de Lima, presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, com estas perguntas:

Poderá o período aquisitivo compreendido durante a vigência da LC 173/2020, definido como critério objetivo para concessão e previsto em legislação municipal anterior, ser computado para fins de nova progressão vertical e/ou horizontal?

Poderão ser concedidas aos servidores municipais progressões verticais e/ou horizontais não pagas durante a vigência da Lei Complementar 173/2020, desde que previstas em legislação municipal anterior?

Na hipótese de possibilidade de concessão das progressões verticais e/ou horizontais, referido pagamento poderá ocorrer de forma retroativa com correção monetária equivalente ao período?

Distribuída a consulta à minha relatoria, requisitei manifestação da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência – CSDJ, a qual veio a registrar que esta Corte de Contas tem os seguintes entendimentos pertinentes às indagações do consulente:

1. O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de concessão de adicionais por tempo de serviço a servidores públicos.
2. O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de concessão de férias-prêmio a agentes públicos, se – e somente se – elas forem conversíveis em pecúnia e também vinculadas exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.
3. Entende-se proibido, em decorrência do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, o cômputo, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, de tempo de ausência em gozo de férias-prêmio dentro desse mesmo período, para fins de aquisição de ulteriores férias-prêmio, se – e somente se – elas forem conversíveis em pecúnia e também vinculadas exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.
4. O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de desenvolvimento na carreira, se – e somente se – este for vinculado exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.

[Consulta 1095597. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 4/8/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 17/8/2021]

- As disposições previstas no art. 8º, IX, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplicam aos servidores que adquiriram o direito à contagem de tempo para a concessão dos

benefícios elencados previamente à data de publicação da referida Lei, visto que a solicitação de reconhecimento pode ser realizada após sua data de publicação;

- Os servidores, assim, poderão solicitar o reconhecimento à contagem do tempo, ainda que posteriormente à publicação da LC n. 173/2020, caso tenham adquirido direito aos benefícios previamente à data de publicação desta, bem como o ente poderá conceder os benefícios, quando os beneficiários cumprirem com as devidas exigências;
- 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, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores.

[Consulta 1092370. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 28/4/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 26/5/2021]

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### ADMISSIBILIDADE

No caso, o exame da admissibilidade há que ser feito atentando em especial à indicação, pela CSDJ, de entendimentos pertinentes às perguntas do consultante, manifestados por este Tribunal nos pareceres que deram solução às anteriores Consultas nºs 1.095.597 e 1.092.370.

A terceira e última das três perguntas, sobre correção monetária de valores devidos pela não concessão tempestiva do desenvolvimento na carreira relativo ao período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, afigura-se ter sido feita sequentemente à inobservância de uma das teses aprovadas no parecer da anterior Consulta nº 1.095.597, a saber (acrescentarei sublinhas, nesta e noutras citações):

- 4) O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de desenvolvimento na carreira, se – e somente se – este for vinculado exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.

Nessas circunstâncias, está configurado caso concreto, talvez até já sob apreciação do Poder Judiciário.

Há que entender, pois, ausente – em relação à terceira e última pergunta – o pressuposto de admissibilidade do inciso III do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno: “versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto”.

Entretanto, no que se refere à primeira e à segunda perguntas, sobre desenvolvimento na carreira no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, e após 31/12/2021, estão presentes os pressupostos regimentais de admissibilidade.

Assim, admito parcialmente a consulta, para responder apenas à primeira e à segunda perguntas.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

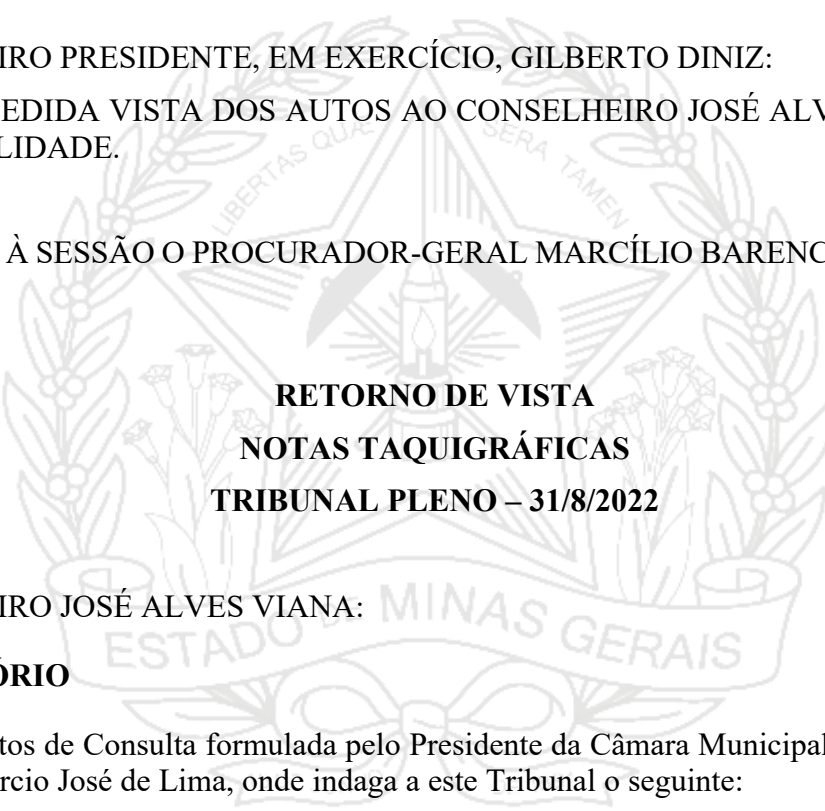
CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

FICA CONCEDIDA VISTA DOS AUTOS AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA NA ADMISSIBILIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)



**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 31/8/2022**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, Vereador Márcio José de Lima, onde indaga a este Tribunal o seguinte:

Poderá o período aquisitivo compreendido durante a vigência da LC 173/2020, definido como critério objetivo para concessão e previsto em legislação municipal anterior, ser computado para fins de nova progressão vertical e/ou horizontal?

Poderão ser concedidas aos servidores municipais progressões verticais e/ou horizontais não pagas durante a vigência da Lei Complementar 173/2020, desde que previstas em legislação municipal anterior?

Na hipótese de possibilidade de concessão das progressões verticais e/ou horizontais, referido pagamento poderá ocorrer de forma retroativa com correção monetária equivalente ao período?

Na sessão de 15/6/2022, o Relator, Conselheiro Gilberto Diniz, na admissibilidade, apresentou voto no sentido de admitir o primeiro e segundo questionamentos e inadmitir o terceiro. Na sequência votaram acompanhando os Conselheiros Wanderley Ávila e Cláudio Terrão, ocasião em que pedi vista dos autos.

## **II – PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE**

Após analisar os fundamentos apresentados na admissibilidade hei por acompanhar o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também acompanho o Relator.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

Consulto o Conselheiro Gilberto Diniz se está em condições de apresentar o mérito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Não, senhor Presidente. Peço o retorno dos autos ao meu gabinete, apresentarei o mérito futuramente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Perfeitamente.

OS AUTOS SERÃO RETORNADOS AO GABINETE DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA.)

**RETORNO DOS AUTOS  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 5/10/2022**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se da consulta de iniciativa do sr. Márcio José de Lima, presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, com estas perguntas:

Poderá o período aquisitivo compreendido durante a vigência da LC 173/2020, definido como critério objetivo para concessão e previsto em legislação municipal anterior, ser computado para fins de nova progressão vertical e/ou horizontal?

Poderão ser concedidas aos servidores municipais progressões verticais e/ou horizontais não pagas durante a vigência da Lei Complementar 173/2020, desde que previstas em legislação municipal anterior?

Na hipótese de possibilidade de concessão das progressões verticais e/ou horizontais, referido pagamento poderá ocorrer de forma retroativa com correção monetária equivalente ao período?

Na sessão de 15/6/2022, votei pela admissão parcial da consulta, admitindo a primeira e a segunda perguntas, mas inadmitindo a terceira.

Naquela ocasião, acompanharam o meu voto – pela admissão parcial – os conselheiros Durval Ângelo, Adonias Monteiro, Wanderley Ávila e Hamilton Coelho, e pediu vista o conselheiro José Alves Viana.

Na sessão de 31/8/2022, o conselheiro José Alves Viana proferiu voto vista, para também acompanhar o meu voto, pela admissão parcial.

Na sequência, acompanhou-me o voto o conselheiro Presidente Mauri Torres, ficando, pois, admitida parcialmente a consulta.

Pedi, então, retorno dos autos ao meu gabinete, a fim de que viesse a ser elaborado o voto de mérito.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### MÉRITO

#### Breve notícia sobre o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020

As duas perguntas admitidas fazem referência à Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, que – esta é a sua ementa – “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”.

Lido o texto da referida lei, percebe-se que o único dispositivo possivelmente aplicável às figuras mencionadas pelo consulente – “progressões verticais e/ou horizontais” – é o inciso IX do art. 8º, o qual tem este teor:

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.

...

Será que o desenvolvimento do servidor em sua correspondente carreira funcional, o que pode ocorrer, por exemplo, por “progressões verticais e/ou horizontais”, está abarcado nessa enigmática expressão: “demais mecanismos equivalentes”? Isso é o que será elucidado na sequência, até porque, ainda fosse o caso de ignorar a interpretação gramatical e histórica da regra do inciso IX acima transcrito, haveria que considerar a temporariedade consolidada de forma expressa no *caput* do art. 8º.

A proibição resultante do todo constituído pelo *caput* do art. 8º e seu inciso IX é a seguinte: na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, 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 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.

As proibições consubstanciadas no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, eram – todas elas, inclusive a instituída no acima transcrito inciso IX – temporárias, isto é, válidas “até 31 de dezembro de 2021”.

Essa proibição era de “contar”, de levar em conta, de computar.

O que não podia ser computado era “esse tempo”, expressão que não tem como ser interpretada senão como o tempo de serviço cumprido dentro do período compreendido entre 28/5/2020 (data da publicação e do início da vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020) e 31/12/2021 (data explicitada no *caput*, assim: “até 31 de dezembro de 2021”).

O algo que não podia temporariamente ser concedido ao agente público eram “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”. Noutros termos: adicionais por tempo de serviço (“anuênios, triênios, quinquênios”), férias-prêmio (no dispositivo legal: “licenças-prêmio”) e “demais mecanismos equivalentes”.

Apresentada essa breve notícia sobre o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, passo ao exame das questões suscitadas pelo consulente.

### **Desenvolvimento na carreira**

Conforme exposto no tópico anterior, as perguntas admitidas mencionam “progressões verticais e/ou horizontais”, figuras que se filiam ao tema mais amplo do desenvolvimento na carreira.

A indispensável abordagem genérica desse tema pode ser feita a partir dos ensinamentos de Raquel Melo Urbano de Carvalho (*Promoção e progressão: instrumentos de desenvolvimento e profissionalização na carreira pública*, disponível em [www.raquelcarvalho.com.br](http://www.raquelcarvalho.com.br), acesso em 30/9/2022, *ipsis litteris*):

A promoção admite que o servidor público efetivo passa de um nível para outro imediatamente superior em uma mesma carreira, quando atendidos os requisitos legais (desenvolvimento vertical). Já a progressão, tal como prevista em boa parte dos Estatutos Funcionais, não implica mudança de níveis, visto que é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence (desenvolvimento horizontal). Além de requisitos como a conclusão do estágio probatório e do cumprimento de tempo de exercício em um mesmo grau, tem-se previsões legais como a exigência de avaliação periódica de desempenho individual satisfatória para que possa ser legítimo o deferimento da progressão. No âmbito do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a progressão consubstancia um dos meios de desenvolvimento do servidor na carreira a que pertence, sendo um dos requisitos para sua obtenção o tempo de efetivo exercício a ser cumprido considerando a mesma carreira. A finalidade da progressão é valorizar a experiência do servidor no exercício de uma determinada atividade pertinente a um cargo público.

Para reforçar o aspecto multifatorial do desenvolvimento na carreira, convém citar a lição de Marçal Justen Filho (*Curso de direito administrativo*, 11ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 992):

A progressão funcional consiste na passagem do funcionário a um estágio mais elevado na carreira, seja em virtude do tempo de serviço, seja por efeito de merecimento, com a possibilidade de modificação de deveres e direitos (inclusive patrimoniais).



A leitura desses excertos doutrinários e de leis de diversos entes federados permite afirmar que, no âmbito do serviço público, desenvolvimento na carreira é a passagem do servidor a um estágio mais elevado da respectiva carreira, pouco importando o nome (ou os nomes) que, na legislação, tenha(m) sido dado(s) a essa passagem.

Para exemplificar, leia-se o regramento de desenvolvimento na carreira, constante da Lei nº 13.770, de 6/12/2000, do Estado de Minas Gerais, na qual está estabelecido o plano de carreira dos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Art. 1º O Quadro de Cargos de Provimento Efetivo dos Serviços Auxiliares da Secretaria do Tribunal de Contas passa a ser o constante no Quadro A do Anexo I e no Anexo II desta Lei, com a composição numérica neles indicada.

§ 1º O Quadro Suplementar dos Serviços Auxiliares da Secretaria do Tribunal de Contas, composto pelos servidores abrangidos pelas Leis nº 10.470, de 15 de abril de 1991, e 11.816, de 26 de janeiro de 1995, é o constante no Quadro B do Anexo I e no Anexo III desta Lei, com a composição numérica neles indicada.

§ 2º A correspondência entre os padrões de vencimento dos cargos da sistemática vigente até a data de publicação desta Lei e os resultantes desta Lei é a definida no Anexo IV.

[...]

Art. 3º Carreira, para os efeitos desta Lei, é o conjunto de classes, inicial e subsequentes, de um mesmo cargo.

Parágrafo único. Classes, para os efeitos desta Lei, são os agrupamentos de padrões, sendo identificadas pelas letras A, B, C, D e E, com os inícios e finais especificados no Anexo II desta Lei.

[...]

Art. 6º O desenvolvimento na carreira do servidor efetivo em exercício de cargo far-se-á por progressão e promoção horizontal, vertical e por merecimento, condicionadas à avaliação de desempenho, cumpridas as exigências legais e aquelas estabelecidas em resolução do Tribunal de Contas.

§ 1º Progressão é a passagem do servidor ao padrão seguinte, na mesma classe, a cada período de trezentos e sessenta e cinco dias de efetivo exercício no Tribunal de Contas, condicionada à avaliação de desempenho das atribuições do cargo e ao cumprimento dos seguintes requisitos:

I – ter exercido cargo de carreira do quadro de pessoal a que pertencer durante todo o período a que se refere o § 1º;

II – não ter sofrido, no período a que se refere o inciso I, punição de natureza penal ou disciplinar prevista em regulamento;

III – não ter mais de três faltas não justificadas.

§ 2º Promoção horizontal é a obtenção de dois padrões de vencimento pelo servidor, a cada interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe em que o mesmo estiver posicionado, mediante avaliação de eficiência no desempenho das atribuições de seu cargo.

§ 3º Promoção vertical é a passagem do servidor posicionado no último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe subsequente na carreira, mediante comprovação de capacitação profissional, avaliação de desempenho e cumprimento dos requisitos estabelecidos em resolução do Tribunal de Contas.

§ 4º O acesso à classe subsequente, na promoção vertical, depende da comprovação, pelo servidor, dos seguintes requisitos de escolaridade:

I – para a Classe D, no mínimo, conclusão do nível médio;

II – para a Classe C, no mínimo, título de graduação em nível superior;

III – para a Classe B, no mínimo, título de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*.

§ 5º O posicionamento no novo padrão da classe subsequente dar-se-á a partir da data do requerimento de promoção vertical, dirigido ao Presidente do Tribunal de Contas, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei e em resolução do Tribunal.

§ 6º A contagem dos interstícios temporais mencionados neste artigo não é interrompida com a mudança de classe.

Art. 7º Poderão ser promovidos por merecimento à classe A, mediante opção expressamente manifestada ao Presidente do Tribunal de Contas:

I – o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo detentor de título declaratório de apostila de direito obtido nos termos da Lei nº 9.532, de 30 de dezembro de 1987, da Emenda à Constituição Estadual nº 57, de 15 de julho de 2003, ou da Lei nº 14.984, de 14 de janeiro de 2004; e

II – o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo posicionado no último padrão da classe B da respectiva carreira.

§ 1º O posicionamento na classe A do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo detentor de título declaratório de apostila integral dar-se-á em padrão correspondente ao da apostila de direito.

§ 2º O posicionamento na classe A do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo detentor de título declaratório de apostila proporcional dar-se-á em padrão com valor de vencimento correspondente à soma do vencimento e da vantagem recebida a título de apostilamento ou no padrão imediatamente superior, caso não haja padrão correspondente ao resultado dessa soma.

§ 3º O posicionamento na classe A do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo posicionado no último padrão da classe B da respectiva carreira dar-se-á no primeiro padrão subsequente àquele por ele ocupado na classe B.

Art. 7º-A Para o ingresso e o desenvolvimento na classe A, o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo deverá comprovar os seguintes requisitos, além daqueles previstos em resolução do Tribunal de Contas:

I – avaliação de desempenho satisfatória;

II – no mínimo, dois títulos de pós-graduação, *lato sensu* ou *stricto sensu*, ou um título de pós-graduação, *lato sensu* ou *stricto sensu*, e um título de graduação em nível superior não utilizado para ingresso no Tribunal ou acesso à classe C.

§ 1º Os padrões máximos que os servidores ocupantes dos cargos de Agente de Controle Externo e de Oficial de Controle Externo que não se enquadrem nas hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei poderão alcançar na classe A são, respectivamente, os padrões TC-79 e TC-85, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta Lei e em resolução do Tribunal de Contas.

§ 2º Os padrões máximos que os servidores ocupantes dos cargos de Analista de Controle Externo, Médico, Redator de Acórdão e Correspondência, Taquígrafo-Redator e Bibliotecário, bem como os servidores que se enquadrem nas hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do art. 7º desta Lei, poderão alcançar na classe A são os padrões TC-93, até 31 de dezembro de 2012, e TC-94, a partir de 1º de janeiro de 2013, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta Lei e em resolução do Tribunal de Contas.

Art. 7º-B Para fins de promoção vertical e de promoção por merecimento, serão considerados apenas os cursos de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* obtidos em

escolas oficiais reconhecidas pelo Ministério da Educação, nas áreas de Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Engenharia, Ciências Atuariais, Ciência da Computação, Psicologia, Serviço Social, Arquivologia, Medicina, Odontologia, Letras, Ciência da Informação/Biblioteconomia ou Comunicação Social.

§ 1º Para os efeitos do *caput*, a carga horária dos cursos de pós-graduação *lato sensu* não poderá ser inferior a trezentas e sessenta horas-aula.

§ 2º Para fins de promoção por merecimento, serão considerados apenas os cursos de graduação obtidos em escolas oficiais reconhecidas pelo Ministério da Educação, nas áreas de Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Engenharia, Ciências Atuariais, Ciência da Computação, Psicologia, Serviço Social, Arquivologia, Medicina, Odontologia, Letras, Ciência da Informação/Biblioteconomia ou Comunicação Social.

Art. 7º-C Será concedido ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, a partir de 1º de janeiro de 2014, um padrão de vencimento a cada período de dez anos de efetivo exercício no Tribunal de Contas, contados a partir do seu ingresso, observados os requisitos exigidos para promoção vertical e promoção por merecimento na hipótese de a concessão do benefício implicar mudança de classe.

Parágrafo único. O servidor que, na data de cumprimento do interstício temporal a que se refere o *caput*, não possuir os requisitos nele previstos, fará jus ao benefício a partir da data em que obtiver tais requisitos.

Art. 7º-D Será concedido um padrão de vencimento ao servidor que comprovar a obtenção do título de mestre e dois padrões de vencimento ao servidor que comprovar a obtenção do título de doutor em escola oficial reconhecida pelo Ministério da Educação, nas áreas de Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Engenharia, Ciências Atuariais, Ciência da Computação, Psicologia, Serviço Social, Arquivologia, Medicina, Odontologia, Letras, Ciência da Informação/Biblioteconomia ou Comunicação Social.

Parágrafo único. O mesmo título não poderá ser utilizado para a aquisição de benefícios distintos.

Ora, à vista desses dispositivos legais, pode-se afirmar que, neste Tribunal de Contas, existe desenvolvimento na carreira, o qual, qualquer que seja o nome adotado para as suas diversas modalidades (no caso: progressão, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de um padrão de vencimento a cada período de dez anos de efetivo exercício), abrange um galgar de posições na respectiva carreira.

Essa, aliás, é a essência do desenvolvimento na carreira, no âmbito de entidades e órgãos públicos brasileiros: um galgar de posições nas diversas carreiras.

### **Distinção entre desenvolvimento na carreira e adicional por tempo de serviço**

Se o desenvolvimento na carreira é um galgar de posições, dele difere – e muito – o adicional por tempo de serviço.

Convém, aqui, citar a doutrina de Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*, 41ª ed., São Paulo, Malheiros, 2015, p. 592, com sublinhas minhas, nesta e em seguintes citações, de doutrina e de legislação):

*Adicional por tempo de serviço* é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o auferimento da vantagem. É um adicional *ex facto temporis*, resultante de serviço já prestado – *pro labore facto*. [...]

Este adicional adere ao vencimento para todos os efeitos legais, salvo “para fins de concessão de acréscimos ulteriores” (CF, art. 37, XIV), pois a regra é sua vinculação ao padrão de vencimento do beneficiário. E é irretirável do funcionário precisamente porque

representa uma contraprestação de serviço já feito. É uma vantagem pessoal, um direito adquirido para o futuro. Sua *conditio juris* é apenas e tão somente o tempo de serviço já prestado, sem se exigir qualquer outro requisito da função ou do servidor.

À luz dessa doutrina e mesmo da experiência com leis de diversos entes federados, percebe-se que o adicional por tempo de serviço é um acréscimo pecuniário ao vencimento padrão, e sua concessão depende apenas do perfazimento de um determinado tempo de serviço.

Vale lembrar que, ao longo do tempo, em diversas entidades e entes públicos brasileiros, foram criados adicionais por tempo de serviço os mais diversos, tendo sido frequente o seu batismo de acordo com o período de tempo de serviço exigido para a concessão: “anuênios, triênios, quinquênios” (esses os nomes que são referidos explicitamente no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020), “biênios”, quiçá outros mais.

Em verdade, pouco importam, para fins de distinção entre desenvolvimento na carreira e adicional por tempo de serviço, o nome deste e mesmo o *quantum* de tempo necessário para sua concessão.

Para esses fins, importa é que o desenvolvimento na carreira é um galgar de posições dentro dela; diferentemente, o adicional por tempo de serviço é um acréscimo pecuniário, quase sempre calculado mediante a aplicação de um percentual sobre uma base de cálculo, a qual frequentemente é o valor do vencimento correspondente à posição ocupada pelo servidor na carreira.

Mais: do desenvolvimento na carreira, resulta a atribuição de um novo vencimento básico; da concessão do adicional por tempo de serviço, resulta a inclusão ou majoração de uma verba que, somando-se ao vencimento básico, irá compor a remuneração do servidor.

#### **Distinção entre desenvolvimento na carreira e licenças-prêmio**

A esta altura, parece-me estar bastante claro o que é desenvolvimento na carreira e o que é adicional por tempo de serviço.

Mas, o que são licenças-prêmio?

A doutrina que permite abordagem genérica das licenças-prêmio é também de Hely Lopes Meirelles (*op. cit.*, 13ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1987, ps. 409/410):

*A licença-prêmio* originariamente não fora instituída como vantagem pecuniária, mas sim como uma concessão administrativa para afastamento do serviço, sem prejuízo dos vencimentos e demais acréscimos, a que tinha direito o funcionário. Essa licença objetiva fins exclusivamente higiênicos, para possibilitar a restauração do presumível desgaste físico e psíquico que um trabalho repetido e prolongado naturalmente acarreta ao servidor. [...]

A *licença-prêmio* conversível integralmente em dinheiro é uma *vantagem pecuniária anômala*, porque não se enquadra nem como adicional de tempo de serviço, nem como adicional de função, nem como gratificação. Abandonada a sua finalidade higiênica, passou ela a ser um prêmio, mas um prêmio condicionado a certo tempo de serviço efetivo, e a determinadas condições de exercício do cargo – assiduidade e disciplina – pelo funcionário pretendente à sua obtenção. Transcorrido o tempo e satisfeitas as condições de trabalho exigidas pela lei, erige-se a *licença-prêmio* em direito subjetivo do servidor à percepção do montante equivalente aos vencimentos correspondentes ao período em que poderia ficar afastado do cargo.

Pois bem. Ao longo do tempo, em diversas entidades e entes públicos brasileiros, foi institucionalizada a “concessão administrativa para afastamento do serviço, sem prejuízo dos vencimentos e demais acréscimos”, como prêmio ao servidor pelo atingimento ou de um determinado tempo de serviço, ou disso e de fatores outros, como assiduidade e disciplina.

A esse tipo de concessão atribuiu-se o nome ora de “licenças-prêmio” (como está no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020), ora de “férias-prêmio” (como está, por exemplo, na Lei nº 869, de 5/7/1952, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais).

Em verdade, pouco importam, para fins de distinção entre desenvolvimento na carreira e esse tipo de concessão premial, a denominação adotada, se “licenças-prêmio” ou “férias-prêmio”.

Para esses fins, importa é que o desenvolvimento na carreira é um galgar de posições dentro dela; diferentemente, esse tipo de concessão premial é afastamento sem prejuízo da remuneração.

Mais: do desenvolvimento na carreira, resulta a atribuição de um novo vencimento básico; da concessão de “licenças-prêmio” ou “férias-prêmio”, resulta ordinariamente afastamento remunerado.

### **Interpretação gramatical do inc. IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020**

As leis têm de ser interpretadas de acordo com a ciência da hermenêutica jurídica, no âmbito da qual se costuma reconhecer a utilidade de certos métodos consagrados, um dos quais é o gramatical.

No caso de que se trata, convém ter em mente pelo menos uma noção do que é esse método gramatical, a qual bem pode ser a fornecida por Fábio Ulhoa Coelho (*Curso de direito civil*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, 2003, p. 93):

Pela interpretação gramatical, a mais elementar, o intérprete sustenta o sentido da norma interpretanda a partir do exame de seus vocábulos, com vistas a precisar-lhe o significado e, quando necessário, a categoria morfológica ou função sintática.

Examinem-se, então, os vocábulos da regra interpretanda, que está na Lei Complementar nº 173, de 2020, nestes termos:

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.

...

Ora, foi claramente instituída uma proibição, **até 31/12/2021**, de contagem de tempo para fins de 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”.

Então, a regra interpretanda proíbe, **nos seus termos**, a contagem de tempo para a concessão de – mencionando-os especificamente – “anuênios, triênios, quinquênios” e “licenças-prêmio”.

Mas a contagem de tempo que está proibida é a destinada à concessão apenas de “anuênios, triênios, quinquênios” e “licenças-prêmio”?

Evidentemente que não, porque a regra incide – além de sobre “anuênios, triênios, quinquênios” e “licenças-prêmio” – também sobre os “demais mecanismos equivalentes”.

Mas, no específico contexto da regra, o que seriam esses “demais mecanismos equivalentes”?

Bem, o que, em primeiro lugar, se pode afirmar é que eles, porque são os “demais”, não são os “mecanismos” antecedentemente designados: “anuênios, triênios, quinquênios” e “licenças-prêmio”.

Em segundo lugar, pode-se afirmar que eles, ainda não sendo os “mecanismos” antecedentemente designados (“anuênios, triênios, quinquênios” e “licenças-prêmio”), a estes são “equivalentes”.

Logo, para que a restrição instituída no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, aplique-se a um “mecanismo”, esse “mecanismo” tem de guardar relação de equivalência ou com “anuênios, triênios, quinquênios”, ou com “licenças-prêmio”.

No âmbito da atual consulta, seria ocioso perflustrar todos os estatutos de servidores para apontar se este ou aquele “mecanismo” guarda relação de equivalência ou com “anuênios, triênios, quinquênios”, ou com “licenças-prêmio”.

Aqui, o que importa é que, como exposto nos dois antecedentes tópicos, desenvolvimento na carreira não guarda relação de equivalência quer com “anuênios, triênios, quinquênios”, quer com “licenças-prêmio”.

Logo, tem-se de afirmar que a regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, proíbe, **no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021**, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

### **Interpretação histórica do inc. IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020**

Outro dos métodos consagrados na ciência da hermenêutica jurídica é o histórico, assim apresentado por Fábio Ulhoa Coelho (*op. cit.*, ps. 99/100):

O método histórico de interpretação consiste na identificação das circunstâncias em que a norma interpretanda foi editada, com vista a identificar a vontade da autoridade ou autoridades que a editaram (*occasio legis*). Esse método recomenda, em outras palavras, a pesquisa da intenção do editor da norma. Pressupõe que ela deva ser interpretada de modo a reproduzir a vontade da pessoa (ou pessoas) com competência para baixá-la, garantindo-se, dessa forma, efetividade e respeito a tal competência.

[...]

É relevante, para emprego do método histórico na interpretação de uma lei, o exame de registros do procedimento legislativo e outros elementos relacionados à sua discussão nas Casas do Congresso. As atas das reuniões das comissões por que tramitara o projeto de lei, as emendas rejeitadas, os dispositivos vetados ou as razões de vetos derrubados e, até mesmo, notícias de jornais da época são úteis à identificação das intenções do legislador.

Examinem-se, então, alguns aspectos do processo legislativo que levou à edição da Lei Complementar nº 173, de 2020, apurados, todos eles, mediante consulta aos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na internet.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149, de 2019, de autoria do Poder Executivo, tinha por objetivo principal estabelecer um “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” e um “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”.

Na Câmara dos Deputados, em abril de 2020, foram aprovados um requerimento de urgência e um de apensação, para tramitação do PLP nº 149, de 2019, em conjunto com o PLP nº 62, de 2020, o qual tinha por objetivo suspender o pagamento das parcelas mensais das dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a União enquanto perdurasse o estado de calamidade pública decretado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Originariamente, o PLP nº 149, de 2019, previa regras tendentes a uma possível e futura restrição de direitos de agentes públicos (por exemplo, a medida prevista no inciso III do § 3º do art. 2º: “revisão do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir os benefícios ou as vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União”).

O que aquele PLP não previa era regra de que diretamente resultaria efetiva e imediata restrição de direitos de agentes públicos.

No entanto, o art. 8º do primeiro substitutivo apresentado pelo deputado relator veio a contemplar esse tipo de restrição, mediante projetada alteração no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, e projetada inclusão de um art. 65-A nessa mesma lei.

Os dispositivos projetados tinham – no que interessa à solução da consulta sob apreciação – esta redação:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional e nos termos de Decreto Legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional, enquanto perdurar a situação:

[...]

Art. 65-A. No prazo de que trata o art. 65, quanto às despesas não diretamente relacionadas ao combate dos efeitos da calamidade pública:

I – aplicam-se as vedações previstas no caput do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – ficam suspensos aumentos, progressões e promoções funcionais de membros, servidores, militares, e empregados, seja da administração direta ou indireta.

Parágrafo único. Para fins de aplicação do disposto no inciso II do caput:

I – durante o período de duração do estado de calamidade pública, ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção, não se computando o referido período de suspensão para qualquer efeitos obrigacionais futuros; e

II – decorrido o período de suspensão, os respectivos critérios existentes até o reconhecimento da calamidade pública voltam a gerar efeitos, podendo ser computado resíduo ou fração de tempo que tenha se acumulado exclusivamente no período anterior à data de início da calamidade pública.

Recorde-se, a esta altura, que o *caput* do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mencionado no inciso I do projetado art. 65-A da Lei Complementar nº 101, de 2000, tinha, à época da tramitação do projeto que resultaria na Lei Complementar nº 173, de 2020, esta redação:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão

elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

É perceptível que, naquele momento do processo legislativo, cogitava-se a instituição de diversas regras das quais diretamente resultaria efetiva e imediata restrição de direitos de agentes públicos.

Contudo, ao final da tramitação do PLP nº 149, de 2019, na Câmara dos Deputados, não vingou nenhuma das cogitadas regras restritivas.

Em especial, não vingaram nem o inciso II do *caput* do projetado art. 65-A da Lei Complementar nº 101, de 2000, do qual teria resultado suspensão de “aumentos, progressões e promoções funcionais de membros, servidores, militares, e empregados, seja da administração direta ou indireta”, nem o inciso II do parágrafo único daquele mesmo artigo, o qual teria esclarecido que, “durante o período de duração do estado de calamidade pública, ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção, não se computando o referido período de suspensão para qualquer efeitos obrigacionais futuros”.

Pois bem. Quando chegou ao Senado Federal, o PLP nº 149, de 2019, tinha por objetivo principal, na forma do substitutivo que havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados, instituir auxílio financeiro da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, para mitigar os efeitos da pandemia da covid-19.

Ainda em abril de 2020, foi aprovado requerimento para tramitação do PLP nº 149, de 2019, em conjunto com o PLP nº 39, de 2020, o qual tinha por objetivo disciplinar a coordenação entre os entes federados para lidar com situações de calamidade pública.

Àquela altura, nem o PLP nº 149, de 2019, nem o PLP nº 39, de 2020, previam regras das quais diretamente resultaria restrição de direitos de agentes públicos.



A minuta do primeiro parecer do senador relator foi pela aprovação do PLP nº 39, de 2020, e consequente arquivamento do PLP nº 149, de 2019, pela aprovação parcial de algumas emendas e pela rejeição de outras, na forma de substitutivo, o qual previa o seguinte dispositivo:

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 do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

...

Ao PLP nº 149, de 2019, foram apresentadas, para supressão de todo o art. 8º: a emenda nº 35, a subemenda nº 38, a emenda nº 54, a emenda nº 121; e, para supressão do inciso IX do art. 8º: a emenda nº 54, a emenda nº 62, a subemenda nº 85, a emenda nº 122, a subemenda nº 132, a emenda nº 139, a subemenda nº 174.

Ao PLP nº 39, de 2020, foram apresentadas a emenda nº 42, para supressão de todo o art. 8º, e a subemenda nº 33, para supressão do inciso IX do art. 8º.

O parecer final do senador relator acabou por ser pela aprovação do PLP nº 39, de 2020, e consequente arquivamento do PLP nº 149, de 2019, pela aprovação total ou parcial de algumas emendas e pela rejeição de outras, na forma de substitutivo, o qual previa o seguinte dispositivo:

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 do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário 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;

...

É digno de nota que, a esta altura do processo legislativo, as “promoções” e as “progressões” já não constavam no rol de direitos alcançados pela proibição, até 31/12/2021, de contagem de tempo.

Para a votação em plenário, foram feitos requerimentos, um dos quais – o nº 333 – era de destaque para votação em separado de uma das emendas – a nº 121 – para supressão de todo o art. 8º.

A fim de evitar a votação em separado desse destaque, o senador relator deu ao inciso IX a seguinte redação:

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 do 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;

...

Nessas circunstâncias, o requerimento nº 333 veio a ser retirado.

O PLP nº 39, de 2020, foi, então, aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados, para ser submetido à revisão.

Na Câmara dos Deputados, foram apresentadas diversas emendas, dentre as quais devem aqui ser destacadas as de nºs 8, 13, 24, 25, 32, 35, 41, 49, 52, 60, 77, 88, 89, 91, 92, 102 e 103, para supressão de todo o art. 8º, e as de nºs 23, 74, 96 e 111, para supressão do inciso IX do art. 8º.

Contudo, ao final da tramitação do PLP nº 39, de 2020, na Câmara dos Deputados, não vingou nenhuma das referidas emendas supressivas.

O veto parcial do Poder Executivo ao PLP nº 39, de 2020, não atingiu nem o *caput* nem o inciso IX do art. 8º.

Assim, chegou-se ao teor desses dispositivos da Lei Complementar nº 173, de 2020, que constou na publicação no Diário Oficial da União de 28/5/2020; e que, aqui, mais uma vez, aparece transcrito:

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.

...

Ora, salta aos olhos que vingou a restrição para concessão de “anuênios, triênios, quinquênios”, “licenças-prêmio” e “demais mecanismos equivalentes”.

Mas também salta aos olhos que, no inciso IX, foram feitos acréscimos: “exclusivamente” e “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

A “intenção do editor da norma” (expressão de Fábio Ulhoa Coelho) foi claramente a de barrar qualquer interpretação extensiva de que pudesse resultar restrição a “mecanismos” outros que não os “anuênios, triênios, quinquênios”, as “licenças-prêmio” e os “demais mecanismos equivalentes”.

E, principalmente, salta aos olhos que, no inciso IX, não vingou a restrição – que havia sido cogitada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal – para concessão de “promoções” e “progressões”, as quais, bem se sabe, são duas das modalidades mais representativas do desenvolvimento na carreira.

A “intenção do editor da norma” (expressão de Fábio Ulhoa Coelho) foi claramente a de não restringir a contagem de tempo para concessão de “promoções” e “progressões, noutros termos, para desenvolvimento na carreira.

Logo, tem-se de afirmar que a regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, proíbe, **no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021**, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo também de interpretação histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

### **Necessidade de reforma de tese vigente**

As duas perguntas admitidas estão relacionadas ao parecer que, na sessão de 4/8/2021, deu solução à anterior Consulta nº 1.095.597 (rel. cons. Gilberto Diniz, unânime).

Naquela assentada, o Colegiado Pleno, em face de questionamentos procedentes da Câmara Municipal de São Sebastião do Paraíso, aprovou estes cinco entendimentos:

- 1) O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de concessão de adicionais por tempo de serviço a servidores públicos.
- 2) O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de concessão de férias-prêmio a agentes públicos, se – e somente se – elas forem conversíveis em pecúnia e também vinculadas exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.
- 3) Entende-se proibido, em decorrência do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, o cômputo, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, de tempo de ausência em gozo de férias-prêmio dentro desse mesmo período, para fins de aquisição de ulteriores férias-prêmio, se – e somente se – elas forem conversíveis em pecúnia e também vinculadas exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.
- 4) O inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para fins de desenvolvimento na carreira, se – e somente se – este for vinculado exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.
- 5) A Lei Complementar nº 173, de 2020, nada dispõe sobre pagamentos decorrentes da extinção do vínculo entre servidor público e entidade ou ente público.

Pelas razões expostas linhas atrás, porém, o entendimento ou a tese consolidada no número 4 da resposta dada à anterior Consulta nº 1.095.597, conforme acima transcrito, é defeituosa. É que conduz ao entendimento de que a proibição instituída pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, abrangeria a contagem de tempo para fins de desenvolvimento na carreira, nos casos em que este estivesse vinculado exclusivamente ao perfazimento de determinado período de tempo de serviço.

Em verdade, conforme exposto em antecedentes tópicos, o que se tem de afirmar é que a regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, proíbe, **no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021**, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical e histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

O caso é, pois, de revogação da tese nº 4 do parecer na Consulta nº 1.095.597 e de aprovação da tese exposta no parágrafo antecedente, nº 2 da conclusão que segue.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à consulta, na parte em que foi admitida, nos seguintes termos:

- 1) A regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, é válida; e de obrigatória observância por todas as Administrações Públicas: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- 2) Essa regra proíbe, no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical e histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).
- 3) Revoga-se a tese nº 4 do parecer na Consulta nº 1.095.597, aprovado na sessão de 4/8/2021.

Cumram-se as disposições regimentais aplicáveis, especialmente as do art. 210-D e art. 210-E, intimando-se por meio eletrônico, além do consulente, presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, também o presidente da Câmara Municipal de São Sebastião do Paraíso, que formulou a anterior Consulta nº 1.095.597, e a Diretoria de Gestão de Pessoas deste Tribunal.

### CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

*Ab initio*, ultrapassada a preliminar de admissibilidade, relativamente ao mérito, verifico que a resposta apresentada pelo eminente Conselheiro Relator foi pormenorizada nos seguintes termos:

Em face do exposto, respondo à consulta, na parte em que foi admitida, nos seguintes termos:

- 1) A regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, é válida; e de obrigatória observância por todas as Administrações Públicas: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2) Essa regra proíbe, até 31/12/2021, a contagem de tempo de serviço para a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios”, “licenças-prêmio” e “demais mecanismos equivalentes”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical e histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

3) Revoga-se a tese nº 4 do parecer na Consulta nº 1.095.597, aprovado na sessão de 4/8/2021.

Cumpram-se as disposições regimentais aplicáveis, especialmente as do art. 210-D e art. 210-E, intimando-se por meio eletrônico, além do consulente, presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, também o presidente da Câmara Municipal de São Sebastião do Paraíso, que formulou a anterior Consulta nº 1.095.597, e a Diretoria de Gestão de Pessoas deste Tribunal.

Da fundamentação contida no voto do Relator, constata-se que o ponto fulcral da matéria reside no fato de se perquirir as consequências oriundas do regramento contido no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

Como bem ressaltou em seu voto, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, a referida lei complementar vedou a contagem desse tempo como “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”.

Entretanto, a **interpretação deste dispositivo**, no meu entender, deve ser feita **em consonância** com o que o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu quando da análise do tema em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.442/DF, 6.447/DF, 6.450/DF e 6.525/DF, bem como no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, no Tema n. 1.137 e na Reclamação n. 48.178, **proferiu entendimento uniforme** sobre o tema.

A **hermenêutica do STF** acerca do art. 8º, inc. IX da LC n. 173/2020 deve ser bem compreendida para ser adequadamente observada, no sentido de facilitar o julgamento conjunto de todas as demandas.

Assim, imperioso verificar a **interpretação do mérito**, inclusive a razão de decidir, ou *ratio decidendi*, feita pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar as referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, inclusive trechos com acentuada hermenêutica jurídica, *verbis*:

[...] a LC 173/2020 apenas reforçou a necessidade de a gestão fiscal ser transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidos para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal.

[...] Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 a seguir analisados, além do respeito ao Federalismo, devem ser plenamente compatibilizados com a estrutura modernamente estabelecida para garantir a independência e harmonia dos Poderes de Estado e órgãos estatais autônomos.  
[...]

[...] Por seu turno, o 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.

[...] 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. [...]

[...] 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. [...] (grifei)

Verifica-se, no entendimento pacificado expandido pelo Pretório Excelso, que a União, no exercício de sua competência para legislar sobre Direito Orçamentário e Financeiro, sancionou a Lei Complementar n. 173, de 28/5/2020, que estabeleceu objetivos de enfrentamento à Pandemia Covid-19 (foi expressamente explicado anteriormente dentro do próprio parágrafo).

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**.

Assim, pelos princípios da legalidade e segurança jurídica, os direitos dos servidores públicos são resguardados, uma vez que o inciso IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 possui comando que os protege 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**”.

A natureza da LC n. 173/2020 é **temporária de Direito Financeiro e Orçamentário**, art. 24, inc. I, da CRFB/1988. Desse modo, ela não fez alterações na legislação com caráter subjetivo de **Direito Administrativo** que incumbe a cada ente federativo, como corolário do próprio Pacto Federativo, art. 18 da CRFB/88, referente a legislação sobre pessoal, conforme reconhecido pelo STF.

A alteração da legislação subjetiva de Direito Administrativo constitui prerrogativa dos Chefes dos demais Poderes ou Órgãos para deflagrar o processo legislativo de leis que dispõem sobre regime jurídico dos servidores públicos (art. 51, inc. IV; art. 52, inc. XIII; art. 61, § 1º, II, alíneas a e c; art. 96, inc. II, alínea b; art. 127, § 2º; art. 73, *caput*, c/c art. 75 c/c art. 96, inc. II, alínea b; todos da CRFB/88).

Desse modo, o art. 8º, inc. IX da LC n. 173/2020 deve ser interpretado em consonância com a análise feita pela **hermenêutica** do **Supremo Tribunal Federal**, enquanto guardião da Constituição da República:

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. (g.n.)

Como corolário, os direitos dos servidores públicos expressamente abrangidos pela vedação do art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar n. 173/2020, devem ter seus efeitos financeiros suspensos durante a respectiva vigência, de 28/5/2020 até 31/12/2021, sendo **preservado** o **fundo de direito**<sup>1</sup>.

No caso, o direito à remuneração, bem como os demais institutos de Direito Administrativo dela decorrentes, inclusive os adicionais por tempo de serviço, a progressão vertical e horizontal na carreira, constituem fundo de direito e estão preservados, uma vez que a Lei Complementar n. 173/2020, como dito alhures, tem natureza de Direito Financeiro e Orçamentário.

A clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> ensina de forma bastante clara quais são os direitos do titular do cargo público, a saber:

Os direitos do titular do cargo restringem-se ao seu exercício, às prerrogativas da função e ao subsídio ou aos vencimentos e vantagens decorrentes da investidura, sem que o servidor tenha propriedade do lugar que ocupa, visto que o cargo é inapropriável pelo servidor.

[...]

Os direitos decorrentes da função pública consubstanciam-se no exercício do cargo, na remuneração, nas férias, na aposentadoria e demais vantagens concedidas expressamente pela Constituição e respectivas leis da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por outro lado, aqueles direitos dos servidores públicos que **não foram expressamente vedados** pelo art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar n. 173/2020, além dos direitos ressalvados ao final do próprio referido dispositivo, devem ser cumpridos inclusive durante a vigência da referida lei, conforme constitucionalidade do dispositivo na interpretação do STF.

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**. Os direitos fundamentais de servidores públicos só podem ser suprimidos da Constituição da República mediante Emenda Constitucional ou pela forma própria de Direito Administrativo. Tais direitos são mantidos, em conformidade com o STF e com a autonomia de cada ente federativo, por meio de sua própria legislação administrativa.

---

<sup>1</sup> Fundo de direito é a expressão utilizada para significar que o direito de ser funcionário (situação jurídica fundamental) ou os direitos a modificações que se admitem com relação a esta situação jurídica fundamental, como reclassificações, reenquadramentos, direito a adicionais por tempo de serviço, direito a gratificação por prestação de serviço especial, etc. A pretensão do fundo de direito prescreve, em direito administrativo, em cinco anos a partir da data da violação dele, pelo seu não reconhecimento inequívoco. Já o direito a receber as vantagens pecuniárias decorrente dessa situação jurídica fundamental ou de suas modificações ulteriores é mera consequência daquele, e sua pretensão, que diz respeito ao quantum, renasce cada vez que este é devido (dia a dia, mês a mês, ano a ano, conforme a periodicidade em que é devido o seu pagamento), e, por isso, se restringe as prestações vencidas há mais de cinco anos. (STJ REsp n. 208.929/RJ) (g.n.)

<sup>2</sup> *In* Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed., 2016, São Paulo: Malheiros, p. 531 e 589

Como **decorrência lógica** do julgamento do **STF** ao apreciar a constitucionalidade do tema, bem como da **preservação do fundo de direito**, é possível incluir o período previsto no art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar n. 173/2020, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para a concessão dos benefícios após o término da restrição.

Ou seja, o art. 8º, inc. IX, da lei acima citada não alterou a **data base dos direitos**, tampouco o prosseguimento da vida funcional dos **servidores**, constituindo apenas uma **suspensão temporária**, de natureza orçamentária/financeira.

Desse modo, os direitos não foram cancelados, apenas seus efeitos financeiros foram temporariamente suspensos, no período da pandemia, sem alteração de Direito Administrativo subjetivo dos servidores públicos, **como data base**.

Em outras palavras, posteriormente a 1º/1/2022 esses direitos administrativos devem ser reconhecidos e pagos.

Ainda que tenha havido suspensão temporária de repercussão financeira sob a ótica do Direito Orçamentário e Financeiro, com a incidência da LC n. 173/2020, o direito fundamental do servidor público constitui **fundo de direito**.

Face a todo o exposto, **divergindo parcialmente do Relator**, propondo a seguinte redação respondendo, em tese, à consulta, nos seguintes termos:

1. A LC 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.

Proponho ainda a revogação parcial das teses emitidas no item 3 da alínea “e” da Consulta n. 1.092.370 (“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, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores”) e nos itens 1 a 4 da Consulta n. 1.095.597.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Presidente, vou pedir vênias ao Relator para acompanhar o voto divergente do Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente, apesar de concordar com os fundamentos expostos no voto do Relator, em especial na apresentação preliminar, eu vou acompanhar o voto divergente do Conselheiro



Durval Ângelo. E aqui menciono, inclusive, especialmente pelos fundamentos que ele expôs, que essa suspensão temporária à repercussão financeira dos direitos fundamentais dos servidores públicos não pode trazer qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício; que deve ser preservado o fundo de direito, dada essa natureza de direito financeiro orçamentário da Lei Complementar nº 173.

E acrescento ainda um fundamento, que é uma interpretação pessoal, minha, de que – art. 8º da Lei Complementar nº 173 –, as restrições orçamentárias e financeiras somente deveriam ser aplicadas na hipótese de que trata o art. 65 da LRF. É justamente o texto expresso que começa o art. 8º; sempre foi dessa forma. E, por sua vez, o art. 65 da LRF não trata da calamidade pública em si. Ele trata da suspensão dos prazos para o restabelecimento dos índices de gasto total com pessoal para aqueles entes que ultrapassaram os limites de gastos com pessoal e da dívida pública, remetendo, ali, ao inciso I, aos arts. 23 e 31 da LRF. Ou seja, as medidas de restabelecimento da dívida pública – que deveria ser nos dois quadrimestres, sendo um terço no primeiro quadrimestre – estariam suspensas por força do art. 65 da LRF; e no art. 8º, nessa hipótese, estariam também vigentes as demais restrições orçamentárias e financeiras.

Bom, não foi essa a interpretação geral que se deu ao art. 8º, mas, de toda forma, a tese que o Conselheiro Durval Ângelo traz em relação ao questionamento e também em relação ao próprio inciso IX, é a que está mais condizente com essa interpretação minha, também.

Então, acompanho na íntegra o voto divergente do Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA**

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**TRIBUNAL PLENO – 14/12/2022**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Márcio José de Lima, presidente da Câmara Municipal de Poço Fundo, em que apresenta os seguintes questionamentos:

Poderá o período aquisitivo compreendido durante a vigência da LC 173/2020, definido como critério objetivo para concessão e previsto em legislação municipal anterior, ser computado para fins de nova progressão vertical e/ou horizontal?

Poderão ser concedidas aos servidores municipais progressões verticais e/ou horizontais não pagas durante a vigência da Lei Complementar 173/2020, desde que previstas em legislação municipal anterior?

Na hipótese de possibilidade de concessão das progressões verticais e/ou horizontais, referido pagamento poderá ocorrer de forma retroativa com correção monetária equivalente ao período?

Em deliberação iniciada na sessão do Tribunal Pleno do dia 15/06/22 e concluída na do dia 31/08/22, foram admitidas a primeira e a segunda indagações.

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 05/10/22, o relator, conselheiro Gilberto Diniz, apresentou seu voto acerca do mérito, para responder a Consulta nos seguintes termos:

1) A regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, é válida; e de obrigatória observância por todas as Administrações Públicas: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2) Essa regra proíbe, no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical e histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

3) Revoga-se a tese nº 4 do parecer na Consulta nº 1.095.597, aprovado na sessão de 4/8/2021.

Ato contínuo, o conselheiro Durval Ângelo abriu divergência parcial, propondo responder a Consulta da seguinte forma:

1) A LC 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.

Proponho ainda a revogação parcial das teses emitidas no item 3 da alínea “e” da Consulta n. 1.092.370 (“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, se destina apenas aos benefícios que impliquem aumento de despesa e que consideram exclusivamente o tempo de serviço para a majoração dos valores pagos aos servidores”) e nos itens 1 a 4 da Consulta n. 1.095.597.

O conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o conselheiro substituto Telmo Passareli acompanharam o voto divergente do conselheiro Durval Ângelo. Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Após detida análise dos autos, manifesto meu integral acordo com a percuciente distinção dos institutos jurídicos realizada na fundamentação do voto do relator, acompanhando-o em sua conclusão, que responde completa e objetivamente a dúvida suscitada pelo consulente, no sentido de que o desenvolvimento na carreira, representado pelas promoções e progressões, não está abrangido pelas vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20.

No que se refere ao voto parcialmente divergente do conselheiro Durval Ângelo, é possível observar que, no item 1 de sua conclusão, há concordância com o raciocínio desenvolvido pelo relator, sendo que, nos itens 2 e 3, ele amplia, de ofício, o objeto da consulta, para avaliar a possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado no período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21 também para o reconhecimento dos benefícios efetivamente previstos no dispositivo proibitivo, ou seja, benefícios que não se confundem com a progressão e a promoção.

Sob o aspecto formal, considero que o mais adequado seria, tal como feito pelo relator, responder tão somente a indagação formulada, isto é, apenas aquela relacionada ao desenvolvimento na carreira, sem transbordar, portanto, o estrito objeto da consulta.

De todo modo, caso seja superada essa questão formal, registro que a minha convicção se assemelha, sob a ótica material, à manifestada pelo conselheiro Durval Ângelo em sua divergência parcial, que, aliás, representa a mesma interpretação expressada pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais no Parecer nº 16.244, de 14/07/20, cuja ementa ora reproduzo, em parte:

ADMINISTRATIVO. MILITARES. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. ALCANCE.

Nos termos dos fundamentos constantes do corpo deste parecer, conclui-se que:

[...]

5. O objetivo da LC nº 173/2020 é desonerar os entes federativos de encargos com despesas de pessoal, de modo temporário, para que tenham condições financeiras de enfrentar a pandemia decorrente da COVID-19. Não se trata de eliminar de modo definitivo o direito do servidor de receber adicionais por tempo de serviço e vantagens pecuniárias similares.

6. Portanto, nos casos em que se aplica, **haverá uma suspensão da concessão do pagamento e fruição das vantagens mencionadas no IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 e que forem adquiridas no período de 28/05/2020 a 31/12/2021, cujo direito será reconhecido no momento do preenchimento dos requisitos legais, mas, o pagamento e fruição será concedido somente a partir de 01/01/2022, com efeitos prospectivos, vedado o pagamento de valores referentes ao citado período de 28/05/2020 a 31/12/2021, em função da vedação de pagamentos retroativos a que se refere o §3º, do art. 8º, da Lei Complementar n. 173/2020. [grifos nossos]**

De acordo com essa intelecção do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, o tempo de efetivo serviço prestado no período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21 deveria ser computado normalmente para o reconhecimento dos benefícios dos servidores. Porém os pagamentos dos benefícios nele adquiridos ou dele decorrentes – ou seja, seus efeitos financeiros, enquanto contrapartida remuneratória – somente poderiam ser realizados após ultrapassado o termo final da proibição (prospectivamente), sendo vedados, pois, os pagamentos de parcelas retroativas.

Com efeito, conquanto seja essa a minha convicção, considero que **diversas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF)**, em especial as que apreciaram o

dispositivo em sede de controle concentrado, com eficácia *erga omnes* e vinculante, **expressamente rechaçaram essa linha interpretativa.**

Nesse sentido, faço remissão às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e ao Recurso Extraordinário (RE) nº 1.311.742, nos quais foi reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20. A linha interpretativa definida nessas decisões deu azo, posteriormente, à propositura de diversas reclamações junto ao STF, entre as quais destaco a Reclamação nº 48.464, relatada pela ministra Cármen Lúcia.

Nessa ocasião, a postulação foi julgada procedente, sob os seguintes fundamentos:

**7. Ao determinar a contagem do tempo como de período aquisitivo, mas suspender o pagamento das vantagens e da fruição, a autoridade reclamada descumpriu as decisões deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, 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.**

8. Pelo exposto, julgo procedente a presente reclamação, para cassar o acórdão proferido pela Turma da Fazenda do Colégio Recursal de Araçatuba/SP no Processo n. 1001333-59.2020.8.26.0651 e determinar outra seja proferida como de direito, com observância das decisões proferidas por este Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.<sup>3</sup> [grifos nossos]

Essa leitura das decisões em controle concentrado foi a mesma expressada na Reclamação nº 48.157, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, com os termos a seguir:

Com efeito, ao afirmar que “a norma em questão deve ser interpretada de outra forma para harmonizá-la ao cânone constitucional do pacto federativo”, bem como que “com essa interpretação, a norma atacada não pode ser inquinada de inconstitucional”, o Juízo Reclamado acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada e reafirmada em Repercussão Geral, o que se mostra incomum e indevido.

Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a **“impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente”** (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995).

Destaque-se, também, que houve manifestação expressa nos precedentes paradigmas citados quanto à compatibilidade entre a norma e o Pacto Federativo, motivo pelo qual mostra-se desalinhada ao que decidido por esta CORTE a nova interpretação dada pela Autoridade Reclamada à norma.

[...]

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**

---

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 48.464. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 06/08/21.

no caso da licença-prêmio”, substituiria, em sua essência, a decisão da CORTE quanto à matéria.

[...]

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.**

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que seja cassado o ato reclamado e DETERMINO, por consequência, que outra seja proferida, em observância às ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525 e ao Tema 1137-RG.<sup>4</sup>

Diante desse contexto, malgrado a minha convicção seja semelhante àquelas manifestadas pela AGE no Parecer nº 16.244, de 14/07/20, e pelo voto divergente do conselheiro Durval Ângelo, entendo que não é possível que esta Corte aplique interpretação diferente das proferidas pelo STF, sob pena de configurar afronta a essas decisões, que, conforme asseverado, têm eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

Pertinente destacar, nesse ponto, que a consulta, consoante dicção do § 1º do art. 3º da Lei Orgânica desta Corte, tem caráter normativo e propõe-se a constituir prejulgamento de tese, fixando a interpretação do Tribunal de Contas acerca de matéria de sua competência.

A meu ver, essa sua natureza jurídica objetiva torna especialmente inapropriada a manifestação deste Tribunal em consulta sobre tema já deliberado – em sentido contrário – pelo STF, em sede de ADI e reafirmado em repercussão geral, justamente com a finalidade de fixar os limites da interpretação acorde com a Constituição. Ao fazê-lo, estaria esta Corte reinterpretando os limites estabelecidos pelo intérprete constitucional máximo, ponto, aliás, expressamente rechaçado pelo ministro Alexandre de Moraes, durante a apreciação da Reclamação nº 48.157.

Nesse contexto, entendo que nos resta tão somente fazer cumprir o que já fora decidido pelo STF, rejeitando a possibilidade de cômputo do tempo de serviço durante o período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21 para a aquisição dos benefícios listados no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, ou seja, de que o sentido da norma seria a da suspensão dos pagamentos e da fruição desse direito patrimonial apenas nesse intervalo.

Aliás, foi essa a conclusão a que chegou também a AGE, no Parecer nº 16.424, de 03/02/22, nos seguintes termos:

---

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 48.157. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 05/07/21.

28. [...] A nosso ver, **o interstício de tempo decorrido no período de vigência da LC nº 173/2020 deveria ser contado para fins de adicionais por tempo de serviço e vantagens pecuniárias similares e os seus pagamentos deveriam ter efeito prospectivo**, incidindo apenas e tão somente a partir de 01 de janeiro de 2022, **com vedação de pagamento de valores retroativos**, nos termos do artigo 8º, § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020.

29. Mas em que pese ter lastro em doutrina, em decisões judiciais de abalizados Tribunais e em diversas manifestações jurídicas (basta ver a quantidade de ADIs propostas contra o art. 8º, acreditando que ele violava o princípio da autonomia federativa, entre outras vicissitudes - item 8 acima), **não foi esse o entendimento que prevaleceu no Supremo Tribunal Federal**. Logo, entre o que deveria ser e o que realmente ocorreu, é preciso não perder de vista que as decisões do Supremo Tribunal Federal e o próprio parecer normativo expedido pelo TCE/MG são, todos, posteriores às manifestações expedidas por esta Casa.

30. O que está diante da Consulente e desta Advocacia-Geral, portanto, não é de nova interpretação sobre a interpretação do direito. **Mas de cumprimento de decisão judicial proferida por quem detém, constitucionalmente, capacidade de, por suas decisões, vincular a todos**. Ainda que a mudança de rumo e a anulação de atos administrativos possa gerar um incremento no contencioso, com a propositura de ações pelos que se sentirem prejudicados, isso não estará ocorrendo por força das orientações expedidas pela Advocacia-Geral (que, inclusive, eram convergentes com a de muitos outros Estados e Procuradorias do país), mas pela superveniência de decisão(ões) judicial(is) proferida(s) em ação(ões) com eficácia geral sobre todos e força vinculante para todos os órgãos do Judiciário.<sup>5</sup> [grifos nossos]

Deste modo, embora compartilhe a convicção expressada pelo conselheiro Durval Ângelo, quanto aos itens 2 e 3 de sua conclusão na divergência, não me parece possível, dentro do sistema pátrio de controle de constitucionalidade, ir de encontro à interpretação que já fora estabelecida pelo STF, em controle concentrado, e posteriormente reafirmada em repercussão geral, ambas com eficácia *erga omnes* e vinculante.

Em minha ótica, qualquer pretensão que transborde da abrangência ali definida – ou seja, que autorize a contagem do tempo de serviço prestado durante o período previsto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 para o reconhecimento dos benefícios nele elencados – tem um único caminho constitucionalmente sustentado, **a ser trilhado na seara política**.

Foi essa a via utilizada, por exemplo, para excepcionar da mesma vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 os servidores civis e militares da área de saúde e da segurança pública, conforme se verifica pela norma veiculada no seu novel §8º, inserido no artigo por meio da edição da Lei Complementar nº 191/22, conferindo lastro legislativo excepcional às hipóteses de não incidência das vedações.

Por esses motivos, atenho-me aos estritos limites da dúvida formulada e acompanho o voto do relator.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, acompanho integralmente o voto do relator, para responder à Consulta nos seguintes termos:

---

<sup>5</sup> Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. Parecer nº 16.424, de 03 de fevereiro de 2022.

1) A regra correspondente ao todo constituído pelo *caput* e pelo inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, é válida; e de obrigatória observância por todas as Administrações Públicas: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2) Essa regra proíbe, no período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, a contagem de tempo de serviço para – “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” – a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal”, entre os quais não se pode – por imperativo de interpretação gramatical e histórica – entender abrangido o desenvolvimento na carreira, qualquer que seja a sua modalidade (exemplificativamente: progressão, progressão horizontal, progressão vertical, progressão por merecimento, promoção, promoção horizontal, promoção vertical, promoção por merecimento, concessão de padrão ou padrões de vencimento).

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o voto divergente do Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também acompanho o voto-vista do Conselheiro Durval Ângelo.

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRRÃO E O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

sb/fg

