

LICENÇA ESPECIAL CONTAGEM DE TEMPO - MAGISTRADO - REVISITAÇÃO AO ACÓRDÃO 3239/21

PROCESSO N° : 439095/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 2953/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – Revisitação – Decisão posterior do Supremo Tribunal Federal – Ausência de contrariedade – Manutenção do Acórdão.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Procurador-Geral de Justiça, Gilberto Giacóia, sobre aplicabilidade do art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, no que toca à contagem de tempo de serviço para aquisição de licença especial e adicionais por tempo de serviço.

Lembrou que nada obstante a normatividade que adjetiva o v. Acórdão nº 3239/2021, passou-se a observar uma outra linha hermenêutica no âmbito do colendo Supremo Tribunal Federal, aplicando-se ao preceito interpretação aparentemente distinta daquela empregada pela egrégia Corte de Contas. Com efeito, a Lei Complementar nº 173/2020 foi validada por deliberações do Plenário do Supremo Tribunal Federal, a exemplo das ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

Aduziu que, sem embargo de se tratar de tema já apreciado por precedente normativo do egrégio Tribunal de Contas, as singularidades do caso motivam que a controvérsia seja reapreciada pelo Plenário, afastando-se, pois, a regra do § 49, do art. 313, do RITCE, porquanto o próprio Regimento Interno da egrégia Corte de Contas, em seus arts. 412 e 413, prevê que os prejudgados são suscetíveis a revogação, reforma ou renovação. Aliás, assinala-se que esse egrégio Tribunal de Contas já conheceu de consulta em hipótese semelhante (TCEPR, Processo nº 314400/20, Rei. Cons. Ivens Zschoerper Linhares, Tribunal Pleno, j. 28/10/2020).

Acrescentou que a aparente contrariedade entre as decisões propicia dúvida aos diversos entes federativos e órgãos submetidos ao controle externo exercido por esse egrégio Tribunal de Contas; E pior que a dificuldade causada às direções das pessoas federativas, dos órgãos públicos e das entidades da administração indireta é a franca possibilidade de decisões divergentes baseadas no mesmo dispositivo legal, do que se pode divisar iminente quebra do postulado da isonomia (CR, art. 52, caput).

Com isso, indagou a despeito do julgamento definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal, das ADIs 6.442, 6.447, 6.450, 6.525 e 6.623, a resposta apresentada no julgamento do processo nº 439095/2021 (v. Acórdão nº 3239/2021) permanece ainda válida.

Conheci a Consulta por entender que as peculiaridades trazidas pelo Ministério Público deveriam ser recebidas como esclarecimentos acerca da decisão materializada no Acórdão 3239/21 – STP e não propriamente uma nova consulta (peça 20).

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 571/22 – peça 21) assegurou que a linha hermenêutica estabelecida no âmbito do STF, no julgamento das ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, ainda que aparentemente distinta do Acórdão nº 3239/21, não seria hábil para promover a alteração de entendimento do referido Acórdão do TCE-PR, uma vez que ela, em síntese, considerou constitucional a aplicabilidade literal do art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar Nacional nº 173/2020.

Afirmou que a declaração de constitucionalidade do conteúdo da norma, expressa de forma literal, conforme se infere do grifado no excerto acima, art. 82, IX, da LC 173/20, não poderia impedir, no entendimento da CGE, uma interpretação possível e supostamente constitucional, como a produzida pelo Acórdão nº 3239/21, eis que o próprio STF, eventualmente, produz, smj, interpretações constitucionais, supostamente divergentes de conteúdos normativos literais, à luz da Constituição Federal.

Dessa forma, opinou pela manutenção dos termos do Acórdão nº 3239/21.

O Ministério Público de Contas (Parecer 235/22 – PGC – peça 22) assegurou, primeiramente, que não se vislumbra motivo para a revisão do entendimento fixado pelo Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13).

Recordou que esta Corte, na referida decisão, em momento algum questionou a constitucionalidade do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020. Com efeito, a resposta formulada na Consulta tão-somente delimitou a abrangência fática da referida norma sem, contudo, questionar sua plena aplicabilidade.

Acrescentou que este Tribunal de Contas promoveu robusta e aprofundada atividade hermenêutica, considerando o dispositivo sob os aspectos gramatical, teleológico e sistemático. Nesse passo, deve ser destacado que as complexidades inerentes à matéria foram devidamente sopesadas, o que permite concluir que a Corte se desincumbiu de maneira satisfatória do ônus argumentativo exigido para a matéria.

Salientou que o Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno compartilhou a mesma premissa adotada pelo STF nas ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, mencionadas pelo petionante, inexistindo, pois, qualquer contradição entre os julgados. Aliás, a manifestação deste Parquet de Contas nos autos (Parecer nº 198/21, peça 11) inclusive consignou o alinhamento da interpretação adotada com as decisões proferidas pela Suprema Corte.

Reforçou que em consonância com as decisões do STF sobre a matéria, harmonizou-se a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro (criação de regime fiscal de contingenciamento) com a autonomia administrativa dos demais entes federativos para disporem sobre o regime jurídico de seus servidores. Essa foi exatamente a linha interpretativa adotada pelo Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13), motivo pelo qual a decisão não merece reparo.

Com isso, concluiu que a manifestação carreada aos autos (peça 19) não apresentou qualquer fato superveniente ou relevante razão jurídica apta a justificar a revisão do julgamento proferido nesta Consulta, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas opina pela manutenção integral do Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com a devida vênia ao consulente, entendo desnecessária a revisitação do Acórdão 3239/21 – TP.

Precisa foi a análise feita pelo Ministério Público de Contas.

O exame feito por este Tribunal não teve o condão de avaliar a constitucionalidade ou não da norma, mas apenas interpretá-la e, penso que a interpretação dada por esta Casa de Contas não vai de encontro à decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

A meu ver, o Acórdão da Suprema Corte veio a reforçar a decisão desse Tribunal e não a confrontar, ainda que tenha sido declarada a improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, compreendo que a análise feita pelo Ministro Alexandre de Moraes não destoa do que decidiu este Tribunal.

Como bem destacou o *Parquet* de Contas, no Acórdão da ADI 6442 o Relator das ADI's afirmou que:

(...) Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação. Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas. (...)

Nesse passo, compreende-se que, nas palavras do Ministro Relator – “não há se falar em alteração de direitos de servidores”, logo, é forçoso concluir que o direito à contagem do período permaneceu íntegro durante o período de vedação constante na Lei 173/20, posto que a simples contagem do tempo, sem concessão de vantagens financeiras, não estava vedada, já que se trata de normas estatutárias funcionais e não acarretam o aumento na despesa de pessoal temporariamente impedido.

A interpretação literal do disposto no inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2021¹ exige - como já o fez o Acórdão nº 3239/21 – STP, e como não afastado pelas decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal – que se reconheça que a supressão imposta pelo regime excepcional por ela fixado em tempo de pandemia restringe-se aos efeitos financeiros dos direitos próprios dos regimes jurídicos dos servidores públicos, e não a supressão dos direitos em si.

A complementação normativa feita pela Lei Complementar nº 191/2022 , com o acréscimo do § 8º do artigo 8º, da lei que estabeleceu o programa federativo de enfrentamento à pandemia, não pode ser interpretado de maneira restritiva, tanto em razão da inexistência de elementos de distinção real entre os servidores públicos que trabalharam durante o período com em razão do que já estava expressamente consignado na parte final do inciso IX do mesmo artigo 8º, que apenas impediu a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, não importando qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

De fato, o acréscimo normativo em questão, ainda que tenha mencionado especificamente os servidores de saúde e de segurança pública, não tem o condão de restringir direitos dos demais servidores, já preservados pela redação anterior da lei, e não suprimidos pela alteração legislativa, até porque eventual supressão se daria ao arrepio do princípio da isonomia fixado não apenas no artigo 5º, caput, mas também e especificamente no § 1º do artigo 39 da Carta da República, para fins de fixação do regime remuneratório de servidores públicos.

Na medida em que nenhum ato normativo pode contrapor-se ao conteúdo da Carta Maior, a interpretação da norma em questão deve ser feita tendo por pressuposto a superioridade jurídica e axiológica da Constituição.

No caso em exame, não acolhida a premissa inicialmente exposta, impõe-se a interpretação conforme a constituição, de modo a integrar o texto infraconstitucional, adaptando-o ao comando constitucional da isonomia. Assim, e tendo em vista a igualdade entre todos os servidores públicos atingidos pela suspensão dos efeitos financeiros imposta pela Lei Complementar nº 173/2021, a possível interpretação restritiva de direitos decorrente da inclusão na norma, do inciso IX do artigo 8º, somente pode ser corrigida com a extensão a todos os servidores, da previsão ali contida.

1 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:

(...)

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.

(...)

Exemplo colhido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é o de lei estadual que, ao conceder aumento de remuneração a servidores da ativa, denominando tal acréscimo de “gratificação”, buscando assim excluir os inativos, com violação ao princípio nos termos da redação então vigente do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, cujos efeitos foram estendidos a categoria inicialmente excluída, nos seguintes termos:

EMENTA: Aposentadoria. Servidor Público. Extensão da Gratificação de Encargos Especiais. Art. 40, § 4º, da CF. - Ambas as Turmas desta Corte, ao julgarem casos análogos ao presente (assim no RE 234.800 e nos AGRAG's 207.594, 207.384 e 245315), firmaram o entendimento que vem assim resumido na ementa do primeiro desses acórdãos: “SERVIDORES INATIVOS DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EXTENSÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS CONCEDIDA AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Vantagem remuneratória deferida, de forma geral, às categorias de servidores, tratando-se, em verdade, de melhoria de vencimentos sob o rótulo de gratificação, hipótese que comporta a extensão determinada, na forma do art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

Não há que se cogitar, na espécie, de intromissão do Judiciário em campo estranho ao que lhe é reservado pela ordem constitucional, nem cabe falar-se em afronta à Súmula 339. Precedentes da Corte. Recurso não conhecido. (RE 301034, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 21/05/2002, DJ 28-06-2002 PP-00126 EMENT VOL-02075-08 PP-01684)

Portanto, também no caso em exame, a interpretação do texto legal, em conformidade com a Constituição, não permite afronta ao princípio da isonomia, devendo ser reconhecida a extensão dos efeitos detalhadamente regulados pela Lei Complementar nº 191/2022 a todos os servidores públicos e não apenas a determinadas categorias, entendimento este que violaria a lógica e a razoabilidade, eis que na situação, os servidores públicos têm direito a tratamento isonômico.

Por fim, prudente destacar que o fato de ter exaurido a eficácia da norma, não autoriza o pagamento retroativo do período contabilizado durante o regime fiscal extraordinário.

Em razão disso e ante a ausência de contrariedade entre a decisão desta Casa e a decisão posterior dos Supremo Tribunal Federal, voto:

I - pela manutenção integral dos termos do Acórdão 3239/21 – TP (peça 13) com os aditamentos aqui apresentados;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - pela manutenção integral dos termos do Acórdão 3239/21 – TP (peça 13) com os aditamentos aqui apresentados;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 17.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente