Voto do Relator 03012/2021-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04854/2020-7
Classificação: Consulta
Setor: GAC - Sérgio Borges - Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges
Criação: 22/06/2021 17:26
UGs: PGE - Procuradoria Geral do Estado, SEGER - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
Relator: Sérgio Manoel Nader Borges
Consulente: RODRIGO FRANCISCO DE PAULA, CHARLES DIAS DE ALMEIDA

CONSULTA – ACOMPANHAR ENTENDIMENTO CONSTANTE NA INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA 15/2021 – O ART. 8º, IX, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 NÃO IMPEDE A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO ENTRE 28/05/2020 E 31/12/2021 PARA COMPOSIÇÃO DE INTERSTÍCIO MÍNIMO EXIGIDO PARA PROMOÇÃO E PROGRESSÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS CUJO ÚNICO REQUISITO PARA PROMOÇÃO OU PROGRESSÃO SEJA O TEMPO DE SERVIÇO - ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I - RELATÓRIO

Tenho sob exame **Consulta** formulada pelos senhores Charles Dias de Almeida, Secretário de Estado de Recursos Humanos, e Rodrigo Francisco de Paula, Procurador-Geral do Estado, acerca do seguinte quesito:

> O art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 impede a contagem de tempo de serviço entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para a composição de interstício mínimo exigido para a promoção ou progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para a promoção/progressão seja o tempo de serviço?

Através do Despacho 38107-2020, proferi juízo de admissibilidade pelo **conhecimento** da presente consulta, eis que atendidos os respectivos requisitos, encaminhando os autos, posteriormente, ao NJS - Núcleo de Jurisprudência e Súmula para a verificação acerca da existência de súmulas de jurisprudência, prejulgados ou decisões reiteradas desta Corte de Contas que abordassem o tema/objeto da consulta, com arrimo no art. 445, III do RITCEES.

Em resposta, manifestou-se o Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência ETJURISP n. 43/2020**, informando sobre a **inexistência** de deliberação deste Tribunal acerca do tema objeto da consulta.

Conforme termos regimentais, os autos seguiram para análise e instrução pelo Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que se manifestou por meio da **Instrução Técnica de Consulta 15-2021**, cuja conclusão se transcreve:

> **IV – CONCLUSÃO**
> **IV.1** - Por todo o exposto, opina-se por **CONHECER** a consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:
>
> **O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para promoção ou progressão seja o tempo de serviço.**

O feito foi então remetido ao Ministério Público de Contas, ocasião em que proferiu o Parecer de n. 2565-2021, anuindo *in totum* aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Consulta 15/2021.

Por fim, vieram os autos a este Gabinete para elaboração de Voto.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 62510-6451F-314B0

A dúvida trazida à apreciação deste Tribunal de Contas diz respeito sobre a possibilidade da contagem de tempo entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para concessão de progressão e promoção, quando o único requisito para eles for o tempo de serviço, à luz do que prescreve o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, isto é, se o referido artigo impediria a contagem de tempo de serviço entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para a composição de interstício mínimo exigido para a promoção ou progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para a promoção/progressão seja o tempo de serviço.

Da análise do presente quesito, colhe-se da leitura da peça técnica as seguintes conclusões:

> Por todo o exposto, **verifica-se que o art. 8º, IX, LC 173/2020, permite as progressões e promoções que ocorrem exclusivamente pela aquisição de tempo de serviço, de modo que o interstício nela mencionado não prejudica o cômputo para essas formas de ascensão na carreira.**
> **IV – CONCLUSÃO**
> **IV.1** - Por todo o exposto, opina-se por **CONHECER** a consulta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:
> **O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 <u>não</u> impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para promoção ou progressão seja o tempo de serviço.**

Do exposto, e sem a necessidade de maiores observações, firmo convicção em consonância com o entendimento técnico e ministerial exposados, no sentido de que a resposta a presente consulta seja formulada nos exatos termos propostos pela Instrução Técnica de Consulta 15/2021**,** já mencionada acima.

Ademais, **advirto que a fundamentação deduzida na peça técnica *supra* integra este Voto independentemente de transcrição.**

Por fim, e apenas como forma de se enfatizar e elucidar o entendimento adotado, entendo pertinente a transcrição de certo trecho da Instrução Técnica de Consulta 15/2021. Neste sentido, vejamos:

> (...)
> **<u>vale registrar que o entendimento ora sustentado por este NRC encontra respaldo em julgados de outros Tribunais de Contas</u>**. O TCE-PR e o TCE-

MS admitem expressamente as duas formas de progressão e promoção, i.e., por antiguidade e por merecimento, como se confere das transcrições abaixo:

TCE-PR Nota Técnica 09/2020, de 28/08/2020

NOTA TÉCNICA nº 9/2020 – CGF/TCE-PR

Dispõe sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as disposições da LC n° 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19.

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 n° 2316/2020-GP, emitido nos autos n° 38365-7/20, externa seu posicionamento sobre a possibilidade de concessão de progressões e/ou promoções funcionais, tendo em vista as disposições da LC n° 173/2020, no contexto da pandemia da COVID-19, nos seguintes termos:

1. Nos termos do Despacho n° 749/20 (autos n° 38365-7/20), **não há vedação na LC n° 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 n° 6/2020 do Congresso Nacional e a LC n° 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)**.

2. Considera-se, para fins desta nota técnica, progressão e/ou promoção:

• por qualificação ou titulação: aquela que decorre da realização de cursos de aperfeiçoamento acadêmico ou profissional realizados pelos potenciais beneficiários, atendidos os requisitos específicos da legislação em relação à qual se refere;

• por mérito: a decorrente da obtenção de resultado mínimo satisfatório em avaliação quanto ao desempenho nos termos da respectiva legislação;

• por antiguidade: é decorrente do transcurso de determinado tempo, observadas eventuais condicionantes que sejam exigidas concomitantemente.

2.1 Invariavelmente as progressões e/ou promoções implicam acréscimo remuneratório resultante de reposicionamento em nível, classe, referência, categoria, etc. – avanço ou passagem para a posição superior no escalonamento previsto na norma – distinto do até então ocupado pelo servidor. Nesses casos, o acréscimo remuneratório se dá no vencimento inerente ao cargo/carreira do servidor, ou seja, está nele embutido.

3. No tocante aos limites temporais estabelecidos na LC n° 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.

4. Por outro lado, a concessão de progressões e/ou promoções cuja previsão legislativa já era vigente na data de decretação da calamidade pública decorrente da Covid-19 – Decreto Legislativo n° 03/2020 do Congresso Nacional e LC n° 173/2020 –, mesmo que implique acréscimo remuneratório, não sofrem qualquer restrição quanto à sua eficácia e aplicabilidade frente ao contido na LC n° 173/2020.

TCE-MS

PARECER - C - PAC00 - 3/2020

PERGUNTA a. 1: **A Lei Complementar Federal n° 173, de 2020, veda a concessão de promoção <u>por antiguidade</u> e por merecimento** durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?

RESPOSTA: **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 8.°, da referida lei.

[...]

Sobre esse ponto, cremos que o melhor entendimento induz à conclusão de que 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 8.°, da referida lei.

O mesmo raciocínio se aplica às espécies de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação, uma vez que não se enquadram como criação de despesa obrigatória de continuado; não encontrando, dessa forma, óbice a partir desta lei complementar. O que se não se admite, é bom que fique claro, é a contagem do tempo de trabalho – desde a promulgação da lei até a data de 31 de dezembro de 2021 – como período aquisitivo necessário exclusivamente para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais instrumentos análogos que acarretem despesa com pessoal decorrente de determinado tempo de serviço.

Dessa forma, a respeito do questionamento seguinte, que nos indaga a respeito da possibilidade de concessão de progressão funcional no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, a mesma conclusão serve de fundamento para responder que não há na lei vedação que impeça tal concessão.

Outros Tribunais de Contas, como será abaixo demonstrado, consideraram as progressões e promoções válidas, sem contudo distinguir ou mencionar as por antiguidade das por merecimento. Possivelmente, isso ocorreu, como foi o caso deste TCE-ES no Parecer em Consulta 17/2020, por essa diferenciação não ter sido objeto do questionamento, bem como porque as regulações sobre os institutos são bastante diversas nos órgãos e entidades administrativos, o que torna inviável, sobretudo no âmbito de consultas, por seu caráter geral, analisar legislações específicas de cada carreira, de cada ente. Com esse teor indistinto, apontam-se os seguintes arestos de outras Cortes de Contas:

TC-DF

DECISÃO Nº 3715/2020 – 02/09/2020

4) relativamente ao inciso IX do artigo 8° da LC n° 173/2020:

d) **estão permitidas as concessões de progressões e promoções**, uma vez que esses institutos não se equivalem aos outros quatro mencionados no dispositivo (anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio);

TCE-RS

NOTA TÉCNICA Nº 03/2020

Promoções e Progressões na Carreira

Outra importante ressalva, alertada, já de plano, justamente por se tratar de uma das indagações mais recorrentes dentre as inovações feitas pela LC nº 173/2020, relativamente à previsão do inciso IX do art. 8º, que veda a contagem de tempo para concessão de vantagens temporais, diz com alguns entendimentos de que a proibição também envolve a concessão de promoções e progressões.

Não é, porém, o que de fato ocorre. E, para tal conclusão, não são necessários maiores exercícios de hermenêutica, neste específico, ao menos, visto que o exame do próprio processo legislativo indica sua correta exegese, como se demonstra pelo detalhamento da evolução do texto dessa norma nos relatórios de autoria do Senador Davi Alcolumbre, responsável pela apresentação do PLP 39/2020 no Senado Federal, *in verbis*:

[...]

Forçoso concluir, portanto, diante da lógica expressa e evolução histórica do

processo legislativo da Lei nº 173/2020, que **a vedação não se aplica às promoções e progressões, dada a exclusão dessa vantagens do texto legal inicialmente proposto**.

Por fim, é preciso registrar que há decisões de outros TCs que apenas admitem as promoções e progressões por merecimento. No entanto, elas não conduzem à mudança da conclusão ora defendida. Isso se deve a dois motivos: 1) ao fato de as perguntas da consulta terem limitado a essas espécies de ascensão ou de isso ser um pressuposto fático das progressões e promoções, que é o caso do TCE-SP e TCE-CE, respectivamente; e 2) por não terem sido enfrentados todos os pontos aqui aventados, que é o caso do TCE-GO. Confiram-se esses julgados:

TCE-SP

Parecer 18592/989/20

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

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

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

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

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

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

TCE-CE

NOTA TÉCNICA – SECEX Nº 01, DE 5 DE MARÇO DE 2021

6. Existe vedação quanto à progressão de classe e de nível a servidores efetivos no período impeditivo da Lei Complementar Federal nº 173/2020?

Não, em que pese a previsão do inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020, que proíbe, até 31 de dezembro de 2021, a contagem desse 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.

De acordo com o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da LC nº 173/2020, **as progressões e promoções não estariam enquadradas nas vedações apresentadas em tais dispositivos, <u>uma vez que</u> se tratam de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que <u>envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos</u>**.

TCE-GO

ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00018/2020

2. Responde-se ao Consulente o seguinte: Q.1. R: **As progressões, promoções funcionais**, incentivos à qualificação e retribuição por titulação **podem continuar sendo concedidas aos servidores municipais por portaria, desde que assentadas em critérios de mérito e em requisitos**

técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais, com a obrigatória comprovação de certificação ou titulação para a abertura de procedimento administrativo para a respectiva concessão, devendo tais direitos subjetivos encontrarem-se 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;

Q.2. R: **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;

Q.3 R: **Para efeito de concessão de promoção e/ou progressão funcional**, cujos critérios estejam definidos em lei em sentido estrito com vigência anterior à calamidade pública ocasionada pela pandemia decorrente da COVID-19, conforme interpretação dada ao art. 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, **tem-se que: a) o interstício poderá ser completado no período estipulado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020**, qual seja: de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, **se juntamente com o transcurso temporal, a legislação municipal trouxer outros critérios, tais como: o alcance de determinada meta de desempenho, obtenção de titulação etc., e o servidor lograr preenchê-los adequadamente**; b) se a legislação municipal de regência elencar como critério para a concessão de progressão funcional/promoção unicamente o transcurso do tempo, referido direito não poderá ser concedido durante o estado de calamidade estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, qual seja: de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021; c) nos casos em que o direito do servidor tenha sido adquirido anteriormente ao dia 28/05/2020, independentemente dos critérios exigidos na legislação municipal (unicamente o transcurso do tempo ou outros critérios, como o alcance de determinada meta de desempenho, obtenção de titulação etc.), impõe-se a concessão de promoção e/ou progressão funcional dentro do período de pandemia do Coronavírus regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, qual seja: de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, por força do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que estabelece: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Como se verifica das decisões do TCE-SP e do TCE-CE, não é tratada a diferença entre as duas formas de promoção e progressão, partindo-se do pressuposto de que as progressões e promoções se baseiam no merecimento. Assim, não foi tratado o caso de a ascensão ser apenas por antiguidade, de modo que esses julgados não servem como base para a resposta ora buscada. Pelo mesmo motivo também não serve de parâmetro a Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME do Ministério da Economia. Já no caso do TCE-GO, verifica-se que a fundamentação daquela Corte não tratou de todos os pontos aqui trazidos, sendo, por isso, insuficiente para se alterar a conclusão ora defendida.

Ante todo o exposto, aquiescendo com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **CONHECER** da presente consulta;

2. **NO MÉRITO**, respondê-la nos exatos termos da Instrução Técnica de Consulta 15/2021, em síntese, nos seguintes termos:

   > **O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 <u>não</u> impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para promoção ou progressão seja o tempo de serviço.**

3. **ENCAMINHAR** aos consulentes cópia do Voto do Relator, bem como da Instrução Técnica de Consulta 15/2021;

4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

GBG

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 62510-6451F-314B0