

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM DO SERIDÓ

GABINETE DO PREFEITO
PARECER JURÍDICO REFERENCIAL N.º 005/2021

Proc. Administrativos n.º (s): 080/2021, 93/2021 e 095/2021
Objeto: Mudança de Nível e Adicional por Tempo de Serviço (Quinquênio)
Interessado: Secretaria Municipal de Administração.
Secretaria Municipal de Finanças e Planejamentos.

Tratam-se os presentes processos administrativos sobre mudanças de nível de servidores públicos municipais bem como concessão de adicional por tempo de serviço (quinquênio), no tocante às restrições da Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

O Parecer versará sobre a possibilidade ou não das concessões haja a vista as limitações da Lei *supra*.

Sem olvidar a necessária objetividade que os casos requerem, cumpre frisar que a Lei Complementar Federal n.º 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o qual, além de estabelecer medidas de suporte financeiro aos Entes Federados, também promoveu alterações na Lei Complementar Nacional n.º 101/2020, notadamente nos dispositivos que, direta ou indiretamente, versam sobre a gestão fiscal na ocorrência de calamidade pública reconhecida na forma da lei.

Por outro lado, tendo em vista as consequências econômicas decorrentes da pandemia da Covid-19, o Legislador estabeleceu algumas restrições em matéria de despesas com pessoal, as quais se estenderão até 31 de dezembro de 2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid -19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

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

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Depreende-se que o objetivo, nesse caso específico, é minorar o crescimento das despesas correntes durante o período assinalado e, assim, viabilizar a recuperação financeira dos Entes Federativos após a pandemia.

Há que se destacar que a Lei Complementar n.º 173/2020 excepcionou da vedação de que trata inciso I do artigo 8.º, de modo expresso, as situações decorrentes de “determinação legal anterior à calamidade pública”.

No ponto, em que pese a literalidade da lei, entende-se que a data de decretação da calamidade pública não se constitui no marco temporal mais adequado para determinar o início da eficácia da vedação ali encartada.

Isso porque, sendo a Lei Complementar n.º 173/2020 posterior à decretação do estado de calamidade pública (tanto no âmbito nacional quanto estadual), a adoção do referido termo inicial implicaria na retroatividade da norma, o que só se cogitaria caso a Constituição da República não contemplasse postulados de segurança jurídica como “o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” (art. 5º, XXXVI, da Constituição c/c o art. 6º da LINDB).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que a lei não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor, ainda que esse direito não tenha sido, de fato, exercido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS.

IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 2. Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. 3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira. O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007. [...] (ADI 4013 TO, rel. min. Carmem Lúcia, j. 31-03-2016, DJE de 19/04/2017, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 10.09.2020)

Na espécie, as classes de servidores públicos, mencionados nos arts. 1º ao 34 da MP contestada, experimentarão a suspensão das parcelas restantes de reajustes já concedidos por lei aprovada pelos representantes da soberania popular, reunidos no Congresso Nacional, respondendo a uma tempestiva e regular provocação do Executivo. E isso, conforme pretende o Governo, se faria por meio de medida provisória, ato unilateral e de urgência duvidosa. Com essa medida se quer desconstituir um diploma normativo, previamente combinado entre o governo e as entidades de representação de classe – precedido da assinatura de acordos amplamente divulgados na mídia -, diploma esse que contou com amplo beneplácito de ambas as Casas Legislativas e posterior sanção do próprio Presidente da República, desconstituição, diga-se, intentada em frontal contradição com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Ademais, não é difícil entrever, nessa nova iniciativa presidencial, a quebra do princípio da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos servidores. Se é verdade que o Chefe do Executivo pode muito, ao adotar medidas provisórias, também é fato que a ele não é dado fazer tudo com tais instrumentos. À toda a evidência, não lhe é possível desconstituir direitos adquiridos, outorgados por lei formal, por meio de um ato unilateralmente subscrito. Nem mesmo uma lei posterior de mesmo nível hierárquico poderia fazê-lo. (ADI 5809DF, rel. min. Ricardo Lewandowski, Decisão Monocrática de 18/12/2017, DJE de 01/02/2018, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 10/09/2020)

O STF fixou entendimento no sentido de que a lei nova não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor sob pena de ofensa ao direito adquirido. [AI 762.863 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 20-10-2009, 2ª T, DJE de 13-11-2009, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 10/09/2020).

Portanto, em razão dessas peculiaridades, afigura-se como única interpretação possível, em face da força normativa da regra constitucional (postulados de segurança jurídica), considerar como marco temporal para a incidência do dispositivo em questão (artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n.º 173/2020) a data da publicação da referida lei, ou seja, no dia 28 de maio de 2020, nos termos do contido no art. 11.

Até porque essa foi a interpretação dada pela própria União, porquanto, Sua Excelência o Presidente da República editou a Medida Provisória n.º 971 concedendo reajuste às Polícias do Distrito Federal em 26 de maio de 2020, um dia antes do prazo final para sanção da Lei Complementar n.º 173, de modo a viabilizar o imediato aumento salarial mencionado, ainda que

sob condição resolutive de aprovação posterior pelo Congresso Nacional.

Passando a analisar os requerimentos de mudança de nível dos servidores municipais, é fato que as promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional dos servidores foram excluídas da Lei Complementar n.º 173/2020, não havendo, a princípio, empecilho à sua concessão, desde que a legislação seja anterior à publicação da Lei Complementar 173/2020.

Corrobora esse entendimento a evolução do texto do Projeto de Lei n.º 39/2020, que deu origem à Lei Complementar Nacional n.º 173/2020. Consoante se vê a seguir, os termos “promoções, progressões, incorporações, permanências”, inicialmente previstos no inciso IX, do art. 8º, foram, ao final, suprimidos:

EVOLUÇÃO DO TEXTO

As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 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: **PRIMEIRO RELATÓRIO**

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;

SEGUNDO RELATÓRIO

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;

TEXTO FINAL

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;

Nada obstante, há que se atentar que o inciso III do artigo 8.º da Lei Complementar n.º 173/2020 veda a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesas. Logo, apenas as promoções e progressões funcionais decorrentes de Leis originadas em período anterior a 28/05/2020 (data de publicação da referida Lei) poderão ser levadas a efeito, caso impliquem em aumento de despesa.

Esse entendimento é igualmente compartilhado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que já manifestaram sobre a matéria.

I- A Lei Complementar Federal n. 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), não veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Quaisquer concessões, a exemplo das promoções e progressões funcionais, decorrentes de lei originadas em período anterior à calamidade pública decretada em virtude da pandemia poderão ser levadas a efeito, ainda que impliquem em aumento de despesa, mas desde que não sejam alcançadas pelas disposições dos demais incisos do artigo 8.º da referida lei. Pelos mesmos fundamentos, não veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021.

[...]

Acerca da possibilidade da concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poder ser completado no

período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, de que trata o caput do art. 8º da Lei Complementar Federal n. 173/2020, pois não há qualquer impedimento neste sentido, já que as promoções e progressões funcionais não foram alcançadas pelo escopo da lei, que impediu a contagem de tempo exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço. (Parecer em Consulta – PAC00 – 3/2020, TC/6978/2020, rel. Cons. Ronaldo Chadid, Tribunal Pleno, j. em 06/08/2020, publicado no DOE em 07/08/2020)

A COORDENADORIA-GERAL DE FISCALIZAÇÃO – CGF DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, em observância ao contido no art. 151-A, inciso IX, do Regimento Interno e ao disposto no Despacho nº 2316/2020-GP, emitido nos autos nº 38365-7/20, externa seu posicionamento sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as disposições da LC nº 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19, nos seguintes termos:

1. Nos termos do Despacho nº 749/20 (autos nº 38365-7/20), não há vedação na LC nº 173/2020 para a concessão de progressões e/ou promoções, cuja instituição, por lei, seja anterior ao estado de calamidade pública de que tratam o Decreto Legislativo nº 6/2020 do Congresso Nacional e a LC nº 173/2020, seja por qualificação/titulação, mérito ou antiguidade, não se lhes aplicando qualquer restrição nesse sentido, salvo as condições e requisitos próprios da legislação de cada ente político (Estado e Municípios)

(...)

(Nota Técnica n. 09/2020 – CGF/TCE-PR, de 20/08/2020, que “Dispõe sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as disposições da LC nº 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19”)

No âmbito da Administração Pública federal, por sua vez, também foi essa a tese adotada na Nota Técnica SEI 20581/2020 do Ministério da Economia:

Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

Já ao que diz respeito aos **quinquênios**, a Lei Complementar Federal 173/2020 veda expressamente é a contagem de tempo entre a promulgação da Lei até 31/12/2021, art. 08, IX

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.

O Supremo Tribunal Federal, no Plenário Virtual, os ministros confirmaram a constitucionalidade do artigo 8º da LC 173/2020, que prevê, ainda, o congelamento da contagem do

tempo de serviço para fins de adicionais, definindo o Tema 1137 de Repercussão Geral: “**É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)**”. A decisão se deu no Plenário Virtual na análise do Recurso Extraordinário (RE) 1311742 e fora publicada em 25 de maio de 2021.

Diante do exposto, confiro ao presente parecer caráter geral sobre todos os processos que versarem sobre progressões funcionais e pedido de quinquênios o que apresento as seguintes conclusões:

Ao que diz respeito às **promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional decorrentes de Lei publicada em período anterior à 28/05/2020** não estão abrangidas pela vedação encartada no artigo 8º da Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, ainda que impliquem em aumento de despesa, devendo para a concessão das progressões seguirem todos os critérios previstos na legislação;

b) Já ao que diz respeito à **quinquênios, triênios e anuênios**, a Lei Complementar Federal 173/2020 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, o tempo remanescente a 28/5/20 pode, ser retomado a partir de 1º/1/2022 para todos os efeitos.

Remetam-se os autos ao Prefeito Municipal, a fim de que ele aquiesça aos termos deste parecer, publicando sua decisão conjuntamente para que surtam os efeitos legais pretendidos.

É o Parecer.

Jardim do Seridó-RN, 07 de julho de 2021.

WALTER DE MEDEIROS AZEVEDO

Procurador Jurídico Administrativo
Matrícula

Conforme salientado no Parecer n. 30, de 2020-PLEN/SF, proferido pelo Senador Davi Alcolumbre, sobre o Projeto de Lei Complementar n. 39, de 2020, que culminou na Lei Complementar n. 173/2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141837>. Acesso em 07/07/2021

Constituição Federal. Art. 5º, “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”.

Lei Complementar Nacional n. 173/2020. “Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-segura-veto-a-reajuste-a-espera-de-aumento-de-policiais-dodf,70003300902>, consulta em 07.07.2021.

Conforme noticiado pela Agência Senado, em 04/05/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes> Acesso em 07/07/2021

Disponível em: [file:///C:/Users/cliente/Downloads/Diario-Oficial-Eletronico-n-2553%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/cliente/Downloads/Diario-Oficial-Eletronico-n-2553%20(1).pdf). Acesso em: 07/07/2021

Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/8/pdf/00348561.pdf>. Acesso em: 11/09/2020

Disponível em:
<https://www.andes.org.br/diretorios/files/PDF/pdfre3/nota%20tecnicaLC173.pdf>.
Acesso em: 07/07/2021

Publicado por:
Fágner Silva de Azevedo
Código Identificador:04EA0996

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 16/07/2021. Edição 2568
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<http://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>