



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER-C - PAC00 - 12/2021

PROCESSO TC/MS : TC/4621/2021
PROTOCOLO : 2101541
TIPO DE PROCESSO : CONSULTA
ÓRGÃOS : 1. ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
2. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL
3. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL
4. MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL
5. DEFENSORA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL
CONSULENTES : 1. REINALDO AZAMBUJA SILVA - GOVERNADOR DO ESTADO
2. PAULO JOSÉ ARAÚJO CORRÊA - PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
3. PASCHOAL CARMELLO LEANDRO - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
4. ALEXANDRE MAGNO BENITES DE LACERDA - PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA
5. VALDIRENE GAETANI FARIA - DEFENSORA PÚBLICA GERAL
RELATOR : CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: CONSULTA – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 – PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19) – ARTIGO 8º – PROIBIÇÕES – PERÍODO DEFESO – 28 DE MAIO DE 2020 A 31 DE DEZEMBRO DE 2021 – ATOS NÃO ALCANÇADOS PELAS PROIBIÇÕES – ATOS LEGAIS DE CRIAÇÃO DE CARGOS EMPREGOS FUNÇÕES E ALTERAÇÕES NAS CARREIRAS QUE NÃO ACARRETAM AUMENTO DE DESPESA A SER PAGA NO PERÍODO – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE SUPLEMENTAR DOS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO – ADEQUAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO POR DETERMINAÇÃO LEGAL ANTERIOR À CALAMIDADE – NECESSÁRIA SIMETRIA ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO E A MAGISTRATURA NACIONAL – MEMBRO DE PODER OU SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – CONTAGEM DE TEMPO NO PERÍODO DEFESO PARA CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO POR ASSIDUIDADE – POSSIBILIDADE ATRELADA AO NÃO AUMENTO DE DESPESA A SER PAGA NO PERÍODO.

1. É possível a concretização de atos legais de criação de cargos, empregos, funções e alterações nas carreiras durante o interstício proibitivo a que se refere a Lei Complementar n. 173/2020 – 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 –, desde que não acarrete aumento de despesa a ser paga no período.

2. Diante da disposição contida no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, à luz do ato normativo exarado pelo CNMP e com fundamento na paridade constitucional (ato CNJ), a adequação do valor do benefício no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul aos termos da Resolução CNMP nº 223/2020 configura conduta autorizada por derivar de determinação legal anterior à calamidade (parte final do



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

inciso VI do art. 8º da LC 173, de 2020), porque a proibição do artigo 8.º, inciso VI, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplica à hipótese, uma vez que a adequação do benefício pago no âmbito do programa de assistência à saúde complementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul decorre de força de lei anterior à calamidade, eis que instituído pelo artigo 113, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 72, de 1994, com redação dada pelas Leis Complementares nº 92, de 2001, e deriva da necessária simetria que deve haver entre aquele Órgão e a Magistratura Nacional, por expressa disposição do artigo 129, § 4.º da Constituição Federal.

3. À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, é permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.

PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 26 a 29 de julho de 2021, e 21ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de agosto de 2021, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer da consulta** formulada pelos consulentes, **Excelentíssimos Governador do Estado de Mato Grosso do Sul – Sr. Reinaldo Azambuja Silva –; Presidente da Assembleia Legislativa – Deputado Paulo José Araújo Corrêa –; Presidente do Tribunal de Justiça – Desembargador Paschoal Carmello Leandro –; Procurador Geral de Justiça, Chefe do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul – Sr. Alexandre Magno Benites de Lacerda –; e pela Defensora Pública Geral do Estado – Sr.ª Valdirene Gaetani Faria;** e no mérito, **responder as questões formuladas** da seguinte forma: **Pergunta A:** *tendo como premissas as ausências de expressa vedação legal e de efetivo aumento de despesa no período defeso, podem ser considerados atos legítimos e não alcançados pelas proibições dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, a deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 - isto é, a apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei, cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que seus efeitos financeiros ocorram em data posterior a 31 de dezembro de 2021?* **Resposta:** Sim. É possível a concretização de atos legais de criação de cargos, empregos, funções e alterações nas carreiras durante o interstício proibitivo a que se refere a Lei Complementar n. 173/2020 – 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 –, desde que não acarrete aumento de despesa a ser paga no período. **Pergunta B:** *Diante da disposição contida no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, à luz do ato normativo exarado pelo CNMP e com fundamento na paridade constitucional*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

(ato CNJ), a adequação do valor do benefício no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul aos termos da Resolução CNMP nº 223/2020 configura conduta autorizada por derivar de determinação legal anterior à calamidade (parte final do inciso VI do art. 8º da LC 173, de 2020)? **Resposta:** Sim, porque a proibição do artigo 8.º, inciso VI, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplica à hipótese que constitui o objeto da dúvida, uma vez que a adequação do benefício pago no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul decorre de força de lei anterior à calamidade, eis que instituído pelo artigo 113, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 72, de 1994, com redação dada pelas Leis Complementares nº 92, de 2001, e deriva da necessária simetria que deve haver entre aquele Órgão e a Magistratura Nacional, por expressa disposição do artigo 129, § 4.º da Constituição Federal.

Pergunta C: *À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura-se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?* **Resposta:** Sim. É permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Trata-se de **CONSULTA** formulada pelos Excelentíssimos Governador do Estado de Mato Grosso do Sul – Sr. *Reinaldo Azambuja Silva* –; Presidente da Assembleia Legislativa – Deputado *Paulo José Araújo Corrêa* –; Presidente do Tribunal de Justiça – Desembargador *Paschoal Carmello Leandro* –; Procurador Geral de Justiça, Chefe do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul – Sr. *Alexandre Magno Benites de Lacerda* –; e pela Defensora Pública Geral do Estado – Sr.^a *Valdirene Gaetani Faria* –; em que, com fulcro nos artigos 70, 136 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas; apresentam questionamentos acerca dos “*limites e forma de aplicação dos dispositivos previstos na Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio de 2020 – Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid 19)*”.

Os consulentes justificam suas dúvidas em razão da necessidade de uniformizar o entendimento sobre a aplicação das normas dispostas na referida lei, especialmente ao que diz respeito às contrapartidas a serem prestadas pelos entes federados para o devido atendimento ao equilíbrio fiscal como condição necessária ao repasse financeiro da União para enfrentamento da pandemia de Covid 19.

Em síntese, levantam dúvidas relacionadas à possibilidade de apresentação de projeto de lei que preveja a criação de cargos e alterações da estrutura das carreiras que impliquem em aumento de despesa, mas cujos efeitos financeiros só venham a ocorrer em momento posterior ao do término das vedações impostas pela lei; possibilidade de adequação dos valores do benefício de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do MPE/MS, uma vez que o ato normativo que a institui deriva de lei anterior à calamidade; e, por fim, se estaria permitida a contagem de tempo para aquisição de direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros durante o período de defeso.

Diante disso, após contextualizar os fatos que deram origem às dúvidas suscitadas, formalizaram a Consulta da seguinte forma:

PERGUNTA A: *Tendo como premissas as ausências de expressa vedação legal e de efetivo aumento de despesa no período defeso, podem ser considerados atos legítimos e não alcançados pelas proibições dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, a deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 - isto é, a apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei - cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que seus efeitos financeiros ocorram em data posterior a 31 de dezembro de 2021?;*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PERGUNTA B: *Diante da disposição contida no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, à luz do ato normativo exarado pelo CNMP e com fundamento na paridade constitucional (ato CNJ), a adequação do valor do benefício no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul aos termos da Resolução CNMP nº 223/2020 configura conduta autorizada por derivar de determinação legal anterior à calamidade (parte final do inciso VI do art. 8º da LC 173, de 2020)?; e*

PERGUNTA C: *À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura-se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?*

Seguindo o trâmite regimental próprio das Consultas formuladas perante este Tribunal, os autos foram encaminhados às manifestações da *Assessoria Jurídica da Presidência* que, em suas considerações preliminares, observou a presença dos pressupostos e formalidades regimentais exigidas para o conhecimento da Consulta. No mérito, teceu breves comentários para fundamentar a sugestão das seguintes respostas às indagações trazidas pela consulente:

RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA “A” (em síntese):

(...)

A deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28.5.2020 a 31.12.2021, isto é, a apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que os efeitos financeiros ocorram em data posterior a 31.12.2021, não encontra óbice na referida lei.

(...)

Assim, não há vedação nem margem para interpretação extensiva sobre o alcance temporal da Lei Complementar 173/2020 à deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28.5.2020 a 31.12.2021, para apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que efeitos financeiros ocorram em data posterior à vigência, sendo 31.12.2021 o limite temporal das restrições.

RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA “B”:

A vedação do inciso VI do art. 8º da LC 173/2020 trata da criação e/ou aumento de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive de cunho indenizatório, em favor de membros de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Poder, Ministério Público ou Defensoria Pública e servidores e empregados públicos e militares, e seus dependentes, sendo possível desde que esteja previsto em legislação anterior.

Eventual adequação de valor de benefício, acaso tenha origem em determinação legal anterior, mesmo que contida (a determinação legal) em norma jurídica (anterior) aplicável por mandamento constitucional (é exemplo o princípio constitucional da simetria entre as carreiras de magistratura e do parquet), estará conforme ao que dispõe a parte final do inciso VI do art. 8º da LC 173/2020.

RESPOSTA SUGERIDA À PERGUNTA “C” (em síntese):

(...)

Portanto, vê-se que, de acordo com tal entendimento do TJMS, o tempo de efetivo exercício pode ser contado para aquisição de licença-prêmio por assiduidade, pois a legislação merece ser interpretada como determinação de suspensão do pagamento e/ou da fruição do direito que impliquem aumento da despesa com pessoal no período legalmente vedado, não como restrição à própria contagem do período como tempo de serviço para aquisição do direito às vantagens temporais.

Por sua vez o Ministério Público de Contas, através de parecer lançado pelo douto representante da 3.^a Procuradoria de Contas às folhas 31/45, após considerações sobre o cumprimento das formalidades estabelecidas para o conhecimento da Consulta, pronunciou-se no sentido de que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos:

PERGUNTA “A”:

Desde que a deliberação não se refira a aumento de despesa com pessoal, nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder, hipótese vedada, nos termos do art. 21, inc. IV, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020, o Parlamento pode exercer, com liberdade, sua função típica de legislar, dentro do âmbito de discricionariedade política que a Constituição lhe confere, inclusive durante o período compreendido entre os dias 28.5.2020 e 31.12.2021. Relacionando-se a matéria com a criação de cargo, emprego, função ou alteração de estrutura de carreira, com aumento de despesa, além de se diferir os seus efeitos financeiros para data posterior à vigência das restrições impostas pelos arts 7º e 8º, da Lei Complementar 173/2020, e instruir o processo com o impacto orçamentário-financeiro evidenciando o impacto “zero” e declaração do respectivo ordenador de despesas, deve-se instituir *vacatio legis*, protraindo o início de sua vigência para após o dia 31.12.2021.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PERGUNTA “B”:

A Lei Complementar n.º 173/2020, no art. 8º, inc. VI, proíbe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021, criem ou majorem auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.

A expressão “determinação legal” empregada pela Lei Complementar n.º 173/2020 relaciona-se com a própria existência do benefício instituído no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar, criado, em todos os seus contornos, pelo art. 113, § 3º, da Lei Complementar nº 72/1994, não com a “autorização legal” para a fixação do seu valor mensal, dentro dos limites mínimo e máximo.

Neste sentido, o ato que vier a igualar percentualmente o benefício de assistência médico-social devido aos membros do MPMS com o que é pago pelo TJMS aos Magistrados efetivará sua inequívoca majoração, não por “determinação legal”, mas no exercício de uma “autorização legal”, colocando-se, dessa forma, à margem da exceção contida na parte final do inc. VI, no art. 8º, Lei Complementar n.º 173/2020.

PERGUNTA “C”:

O art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar Federal n.º 173/2020, ao vedar a contagem de tempo como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes, o fez de forma suficientemente clara, devendo, portanto, ser interpretado de forma literal, a uma, porque o ordenamento jurídico brasileiro não admite a interpretação contra legem, e, a duas, porque o texto não deixa qualquer espaço para decisão, sendo vedado contrariá-lo para obter sua concordância com o simples querer do interprete. Demais disso, a ausência de impactos financeiros imediatos não inibe os impactos financeiros futuros sobre as finanças públicas, decorrentes, conforme o caso, do pagamento de indenização de licenças-prêmio não gozadas ou da sua conversão em pecúnia.

No exercício da competência que lhe atribui o juízo de admissibilidade (artigo 137, *caput*, do RI), o Conselheiro-Presidente deste Tribunal de Contas, considerando cumpridos os requisitos exigidos pelo artigo 136, § 1.º, do Regimento Interno; admitiu a Consulta formulada pela Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, e determinou a distribuição a esta Relatoria.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Ratifico o entendimento manifestado pelo Exmo. Conselheiro Presidente em seu despacho às folhas 24 e, pelas mesmas razões, afirmo desde logo que a Consulta apresentada merece ser conhecida, e deverá ser respondida sob os fundamentos e nos termos dispostos a seguir.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

MÉRITO

As dúvidas suscitadas pelas autoridades consulentes trazem consigo questões de considerável importância, na medida em que mais uma vez abordam tema sensível e estreitamente relacionado às medidas lançadas pelo Governo Federal – através da Lei Complementar Federal n. 173/2020 –; com relevância e pertinência semelhantes aos questionamentos formalizados nos autos processo TC/MS 6978/2020, dos quais decorrem por consequência lógica; e que, por isso, dispensam maiores contextualizações, mas demandam a análise apropriada para a melhor aplicação da lei.

Pois bem.

O questionamento inicial refere-se à possibilidade de apresentação de projeto de lei que preveja a criação de cargos e alterações da estrutura das carreiras que impliquem em aumento de despesa, mas cujos efeitos financeiros só venham a ocorrer em momento posterior ao do término das vedações impostas pela lei. Nesse sentido, foi formulada nos seguintes termos:

Tendo como premissas as ausências de expressa vedação legal e de efetivo aumento de despesa no período defeso, podem ser considerados atos legítimos e não alcançados pelas proibições dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, a deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 - isto é, a apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei - cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que seus efeitos financeiros ocorram em data posterior a 31 de dezembro de 2021?

As premissas que embasam esse primeiro questionamento constituem a essência do fundamento para respondê-lo.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Não havendo proibição legal expressa – como de fato não há – para criação de cargos, funções e alterações nas carreiras no período de defeso a que se refere a lei que instituiu o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus (28/05/2020 a 31/12/2021), mas tão somente previsão quanto à impossibilidade de acréscimos financeiros que decorram de tais medidas durante esse interstício, não me parece haver dificuldades que impeçam a conclusão de que é absolutamente possível a edição de lei – e por derivação lógica a realização de todas as fases que antecedem a sua concepção – cujo conteúdo preveja tais medidas, mas que não importem em aumento do gasto público nesse momento.

Nesse sentido, o *Supremo Tribunal Federal*¹ reconheceu o desiderato da lei insculpido em seu artigo 8.º, inciso II²; ao estabelecer que:

“(…)

analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19”.

(…)

O art. 8º, por sua vez, apenas prevê regramento de modo a impedir o crescimento de gasto público com despesa de pessoal durante o enfrentamento da crise sanitária e fiscal causada pela pandemia da COVID19, impedindo uma série de atos até 31 de dezembro de 2021”.

Dessa forma, portanto, a resposta ao quesito é afirmativa, no sentido de que é possível a concretização de atos legais de criação de cargos, empregos, funções e alterações nas carreiras durante o interstício proibitivo a que se refere a Lei Complementar n. 173/2020 – 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 –, desde que não acarrete aumento de despesas durante o período.

A dúvida seguinte dos Consulentes nos foi apresentada da seguinte forma:

Diante da disposição contida no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, à luz do ato normativo exarado pelo CNMP e com fundamento na paridade constitucional (ato CNJ), a adequação do valor do benefício no âmbito do

¹ RE 1311742.

² 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:

(…)

II - criar cargo, emprego ou função **que implique aumento de despesa**;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

programa de assistência à saúde complementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul aos termos da Resolução CNMP nº 223/2020 configura conduta autorizada por derivar de determinação legal anterior à calamidade (parte final do inciso VI do art. 8º da LC 173, de 2020)?

A questão, da mesma forma que a anterior, traz consigo dúvida sobre o alcance da proibição a que se refere.

Nesse sentido, a resposta passa necessariamente por saber se a regra proibitiva do inciso VI, do artigo 8.º da Lei Complementar n. 173/2020 se aplica à exceção que ela mesma traz na parte final do dispositivo. Vejamos o que diz seu teor, com destaque para a parte que constitui o objeto da questão:

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:

(...)

VI - **criar ou majorar auxílios**, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, **exceto quando derivado** de sentença judicial transitada em julgado ou **de determinação legal anterior à calamidade**;

Veja que a lei excepciona a criação/majoração do auxílio à existência de determinação legal ocorrida em momento anterior à calamidade.

No caso trazido com a dúvida que nos apresentam os Consulentes, a adequação do benefício pago no âmbito do programa de assistência à saúde complementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, não apenas decorre de força de lei anterior à calamidade – já que fora instituído pelo artigo 113, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 72, de 1994, com redação dada pelas Leis Complementares nº 92, de 2001 –, como também deriva da **necessária simetria que deve haver** entre aquele Órgão e a Magistratura Nacional, por expressa disposição do **artigo 129, § 4.º da Constituição Federal**.

É necessário que não se confunda a majoração pura e simples, com a adequação legítima que decorre de um direito sabidamente anterior ao período proibitivo da lei. Se o benefício foi instituído em período prévio à edição da LC 173/2020, tendo sido apenas regulamentado e com valores fixados durante o interstício de que trata a referida lei – como forma de fazer valer a simetria constitucional entre as carreiras –, então devemos concluir que a majoração



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

mencionada na questão é alcançada pela exceção trazida pelo texto normativo, já que, frise-se: existe determinação legal anterior à calamidade, qual seja a instituição do direito ao auxílio saúde através da Lei Complementar nº 72 de 1994, com redação dada pelas Leis Complementares nº 92 de 2001.

Dessa forma, tem-se que a proibição do artigo 8.º, inciso VI, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplica à hipótese que constitui o objeto da dúvida.

A última dúvida suscitada traz o seguinte questionamento:

À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura-se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?

A par do que já se disse afirmativamente sobre a possibilidade de edição de lei que crie cargos, funções e altere as carreiras com reflexos financeiros para além do prazo de defeso estabelecido pela LC 173/2020, os mesmos argumentos validam a resposta positiva para a dúvida formulada nesta questão.

A regra disposta no inciso IX, do artigo 8.º, que proíbe a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio, o faz apenas para os casos em que acarretar aumento de despesa no período. Ou seja, para os casos em que a contraprestação pecuniária devida tenha que ser honrada no mesmo período, implicando, dessa forma, em indevido acréscimo de despesa; desvirtuando o esforços financeiros que deverão estar concentrados para o enfrentamento da crise sanitária.

O mesmo entendimento, inclusive, foi recentemente manifestado pelo *Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul* no julgamento do Mandado de Segurança n. 1412568-58.2020.8.12.0000:

“A Lei Complementar 173/2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar n. 101/00, dentre outras providências, suspendendo tão somente o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) durante o período de vigência das restrições impostas ao aumento de despesas, com o funcionalismo público (ou seja, de 28/05/2020 a 31/12/2021). III- O ato administrativo questionado, aparentemente, afigura-se mais restritivo que a Lei que lhe serve de supedâneo. Isto porque se deduz do disposto no inciso IX do art. 8º da LC 173/2020 que **a contagem de tempo para concessão do ATS (quinquênios) está vedada apenas se representar aumento de despesa com pessoal durante o período citado no caput do mencionado art. 8º**. Aliás, a norma federal preconiza "sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo serviço", de sorte que a impossibilidade da contagem desse período como "aquisitivo", em



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

princípio, merece ser interpretada apenas como suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência previsto na Lei. Interpretar de forma contrária implicaria em dispensar novo significado à expressão, com o fito de criar óbice à aquisição de um direito inerente da categoria.

IV- A decisão proferida pela autoridade apontada como coatora, no processo administrativo 161.152.0153/2020, impôs, por meio transverso, a revogação ou modificação de dispositivo legal, com prejuízo concreto aos direitos laborais de que são beneficiários os servidores públicos do Poder Judiciário estadual.

V- Impõe-se a concessão parcial da ordem para que as disposições do ato impugnado não impeçam a aquisição dos direitos decorrentes do ATS dos servidores públicos do Poder Judiciário estadual, mantendo-se apenas a suspensão do pagamento de tal benefício durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os juízes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade e, contra o parecer, afastaram a preliminar arguida, nos termos do voto do Relator.

No mérito, por unanimidade, concederam parcialmente a segurança, nos termos do voto do Des. Marco André Nogueira Hanson, após Relator e Desembargadores Marcelo Rasslan, Claudionor Miguel e Marcos Brito retificarem seus votos. Declarou seu impedimento o Des. Paschoal Carmello Leandro.”

Da mesma forma, o *Tribunal de Contas de Mato Grosso* já respondeu quando consultado a respeito:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173, DE 28/05/2020 (LC 173/2020). PROGRAMADA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ARTIGO 8º, INCISOS IV E IX (PROIBIÇÕES). REFERENCIAL A SER OBSERVADO NO CONTROLE DO AUMENTO DE DESPESA. MONTANTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES AUTORIZADO NA LOA. ART. 8º, INCISO IX. VEDAÇÃO PARA CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.

(...)

3) O inciso IX do art. 8º não suspende a contagem de tempo para cumprimento de período aquisitivo necessário à concessão de licença prêmio, mas impede (i) a concessão, bem como (ii) a sua conversão em pecúnia, durante o período vedado, as quais poderão ser concedidas após 31/12/2021, de acordo com a disponibilidade orçamentário financeira de cada ente.

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Assim, a proibição a que se refere a lei deve ser vista apenas como negativa ao pagamento e/ou a fruição do direito, quando implicarem em aumento da despesa com pessoal no período legalmente vedado.

É, portanto, permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.

Esses são os argumentos que darão fundamento às respostas propostas a seguir.

São as razões do voto.

DISPOSITIVO

Com fundamento nos fatos e nas razões apresentadas, acompanho os pareceres da Assessoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, e **APRESENTO OS AUTOS AO PLENÁRIO PROPONDO QUE:**

- 1. CONHEÇA DA CONSULTA FORMULADA**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade exigidos pelo artigo 136, § 1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas; e
- No mérito, **RESPONDA AS QUESTÕES FORMULADAS PELA CONSULENTE DA SEGUINTE FORMA:**

PERGUNTA A: *Tendo como premissas as ausências de expressa vedação legal e de efetivo aumento de despesa no período defeso, podem ser considerados atos legítimos e não alcançados pelas proibições dos incisos II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, a deflagração e conclusão de processo legislativo durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 - isto é, a apresentação de projeto de lei, discussão, aprovação, sanção e publicação de lei - cujo conteúdo crie cargo, emprego, função ou altere estrutura de carreira que implique aumento de despesa, desde que seus efeitos financeiros ocorram em data posterior a 31 de dezembro de 2021?;*

RESPOSTA: Sim. É possível a concretização de atos legais de criação de cargos, empregos, funções e alterações nas carreiras durante o interstício proibitivo a que se refere a Lei Complementar n. 173/2020 – 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 –, desde que não acarrete aumento de despesa a ser paga no período.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PERGUNTA B: *Diante da disposição contida no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, à luz do ato normativo exarado pelo CNMP e com fundamento na paridade constitucional (ato CNJ), a adequação do valor do benefício no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul aos termos da Resolução CNMP nº 223/2020 configura conduta autorizada por derivar de determinação legal anterior à calamidade (parte final do inciso VI do art. 8º da LC 173, de 2020)?*

RESPOSTA: Sim, porque a proibição do artigo 8.º, inciso VI, da Lei Complementar n. 173/2020 não se aplica à hipótese que constitui o objeto da dúvida, uma vez que a adequação do benefício pago no âmbito do programa de assistência à saúde suplementar dos membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul decorre de força de lei anterior à calamidade – eis que instituído pelo artigo 113, §§ 3º e 4º da Lei Complementar nº 72, de 1994, com redação dada pelas Leis Complementares nº 92, de 2001 –, e deriva da necessária simetria que deve haver entre aquele Órgão e a Magistratura Nacional, por expressa disposição do artigo 129, § 4.º da Constituição Federal.

PERGUNTA C: *À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura-se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?*

RESPOSTA: Sim. É permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer da Consulta e responder às questões formuladas pelos Consulentes.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

VAB/dssm