

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

SERVIDOR PÚBLICO – ÁREA DE SAÚDE – CÔMPUTO DE TEMPO

PROCESSO Nº : 313447/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA
INTERESSADO : MAXIMINO PIETROBON
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2140/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Matelândia. Questionamentos acerca do §8, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”. Cômputo de tempo dos servidores que não atuaram diretamente no enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Resposta nos termos do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno c/c o Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE MATELÂNDIA, SR. MAXIMINO PIETROBON¹, por meio da qual solicita esclarecimentos em relação à abrangência de termo contido em dispositivo da Lei Complementar nº 173/2020², no que diz respeito aos direitos assegurados pelo § 8º do art. 8º, dadas as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 191/2022³.

O questionamento acerca da matéria foi formulado nos seguintes termos, a saber:

- 1) Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva.
- 2) Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19.

¹ Peça n.º 03.

² Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm

³ Altera a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp191.htm

Não obstante verificada impropriedade na formulação da proposta consultiva, tendo em vista que o parecer jurídico⁴ trazido aos autos não opinou diretamente acerca da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 311, inciso IV⁵, houve o recebimento da presente consulta e determinado o encaminhamento à Escola de Gestão Pública (EGP) para fins de instrução, conforme Despacho nº 299/23 - GCAZ⁶.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou a existência de Acórdãos que, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso ora consultado, auxiliam no deslinde das questões centrais propostas, conforme Informação nº 83/23 – SJB⁷.

Com vistas à instrução, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 314 do Regimento Interno.

Em prosseguimento, considerando o disposto no art. 252-C⁸ do Regimento Interno, a CGM encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por sua vez, informou que o deslinde da matéria impacta em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a referida unidade, requerendo, por essa razão, após o julgamento, o retorno dos autos para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas, nos termos do Despacho nº 546/23 - CGF⁹.

Em sede de instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela resposta à presente Consulta no sentido de que o § 8º do art. 8º da LC nº 173/20, introduzido pela LC nº 191/22, deve ser interpretado restritivamente, para considerar como servidores da área da saúde, aqueles mencionados na alínea “c” do inciso XVI do art. 37, isto é, servidores ocupantes de cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas, que atuaram no atendimento da saúde da população em razão da pandemia de COVID-19, excluindo-se aqueles que estiveram afastados do serviço público por qualquer razão no período de combate à referida pandemia, nos termos da Instrução nº 5620/23 - CGM¹⁰.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), a despeito do juízo de admissibilidade efetuado, tendo em vista que o parecer jurídico não respondeu aos

4 Peça n.º 04

5 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: [...]

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

6 Peça n.º 06.

7 Peça n.º 08.

8 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

9 Peça n.º 12.

10 Peça n.º 13.

quesitos formulados, requereu a intimação do Consultente para que apresentasse emenda à inicial da presente Consulta, acostando parecer jurídico que abordasse adequadamente toda a matéria versada neste expediente, sob pena de indeferimento da petição inicial, conforme Requerimento nº 6/24 - PGC¹¹.

O pleito do MPC foi deferido, momento em que foi determinada a intimação do Consultente, a fim de que juntasse aos autos novo parecer jurídico, em observância ao requisito do art. 311, inciso IV do Regimento Interno, nos termos do Despacho nº 130/24 - GCAZ¹².

Instado a se manifestar, o Município de Matelândia apresentou novo Parecer Jurídico¹³, concluindo que:

- a) São considerados servidores públicos da saúde somente aqueles que possuem cadastro perante o SUS; b) O afastamento para tratamento de saúde é contado para efeitos legais, assim como não é necessário que o servidor tenha atuado no combate à pandemia e c) Os demais afastamentos devem ser analisados sob a égide do instituto jurídico pretendido pelo servidor e pelo ordenamento jurídico.

Em derradeira manifestação, a CGM discordou da abordagem da questão feita pelo parecer jurídico, quer porque não avaliou a questão sob o ponto de vista da Lei Complementar nº 173/2020, quer porque avaliou a questão apenas sob o ponto de vista administrativo do SUS, concluindo pela inalteração fática e jurídica da matéria já analisada e objeto de instrução conclusiva, nos termos da Instrução nº 627/24 - CGM¹⁴.

Por derradeiro, o Ministério Público de Contas (MPC) ressaltou que os questionamentos do Consultente devem ser respondidos à luz do disposto no Acórdão nº 3260/23-Tribunal Pleno¹⁵, de relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, que trata de Consulta com força normativa sobre o tema, consoante disposto no Parecer nº 68/24 - PGC¹⁶.

Em breve síntese, é o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, cumpre registrar que a Lei Complementar nº 173/2020, estabeleceu o chamado “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”.

A base normativa do citado programa foi o art. 65¹⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata do estado de calamidade pública e, como tal, possui prazo

11 Peça n.º 14.

12 Peça n.º 15.

13 Peça n.º 20.

14 Peça n.º 21.

15 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2023/10/pdf/00380137.pdf>

16 Peça n.º 23.

17 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...]

certo de duração. Portanto, trata-se de uma lei temporária e excepcional, com vigor somente enquanto perduraram as circunstâncias da pandemia, que travaram o desenvolvimento da economia nacional.

Dá leitura da citada norma, percebe-se que grande parte dos dispositivos tratam da relação econômica e financeira entre os atores federativos - União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – com escopo em estabelecer regras para minimizar os efeitos da crise econômica advinda da pandemia e restringir o dispêndio de recursos públicos durante o citado período crítico.

Já em outro contexto, considerando a recuperação da atividade econômica, com o conseqüente aumento significativo da arrecadação, foi promulgada a Lei Complementar nº 191/22, que introduziu o § 8º no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, a fim de restaurar benefícios de servidores sustados pela citada LC 173/20, permitindo que servidores públicos civis e militares da saúde e da segurança pública contassem o período de maio de 2020 a dezembro de 2021 para aquisição de direitos relacionados ao tempo de serviço.

Pois bem.

Com base no contexto normativo supra, verifica-se que o questionamento central aqui objeto de análise trata da abrangência do termo “área da saúde” disposto no § 8º do art. 8º da LC 173/20, e dos respectivos efeitos do dispositivo em relação aos servidores que se enquadrem no termo, mas que, por algum motivo, encontravam-se em afastamento durante o período pandêmico, ou seja, não atuaram diretamente no combate ao COVID-19.

Primeiramente, cabe registrar o disposto no citado dispositivo:

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.

§ 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, 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;

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados,

- no período especificado;
- III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo;
- IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022.

Dá leitura do citado dispositivo, depreende-se, de pronto, que se trata de exceção à regra do inciso IX, concedida aos servidores públicos civis e militares da saúde e da segurança pública de todos os entes federativos.

Em segundo plano, no que tange à temática, enfatizou o Ministério Público de Contas (MPC) que o Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, proferido em sede de Consulta, já responde de forma plena os questionamentos aqui em exame.

Ressalte-se, nesse ponto, que as decisões do Tribunal Pleno, em processo de Consulta, têm força normativa, constituem prejulgamento de tese e vinculam o exame de feitos sobre o mesmo tema, conforme preceitua o art. 41¹⁸ da Lei Complementar nº 113/2005, reproduzido pelo art. 316¹⁹ do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Nessa perspectiva, considerando tratar-se de deliberação plenária com força normativa, mister se faz reproduzir o disposto no Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno:

Consulta. Municipal. Norma aberta a respeito dos servidores públicos da área da saúde e da segurança pública que comporta definição por meio de atos regulamentadores por parte do ente competente. Voto Divergente. ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

Responder a presente consulta nos seguintes termos:

1) a exceção constante no § 8º da Lei Complementar nº 173/2020, incluído pela Lei Complementar nº 191/2022, deve ser aplicada exclusivamente aos profissionais de saúde (com profissões regulamentadas) e de segurança pública (Guarda Municipal) que trabalharam diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19?"

Resposta: Não. A definição de servidores públicos da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para a sua aplicação no caso concreto.

2) profissionais de outras categorias (que não são de profissão regulamentada da área de saúde), mas que estiveram lotados na Secretaria Municipal de Saúde no período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 com atuação direta no enfrentamento da pandemia, não estão contemplados pela exceção do §8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Quesito parcialmente prejudicado pela resposta ao quesito anterior, uma vez que compete ao ato regulamentador definir o conceito de servidor público da área da saúde e da segurança pública. Na parte

18 Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quórum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

19 Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

não prejudicada, esclarece-se que a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não precisa ser condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública.

3) quanto aos servidores que tenham alterado sua lotação durante o período de calamidade pública, estes deverão ter contado, para fins da exceção do § 8º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, apenas o período em que efetivamente trabalharam no enfrentamento à calamidade pública? Resposta: Sim. A aplicação do art. 8º, § 8º, da Lei Complementar 173/20 tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

4) a exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos ser efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos? Resposta: Sim. A exceção refere-se unicamente à contagem do período aquisitivo, devendo os pagamentos serem efetivados apenas a partir do dia 01 de janeiro de 2022, sem direito ao pagamento de valores retroativos, nos termos do que estabelece o artigo 8º, §8º, inciso IV, da LC nº 173/2022.

Tendo por base as teses supra fixadas, verifica-se que restou consignado que a abrangência e a definição de servidores públicos da área de saúde e da segurança pública, conforme art. 8º, § 8º, da Lei Complementar nº 173/20, é passível de regulamentação por ato dos entes competentes para a sua aplicação no caso concreto. Outrossim, a lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não é requisito essencial para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública.

Para além, as Leis Complementares n. 173/20 e 191/22 não trouxeram a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, § 8º, da Lei Complementar nº 173/20, tratando-se, portanto, de norma de conteúdo aberto, que comporta complementação por meio de atos regulamentares por parte do ente competente.

De igual forma, o citado dispositivo não restringiu, expressamente, seus efeitos somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser concebida de forma restrita, em consonância com disposto no Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno²⁰, também proferido em sede de Consulta, que dispôs que a

complementação normativa feita pela Lei Complementar nº 191/2022, com o acréscimo do § 8º do artigo 8º, [...] não pode ser interpretada 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.

Em arremate, oportuno se toma dizer que não se desconsidera a motivação teleológica e o momento histórico em que se deu a promulgação da LC 173/2020, da

20 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2022/12/pdf/00370920.pdf>

mesma forma que não se ignora o objetivo da LC 191/2022, que propôs a restauração de benefícios de servidores sustados pela LC 173/2020, levando-se em conta a recuperação econômica e o aumento da arrecadação.

Portanto, perfilha-se ao entendimento exposto pelo Ministério Público de Contas (MPC), no sentido de que as teses fixadas pelo Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno respondem de forma plena aos questionamentos do Consulente.

2.1 VOTO

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Matelândia, Sr. Maximino Pietrobon, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva.

Resposta: Nos termos da primeira e segunda teses fixada por meio do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, §8º, da Lei Complementar nº 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para sua aplicação no caso concreto. A lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não precisa ser condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública.

II - Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19.

Resposta: O § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 não restringiu seu alcance somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser interpretada de forma restritiva, nos termos do Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno. Outrossim, em observância à terceira tese do Acórdão nº 3260/23 -Tribunal Pleno, a aplicabilidade do citado dispositivo tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, formulada pelo Prefeito do Município de Matelândia, Sr. Maximino Pietrobon, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Qual é a abrangência do conceito “servidores públicos da área da saúde”, se o conceito, na forma apresentada pelo Art. 8º, § 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, abrange a todos os servidores que estavam lotados na Secretaria Municipal de Saúde, bem como aqueles vindo de outras secretarias para atuarem na saúde, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, como auxiliares de serviços gerais, motoristas, assistentes administrativos, entre outros, ou se o conceito tem interpretação restritiva?

Resposta: Nos termos da primeira e segunda teses fixada por meio do Acórdão nº 3260/23 - Tribunal Pleno, a definição de servidores da área de saúde e da segurança pública no art. 8º, §8º, da Lei Complementar nº 173/20 pode ser regulamentada por ato dos entes competentes para sua aplicação no caso concreto. A lotação do servidor na Secretaria Municipal de Saúde não precisa ser condição necessária ou suficiente para o reconhecimento como servidor da área da saúde e da segurança pública;

II - Se teriam direito ao cômputo do tempo os servidores que, apesar de estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde, não desempenharam suas funções no período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, por usufruírem de licenças para tratamento de saúde ou, por outros motivos, não atuaram no combate ao COVID-19?

Resposta: O § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 não restringiu seu alcance somente aos servidores que efetivamente atuaram no combate ao COVID-19, de modo que sua abrangência não deve ser interpretada de forma restritiva, nos termos do Acórdão nº 2953/22 – Tribunal Pleno. Outrossim, em observância à terceira tese do Acórdão nº 3260/23 -Tribunal Pleno, a aplicabilidade do citado dispositivo tem eficácia apenas durante o período em que está caracterizada a condição de servidor da área da saúde ou da segurança pública.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determinar a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros

pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente