

Rodrigo Lara: A Lei Complementar 173/2020

A Lei Complementar nº 173/2020 foi editada com o objetivo de instituir uma espécie de "regime fiscal provisório" para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e da restrição ao crescimento das despesas públicas, especialmente as relacionadas à folha de pagamento



Nesse ponto, a referida lei complementar criou uma série de

restrições (artigo 8º), aplicáveis até 31 de dezembro de 2021, aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia. É o caso, por exemplo, da restrição ao aumento da remuneração dos agentes públicos, a alteração de estrutura de carreira, a admissão ou contratação de pessoal, a majoração de vantagens ou auxílios, a contagem de tempo como período aquisitivo para a concessão de adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio, entre outros.

Não obstante a constitucionalidade da referida lei esteja sendo discutida em diversas ações inconstitucionalidade, das quais se destaca, pela evolução de sua tramitação, a ADI 6.447-DF, é certo que muitos gestores públicos vêm manifestando uma série de dúvidas acerca da aplicação da novel legislação, sendo uma delas uma possível vedação à continuidade dos processos de progressão funcional dos agentes públicos, tendo em vista que tal medida gera impacto nas despesas com pessoal.

Isso porque o seu artigo 8º, I, veda a concessão *"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"*.

Por sua vez, o inciso IX — talvez o mais controverso dentre todos do artigo 8º — veda o cômputo do tempo, entre a publicação da Lei Complementar 173 e 31 de dezembro de 2021, *"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"*.



Como visto, tratam-se de medidas que objetivam a contenção de gastos com pessoal dos entes públicos que, muito embora compreensíveis diante do atual contexto de pandemia e depressão econômica, devem ser cuidadosamente interpretadas, a fim de se evitarem situações que, possivelmente, seriam revertidas pelo Poder Judiciário, implicando, a longo prazo, em maiores dispêndios de recursos públicos.

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.

Quanto ao primeiro argumento, nota-se que, em regra, a maioria dos diplomas legais que tratam de progressão funcional de servidores públicos foram editados anteriormente à declaração de calamidade pública, como é o caso, por exemplo, da Lei 10.593/2002, que, entre outros pontos, trata da progressão dos servidores das carreiras de auditores da Receita Federal e de auditores-fiscais do Trabalho.

Ora, uma vez que o próprio inciso I do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 ressalva os aumentos ou reajustes derivados de determinação legal anterior à calamidade pública, é possível concluir que a progressão funcional do servidor público, quando decorrente de legislação anterior à decretação da calamidade pública nacional, não foi objeto de vedação pela novel legislação, não havendo, por exemplo, impedimento à continuidade dos processos de avaliação de desempenho e da contagem dos interstícios mínimos para fins de progressão.

Por sua vez, quanto ao segundo argumento abordado acima, é certo que, como regra, os processos de progressão funcional dependem, além do critério puramente cronológico, também do atingimento de nota mínima pelo servidor em avaliação de desempenho individual [\[1\]](#).

Nesse ponto, nota-se que o inciso IX do supracitado artigo 8º também não obsta a manutenção dos processos de progressão funcional, visto que tal dispositivo tem como objetivo suspender a contagem de 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"*.

Assim, conforme explicado acima, uma vez que o tempo de serviço consiste tão somente em um dos critérios a ser considerado, é certo que a progressão funcional não decorre *"exclusivamente da aquisição de determinado tempo de serviço"*, inexistindo, portanto, qualquer vedação legal à sua continuidade no período compreendido entre a publicação da Lei Complementar 173/20 e 31 de dezembro de 2021.

Vale dizer que, embora, até o momento, o referido posicionamento não tenha sido objeto de análise pelo Poder Judiciário, já vem sendo adotado no âmbito da Administração Pública federal, consoante se extrai da Nota Técnica SEI 20581/2020 do Ministério da Economia [\[2\]](#) e do Parecer SEI 9357/2020 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [\[3\]](#).

Nesse contexto, observa-se que o artigo 8º da Lei Complementar 173/20 — em especial os incisos I, II, III, VI, VII e VIII — mostra-se, a nosso ver, muito mais dirigido ao legislador do que propriamente ao gestor público, na medida em que evidente sua intenção essencialmente prospectiva, ao vedar a criação de novas vantagens e benefícios, bem como a majoração de remuneração e reestruturação de carreiras que não tenham como base legislação anterior à calamidade pública. Foi essa, inclusive, a conclusão a que chegou a Procuradoria Federal em consulta formulada pela Universidade Federal de Goiás [4].
. Senão vejamos:

"Nesse sentido, a norma traz vedação dirigida ao legislador ordinário e as chefes de poderes, e não ao administrador público.

A partir dessas premissas é possível concluir que não há qualquer vedação para a concessão de promoções, progressões, retribuição por titulação ou qualquer outro benefício já previsto na legislação ordinária vigente no momento da publicação da LC 173.

*Com base nesse entendimento, é possível afirmar que as **vedações constantes dos incisos I, II, III, VI, VII e VIII estão dirigidas exclusivamente aos Entes Federativos, e não aos administradores, na aplicação do ordenamento jurídico vigente**". (grifos do autor)*

Não obstante o entendimento acima, tendo em vista que a questão já foi objeto de ação de inconstitucionalidade, resta esperarmos a posição do Supremo Tribunal Federal acerca da correta interpretação do dispositivo legal analisado.

[1] Nesse sentido, prevê a Lei 10.593/2002, em seu artigo 4º, §4º, inciso I, em sua redação dada pela Lei 13.464/2017:

"Artigo 4º — O desenvolvimento do servidor nas carreiras de que trata esta Lei ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

§4º. Os critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento nos cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal, observados os seguintes requisitos:

I — Para fins de progressão funcional:

a) Cumprir o interstício de 12 (doze) meses de efetivo exercício em cada padrão.

b) Atingir percentual mínimo na avaliação de desempenho individual, nos termos de ato do Poder Executivo federal

[2] Disponível em:

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/893789/PEDIDO_Nota%20Tcn%202020%20-%20SEI_ME%208310399%20-%20com%20destaques.pdf



. Acesso em 22/7/2020 às 16h25.

[3] Disponível em:

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/893789/RESPOSTA_RECURSOS/1.pdf. Acesso em 22/7/2020 às 16h40.

[4] Disponível em:

https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/64/o/NOTA_DAP_PROPESSOAS_UFG.pdf?1591637101

. Acesso em 23/7/2020 às 14h39.