



PROCESSO N.º: 16.560-3/2020 (APENSOS n.º 18.143-9/2020 – n.º 21.027-7/2020 – n.º 21.217-2/2020)

ASSUNTO: CONSULTA

PRINCIPAL: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAÃ DO NORTE

CONSULENTE: RUBENS ROBERTO ROSA – Prefeito Municipal

ADVOGADO: NÃO CONSTA

RELATOR: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DO VOTO

I. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, cumpre assinalar que a presente Consulta foi formulada por autoridade legítima, uma vez que Prefeito de Nova Canaã do Norte, cuja legitimidade está prevista no artigo 233, inciso II, alínea “a”, do RITCE/MT¹.

Ademais, foi formulada em tese, de forma objetiva, conforme menção aos dispositivos aplicáveis, consubstanciada na discussão quanto à concessão de progressão e promoção funcional aos servidores públicos diante da superveniência da Lei Complementar n.º 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, o que evidencia ser a matéria de competência deste Tribunal.

Assim, preenchidos os requisitos de admissibilidade exigidos no artigo 232² da Resolução Normativa n.º 14/2007, conheço desta Consulta.

1 Art. 233. Estão legitimados a formular consulta:

II. No âmbito municipal:

a) O Prefeito; [...]

2 Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I. Ser formulada por autoridade legítima;

II. Ser formulada em tese;

III. Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.





II. DO MÉRITO

Em análise aos termos da Consulta apresentada e seus apensos, depreende-se que o cerne da questão a ser enfrentada nestes autos refere-se à concessão de progressão e promoção funcional no contexto da crise sanitária causada pelo Covid-19, especialmente diante da superveniência da Lei Complementar n.º 173/2020, que impôs novas diretrizes à Administração Pública, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

Antes da incursão no mérito do debate jurídico envolto neste processo, como premissa para a adequada definição da tese a ser fixada, convém retomar os aspectos conceituais atinentes à progressão e à promoção dos servidores públicos no âmbito de suas carreiras.

José dos Santos Carvalho Filho elucida que “*na promoção, o servidor é alçado de cargo integrante de uma classe para cargo de outra (melhoria vertical)*”, enquanto “*na progressão o servidor permanece no mesmo cargo, mas dentro dele percorre um ‘iter’ funcional, normalmente simbolizado por índices ou padrões, em que a melhoria vai sendo materializada por elevação nos vencimentos (melhoria horizontal)*”³.

Conforme se nota, trata-se de institutos próprios do sistema de organização em carreira, que consiste no “*agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço*”⁴.

É nesse trilhar que o artigo 39, da Constituição Federal, em sua redação original, prevê que os entes federados são responsáveis por instituírem plano de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo (e-book). 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 727.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 727.





Segundo a normativa constitucional, os vencimentos e demais componentes do sistema remuneratório deverão observar a natureza, o grau de responsabilidade, complexidade e as particularidades dos cargos componentes de cada carreira, além dos requisitos para a investidura.

Oportuna a sua transcrição:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. [\(Vide ADIN nº 2.135-4\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Assim, as progressões e promoções funcionais decorrem do próprio modelo adotado pelo legislador constituinte, apresentando, em comum, a característica de conferirem melhorias aos servidores integrantes dos quadros da Administração, investidos em cargos efetivos.

Como bem pontuado pela Consultoria Técnica, invariavelmente implicam em acréscimos remuneratórios, na medida em que o servidor avança para a posição superior do escalonamento estabelecido pelo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS).

Ocorre que, diante das circunstâncias atípicas geradas pela crise sanitária que se instalou no exercício de 2020, surgiram questionamentos acerca da possibilidade ou não da concessão desses benefícios, haja vista as repercussões experimentadas na seara jurídica.





Visando assegurar o reequilíbrio financeiro dos entes federados, a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que se destinou a regulamentar a prestação de auxílio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o combate à pandemia.

Paralelamente, promoveu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo novas restrições e vedações direcionadas ao controle de despesas obrigatórias, principalmente em relação aos gastos de pessoal e encargos sociais⁵.

Em outros termos, depreende-se que se encontram imbuídos na Lei Complementar em comento dois objetivos centrais, quais sejam, o fortalecimento do pacto federativo e o equilíbrio financeiro das contas públicas por meio do contingenciamento de gastos.

A nova disposição legislativa balizou as medidas relativas às finanças públicas em casos de calamidade reconhecida pelo Poder Legislativo, em atenção ao que estabelece o artigo 65, da Lei Complementar n.º 101/2000, que trata dos períodos de excepcionalidade.

Com fundamento no artigo supramencionado, em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n.º 6, o qual reconheceu o estado calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da Mensagem do Presidente da República n.º 93, de 18 de março de 2020, em razão da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso editou a Resolução n.º 6.728, de 27 de maio de 2020, reconhecendo o estado de calamidade no âmbito da Administração Pública Estadual, em consonância com o Decreto n.º 424/2020, expedido pelo Chefe do Poder Executivo.

5 BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota Informativa n.º 21/2020. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaInformativa21LeiComplementarn173_2020_principaismedidasevetos.pdf>.9





Do mesmo modo, o estado de calamidade foi reconhecido em diversos Municípios.

Foi neste cenário que o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus estabeleceu restrições aos entes federados, em contrapartida aos benefícios e ao auxílio financeiro concedido, atentando para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme exposto em linhas anteriores.

Para o exame desta Consulta, que versa especificamente sobre a concessão de progressões e promoções aos servidores públicos, ganham relevância as normas proibitivas dispostas no artigo 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar n.º 173/2020, as quais transcrevo:

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; [...]

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.

A questão medular destes autos consiste em definir se as progressões e promoções funcionais encontram-se abarcadas pelas restrições previstas no artigo 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar n.º 173/2020.

Como acertadamente pontuou a Consultoria Técnica, a resolução do embate deve ter como ponto de partida o fato de que os dispositivos contêm normas de





exceção, por período determinado. Portanto, devem ser objetos de interpretação restritiva, observando os exatos limites estabelecidos pelo legislador.

Acerca desse tipo de interpretação, Tercio Sampaio Ferraz Junior, ao dissertar sobre dogmática jurídica em seu ensaio Introdução ao Estudo do Direito, ponderou: "*recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. O mesmo se diga para as normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva*"⁶.

Se de um lado não remanescem dúvidas quanto à natureza excepcional do artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173/2020, de outro nota-se que os incisos anteriormente destacados não fazem qualquer menção expressa aos institutos das progressões e promoções funcionais.

Não se trata de omissão, mas sim de escolha legislativa. O legislador, no exercício da sua atividade típica, optou por não incluir naquelas restrições a progressão e a promoção dos servidores públicos, que constituem instrumentos próprios da previsão constitucional de organização dos cargos em carreira, consoante exposto nas linhas preliminares deste voto.

A conclusão torna-se ainda mais evidente e irrefutável a partir dos acontecimentos verificados no decorrer do processo legislativo, circunstâncias oportunamente destacadas no parecer técnico e no parecer ministerial lançados nestes autos.

No relatório apresentado pelo Senador Davi Alcolumbre, então Relator do Projeto de Lei Complementar n.º 039/2020, a redação do artigo 8º, inciso IX, contava com proibição expressa no sentido de não se admitir, durante o período preestabelecido, a contagem do tempo para fins de concessão de promoções e progressões.

⁶ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 269.





Era a redação:

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

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário 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;

Não obstante, após inúmeras emendas, o texto substitutivo suprimiu a menção às promoções e progressões, que foram excluídas do âmbito de aplicação da norma, conforme trecho do Parecer n.º 27/2020, subscrito pelo Relator do Projeto no Senado, o qual destaca expressamente a intenção de preservar tais institutos aos ocupantes de cargos estruturados em carreira.

Tanto é assim que a redação aprovada e posteriormente sancionada pelo Presidente da República, a qual se encontra vigente, não faz qualquer referência à promoção ou progressão funcional. Dessa forma, é patente a deliberação no sentido de que essas não se incluem entre as restrições legais, caso contrário a redação anterior teria sido mantida.

Imerso nesse cenário, não pode o intérprete pretender estabelecer vedações que foram cassadas de forma proposital pelo legislador, legítimo representante do povo, nos termos da Constituição Federal. Neste caso, utilizar-se de interpretação extensiva para incluir novas proibições seria admitir conclusões *contra legem*.

Sob a mesma ótica, não cabe ao aplicador da norma funcionar, ordinariamente, como legislador positivo.

Como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, o Ministério da Economia, por meio da Coordenação de Gestão de Cargos e Carreiras, editou a Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME, com a finalidade de analisar a aplicabilidade das





iniciativas do Programa Federativo de Enfretamento ao Coronavírus quanto às matérias de competência do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas.

Em observância aos estritos termos da lei, ficou consignado no documento o entendimento segundo o qual as progressões e promoções não se enquadram nas vedações dos incisos I e IX do artigo 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, na medida em que tratam de *"formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos"*.

Outro não foi o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, no bojo do Acórdão n.º 921/2020 de Relatoria do Conselheiro Ronaldo Chadid, bem como pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná na Nota Técnica n.º 09/2020, cujas ementas foram parcialmente colacionadas nestes autos pela Consultoria Técnica.

Portanto, infere-se que não há impedimento à concessão de promoção e progressão aos servidores públicos, podendo ser computado o período de 27 de maio de 2020, data em que a Lei Complementar n.º 173/2020 entrou em vigor, a 31 de dezembro de 2021, termo final de que trata o *caput* do seu artigo 8º.

Desse modo, acertada a conclusão da Consultoria Técnica, posteriormente acolhida pelo *Parquet* de Contas.

Não obstante, reputo importante observar que a intenção do legislador foi manter incólume o direito dos servidores à progressão/promoção funcional, resguardado por lei anterior ao estado de calamidade. No entanto, tal conclusão não autoriza o ente a promover alterações na estrutura de carreira que impliquem em aumento de despesa, situação que não se confunde com a mera concessão do benefício já previsto legalmente.





Isso porque o artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173/2020, deve ser compreendido em sua completude e, em seu inciso III, é expresso no sentido de que, até 31 de dezembro de 2021, os entes federados afetados pela calamidade ficam proibidos de alterar estrutura de carreira que acarrete em aumento de despesa.

Nesse sentido, o Item "3" da Nota Técnica n.º 09/2020, da Coordenadoria-Geral de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, traz importante ressalva:

No tocante aos limites temporais estabelecidos na LC n.º 173/2020, o inciso III do artigo 8º proíbe a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa. De tal sorte, enquanto vigente a norma em comento, os entes políticos não podem promover modificações nas respectivas carreiras que importem aumento de despesa, ou seja, eventuais alterações legislativas no “sistema de progressões e/ou promoções” não poderão ser levadas a efeito se resultarem em aumento de despesa. (grifos nossos)

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso Sul, ao se posicionar acerca da matéria, de forma cautelosa firmou o entendimento de que progressões e promoções, decorrentes de leis anteriores ao estado de calamidade, poderão ser levadas a efeito, desde que não alcançadas pelas disposições dos demais incisos do artigo 8º.

As observações extraídas pelas referidas Corte de Contas refletem o princípio legalidade, mencionado no parecer técnico constante destes autos. Por imperativo constitucional, *"o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum"*⁷.

À vista disso, entendo adequado e prudente consignar expressamente que a concessão de progressão e promoção funcional, embora não vedada pelos incisos I e IX do artigo 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, não pode incorrer em afronta aos demais ditames legais.

7 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 93.





Desse modo, harmonizo com a proposta de redação sugerida pela Consultoria Técnica, realizando, contudo, acréscimo quanto ao ponto sopesado anteriormente.

Por essas razões, proponho a seguinte redação para a tese prejudgada:

Resolução de Consulta ___/2020. Lei Complementar Federal (LC) 173, de 28/05/2020. Programada 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 n.º 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 (artigo 8º, da Lei Complementar n.º 173/2020, c/c artigo 37, da Constituição Federal).

2) Nos termos do artigo 8º, inciso III, da Lei Complementar n.º 173/2020, nos entes federados afetados pela calamidade pública, não serão admitidas alterações na estrutura de carreira e, assim, no sistema de progressões e promoções funcionais que importem em aumento de despesa.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **acolho parcialmente** o Pareceres Ministeriais n.º **5.786/2020** e n.º **6.551/2020**, subscritos pelo Procurador-Geral de Contas **Alisson Carvalho de Alencar**, e de acordo com a competência estabelecida no artigo 236, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, e **voto** no sentido de:

I) **Conhecer** desta Consulta, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 232 e 233 da Resolução Normativa n.º 14/2007 c/c artigo 48 da Lei Complementar n.º 269/2007;





II) Aprovar Resolução de Consulta, acerca da concessão de progressão e promoção funcional aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo estruturado em carreira, no contexto do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, com a redação que ora submeto a este Egrégio Plenário:

Resolução de Consulta ___/2020. 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 n.º 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.

2) Nos termos do artigo 8º, inciso III, da Lei Complementar n.º 173/2020, nos entes federados afetados pela calamidade pública, não serão admitidas alterações na estrutura de carreira e, assim, no sistema de progressões e promoções funcionais que importem em aumento de despesa, no período preestabelecido.

Voto, por fim, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É o como voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, em 17 de fevereiro de 2021.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁸

Conselheiro Interino

(Portaria 015/2020, DOC TCE/MT de 19/02/2020)

⁸ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006

