



## RESOLUÇÃO Nº 730/2021-PLENO

- 1. Processo nº:** 5413/2021  
**2.** **3. CONSULTA**  
**Classe/Assunto:** **5. CONSULTA - ACERCA DA EXPEDIÇÃO DE ATO CONCESSIVO DE REVISÃO GERAL ANUAL OU DE RECOMPOSIÇÃO REMUNERATÓRIA DE AGENTES PÚBLICOS CONFORME A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.**  
**3.** CELSO SOARES REGO MORAIS - CPF: 01277824193  
**Responsável(eis):**  
**4. Interessado(s):** NAO INFORMADO  
**5. Origem:** CELSO SOARES REGO MORAIS  
**6. Órgão vinculante:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAÍSO DO TOCANTINS  
**7. Relator:** Conselheiro SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR  
**8. Distribuição:** 4ª RELATORIA  
**9. Representante do MPC:** Procurador(a) JOSE ROBERTO TORRES GOMES

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. REVISÃO GERAL ANUAL DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAÍSO DO TOCANTINS. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO. POSSIBILIDADE. PUBLICAÇÃO. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

### 10. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de consulta formulada pelo senhor **Celso Soares Rêgo Moraes**, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, conforme disposto no art. 150, do Regimento Interno deste Tribunal, acerca da legalidade da concessão da revisão geral anual, progressões e promoções em relação à Lei Complementar nº 173/2020, e em face da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525;

Considerando que o STF decidiu pela constitucionalidade da LC nº 173/2020, afastando qualquer ofensa ao art. 37, X, da Constituição Federal;



Considerando os termos dos pareceres exarados pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas,

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 294, inc. XV, do Regimento Interno do TCE/TO:

10.1. Conhecer da presente consulta formulada pelo senhor **Celso Soares Rêgo Morais**, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade, definidos no art. 150 e seguintes do RITCE/TO;

10.2. Esclarecer ao consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º e 152 do RITCE/TO;

10.3. Responder ao senhor Celso Soares Rêgo Morais, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, sobre os quesitos apresentados, da seguinte forma:

**Pergunta 1:** A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contido no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?

**Resposta 1:** Sim, as proibições estabelecidas no referido dispositivo, vigentes no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o inc. X, do art. 37, da Constituição Federal.

**Pergunta 2:** Ainda quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, qual o conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública” a que se refere o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, e quais são os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma?

**Resposta 2:** Entende-se por ‘determinação legal anterior à calamidade pública’ aquela lei cuja instituição se deu em data anterior à publicação da LC nº 173/2020 (28 de maio de 2021), e os aumentos e



reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma se encontram abarcados por esse critério temporal, uma vez que ficam proibidos aqueles em que a lei local que criou o benefício pecuniário tenha se dado a partir da publicação da LC nº 173/2020.

**Pergunta 3:** A Lei Complementar Federal nº 173/2020 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?

**Pergunta 4:** A Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?

**Respostas 3 e 4:** A LC nº 173/2020 não veda a concessão de progressões e promoções ao servidor público efetivo, desde que sua lei local instituidora seja anterior à publicação da referida lei complementar, e que preveja outros critérios para sua concessão, além do tempo, tais como merecimento, aperfeiçoamento/capacitação, aprovação em estágio probatório, aprovação em avaliação periódica de desempenho, já que a concessão exclusivamente através do tempo está proibida por meio do inc. IX, do art. 8º, da lei em comento.

**Pergunta 5:** Caso se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá 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 nº 173/2020?

**Resposta 5:** Não há qualquer impedimento para o cômputo deste período, uma vez que a lei não restringiu a sua aplicação nestes casos, mas tão somente para a aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço, conforme já explanado nos itens anteriores.

**Pergunta 6:** Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020?

**Resposta 6:** De acordo com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, trata de despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um período superior a dois exercícios.



10.4. **Recomendar** ao Consulente, bem como aos demais chefes dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Tocantins, que se atenham ao disposto no § 3º, do art. 8º, da LC nº 173/2020, que dispõe sobre a possibilidade de conter, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas no referido artigo.

10.5. Determinar à **Secretaria do Pleno – SEPLE** que proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários;

10.6. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO**, para as medidas de praxe.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 16 do mês de agosto de 2021.

#### **RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 174/2021-RELT4**

9.1. Trata-se de Consulta formulada pelo senhor **Celso Soares Rêgo Moraes**, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins, buscando orientação deste Tribunal de Contas sobre a interpretação de dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020, nos seguintes termos:

- 1) A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contido no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?
- 2) Ainda quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, qual o conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública” a que se refere o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, e quais são os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma?
- 3) A Lei Complementar Federal nº 173/2020 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?



- 4) A Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?
- 5) Caso se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá 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 nº 173/2020?
- 6) Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020?

9.2. A Assessoria Jurídica do Município de Paraíso do Tocantins/TO apresentou Parecer Jurídico opinando nos seguintes termos:

1. A revisão geral anual prevista no inc. X do art. 37 da CF/1988 está proibida até o dia 31/12/2021, em função do disposto no inc. I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020. O rol do inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020 é exemplificativo haja vista a expressão “a qualquer título”, devendo sua interpretação ser extensiva, não sendo permitido criar exceção (no caso para a revisão geral anual) além daquelas mencionadas no final do dispositivo (sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública).
2. Nesse ponto, entendemos que as referidas vedações não atingem, como regra, a manutenção dos processos de promoção e progressão funcional dos servidores públicos, seja pelo fato de que tais medidas derivam de diplomas legais anteriores à declaração de calamidade pública nacional, quanto pelo fato de que a evolução de padrão remuneratório depende, como regra, do preenchimento de outros critérios por parte do servidor, além do tempo de serviço.
3. Não. 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 mesmo artigo 8º, da referida lei.
4. Não. Pelos mesmos fundamentos da resposta anterior.
5. Sim. 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.



**6.** Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas obrigatórias são aquelas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

9.3. A Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Parecer Técnico nº 147/2021, trouxe as seguintes conclusões:

**1.** Sim. As vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, vigentes no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, contemplam a concessão da revisão geral anual e/ou recomposição remuneratória a agentes públicos, de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior.

**2.** O termo determinação legal anterior à calamidade pública, em consenso com inciso XXXVI do art. 5º da CF/88, deve ser interpretado como determinação legal (lei local) anterior à publicação da Lei Complementar n. 173/2020 - 28 de maio de 2021. A norma autoriza todo e qualquer concessão pecuniária derivada de lei local anterior à 28 de maio de 2021, desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário.

**3.** Não. A LC nº 173/2020 não veda a concessão de promoção decorrente de previsão legal (lei local) instituída em data anterior a publicação da LC n 173/2020 (28/05/2020) e que preveja o preenchimento de critérios, além do tempo, por exemplo, merecimento, aperfeiçoamento/capacitação, aprovação em estágio probatório, aprovação em avaliação periódica de desempenho. Por outro lado, a concessão de promoção concedida somente com base no critério de tempo está proibida, conforme inciso IX da LC n.173/2020.

**4.** Não. A LC nº 173/2020 não veda a concessão de progressão decorrente de previsão legal (lei local) instituída em data anterior a publicação da LC n 173/2020 (28/05/2020) e que preveja o preenchimento de critérios, além do tempo, por exemplo, merecimento, aperfeiçoamento/capacitação, aprovação em estágio probatório, aprovação em avaliação periódica de desempenho. Por outro lado, a concessão de progressão concedida somente com base no critério de tempo está proibida, conforme inciso IX da LC n.173/2020.

**5.** Sim, a concessão de promoção e progressão pode ser realizada na medida em que o servidor preencha o conjunto de requisitos legais estabelecidos,



mesmo que tais requisitos sejam alcançados no período restritivo da LC n. 173/2020, observado as disposições das respostas 3 e 4.

6. Despesa obrigatória de caráter continuado são as despesas correntes derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, conforme art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9.4. O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer nº 1721/2021 – COREA, subscrito pelo Conselheiro Substituto Fernando César. B. Malafaia, *in verbis*:

8.9. Portanto, concluo que a resposta à consulta deverá ser dada nos termos do posicionamento firmado no Parecer Técnico n. 147/21 (evento 7), da Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal, o qual deu o devido tratamento à matéria, respondendo com clareza todos os quesitos formulados, com base na lei, na jurisprudência e decisões de outros Tribunais.

9.5. Por fim, o Ministério Público de Contas manifestou por meio do Parecer nº 1845/2021 – PROCD, subscrito pelo Procurador Geral de Contas José Roberto Torres Gomes, entendeu que *o Tribunal de Contas deverá CONHECER a presente Consulta em apreço, por preencher os requisitos de admissibilidade, e no mérito, entende que os questionamentos devem ser respondidos nos termos acima citados, em conformidade com o exposto entendimento contido nos pareceres técnicos desta Corte de Contas, e ainda nos entendimentos dos Tribunais Estaduais de Contas, ressaltando que a resposta à presente Consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou de caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º, e art. 152 do RITCE/TO.*

É o relatório.

## 10. VOTO Nº 179/2021-RELT4

### 10.1. DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10.1.1. O feito em apreço trata de Consulta formulada pelo senhor **Celso Soares Rêgo Morais**, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, cuja pretensão é acolhida em razão da competência desta Corte de Contas, consoante o disposto no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001.



10.1.2. Os pressupostos de admissibilidade da Consulta encontram-se previstos nos arts. 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal. Com efeito, dentre as condições de admissibilidade, temos que a Consulta foi subscrita por autoridade competente, qual seja, o Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, conforme dispõe o seu art. 150, § 1º, II, “a”.

10.1.3. Acompanha esta Consulta o Parecer Jurídico emitido pela assessoria jurídica, por meio do advogado Gilberto Sousa Lucena – OAB/TO 1.186, conforme documento constante do Evento 2, *pdf* 2, atendendo, deste modo, ao imperativo do art. 150, V, do RITCE/TO.

10.1.4. Ante o exposto, nos termos dos incs. I a V, do art. 150, do RITCE/TO, tem-se que a Consulta preenche todos os requisitos de admissibilidade, razão pela qual passo ao estudo acerca da matéria, enfrentando o mérito da questão.

## 11. DO MÉRITO

11.1. Conforme estabelecido no inc. XIX, do art. 1º, da Lei nº 1.284/2001, o Tribunal de Contas decide, em tese, sobre Consulta que lhe seja formulada acerca de matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

11.2. Assim, passo à análise dos questionamentos apresentados pelo Consulente, que foram os seguintes:

- 1) A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contido no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?
- 2) Ainda quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, qual o conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública” a que se refere o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, e quais são os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma?
- 3) A Lei Complementar Federal nº 173/2020 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?



- 4) A Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?
- 5) Caso se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá 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 nº 173/2020?
- 6) Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020?

11.3. Pois bem. A Lei Complementar nº 173/2020, objeto da consulta formulada, estabelece o chamado ‘Pacto Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus’, com o intuito precípua de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas em meio a um cenário de incertezas e de redução drástica da receita tributária de todos os entes.

11.4. Após a sua entrada em vigência, muitos foram os questionamentos acerca da sua interpretação, visto que, dada a sua complexidade jurídica e à contemporaneidade de sua publicação, inúmeras dúvidas chegaram até os Tribunais de Contas do país, a fim de que se manifestassem sobre o assunto.

11.5. Importante salientar que desde que a matéria foi posta em discussão, vários foram os posicionamentos adotados acerca das proibições excepcionais que a norma impôs, de modo que cada Tribunal de Contas questionado vinha seguindo um direcionamento, até que o Supremo Tribunal Federal julgou, recentemente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, que tratam dos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, e firmou um entendimento mais restritivo da norma, o que impactou nas decisões que vieram posteriormente e mudou posicionamentos até então aplicados.

11.6. No que se refere à primeira dúvida apresentada pelo consulente, qual seja: *‘a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?’*, temos que:



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;**

(...) (g.n)

11.7. A revisão geral anual/recomposição remuneratória, conforme questionamento do consulente, está prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

**X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (g.n)**

11.8. Um dos questionamentos que surgiram acerca da interpretação da LC nº 173/2020 foi quanto à sua constitucionalidade, no sentido de que violaria preceitos constitucionais que garantem a irredutibilidade de remuneração, da manutenção do poder de compra, bem como do direito adquirido.

11.9. Tal tese, porém, foi rejeitada pelo STF quando da análise das ADI's acima mencionadas, oportunidade em que o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, entendeu que, *no caso, verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.*



11.10. Ademais, ainda que não estivéssemos em um contexto de pandemia, a insuficiência de recursos financeiros, por si só, permite a não concessão de revisão geral anual aos servidores públicos, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, quando firmou a seguinte tese: *o não encaminhamento de projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/88, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão* (Tema 0019, RE 565089, 25/09/2019).

11.11. Como se nota o intuito da norma foi estabelecer padrões de prudência fiscal, encontrando mecanismos de solidariedade federativa com vistas ao enfrentamento da crise sanitária, social e fiscal que assola o país e o mundo, em decorrência da pandemia do Coronavírus.

11.12. Foi esse o entendimento exarado pelo Ministro Alexandre de Moraes quando julgou improcedente os pedidos das ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, consoante se extrai da ementa abaixo:

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



11.13. Nesse sentido, o entendimento adotado pela Suprema Corte é o de que *a contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.*

11.14. Com supedâneo no julgamento do STF, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC julgou, em 10/05/2021, a Consulta nº @CON 21/00249171, que deu origem à Decisão nº 295/2021, conforme segue:

3.1. Conhecer da presente Consulta, com base no disposto nos artigos 103 e 104 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06/2001) do Tribunal de Contas de Santa Catarina, com redação dada pela Resolução n TC-158/2020.

(...)

**3.3.1. As vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal. (g.n)**

11.15. Essa é a posição adotada pelos Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, do Espírito Santo e de São Paulo, vejamos:

(...)

Com efeito, entendo que o inciso I do artigo 8º da LC nº. 173/2020, ao proibir temporariamente (até 31-12-2021) a concessão, a qualquer título, de 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, não excepcionou a revisão geral anual.

E diz-se que a revisão geral anual não foi ressalvada porque da leitura do acórdão lavrado pelo Plenário do STF se percebe, notadamente do último parágrafo supratranscrito, ter sido afastada de forma expressa a alegação de fratura do princípio da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido, bem como da cogitada afronta à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos previsto no artigo 37, inciso X, da CF.



**(TCE/RS – Processo nº 09626-0200/21-7 – Relator: Conselheiro Renato Azeredo – 14/04/2021)**

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas pelo Relator, em conhecer da presente Consulta, para que no mérito seja respondida de acordo com a Instrução Técnica de Consulta 00021/2021-6, nos seguintes termos:

1. CONHECER da presente Consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
2. QUANTO AO MÉRITO, responder ao quesito da consulta:
  - **Os municípios e estados estão impedidos de conceder a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.**
  - Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, C, da CF, com vigência a partir de 01/01/2022, independentemente do índice oficial adotado.

**(TCE/ES – Processo nº 00451/2021-3 – Relator: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto – 20/04/2021)**

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.

**(TCE/SP – Processos nº 016605.989.20-1, 016054.989.20-7, 016638.989.20-2, 017054.989.20-7, 017542.989.20-7, 019142.989.20-1, 019494.989.20-5, 018592.989.20-6, 018662.989.20-1 – Relator: Conselheiro Renato Martins Costa – 09/12/2020)**

11.16. Em recente decisão da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, datada de **02 de agosto de 2021**, em sede da Reclamação nº 48.538/PR, em que o reclamante aponta acórdãos do Tribunal de Contas do Paraná que teriam desrespeitado as decisões da Suprema Corte (ADI's nº 6450 e 6525), o eminente Relator aduz, em síntese:

Não obstante um processo de consulta se distinga de um ato concreto que determine a revisão dos vencimentos de servidores nos termos do art. 37, X, CF, na prática, **a autorização geral dada pelo Tribunal de Contas do**



**Paraná, em prejulgamento da tese, interpretando o alcance do artigo 8º, I, da LC 173/2020, em princípio, violaria o decidido na ações constitucionais paradigmáticas, principalmente se se considerar o caráter normativo e vinculante da resposta nos procedimentos de consulta.**

A consequência prática disso, no meu entendimento, **poderia acarretar em um sem número de atos no âmbito estadual fixando a correção anual das remunerações dos servidores, em contrariedade ao precedente firmado nas ADIs 6.450 e 6.525, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal esperado com a proposição legislativa.** Trata-se, pois, de interpretação que esvazia por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que sejam cassados os atos reclamados (TCE Acórdãos 447230/20 e 96972/21) e DETERMINO, por consequência, que outros sejam proferidos, em observância às ADIs 6.450 e 6.525. (g.n)**

11.17. Desta forma, acolho o posicionamento adotado pela equipe técnica no sentido de que a interpretação da vedação imposta pelo inc. I, do art. 8º, da LC nº 173/2020, deve ser restritiva, e, quanto ao primeiro item trazido pelo consulente, manifesto o entendimento de que as proibições estabelecidas no referido dispositivo, vigentes no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o inc. X, do art. 37, da Constituição Federal.

11.18. A segunda pergunta apresentada foi a seguinte: *ainda quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, qual o conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública” a que se refere o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, e quais são os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma?*

11.19. A dúvida, neste ponto, é em relação à parte final do inc. I, do art. 8º da LC nº 173/2020, que dispõe sobre a proibição relativa à concessão de 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.



11.20. Quando se fala em *determinação legal anterior à calamidade pública*, entende-se que as proibições impostas pelo inc. I, do art. 8º, da LC nº 173/2020 têm início em 28 de maio de 2020 e terminam em 31 de dezembro de 2021, ressalvados os casos de sentença transitada em julgado ou determinação legal (lei local) anterior à data que marca o termo inicial das vedações.

11.21. Tal dispositivo encontra respaldo no inc. XXXVI, art. 5º, da Constituição Federal, segundo o qual *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*.

11.22. Ademais, conforme análise realizada pela Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal – COCAP, por meio do Parecer Técnico nº 147/2021 (Evento 7), o qual acolho em sua integralidade, temos que:

8.29. Por outro lado, para caracterização da exceção que autoriza o deferimento das vantagens pecuniárias elencadas nos incisos I do art. 8º da LC n. 173/2020, entende-se suficiente que a determinação legal (lei local) seja anterior à vigência da referida lei complementar, sendo irrelevante, ao menos para esse efeito, a data de ocorrência do fato gerador do benefício pecuniário e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário. De outra forma, estão proibidos, qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração instituídos (lei local que criou o benefício pecuniário) a partir da publicação da LC n. 173/2020, ou seja, a partir de 28/05/2020 até 31/12/2021.

11.23. Assim, entende-se por ‘determinação legal anterior à calamidade pública’ aquela lei cuja instituição se deu em data anterior à publicação da LC nº 173/2020 (28 de maio de 2021), e os aumentos e reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma se encontram abarcados por esse critério temporal, como é o caso das promoções e progressões, ficando proibidos aqueles em que a lei local que criou o benefício pecuniário tenha se dado a partir da publicação da LC nº 173/2020.



11.24. A terceira e quarta dúvidas serão analisadas conjuntamente, por se tratarem de temas conexos que permitem a sua aglutinação.

11.25. O consulente indaga se a *Lei Complementar Federal nº 173/2020 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* e, posteriormente, se a *Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?*

11.26. Quando se trata de promoção e progressão, estamos diante de institutos que versam sobre o desenvolvimento funcional dos servidores públicos, uma vez atendidos critérios anteriormente definidos em lei, tais como: tempo, merecimento, aperfeiçoamento/capacitação e avaliação periódica de desempenho.

11.27. Por óbvio, tais movimentos funcionais geram reflexos financeiros para o ente público, daí porque a dúvida suscitada pelo consulente.

11.28. De acordo com o inc. IX, do art. 8º, da LC nº 173/2020:

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

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

(g.n)

11.29. Vê-se que a vedação imposta atinge apenas 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.



11.30. De acordo com a Nota Técnica SEI nº 20581/2020, do Ministério da Economia, ao analisar os incs. I e IX, do art. 8º, da LC nº 173/2020, entende-se que as progressões e promoções não se enquadram na vedação apresentada, *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.*

11.31. Acompanhando este entendimento, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através da Nota Técnica nº 9/2020, disponibilizada no Diário Eletrônico nº 2371, em 28/10/2020, entendeu que:

**(...) 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). (g.n)

11.32. No mesmo sentido, é o posicionamento de outros Tribunais de Contas, conforme colaciono abaixo:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL (LC) 173, DE 28/05/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ARTIGO 8º, INCISOS I E IX. PROIBIÇÃO PARA CONCESSÃO DE PROGRESSÃO E/OU PROMOÇÃO FUNCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS DISPOSITIVOS LEGAIS. 1) **O artigo 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar nº 173/2020, não veda a concessão de progressão e/ou promoção funcional prevista em lei anterior ao estado de calamidade pública aos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo em carreira, desde que não sejam alcançadas pelas proibições dos demais incisos do mesmo dispositivo, em cumprimento ao princípio da legalidade.**

**(TCM-MT – Procs. nº 16.560-3/2020, 21.217-2/2020, 21.027-7/2020 e 18.143-9/2020 – apensos. Resolução de Consulta nº 1/2021 – Relator Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira – 20/04/2021) (g.n)**



1. (...) A Lei Complementar Federal nº 173/2020 não veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, desde que os critérios estabelecidos não se restrinjam ao mero transcurso do tempo, o servidor logre preenchê-los adequadamente e que estes direitos subjetivos estejam definidos em lei em sentido estrito com vigência anterior à calamidade pública ocasionada pela pandemia decorrente da COVID-19, conforme inteligência do art. 8º, I, da referida Lei Complementar Federal; (TCM-GO – Proc. nº 09064/2020. Acórdão – Consulta nº 00018/2020 – Relator Conselheiro Substituto Irany de Carvalho Júnior – 16/12/2020) (g.n)

11.33. Em resposta aos questionamentos terceiro e quarto do consulente, entendo que a LC nº 173/2020 não veda a concessão de progressões e promoções ao servidor público, desde que sua lei local instituidora seja anterior à publicação da referida lei complementar, e que preveja outros critérios para sua concessão, além do tempo, tais como merecimento, aperfeiçoamento/capacitação, aprovação em estágio probatório, aprovação em avaliação periódica de desempenho, já que a concessão através do tempo está proibida por meio do inc. IX, do art. 8º, da lei em comento.

11.34. No que tange à quinta pergunta, qual seja, *caso ‘se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá 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 nº 173/2020?’*, não há qualquer impedimento para o cômputo deste período, uma vez que a lei não restringiu a sua aplicação nestes casos, mas tão somente para a aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço, conforme já explanado nos itens anteriores.

11.35. Por fim, quanto ao último questionamento sobre *qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020*, temos, de acordo com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se **trata de despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um período superior a dois exercícios.**



11.36. Diante do exposto, em consonância com os pareceres do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas, e, considerando as disposições contidas no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c arts. 151 e 152 do Regimento Interno deste Tribunal, **VOTO** no sentido de que esta Corte de Contas adote as seguintes providências:

11.36.1. Conheça da presente consulta formulada pelo senhor **Celso Soares Rêgo Morais**, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade, definidos no art. 150 e seguintes do RITCE/TO;

11.36.2. Esclareça ao consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, § 3º e 152 do RITCE/TO;

11.36.3. Responda ao senhor Celso Soares Rêgo Morais, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins/TO, sobre os quesitos apresentados, da seguinte forma:

**Pergunta 1:** A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?

**Resposta 1:** Sim, as proibições estabelecidas no referido dispositivo, vigentes no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o inc. X, do art. 37, da Constituição Federal.

**Pergunta 2:** Ainda quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, qual o conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública” a que se refere o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, e quais são os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma?

**Resposta 2:** Entende-se por ‘determinação legal anterior à calamidade pública’ aquela lei cuja instituição se deu em data anterior à publicação da LC nº 173/2020 (28 de maio de 2021), e os aumentos e reajustes derivados de determinação legal autorizados por esta norma se



encontram abarcados por esse critério temporal, uma vez que ficam proibidos aqueles em que a lei local que criou o benefício pecuniário tenha se dado a partir da publicação da LC nº 173/2020.

**Pergunta 3:** A Lei Complementar Federal nº 173/2020 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?

**Pergunta 4:** A Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda a concessão de progressão funcional durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?

**Respostas 3 e 4:** A LC nº 173/2020 não veda a concessão de progressões e promoções ao servidor público efetivo, desde que sua lei local instituidora seja anterior à publicação da referida lei complementar, e que preveja outros critérios para sua concessão, além do tempo, tais como merecimento, aperfeiçoamento/capacitação, aprovação em estágio probatório, aprovação em avaliação periódica de desempenho, já que a concessão exclusivamente através do tempo está proibida por meio do inc. IX, do art. 8º, da lei em comento.

**Pergunta 5:** Caso se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá 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 nº 173/2020?

**Resposta 5:** Não há qualquer impedimento para o cômputo deste período, uma vez que a lei não restringiu a sua aplicação nestes casos, mas tão somente para a aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço, conforme já explanado nos itens anteriores.

**Pergunta 6:** Qual o conceito de despesa obrigatória a que se refere o art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020?

**Resposta 6:** De acordo com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, trata de despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um período superior a dois exercícios.



11.36.4. Recomende ao Consulente, bem como aos demais chefes dos poderes executivo e legislativo dos municípios do Estado do Tocantins, que se atenham ao disposto no § 3º, do art. 8º, da LC nº 173/2020, que dispõe sobre a possibilidade de conter, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas no referido artigo.

11.36.5. Determine à **Secretaria do Pleno – SEPLE** que proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que surta os efeitos legais necessários;

11.36.6. Após cumpridas todas as formalidades legais, remetam-se à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO**, para as medidas de praxe.

Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar

## **VOTO Nº 223/2021-RELT5**

11.1. Cuida-se de Consulta formulada pelo senhor Celso Soares Rêgo Moraes, Prefeito do Município de Paraíso do Tocantins, versando, em síntese, sobre a aplicabilidade da Lei Complementar nº 173/2020, que dispõe sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, notadamente sobre a interpretação, em tese, das regras proibitivas consignadas nos incisos I e IX do art. 8º do referido diploma.

11.2. A par de acolher o Relatório lançado pelo ilustre relator, bem assim as conclusões por este hauridas no dispositivo do bem fundamentado voto, cinjo a minha dissonância à redação da “Resposta 5” que, a meu juízo, merece aprimoramento, em ordem a prevenir confusões e/ou leituras equivocadas por parte dos entidades e órgãos jurisdicionados.

11.3. Neste diapasão, transcreve-se a pergunta para cuja resposta prestou-se a presente consulta:

*Caso se entenda pela possibilidade de concessão de promoção e/ou progressão funcional, o interstício poderá ser completado no período de 28*



*de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2020, de que trata o caput do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020?*

11.4. Com efeito, entendo que a resposta a ser ofertada ao quesito ora mencionado deve evidenciar que a possibilidade de cômputo do lapso temporal transcorrido na vigência do período de vedação estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020 (28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021), para fins de promoção ou progressão funcional, se dá apenas quando essas formas de escalonamento na carreira estão amparadas em lei anteriores e são concedidas a partir de critérios estabelecidos que envolvem, além do transcurso de tempo, outros como o resultado satisfatório e processo de avaliação de desempenho e obtenção de títulos acadêmicos.

11.5. A tal propósito, visando a aperfeiçoar o enunciado normativo resultante da resposta à consulta vertente, proponho, com a devida vênia, a seguinte redação à resposta associada ao quesito retromencionado, sem prejuízo da manutenção das demais respostas consignadas pelo eminente Relator:

Afigura-se legítima a concessão de progressão ou promoção funcional ao servidor que preencheu os requisitos estabelecidos em determinação legal anterior à calamidade pública, podendo ser computado o período de 28 de maio de 2020, data em que a Lei Complementar nº 173/2020 entrou em vigor, a 31 de dezembro de 2021, termo final de que trata o caput do art. 8º, desde que o escalonamento tome por base outros critérios, além do tempo de serviço, porquanto a vedação legal se restringe à concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço.

Conselheira Doris de Miranda Coutinho