

## Leite e Veloso: O reajuste de servidor sob a Âgide da LC nÂ° 173/20

A LC nÂ° 173/2020, elaborada especialmente para estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento à Pandemia, ainda apresenta dúvidas na sua aplicação. A que nos ateremos diz respeito aos requisitos para aplicação das medidas restritivas do seu artigo 8º, proibitivas, em geral, do aumento de gasto com



O tema encerra caloroso debate, principalmente por se tratar

de despesa de crescimento obrigatório, seja em virtude dos planos de cargos e salários, da revisão geral anual (artigo 37, X da CF/88), dos gastos mínimos em educação e saúde — que, no caso da educação, acabou por reduzir certos custos com a manutenção do ensino, de sorte a se alcançar o piso de gasto pela via salarial — ou de pressão de determinada categoria organizada.

Sua razão justificadora é compreensível: em tempos pandêmicos, todo o esforço financeiro deverá ser alocado no combate à pandemia, de sorte que algum sacrifício deve ser feito pela categoria de servidores, uma vez que, amparados pela estabilidade e pela impossibilidade de redução de vencimentos, seria possível suportar, durante quase dois anos, ausência de acréscimo remuneratório.

No ponto, o Parecer nÂ° 27/2020 confeccionado por ocasião do trâmite do processo legislativo que culminou com a Lei Complementar nÂ° 173/2020, do relator senador Davi Alcolumbre, foi claro ao discorrer que a mesma se dava no bojo da implementação do controle de despesas de custeio pelos entes subnacionais até o final do exercício de 2021:

*"Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, **para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal**, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021 [\[1\]](#) (grifo dos autores).*

Diante desse cenário, importa conhecer o enunciado alvo de conflitos, aqui apenas citado o *caput* do artigo 8º da LC nÂ° 173:

*"Artigo 8º — Na hipótese de que trata o artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31/12/2021, de:"*

Na sequência, seus incisos elencam uma série de restrições, entre elas concessão de aumento, criação de cargos, contratação de pessoal, realização de concurso público, entre outras.

Note-se que sua aplicação se dá quando presentes os elementos fáticos do artigo 65 da LC nº 101/00, dispositivo que trata da calamidade pública. Pelo artigo 65 da LC nº 101/00, a calamidade pública deve ser reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos estados e municípios. Portanto, condição *sine qua non* para aplicação do artigo 8º é a ocorrência do fenômeno "calamidade pública" reconhecido pelo Legislativo.

No âmbito nacional, a calamidade pública foi reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que atestou o estado de calamidade até 31/12/2020. Em que pese não ter sido prorrogado, o STF, quando do julgamento da ADI 6625, estendeu a vigência de dispositivos da Lei nº 13.979/20, que estabelecem medidas sanitárias para combater à pandemia, muito embora a mesma estivesse vinculada ao Decreto Legislativo 6/2020. Nesse sentido, por todos é sabido que o estado pandêmico ainda não terminou. Portanto, para a União, há reflexos dessa decisão a demandar aplicação específica da referida norma.

Baseado nessa realidade, e instada a se manifestar sobre o artigo 8º da LC nº 173/20, a Advocacia Geral da União (AGU), em uma série de pareceres, tem se posicionado que as limitações impostas por esse artigo devem ser interpretadas restritivamente:

*"(...) Por essa razão, entende-se que o mais adequado é adotar uma **interpretação estritamente literal do dispositivo em questão**, de modo a considerar que toda e qualquer vacância de cargo efetivo ou vitalício, independente de quando tenha ocorrido, poderá ser preenchida durante a vigência do regime restritivo de que trata o caput do artigo 8º da LC nº 173, de 2020, que, conforme assentado no Parecer SEI nº 10970/2020/ME, engloba o período de 28/5/2020, quando entrou em vigor a LC nº 173, de 2020, a 31/12/2021, marco final definido no caput do artigo 8º em comento.*

*14. Esse norte é, inclusive, mais condizente com a lógica de seguir tradicional cânone interpretativo de se fazer **uma exegese restrita para preceitos normativos que intentam promover limitação de atuação legiferante e administrativa**, a exemplo do artigo 8º da Lei Complementar em testilha. (...)" [2] (grifos dos autores).*

Ainda seguindo essa linha, para a AGU, as regras de contenção de despesas previstas no artigo 8º demandam, cumulativamente, que *o ente subnacional esteja sob efeitos da decretação de calamidade pública* e que as restrições se estendam até 31/12/2021, *verbis*:

"43. *Outrossim, a vedação contida nos incisos do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, tanto é temporária (até 31 de dezembro de 2021), quanto, **cumulativamente**, é condicionada à hipótese prevista no artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000, isto é, à ocorrência de calamidade pública (especificamente, decorrente da pandemia da Covid-19) reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação"* (grifo dos autores).

Portanto, inegável que, para aplicação do artigo 8º da lei analisada, deve estar em vigor uma norma que reconheça a calamidade pública, nos termos da competência atribuída pelo artigo 65 da LC nº 101/00, qual seja, no caso de União, Congresso Nacional ou Assembleias Legislativas, na hipótese dos estados e municípios. Lado outro, não havendo estado de calamidade pública decretado por esses poderes, não há situação fática que permita a aplicação do artigo 8º da lei em análise.

E isso se retira tanto da literalidade do dispositivo legal quanto das posições fixadas pela AGU e pelo presidente da República. Fica claro, portanto, que na hipótese de o ente não estar sob a vigência de decretação de calamidade pública não vigoram às restrições prescritas no Artigo 8º.

Portanto, cada ente federativo, ao analisar a sua situação fática, verá se a hipótese é de decretação da calamidade pública. Não havendo esse reconhecimento legal, incorre um dos requisitos para a aplicação do artigo 8º da LC nº 173/2020.

É que a aplicação do artigo 8º requer cumulativamente dois requisitos: um temporal e um fático. O primeiro diz com sua expressa redação, por ser norma temporária, com validade até 31/12/2021. Nesse sentido, e apenas a título de exemplo, o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo editaram o Ato Normativo Nº 01 — TJSP/TCESP/MPSP — 3/6/2020, fixando expressamente as limitações do artigo 8º ao longo do período de 27/5/2020 a 31/12/2021. O fático diz com a vigência de decreto reconhecendo a calamidade pública. É dizer, ente federativo que não está sob efeitos dessa decretação, carece um requisito de aplicação do artigo em referência, de sorte que a ele não cabem as restrições da LC nº 173/20.

Esse, a nosso juízo, o entendimento que se retira do artigo 8º da aludida lei. No ponto, a literalidade resolve. Mas, ainda que assim não fosse, haveria outros elementos a justificar essa interpretação, a depender da realidade financeira de cada ente federativo e das escolhas políticas acertadas que fizeram ao longo do tempo. Ensina-nos Carlos Maximiliano sobre o tema:

*"m) Guia-se bem o hermeneuta por meio do processo verbal quando claros e apropriados os termos da norma positiva, ou do ato jurídico (19). **Entretanto, não é absoluto o preceito; porque a linguagem, embora perfeita na aparência, pode ser inexata; não raro, aplicados a um texto, lúcido à primeira vista, outros elementos de interpretação, conduzem a resultado diverso do obtido com o só emprego do processo filológico** (20). Sobretudo em se tratando de atos jurídicos, a justiça e o dever precípua de fazer prevalecer a vontade real conduzem a decidir contra a letra explícita, fruto, às vezes, de um engano ao redigirem (21)"* (grifo dos autores) [3].

Nessa linha de raciocínio, a interpretação das limitações contidas no artigo 8º deve ser tomada em duplo raciocínio. Primeiro, se o ente federativo tiver assegurado recursos suficientes para o combate à Covid-19, a limitação das despesas de custeio imposta pelo artigo 8º não é aplicável, pois a finalidade da norma



---

— restringir em gastos de pessoal para aplicar em combate à pandemia — restou atingida. Segundo, se o ente não estiver sob os efeitos de reconhecimento de situação de calamidade pública por seu respectivo Poder Legislativo, também a norma deve ser afastada.

Nessa dimensão, tendo o ente salvaguardado recursos financeiros suficientes para enfrentar os efeitos deletérios da pandemia da Covid-19, bem como não submetido a calamidade pública, não se impõem às limitações previstas no artigo 8º.

[1] Página 34 do Parecer (disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103880&ts=1592596292176&disposition=inline>> Acesso em: 22/06/2020).

[2] Parecer SEI nº 13053/2020/ME citado PARECER nº 00159/2021/PGFN/AGU:

[3] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 92.