

## PARECER JURÍDICO

Referência: Indicação nº 079/2021 – Câmara Municipal de Guariba

Trata-se de consulta solicitada pelo Prefeito Municipal de Guariba, Celso Antonio Romano, acerca da possibilidade de se conceder reajuste geral anual aos professores e demais funcionários públicos municipais, na forma da indicação nº 79/21, da Câmara Municipal de Guariba.

A questão acerca da legalidade de se conceder ou não revisão geral anual aos servidores públicos é bastante controvertida, levando em conta a redação do art. 8º, inc. I, da Lei Complementar 173/2020, em vigor desde 28 de maio de 2020, que dispõe:

*Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar 101/2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

*I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.*

Da leitura do mencionado dispositivo, verifica-se que a LC 173/2020 proíbe a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares.

Sem embargo da discussão que gravita sobre o tema, com divergentes posicionamentos entre os Tribunais de Contas do país, filiou-me à tese da impossibilidade de concessão de revisão geral anual aos servidores públicos, por força da vedação contida no art. 8, inciso I, da Lei Complementar nº 173/2020, que se estende até 31/12/2021.

Este posicionamento se coaduna com o Parecer do Plenário do TCESP, que em resposta à Consulta da Câmara Municipal de Valinhos no TC-016054.989.20-7 (doc. Anexo), referendaram entendimento no sentido da vedação da concessão de Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos, na forma do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.



E, ainda, filiando-me ao posicionamento esposado no Parecer Jurídico nº 02/2021, da Confederação Nacional dos Municípios (doc. anexo), opino pela adoção da interpretação mais restritiva do dispositivo da lei – ou seja, pela não proposição da revisão durante o período de vedação estabelecido pelo art. 8º da LC 173/2020 – posição que se vislumbra como a mais segura até a definição do tema de forma definitiva junto ao STF, com o julgamento das ADIs que enfrentam a LC 173, forte em seu art. 8º.

Eis o parecer, que submeto à apreciação do chefe do Executivo.

Guariba, 05 de abril de 2021.



**LEANDRO SUAREZ RODRIGUEZ**

**Procurador Municipal**



**TCESP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO  
**RENATO MARTINS COSTA**

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

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

**TC-016605.989.20-1**

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-016054.989.20-7**

**Consulente:** Câmara Municipal de Valinhos.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**00 TC-016638.989.20-2**

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

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-017054.989.20-7**

**Consulente:** Faouaz Taha – Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-017542.989.20-7**

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

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-019142.989.20-1**

**Consulente:** Prefeitura Municipal de Fernandópolis.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-019494.989.20-5**



**Consulente:** Câmara Municipal de Amparo.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-018592.989.20-6**

**Consulente:** Prefeitura Municipal de Águas de Lindoia.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-018662.989.20-1**

**Consulente:** Instituto de Previdência Municipal de Limeira – IPML.

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

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

**RELATÓRIO**

Trago a Vossas Excelências consultas formuladas pelas Câmaras Municipais de Valinhos, Jundiaí e Amparo, pelas Prefeituras de Mineiros do Tietê, Jales, Águas de Lindoia e Fernandópolis, pela Presidência do E. Tribunal de Justiça Militar, bem como pelo Instituto de Previdência Municipal de Limeira, jurisdicionados deste E. Tribunal que assim oferecem indagações relativas aos efeitos da recente Lei Complementar nº 173/2020 (“LC 173/2020”), norma promulgada conforme o espectro delineado pelo Art. 65 da Lei Complementar nº 101/00 (“LRF”) e que estabelece, para o presente exercício, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid 19), além de outras disposições que derrogam, até 31 de



dezembro de 2021, determinados preceitos da aludida Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

11) Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)v - realizar



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

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

*18) A proibição constante no artigo 8º da LC 173/2020 abrange a promoção (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de experiência profissional e mérito, previstas em legislação anterior à calamidade pública, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? e 19) A proibição constante no artigo 8º abrange a progressão (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de qualificação funcional e capacitação, previstas em legislação anterior à calamidade, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? (TC-19494.989.20-5, Câmara Municipal de Amparo).*



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

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

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

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





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

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

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

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

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

As despesas com pessoal dedicado ao combate à pandemia seriam autorizadas, porque excepcionariam a regra relativa aos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato, não havendo, igualmente, vedação à concessão de adicionais de periculosidade e insalubridade, nem de gratificações atinentes a Regime Especial de Trabalho ou participação em órgãos e comissões deliberativas, desde que previstos em lei anterior ao



advento do diploma legal, ressalvada a disposição contida no inciso IX de seu artigo 8º e, nos casos de novas nomeações, desde que essas objetivem a reposição de posições que se encontrem vacantes.

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

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

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

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

Esse o relatório.

JAPN



---

## VOTO PRELIMINAR

As interessadas estão legitimadas nos termos regimentais a subscrever consulta.

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

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

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



## VOTO DE MÉRITO

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

Nesses termos, seguindo aos pontos consultados propriamente, entendo, de plano, que as abordagens propostas, tanto pelo d. MPC como pela SDG, essencialmente conferem aos preceitos do Art. 8º<sup>1</sup> leitura adequada e

<sup>1</sup> "Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

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

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

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

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

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII – criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal;

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do **caput** deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no **caput** cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do **caput** não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.



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

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

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

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

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

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

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do **caput** deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no **caput** cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO)".



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

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

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

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

Tal abordagem ficará mais evidente adiante.

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

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





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

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

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

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

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

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



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

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

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

Nesse sentido, a questão comporta resposta positiva.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Ou seja, além de os recursos oriundos, por exemplo, de convênio, ingressarem no caixa único da beneficiária como receita própria, corolário do princípio da unidade de tesouraria<sup>2</sup>, o inciso IV, do Art. 8º da LC 173/2020 é peremptório ao vedar, com ressalvas, a admissão ou contratação de pessoal “a qualquer título”.

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

<sup>2</sup> Lei nº 4.320/64, Art. 56.



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

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

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

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

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

E na dissertação da sempre lembrada Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>, encontro reverência ao Professor Hely Lopes Meirelles e sua clássica classificação de vantagens pecuniárias que, de modo transitório ou definitivo, acrescem valor ao estipêndio em função do tempo de serviço (“ex facto

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

RESPOSTA: Sim, pelo mesmo fundamento da resposta anterior.

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

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

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

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

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

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

11) *Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)v - realizar*



*concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV?*

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

**RENATO MARTINS COSTA**  
Conselheiro



# TCESP

Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO  
**RENATO MARTINS COSTA**

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

## PARECER

**TC-016605.989.20-1**

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-016054.989.20-7**

**Consulente:** Câmara Municipal de Valinhos.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**00 TC-016638.989.20-2**

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

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-017054.989.20-7**

**Consulente:** Faouaz Taha – Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-017542.989.20-7**

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

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.



**TC-019142.989.20-1**

**Consulente:** Prefeitura Municipal de Fernandópolis.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-019494.989.20-5**

**Consulente:** Câmara Municipal de Amparo.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-018592.989.20-6**

**Consulente:** Prefeitura Municipal de Águas de Lindoia.

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

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**TC-018662.989.20-1**

**Consulente:** Instituto de Previdência Municipal de Limeira – IPML.

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

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

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

Vistos, relatados e discutidos os autos identificados na epigrafe, processos em que foram examinadas as consultas formuladas em face da edição da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020. Os autos integraram a pauta do E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado



de São Paulo, sessão de 25 de novembro 2020. Apresentado o relatório pelo Conselheiro Renato Martins Costa, Relator, foi concedida a palavra ao representante do Ministério Público de Contas, Procurador-Geral Thiago Pinheiro Lima, que deduziu sustentação oral, e, em seguida, após a leitura do voto do Relator, encontrando-se os processos em fase de discussão, foi o julgamento adiado, na forma regimental, por pedido de vista do Conselheiro Antonio Roque Citadini, sendo deferida pelo E. Plenário vista coletiva, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas. Na sessão de 2 de dezembro de 2020, o E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antonio Roque Citadini, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo, e do Substituto de Conselheiro Josué Romero, na conformidade do previsto no artigo 2º, inciso XXV da Lei Complementar nº 709/93 e no artigo 53, Parágrafo Único item 8 do Regimento Interno e das correspondentes notas taquigráficas, em preliminar, conhece das consultas e, no mérito, expede o presente **PARECER** em resposta às consultas formuladas, conforme segue:

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

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

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

RESPOSTA: Sim. A combinação dos incisos IV e V excepciona as reposições de vacância das proibições de admissão ou





contratação de pessoal. A mesma combinação de incisos igualmente aproveita exceção à regra de proibição de realização de concurso público.

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

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

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

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

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

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

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



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

*7) Os Municípios que estão realizando o duro combate ao COVID-19 estão amparados por exceção legal, podendo, portanto, realizar despesa de pessoal exclusivamente para combate à pandemia, no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder?*

RESPOSTA: Sim, pelo mesmo fundamento da resposta anterior.

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

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

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

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

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



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

*11) Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)v - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV?*

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

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

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

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

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



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

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

15) *Possibilidade de novas concessões de gratificações já previstas em lei vigente antes da LC 173/2020 e da declaração do estado de calamidade, cuja concessão seja discricionária da autoridade administrativa, como gratificação por Regime Especial de Trabalho, participação em comissões e órgãos de deliberação coletiva?*

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

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

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

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

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



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

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

19) *A proibição constante no artigo 8º abrange a progressão (evolução funcional) de servidores, decorrente de aquisição de qualificação funcional e capacitação, previstas em legislação anterior à calamidade, ainda que acarrete aumento de despesa, previsto também antes da calamidade pública? (TC-19494.989.20-5, Câmara Municipal de Amparo).*

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

Por força do artigo 227 do Regimento Interno, reconhece o E. Plenário que este parecer, emitido em virtude de consulta, tem força obrigatória, importando prejulgamento do Tribunal para todas as situações que guardarem identidade com aquelas objeto das respostas nele contidas.

Presentes nas sessões o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Thiago Pinheiro Lima e o Procurador-Chefe da Fazenda do Estado Luiz Menezes Neto.

Os autos estão disponíveis, mediante regular cadastramento, no Sistema de Processo Eletrônico – e-TCESP, na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Publique-se.

São Paulo, 9 de dezembro de 2020.

**EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

**PRESIDENTE**

**RENATO MARTINS COSTA**

**RELATOR**

## **PARECER 002/2021**

Brasília, 11 de fevereiro de 2021

---

**ÁREA:** Jurídico

**TÍTULO:** LEI COMPLEMENTAR 173/2020: REVISÃO E REAJUSTE DE SALÁRIOS – CERTEZAS E INDEFINIÇÕES

**REFERÊNCIAS:** Constituição Federal de 1988; Decreto 10.282/2020; Lei Complementar 173/2020; Lei Complementar 101/2000.

---

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem esclarecer, no presente parecer, eventuais dúvidas em relação à possibilidade de concessão de reajuste ou revisão anual de salários durante a vigência e a aplicabilidade da Lei Complementar 173/2020.

Em maio de 2020, foi publicada a Lei Complementar 173, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101/2000 e dá outras providências”.

A edição dessa lei teve o propósito de instituir um regime fiscal provisório para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo coronavírus. Desse modo, poderia viabilizar o reequilíbrio das finanças públicas por meio da suspensão de pagamentos de dívidas, da distribuição de recursos para o combate da Covid-19 e da restrição ao crescimento das despesas públicas, principalmente aquelas relacionadas à folha de pagamento.

Vejamos a seguir os posicionamentos jurisprudenciais, as certezas e as indefinições quanto ao conteúdo da norma até o presente momento.

### **I – DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA**

A constitucionalidade da referida lei vem sendo questionada em sede judicial por meio de controle concentrado em uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), suscitando dúvidas sobre a aplicação de tal legislação, especialmente quanto aos dispositivos que impactam as despesas com pessoal.

A CNM elaborou o Parecer 001/2021, que versa sobre a contratação de pessoal no exercício 2021<sup>1</sup> – focado nos inc. II e IV do art. 8º. O presente parecer trata do dispositivo do art. 8º, inc. I da Lei Complementar 173/2020 quanto à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração:

Art. 8º: na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar 101/2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Com a leitura do referido dispositivo, verifica-se que a LC 173/2020 veda a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares.

Preliminarmente, cabe salientar que todas as restrições estabelecidas pela LC 173/2020 se presumem constitucionais até decisão em contrário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nesse contexto, o princípio da presunção de constitucionalidade fundamenta-se na eficácia do controle preventivo e pleiteia a compreensão de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição.

Portanto, conforme o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal decidiu/analizou cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>2</sup>, tendo julgado pela improcedência a totalidade dessas ações.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14823>.

<sup>2</sup> As ações diretas de inconstitucionalidade ADI 6.444 AgR, ADI 6.465 AgR, ADI 6.542 AgR foram extintas sem resolução de mérito por ausência de legitimidade ativa. Já a ADI 6.485 ED e a ADI 6.394 foram conhecidas e julgadas improcedentes. A íntegra das decisões citadas pode ser conferida no seguinte link: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=\(covid%20ou%20coronavirus%20ou%20pandemia\)%20%22\(lc%20ou%20lei%20complementar\)%20173%22~3&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=(covid%20ou%20coronavirus%20ou%20pandemia)%20%22(lc%20ou%20lei%20complementar)%20173%22~3&sort=_score&sortBy=desc).

Há, todavia, outras ações ainda pendentes de julgamento, como é o caso da ADI 6.450, que contempla parte do objeto discutido no presente parecer jurídico. Na referida ADI, o Ministério Público Federal (MPF) manifestou-se no sentido de considerar válidas as restrições impostas pela LC 173/2020, argumentando – entre outros pontos – que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em considerar irreduzível apenas o **valor nominal** dos vencimentos dos servidores públicos<sup>3</sup>.

## II – DA POSSIBILIDADE DE REAJUSTE DE SALÁRIOS INFERIORES AO SALÁRIO MÍNIMO

Inicialmente, cabe estabelecer que a leitura do setor jurídico da CNM – com amparo nos argumentos a seguir – é de que a revisão geral anual está abarcada nas **vedações** do art. 8º, inc. I da LC 173/2020, que tem como principal objetivo o congelamento provisório dos gastos públicos.

A LC 173/2020 aponta para a impossibilidade de conceder reajuste aos servidores. Contudo, diversos Municípios têm questionado a perspectiva de concessão do reajuste ao limite do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa possibilidade está sendo ventilada em face de interpretação extensiva do inc. VIII da LC 173/2020, que indica que não se pode reajustar acima da variação da inflação, medida pelo IPCA – interpretação que, *a contrário sensu*, permitiria o reajuste nos limites desse indicador.

Entretanto, a real extensão do dispositivo supracitado relaciona-se à viabilidade de o reajuste/complementação poder ser concedido para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo. Ou seja, para aqueles servidores que estariam com a sua remuneração abaixo do valor hoje estipulado ao salário mínimo – podendo, somente nesse caso, conceder o reajuste ou complementação.

<sup>3</sup> PARECER AJCONST/PGR 388.435/2020: “Daí por que não há falar também em violação dos princípios da proporcionalidade, da eficiência da administração pública e da vedação do retrocesso social. Em primeiro lugar, como dito, as medidas adotadas pela lei impugnada são proporcionais aos fins que almeja alcançar. Com a escassez de recursos públicos e a necessidade premente de vultosos gastos adicionais em saúde e assistência social, o congelamento das despesas com pessoal é medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.” A ADI 6.450 pode ser consultada no seguinte endereço: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5932089>.



O Supremo Tribunal Federal já firmou, em diversas oportunidades<sup>4</sup>, a impossibilidade de a remuneração total ser inferior ao salário mínimo. Portanto, os vencimentos abaixo do valor do salário mínimo nacional, pelo princípio da isonomia, podem ser objeto de edição de lei de revisão geral anual para que nenhum servidor receba abaixo do salário mínimo.

**IMPORTANTE:** atente-se que o STF firmou entendimento no sentido de que é a **remuneração total do servidor – e não o seu salário-base** – que não pode ser inferior ao salário mínimo<sup>5</sup>.

### III – DO REAJUSTE DO PISO SALARIAL DOS AGENTES DE SAÚDE

Cabe referir, entretanto, acerca da especificidade do piso salarial dos agentes comunitários de saúde, cuja previsão de reajuste foi definida de modo escalonado, no âmbito nacional, por intermédio da Portaria nº 3.317/2020, cujos termos foram fixados pela lei Federal nº 13.708/2018.

Isto porque as limitações impostas pela LC 173/2020 têm como marco inicial da contagem a decretação da calamidade pública, que foi publicado em 20 de março de 2020. Desse modo, os atos que se constituíram até esta data têm sua implementação em folha mantidas, tendo em vista que a baliza de exceção foi o início do período de vigência da exceção sanitária.

Portanto, a Lei Complementar 173/2020 admite exceções no inciso I, do art. 8º, em relação ao piso salarial dos agentes comunitários de saúde, considerando a anterior previsão de reajuste escalonado nacional. A Lei 13.708/18<sup>6</sup> determinou de forma direta e clara no art. 9º-A, § 1º, o procedimento de fixação do piso, especialmente no inciso III:

<sup>4</sup> Impossibilidade de remuneração total inferior ao salário mínimo “(...) o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 572.921/RN e o RE 582.019/SP, ambos da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu a existência da repercussão geral das matérias constitucionais versadas nestes feitos e reafirmou a jurisprudência dominante nesta Corte no sentido de que a garantia de percepção de salário mínimo conferida ao servidor por força dos arts. 7º, IV, e 39, § 3º, da CF/1988 corresponde à sua remuneração total e não apenas ao vencimento básico, que pode ser inferior ao mínimo, e, também, que sobre o abono pago para atingir o salário mínimo não devem incidir as gratificações e demais vantagens pecuniárias, sob pena de ofensa ao art. 7º, IV, da CF/1988”. [RE 499.937 AgR, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 25-10-2011, DJE 228 de 1º-12-2011.]

<sup>5</sup> STF, Súmula Vinculante 16: “Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1237>.

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13708.htm)

Art. 9º-A .....

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento:

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

**III - R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021.** (sem grifos no original)

A referida lei dispõe sobre a reformulação das atribuições, a jornada e as condições de trabalho, o grau de formação profissional, os cursos de formação técnica e continuada e a indenização de transporte dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, além de ter estabelecido o escalonamento progressivo do piso nacional.

A excepcionalidade da regra prevista na LC 173/2020 busca garantir o direito elencado no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição, que prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Assim, a Constituição garante a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, vedando a retroatividade de lei posterior que atente contra o direito adquirido.

Em resumo, se resguardam as determinações legais anteriormente editadas até a data de decretação da calamidade, em vista do ato jurídico perfeito. Portanto, em face da incidência da previsão normativa da Lei 13.708/2018, resta garantido o direito, não cabendo margem de discricionariedade da Administração para decidir acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário expresso no diploma legal. Garante-se, assim, o reajuste do piso salário dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias desde o dia 01 de janeiro de 2021.

#### **IV – REAJUSTE, AUMENTO, REVISÃO ANUAL E OUTRAS TERMINOLOGIAS**

A LC 173/2020, em seu art. 8º, inc. I, que dispõe sobre as vedações, incluindo o reajuste, conduz a uma confusão conceitual dos termos “reajuste” e “revisão geral anual”. A questão, entretanto, está longe de estar pacificada. Há a perspectiva de se argumentar que a revisão geral está excluída das vedações da LC 173/2020, tendo em vista que a Constituição Federal, em seu

art. 37, garante a revisão geral anual aos servidores públicos. Já o art. 8º menciona apenas a proibição na concessão de reajuste:

Art. 8º, Inc. I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

No entanto, o item léxico “qualquer título” aponta para uma impossibilidade de qualquer exceção. Ou seja, os termos utilizados no inciso como “vantagem”, “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração” não esgotam um rol taxativo, mas evidenciam um rol exemplificativo, não exaustivo. Por esse motivo, a revisão geral anual, embora não esteja listada de forma expressa nas vedações, está abrangida pelo comando legal proibitivo, pois integra um “item” que está subsumido na geração de despesa com pessoal.

A expressão “remuneração” abrange o propósito de vedar todas as modalidades de parcelas remuneratórias ou que tenham impacto sobre elas – que é o que ocorreria com a eventual concessão de aumento, reajuste ou adequação.

Com relação ao termo “revisão”, existe uma grande confusão de conceitos. **A revisão geral anual não significa atualizar a remuneração dos servidores pela inflação.** Em uma rápida análise conceitual, denota-se que revisão não é sinônimo de recomposição ou de reposição, sendo que revisar é rever a situação e deliberar se há condições – ou não – de conceder ajuste. Essa negativa pode se dar tanto por aspectos orçamentários financeiros quanto por vedação legal específica, o que ocorre *in casu*.

Não é possível dessa forma ignorar que o reajuste recai na recomposição da remuneração dos servidores, caracterizando-se como uma adequação de remuneração, que é vedada pela Lei Complementar na forma da expressão “qualquer título”. Tanto quando busca reajustar pelo aumento do poder aquisitivo, procurando um equilíbrio financeiro dos servidores, quanto para um aumento real. Destaca-se ainda que a não edição de lei autorizativa para a concessão de revisão geral anual não gera um dever de indenização, conforme art. 37, inc. X.

Por fim, em relação às alegações de irredutibilidade dos vencimentos, cabe registrar que a jurisprudência do STF é bastante sedimentada ao considerar que a irredutibilidade alcança somente o **valor nominal** dos vencimentos dos servidores públicos<sup>7</sup>. Isso significa que ao manter inalterado o valor nominal dos vencimentos até a data de 31 de dezembro de 2021, o art. 8º da Lei Complementar 173/2020 não atentou contra a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos – segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, o inc. X do art. 37 da Constituição Federal, que prevê uma revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, “**não estabelece um dever específico** de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período<sup>8</sup>”. Portanto, o entendimento cuja observância sugerimos – em consonância com a jurisprudência consolidada do STF – é o de que inexistente direito dos servidores públicos à manutenção do valor real de seus estipêndios, com exceção dos casos em que a remuneração total dos servidores se encontra abaixo do valor nominal do salário mínimo nacional.

## V – INDEFINIÇÕES QUANTO À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REAJUSTE

De acordo com o entendimento anterior, é importante registrar que o tema ainda não é pacífico. Nesse contexto, dentre os debates gerados a partir da edição da Lei Complementar 173/2020, podem-se extrair diferentes posicionamentos de diversos Tribunais de Contas estaduais, entidades governamentais e manifestações doutrinárias. Identificam-se **três posicionamentos jurídicos** mais recorrentes, passíveis de consideração a respeito da concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores:

- I. o primeiro deles propugna que a revisão geral anual está abarcada pela vedação do art. 8º, inc. I da LC 173/2020 e, portanto, que sua concessão está absolutamente vedada entre 28/05/2020 a 31/12/2021<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Conforme o MS 21.659, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 3.2.2006; RE 194.317, Primeira Turma, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 8.9.2000; Rcl 3.786-AgRAgR-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 30.11.2007; RE 549.947-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 18.9.2009; e, ainda, o AI 853.892-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 29.5.2013.

<sup>8</sup> Conforme RE 565.089, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe de 28.4.2020.

<sup>9</sup> Nesse sentido a Recomendação Conjunta N. 001/2020/MPCRO/TCERO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia: RECOMENDAM aos Presidentes de Câmaras Municipais e aos Prefeitos Municipais que, em

- II. o segundo considera legal a possibilidade de concessão de revisão geral anual com a escolha de qualquer índice inflacionário<sup>10</sup>.
- III. o terceiro posicionamento sustenta que a revisão geral anual pode ser concedida aos servidores – desde que limitada ao IPCA – leitura que resulta de uma interpretação extensiva combinada do inc. I com o inc. VIII, ambos do art. 8º da LC 173/2020<sup>11</sup>.

Não há como antecipar, evidentemente, qual a linha de interpretação irá prevalecer até o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal.

Desse modo:

- A) considerando que a adoção de alguma das duas linhas interpretativas que entendem viável a concessão da revisão geral anual aos servidores, em caso de prevalência do

---

observância ao art. 8º, inc. I da Lei Complementar 173/2020 e ao Parecer Prévio n. PPL-TC 00020/20 (Processo n. 01871/2020), exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, **ABSTENHAM-SE DE PROPOR OU APROVAR projetos de leis visando a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de vencimentos ou subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais e servidores**, salvo se em cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de lei autorizativa editada anteriormente à situação de calamidade pública. (grifo nosso) Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/12/Recomendacao-Conjunta-001-2020-MPCRO-TCERO.pdf>.

<sup>10</sup> É o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS): “A conclusão que se impõe, então, da leitura acurada dos dispositivos citados da LC no 173/2020, não obstante a utilização pelo legislador do termo “reajuste” atrelado à inflação e não ao aumento real, é a **que aponta sua intenção de permitir a revisão geral anual**. Sem embargo do acima dito, uma observação que se deve fazer quanto à previsão do inc. X do art. 37 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 19/1998, diz com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, fixando a tese no julgamento do Recurso Extraordinário no 565089: de que “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inc. X, art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”. Disponível em: [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/Relatorios/relatorio\\_lc173.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Relatorios/relatorio_lc173.pdf).

<sup>11</sup> É o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) em sede de manifestação no Memo. DAP 34/2020/TCE-SC: “A revisão geral anual constitui direito de todos os servidores públicos e agentes políticos, e dever do Estado, cujo escopo reside na recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em cada exercício financeiro em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda. Ou seja, a revisão geral anual não se confunde com aumento real ou reajuste nos vencimentos/subsídios. Desse modo, não há vedação para a concessão de revisão geral anual no período aludido pela Lei Complementar 173/2020 (compreendido entre 28/05/2020 a 31/12/2021), contudo, ao concedê-la, deve ser observado o seguinte índice federal de correção monetária: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).” Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/MEMORANDO%20DAP%2034%20de%202020%20-%20REVIS%C3%83O%20GERAL%20ANUAL.pdf>.

entendimento pela inviabilidade da medida, pode gerar consequências negativas ao gestor municipal.

- B) considerando que o gestor público local é o responsável pela prática do ato administrativo em questão.
- C) opina-se pela adoção da interpretação **mais restritiva do dispositivo da lei** – ou seja, pela não proposição da revisão durante o período de vedação estabelecido pelo art. 8º da LC 173/2020 – posição que se vislumbra como a mais segura até a definição do tema de forma definitiva junto ao STF, com o julgamento das ADI que enfrentam a LC 173, forte em seu art. 8º.

## VI – NECESSIDADE DE CAUTELA DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL

Até um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal – em homenagem aos princípios da prevenção e da precaução –, no sentido de considerar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 8º da lei em comento, pugna-se por uma ação cautelosa dos gestores públicos locais para evitar a concessão de reajuste, a revisão anual e, muito menos, o aumento real de remuneração, exceto para os casos nos quais a remuneração total do servidor esteja em patamar inferior ao salário mínimo nacional.

### Jurídico/CNM

juridico@cnm.org.br  
(61) 2101-6061

RICARDO  
HERMANY:6  
0370114000

Assinado de forma digital  
por RICARDO  
HERMANY:60370114000  
Dados: 2021.02.12  
09:19:07 -03'00'

**Dr. Ricardo Hermany**  
Pós-Doutor em Direito  
Advogado – OAB/RS nº 40.692

**Me. Guilherme Estima Giacobbo**  
Doutorando em Direito

**Me. Elena Garrido**  
Mestre em Direito  
Advogada – OAB/RS nº 10.362

**Me. Rodrigo Garrido Dias**  
Mestre em Direito  
Advogado – OAB/RS nº 47.94

PAULO ANTONIO  
CALIENDO VELLOSO  
DA  
SILVEIRA:64089274087

Assinado de forma digital  
por PAULO ANTONIO  
CALIENDO VELLOSO DA  
SILVEIRA:64089274087  
Dados: 2021.02.12 09:19:28  
-03'00'

**Dr. Paulo Caliendo**  
Doutor em Direito  
OAB/RS nº 33.940