

PARECER Nº: 1056/2023/PGM

PROTOCOLO Nº:408280

EMENTA: Quinquênio. Contagem do tempo. Férias-prêmio. Efeitos financeiros da LC 173/2020. Repercussão Geral. Interpretação. Supremo Tribunal Federal. Tese Tribunal de Contas de Minas Gerais. Aplicabilidade. Data base. Cômputo. Revisão.

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Administração

RECEBI
DATA: 10/08/2023 AS 17:06:11
Nº: 1056

RELATÓRIO

O Departamento de Recursos Humanos avia consulta no contexto da aplicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020 frente ao parecer exarado pelo Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais no enfrentamento da Consulta 1.114.737, ao passo que também vindica esclarecimentos na hipótese de revisão do entendimento adotado pelo Município quanto à contagem do tempo para percepção do adicional de quinquênio e seus consectários legais.

As balizas da consulta estão concatenadas nos questionamentos transcritos no corpo deste opinativo.

Instruem o pedido, no que interessa:

- (a) Ofício 039/2023/SMA/DRH/Diretoria;
- (b) Cópia Ofício/GAB/SMG/193/2023;
- (c) Cópia Ofício/SINSEM/131/2023;
- (d) Cópia do Parecer - Tribunal Pleno/TCE/MG – Consulta 1114737.

É o relato necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrarmos nas sutilezas das questões erigidas pela consulta, é necessário, em respeito à segurança jurídica, nivelar a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão Plenária, no julgamento da ADI 6447, concomitante às ações 6442, 6450 e 6525, que questionavam a constitucionalidade da Lei Complementar nº 173/2020 entrelaçada ao prejulgamento de tese firmado pelo Tribunal de Conta de Minas Gerais, inclusive perflhado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Pois bem.

No contexto da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu-se o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARSCOV-2 (COVID-19) e alterou-se a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e, no art. 8º, assim dispôs:

"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 do 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.)

(...)

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.)

A sobredita lei permitiu a estados e municípios receberem recursos federais para o combate à pandemia, tendo como contrapartida restrições ao aumento de despesas. Em miúdos, a norma congelou a contagem de tempo de trabalho de servidores públicos no período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 para concessão de adicionais temporais e licenças-prêmios que aumentassem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço.

Desde a decisão tombada pela Suprema Corte, a interpretação levada a efeito por diversos entes públicos era a de que o período do congelamento (28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021) seria desprezado em definitivo, ou seja, não haveria a contagem desse interregno para fins de implemento dos direitos e vantagens pautados no tempo de serviço dos servidores. Assim, aqueles que conquistaram o direito antes da publicação da Lei Complementar nº 173/2020, obviamente teriam a devida incorporação. Noutra via, os casos que dependessem do interregno de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para cômputo de quinquênio só alcançariam o implemento temporal a partir de 1º de janeiro de 2022.

A interpretação pura e simples, sem sopesar o alcance teleológico e axiológico da norma, acabou por ferir direitos funcionais, na medida em que retirou do servidor o direito à contagem do tempo de serviço. Obviamente, é justificável o bloqueio dos efeitos financeiros do direito adquirido, já que o espírito da lei era conter os gastos com servidores e reunir esforços financeiros para combater os nefastos efeitos trazidos pelo coronavírus.

Portanto, a militância aqui centra-se no fundo de direito preservado pela Lei Complementar nº 173/2020, conforme assentado pelo TCE/MG, que, inclusive, assegura na literalidade da parte final do inciso I do artigo 8º, abaixo transcrito, a interpretação de alcance de tempo: "...*exceto quando derivado (...) ou de determinação legal anterior à calamidade pública*". Por fundo de direito entende-se a situação jurídica que está na base de determinados direitos subjetivos.

De igual sentido, destaca-se o que está previsto no inciso IX, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020: "*sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício*". Ora, a impossibilidade de contagem desse período como "aquisitivo" merece ser interpretada apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei, no caso do adicional, uma vez que basta o efetivo exercício do cargo para a plena consecução dos aludidos benefícios, além da assiduidade e disciplina para a hipótese do quinquênio.

Não se desconhece, por óbvio, que o artigo 163 da Constituição Federal atribuiu à União a competência para legislar sobre finanças públicas. Porém, interpretar o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, no sentido de suprimir o direito à contagem do tempo de serviço ultrapassa os limites de competência do ente municipal e da legislação específica que trata do regime jurídico dos servidores, em patente violação à separação dos poderes, estabelecida como princípio fundamental na Carta Maior (cláusula pétrea - art. 60, § 4º, III).

Neste diapasão, com toda a cautela que a matéria deve ser tratada, *in casu*, o direito ao quinquênio encontra-se consolidado no ordenamento municipal por meio da Lei Complementar nº 204, de 17 de dezembro de 2015 (Estatuto dos Servidores), e o quesito "*tempo de efetivo exercício*", somado aos demais pressupostos do artigo 93 do mesmo *Codex*, legitima o direito ao perseguido tempo de serviço. Segundo o Estatuto, o *exercício* é o efetivo desempenho das atribuições do cargo público (art. 25) e o *tempo* é a apuração em dias, convertidos em anos, considerado cada ano de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias (art. 123).

Desta forma, a interpretação seca dos incisos I e IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, sem a "*arte*" da hermenêutica, e, principalmente, a consciência de que o fundo de direito está preservado na literalidade desses dispositivos, malfere o patrimônio funcional dos servidores.

Com efeito, sobreleva-se que a conquista do tempo de serviço possibilita as devidas gradações na carreira e os consectários dela decorrentes, sendo a organização na carreira um dos pilares do regime jurídico previsto no artigo 39 da Constituição Federal.

Além do mais, na latência do estado pandêmico houve a prestação de serviços, mesmo que em trabalho remoto. Ou seja, os servidores não deixaram de laborar, tendo havido o decote da previdência (cota segurado) e o fiscal (IRRF) em folha de pagamento.

Portanto, desprezar, por si só, o período de congelamento, que totaliza 582 (quinhentos e oitenta e dois) dias – correspondentes a um ano, sete meses e três dias – da vida funcional de cada servidor efetivo do Município de Governador Valadares não coaduna com os fundamentos que alicerçam a Constituição. **OBSERVAR**

Repisa-se que a lei local é pretérita à calamidade pública decretada e expressamente assegura o direito dos servidores ao aquisitivo, desde que conjugado ao efetivo exercício e aos requisitos disciplinares, vejamos:

Art. 93 O servidor efetivo terá direito a um **adicional por tempo de serviço**, à razão de 10% (dez por cento), a **cada cinco anos de efetivo exercício no serviço público do Município de Governador Valadares, desde que atenda cumulativamente:** (g.n)

I - não ter sofrido qualquer das penas disciplinares previstas no art. 178:

II - não ter mais de 10 (dez) faltas injustificadas ao serviço no período de cinco anos.

...

Deveras, a matéria é densa e suscitou calorosas discussões sobre o cômputo do adicional. Ao que nos interessa, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais fixou o prejudgamento de tese, em caráter normativo, de que as restrições trazidas pela Lei Complementar nº 173/2020 são de cunho orçamentário e não funcional. Oportuna é a transcrição do ementário:

CONSULTA. PRELIMINAR. ADMISSÃO PARCIAL. MÉRITO. DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27/5/2020. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA. NORMA DE EFICÁCIA TEMPORÁRIA. PRESERVADO O FUNDO DE DIREITO. DIREITOS FUNDAMENTAIS DO SERVIDOR PÚBLICO. SUSPENSÃO APENAS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA/FINANCEIRA. DATA BASE INALTERADA. CÔMPUTO DO PRAZO SUSPENSO APÓS O FIM DA VIGÊNCIA DA REFERIDA LEI PARA A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS APÓS O TÉRMINO DA RESTRIÇÃO.

1. A Lei Complementar n. 173/2020, em seu art. 8º, não dispôs sobre medida restritiva relacionada à progressão e/ou promoção na carreira.

2. Ultrapassada a data de 31/12/2021, o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021 pode ser computado para fins do reconhecimento de todos os direitos dos servidores públicos, dentre eles a concessão de “anuênios, triênios, quinquênios”, “licenças-prêmio” e “demais mecanismos equivalentes”.

3. **Considerando que o fundo de direito foi preservado pela Lei Complementar n. 173/2020, uma vez que o STF declarou que seu art. 8º instituiu apenas restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal, tratando-se, portanto, de norma de eficácia temporária, devem ser concedidos aos servidores todos seus direitos funcionais, desde que tais direitos estejam expressamente previstos em legislação previamente existente à entrada em vigor da referida lei complementar.** (g.n)

...

A Instância Especial do TJMG seguiu o entendimento da Corte de Contas mineira, vejamos:

ÓRGÃO ESPECIAL
SESSÃO ORDINÁRIA DE 22/03/2023 – VIRTUAL – 13H00.

Relache



PAUTA ADMINISTRATIVA:

1- ...

...

3- RESTABELECIMENTO da contagem de tempo de serviço no período de suspensão da Lei Complementar 173/2020."(DJE.tjmg.jus.br – ED. 50/2023 – pág. 20 de 78)

...

Desta forma, considerando os reflexos da mudança do entendimento outrora mantido por essa Procuradoria, a despeito dos pareceres 0241/2021; 0552/2021 e 0045/2022, é de extrema importância esclarecer-se que os efeitos da presente reconsideração objetiva acompanhar a posição do Tribunal de Contas mineiro, adotada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que aprovou, por unanimidade, o restabelecimento da contagem de tempo de serviço do período suspenso pela Lei Complementar nº 173/2020, com efeitos financeiros contabilizados a partir de janeiro de 2022.

A fim de reforçar o coro dos órgãos estaduais que abraçaram o entendimento do TCE/MG, cite-se, ainda, o Governo Estadual, que expressamente constou na Lei da Reforma Administrativa - Lei 24.313, de 28 de abril de 2023 (artigo 146) - a concessão dos direitos funcionais congelados.

"Art. 146 - Ficam assegurados aos servidores todos os seus direitos funcionais, dentre eles a concessão de anuênio, triênio, quinquênio, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, desde que tais direitos estejam expressamente previstos em legislação previamente existente à entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022."

Dessume-se, por conseguinte, que o novel entendimento não tem o condão de afrontar as restrições orçamentárias do multicitado período para criar despesas com gastos de pessoal. Tanto o é que as decisões adotadas pelos declinados órgãos perfilham a contabilização financeira a 1º de janeiro de 2022, reconhecendo, contudo, o tempo de serviço.

Sintetiza-se, portanto, que tais entendimentos são unânimes quanto ao restabelecimento da contagem do período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 para cômputo do quinquênio, reservando a questão de pagamento de valores para o exercício financeiro e orçamentário de 1º de janeiro de 2022. OBSERVAR

Posto isso, estribada no contexto das decisões dos órgãos mineiros que restauraram a contagem de tempo congelado pela Lei Complementar nº 173/2020, para fins de aquisição de adicionais (quinquênios, licenças-prêmio), forte no direito patrimonial dos servidores resguardados pelo artigo 39 da Constituição Federal, essa Procuradoria reanalisa a posição antes adotada, afirmando que o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 deverá ser incorporado ao tempo de serviço dos servidores efetivos,



observadas, é claro, as demais hipóteses concomitantes para a devida concessão.
OBSERVAR

Quanto ao pagamento do adicional ou à indenização de que trata o artigo 150 do Estatuto dos Servidores, dado o conteúdo orçamentário-financeiro da despesa que os envolve, a efetiva contabilização ficará adstrita a janeiro de 2022, sem qualquer efeito retroativo, podendo o Executivo, em respeito ao orçamento vigente e à Lei de Responsabilidade Fiscal, adotar medidas que definam a forma de pagamento ante o número de servidores alcançados pela decisão, bem como o volume de requerimentos atravessados no período. **OBSERVAR**

Dirimida a matéria em abstrato, volvendo-nos aos esclarecimentos vindicados pela Secretaria Municipal de Administração é possível alinhar as seguintes respostas.

1. Os servidores que estiveram afastados por um período superior a 180 dias em virtude da situação de emergência em saúde pública da COVID 19, por força dos Decretos Municipais, terão este período suspenso para a contagem de tempo para aquisição do adicional por tempo de serviço e licença-prêmio, conforme dispõe o artigo 93, §1º, e art. 150, §2º, da LCM 204//2015, respectivamente?

Resposta: Não. É importante se ter em mente que a dispensa do trabalho presencial para muitos servidores enquadrados como “grupo de risco” durante a pandemia da COVID-19 não pode e nem deve ser interpretada com a mesma natureza jurídica da licença para tratamento de saúde de que cuida o artigo 135 do Estatuto dos Servidores. São hipóteses de afastamento totalmente distintas.

Bom esclarecer que, no contexto das medidas mitigadoras do coronavírus e a fim de evitar agravos à saúde, as pessoas com as comorbidades taxativamente previstas nos decretos municipais seguiam o Protocolo de Manejo Clínico expedido pelo Ministério da Saúde. Logo não cabia aos entes elastecer ou diminuir o rol do grupo informado.

A título de exemplo, algumas doenças, tais como a hipertensão, em tese, não seriam motivo para concessão de licença de 180 dias ou mais. Contudo, no entender do Ministério da Saúde, os portadores desta enfermidade tinham maiores riscos ligados à mortalidade por Sars-Cov-2, pelo que se recomendava o afastamento.

Sendo assim, tem-se que os servidores tidos como “grupo de risco”, afastados em razão dos decretos municipais publicados à época, desde que satisfeitos os demais pressupostos para a concessão do quinquênio e direitos



correlatos, terão o tempo computado para todos os efeitos legais, ficando, por óbvio, o financeiro reservado a 1º de janeiro de 2022.

2. Qual tratamento deverá ser dispensado aos servidores que tiveram a opção de retornar às atividades conforme Decreto COVID-19, por meio de assinatura de termo de responsabilidade, porém optaram por não retornar?

Resposta: Os servidores que optaram por manter o afastamento, se eximindo de lavrar o Termo de Responsabilidade constante no Anexo II do Decreto nº 11.166, de 26 de maio de 2020 e alterações subsequentes, não podem nem devem amargar o prejuízo do cômputo do tempo para o quinquênio, eis que a mesma normativa abriu o precedente para retorno ao trabalho e deixou, no auge da pandemia, à conta e risco do servidor reassumir suas atividades laborais. Todavia, o artigo 1º de tal norma vedava o trabalho presencial.

Desta forma, a melhor interpretação a se extrair do sobredito Decreto é aquela que beneficia o servidor e não o expõe aos efeitos do Sars-Cov-2. O não retorno ao trabalho foi uma opção legalmente ofertada, não devendo este ser penalizado com eventual inabilitação ao tempo do aquisitivo.

3. Considerando a interpretação atual, a LC 173/2020 suspendeu a contagem de tempo e o pagamento dos quinquênios, retornando-os a partir de 01/01/2022, à exceção dos profissionais de saúde e segurança pública, que tiveram o direito reconhecido através da LC 191/2022. Assim, caso esta Procuradoria opine pela aplicação do entendimento do TCE/MG, a contagem de tempo ora suspensa, retornaria, ficando congelados, tão somente, os efeitos financeiros decorrentes da aquisição de quinquênios e licenças prêmio até 31/12/2021?

Resposta: o presente parecer é cristalino e repetitivo ao enfatizar que a reconsideração pesará sobre o restabelecimento da contagem do período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 para cômputo do tempo de serviço, reservando a questão de pagamento de valores para o exercício financeiro e orçamentário de 1º de janeiro de 2022.

- 3.1 Exemplo 1: Em maio de 2020, servidor que teria 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses de efetivo exercício, "paralisaria" a sua contagem de tempo, e a partir de janeiro/2022, ao ser retomada a contagem, ele esperaria mais 6 meses, ou seja, completaria 5 anos em julho/2022. Com a nova interpretação trazida pelo TCE/MG, a situação hipotética apresentada seria: suspensão somente do pagamento, ou seja, continuaria contando

o tempo, e a partir de janeiro de 2022, voltariam os pagamentos, sem considerar os valores retroativos.

Resposta: Nessa situação hipotética, aquele servidor que dependia do período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 para implemento do tempo aquisitivo terá o direito à contagem restabelecida a partir de maio de 2020. Contudo, repise-se, o pagamento da indenização e consectários legais ficarão reservados a 1º de janeiro de 2022, sem retroagir os efeitos.

3.2 Exemplo 2: Servidor em julho/2021 completou 5 anos de efetivo exercício e em tese, teria o direito de receber o percentual de quinquênio, porém, não o recebeu devido ao congelamento imposto pela LC 173/2020, então deveria estar recebendo este percentual, a partir de janeiro/2022.

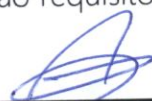
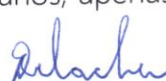
Resposta: Nessa situação hipotética, o servidor tem direito ao percentual de que trata o *caput* do artigo 93 do Estatuto. Porém, em respeito à restrição orçamentária e financeira estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ADIs 6447, 6525, 6442 e 6450, que decidiu pela constitucionalidade da LC nº 173/2020, os efeitos financeiros do adicional incorporado serão contabilizados a partir de 1º de janeiro de 2022, sem retroagir. Destaca-se que a mesma regra de pagamento vale para o servidor que fez a opção pela licença em espécie, na forma do artigo 150 do Estatuto, cujo pagamento não retroagirá à data do requerimento.

4. A contagem de tempo e o pagamento terão efeitos retroativos à data de suspensão, isto é, deverão ser feitas as contagens de tempo desde maio/2020 e o levantamento dos pagamentos retroativos?

Resposta: Essa questão é claramente pontuada no corpo do parecer. Existe uma fronteira estabelecida entre conceder (voltar a contar) o período do congelamento e os efeitos financeiros do adicional, que só serão contabilizados a partir de 1º de janeiro de 2022, sem retroagir.

CONCLUSÃO

Nesse contexto, restrita aos aspectos jurídico-formais, essa Procuradoria enfatiza que as orientações jurídicas tombadas nesse Parecer, a responder à consulta trazida pelo Departamento de Recursos Humanos, se restringem ao cômputo do tempo de serviço do período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, alcançando os casos em concreto existentes na rotina de recursos humanos, apenas quanto ao requisito



legal de contagem do tempo, devendo o mencionado Departamento proceder com as análises dos demais pressupostos para a efetiva concessão do adicional.

Somos do entendimento ainda de que, respeitadas as restrições orçamentárias e financeiras, conforme consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, com vistas a preservar o direito patrimonial dos servidores resguardados no artigo 39 da Constituição Federal, a contagem do tempo de serviço congelada no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 deve ser restabelecida e, satisfeitas as demais hipóteses para a devida concessão, o tempo de serviço dos servidores efetivos deve ser incorporado, na forma do artigo 93 da Lei Complementar 204/2015.

Por fim, entendemos que a possibilidade de contabilização do mencionado período não implica em pagamento de valores retroativos, de modo que os efeitos financeiros desta contagem de tempo, como já dito, só serão percebidos a partir de 01/01/2022, podendo o Poder Executivo Municipal, em respeito ao orçamento vigente e à Lei de Responsabilidade Fiscal, adotar medidas que definam a forma de pagamento ante o número de servidores alcançados pela decisão, bem como o volume de requerimentos atravessados no período.


É o parecer.

Governador Valadares, 09 de agosto de 2023.



Priscila Coelho Erlacher

Procuradora-Geral do Município
OAB/MG 172.551



Samuel de Freitas Costa

Subprocurador Consultivo do Município
OAB/MG 175.758