

REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020: OS FUNDAMENTOS DA LEI TEMPORÁRIA NA SEARA ADMINISTRATIVA

LEGAL REGIME OF PUBLIC SERVANTS AND COMPLEMENTARY LAW Nº 173/2020: THE FOUNDATIONS OF THE TEMPORARY LAW IN THE ADMINISTRATIVE AREA

Raimundo Márcio Ribeiro Lima

  marcio.ribeiro@ufersa.edu.br

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto do Curso de Direito da UERN. Procurador Federal/AGU. Advogado/OAB-RN.

O artigo analisa os fundamentos da lei temporária na ambiência administrativa e sua conexão com o artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020. Discute os efeitos permanentes na carreira dos servidores públicos advindos da interpretação errônea de norma temporária, bem como sugere uma hermenêutica adequada para evitar uma interpretação supressiva de direitos pelas entidades públicas. O trabalho adota pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa, e prestigia o método dedutivo. O artigo conclui que a lei temporária, a despeito de a literalidade do texto legal causar alguma dificuldade interpretativa, não goza de ultratividade, porque, sem a situação excepcional que autorizou o seu advento, a lei temporária não possui validade normativa.

Palavras-chave: Pandemia. Lei temporária. Servidores públicos. Gastos com pessoal. Austeridade.

The article analyzes the foundations of the temporary law in the administrative environment and its connection with article 8, item IX, of Complementary Law nº 173/2020. The article also discusses the permanent effects on the career of public servants arising from the erroneous interpretation of the temporary norm, as well as suggests an adequate interpretation to avoid a suppressive interpretation of rights by public entities. The work adopts bibliographic research, of qualitative nature, and honors the deductive method. The article concludes that the temporary law, despite the literality of the legal text causing some interpretative difficulty, does not enjoy ultrativity, because without the exceptional situation that authorized its advent, the temporary law has no normative validity.

Keywords: Pandemic. Temporary law. Public servants. Spending on employees. Austerity.

Submetido em: 28/03/2023 - Aprovado em: 19/04/2023

"A questão mais profunda é que a interpretação é 'camaleônica' . Quando um músico 'interpreta' uma obra musical, está exprimindo o 'significado' do compositor, ou mesmo o da composição? Ou estará exprimindo a si mesmo nos interstícios da partitura"? (POSNER, 2007, p. 364)

INTRODUÇÃO

Com o surgimento da pandemia da Covid-19, a Administração Pública teve que promover adequações no plano organizacional e, sobretudo, funcional para atender às demandas oriundas da crise sanitária. Para além dos desafios orgânico-funcionais na área da saúde, o Poder Público precisava capitanear esforços para conter os custeios da máquina pública, haja vista a redução da arrecadação com os efeitos negativos da pandemia na economia de curto e médio prazos. Assim sendo, umas das formas adotadas, aliás, totalmente compreensível, foi o providencial mecanismo de tentar impedir aumento de gasto com despesas de pessoal, pois a tentativa de redução não teria o mesmo êxito.

A medida, apesar de impopular, foi adotada sem maiores dificuldades no plano legislativo, até porque no setor privado a situação era bem mais delicada, porquanto não havia segurança de manutenção do poder aquisitivo dos trabalhadores, a despeito dos diversos programas governamentais de transferência de renda, de maneira que a taxa de desemprego subiu vertiginosamente. *Dos males, sempre o menor*. Daí que, no serviço público, que é custeado pela iniciativa privada, não havia como evitar as medidas de contenção de gastos para manter o custeio da máquina pública.

Dessa forma, foi editada a Lei Complementar nº 173/2020 (LC nº 173/2020), que estabeleceu o *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV2 (Covid-19)*, pontuando, sobretudo:

- a) a suspensão de dívidas em benefício dos Estados, Distrito Federal e Municípios,
- b) bem como a transferência de recursos para esses entes políticos,
- c) mas sem prejuízo de medidas de contenção de gastos com pessoal, que possui efeitos temporários (CORAZZA, 2021), alterando, ainda,
- d) os artigos 21 e 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Trata-se, precipuamente, de socorro financeiro da União em benefício dos demais entes políticos. Por isso, antes da LC nº 173/2020, foi criado o *Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações* (orçamento de guerra) para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, que, dentre outras coisas, nos termos da Emenda Constitucional nº 106/2020 (EC nº 106/2020), autorizou a realização de operações de crédito para captar recursos para honrar gastos extraordinários com a Covid-19. Portanto, sem as devidas adequações orçamentário-financeiras da União, daí que a EC nº 106/2020 não se aplica aos Estados, Distrito Federal e Municípios (SYLVESTRE; OLIVEIRA, 2022, p. 29), não seria possível levar a cabo os objetivos da LC nº 173/2020, que, a toda evidência, exigiu um enorme sacrifício orçamentário da União ou, melhor, de toda a sociedade brasileira, notadamente das gerações vindouras.

Dentre os diversos dispositivos da LC nº 173/2020, esta breve investigação se prende à norma temporária do artigo 8º, *caput*, inciso IX, que, nessa qualidade, não deveria contemplar efeitos definitivos nos vencimentos dos servidores. Todavia, a interpretação dada a esse dispositivo pela Administração Pública tem causado alguma estranheza, pois, de modo inesperado, prestigiou a ultratividade de norma temporária, o que exige uma séria reflexão sobre a validade normativa dessa interpretação.

Tendo em vista essa problemática, o artigo discute (a) os fundamentos normativos da lei temporária na ambiência administrativa, notadamente no que concerne à concessão de benefícios do regime jurídico dos servidores públicos; (b) os limites normativos do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020¹; e (c) o regime jurídico administrativo e os riscos da interpretação supressiva de direitos, notadamente em uma ambiência de escassez de recursos financeiros.

O artigo adota uma pesquisa bibliográfica, portanto, de natureza qualitativa, e método dedutivo, tendo em vista os ordinários prognósticos da legislação, haja vista seu caráter geral e abstrato, sem falar que a LC nº 173/2020 é uma lei nacional.

OS FUNDAMENTOS DA LEI TEMPORÁRIA NA AMBIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Como a lei administrativa não possui uma característica intrínseca que a diferencie das demais leis, então, ela assume as inferências teórico-discursivas, conforme os critérios e as condições definidas pelos textos legais, decorrentes das reflexões jurídicas (GORDILLO, 2003, p. VII-6). Dessa forma, o universo normativo que encerra a EC nº 106/2020 e a LC nº 173/2020, a toda evidência, expressa um regime fiscal e administrativo nitidamente excepcional (CORAZZA, 2021), por isso, a interpretação dos seus dispositivos não olvidar a singularidade histórica que ensejou o surgimento desse regime fiscal e administrativo tão especial, mormente quando se discute um artigo que possui natureza de lei temporária, porquanto representa uma limitação temporária na gestão da coisa pública, prestigiando alguma forma de austeridade fiscal (SYLVESTRE; OLIVEIRA, 2022, p. 17-18).

Desde logo, é preciso destacar que uma lei temporária, pouco importa seu domínio de atuação, penal, tributário ou administrativo, pressupõe sua aplicação pelas autoridades competentes em determinado período, de maneira que seus efeitos, *a priori*², devem ser limitados ao período estabelecido na lei, justamente para evitar situações inusitadas de restrições de direitos quando os fundamentos que autorizaram a expedição dessa lei não mais existirem. Aliás, a lei temporária, diferentemente da lei comum, exige o reconhecimento de situação fática excepcional que autorize uma medida também excepcional, isto é, compreende uma dimensão justificadora da medida tomada a partir da excepcionalidade do momento histórico, tendo em vista objetivos definidos pela ação pública. Portanto, sem a situação fática excepcional, devidamente reconhecida por lei, não há qualquer ideia de lei temporária e, muito menos, da possibilidade de seus efeitos.

1. Tendo em vista os objetivos desta investigação, afigura-se desnecessária uma abordagem sobre a constitucionalidade do artigo 8º da LC nº 173/2020, sem falar que o STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.442/DF, que questionava a constitucionalidade desse artigo.

2. A ressalva decorre apenas para justificar eventuais situações amparadas por força de decisão judicial.

Essa premissa não pode ser afastada do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, que corporifica regramentos excepcionais e, por isso, restritivos (SYLVESTRE; OLIVEIRA, 2022, p. 18).

Logo, resta claro que a lei temporária não é destinada a prestigiar qualquer ultratividade dos seus efeitos e, muito menos, a consagração de efeitos definitivos na ambiência administrativa, pois isso representaria uma contradição em termos. Ainda que as sanções possam gozar de ultratividade, o que é algo controverso, sobretudo, em matéria penal (GRECO, 2007, p. 116; NUCCI, 2017, p. 64), não há como admitir que uma lei temporária estabeleça obrigações ou proibições que extrapolem sua:

- a) dimensão subjetiva (destinatário);
- b) dimensão espacial (territorial) ou
- c) dimensão temporal (prazo delimitado), pois, nesse caso, haveria uma interpretação extensiva recaindo sobre norma de natureza declarativa, no sentido de que as relações jurídicas são expressamente definidas na lei e, claro, por prazo determinado, o que impossibilita, por força de interpretação criativa, novos arranjos compreensivos sobre a validade normativa dessa lei para além dos marcos temporais já determinados.

Não por outro motivo, e isso precisa ficar claro, a lei temporária deve sempre ser interpretada restritivamente, senão haveria uma porta aberta para impor regramentos rigorosos, totalmente justificáveis para períodos excepcionais, para momentos de normalidade política, social ou econômica. Esse não é um tipo de concessão que se deva fazer em um Estado Constitucional, que consagra um Estado conformado pelo direito, notadamente pelo direito constitucional (HÄBERLE, 2003, p. 02).

O SENTIDO NORMATIVO DO ARTIGO 8º, CAPUT, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Inicialmente, urge mencionar que esta investigação parte da premissa de que o artigo 8º da LC nº 173/2020 é uma norma temporária e que essa premissa, além de vincular a sua interpretação, também representa o pano de fundo das reflexões e proposições desta investigação. Aliás, é preciso deixar claro que a LC nº 173/2020 possui normas temporárias e normas definitivas, logo, quando se menciona que ela - ou algum de seus dispositivos - é uma lei temporária, por certo, trata-se de referência às suas normas temporárias, afinal, seria uma tolice imaginar que uma lei somente poderia ser chamada de temporária se, ao fim e ao cabo, todos os seus dispositivos fossem necessariamente temporários. Assim sendo, dentre os vários dispositivos destinados à contenção de gasto com pessoal, de natureza temporária, haja vista a necessidade de reduzir o *crescimento vegetativo* no orçamento das entidades públicas, destaca-se, nos estreitos limites desta investigação, o artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, porquanto, diante da redação do dispositivo, abarca uma questão que exige o devido cuidado na sua interpretação, senão pode imperar um verdadeiro arbítrio na definição dos seus efeitos, aliás, é o que se pretende explicar a seguir:

- a) todo o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 representa uma *lei temporária* e, nessa qualidade, os seus efeitos estão devidamente determinados no tempo, isto é, eles não se prolongam para além do seu limite temporal específico, no caso, *de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021*, tendo em vista que a lei entrou em vigor na data de sua publicação, nos termos do seu artigo 11, que ocorreu, no Diário Oficial da União, no dia 28 de maio de 2020. Ademais, por ser uma comezinha exigência de hermenêutica, o *caput* de artigo direciona a interpretação dos parágrafos, incisos, alíneas e números, excetuando-se alguma hipótese de autonomia normativa, que, a toda evidência, não se encontra no inciso em apreço. Cumpre transcrevê-lo (BRASIL, 2020b):

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:
[...]

- b) sem qualquer esforço de análise, é possível concluir que a proibição é delimitada no tempo, isto é, nenhuma entidade pública poderá conceder as benesses do regime jurídico dos servidores, devidamente elencadas no artigo, *apenas* no período que vai de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021. Lembrando-se que as leis excepcionais, fiscais e punitivas, em regra, devem ser interpretadas de forma restrita (MAXIMILIANO, 2008, p. 167)³, impedindo, assim, efeitos jurídicos para além dos seus limites temporais expressamente determinados. Portanto, passada a data do período suspensivo, a lei temporária simplesmente perde validade normativa, porquanto os seus efeitos estão precisamente delimitados no tempo, haja vista o reconhecimento legal da inexistência da situação excepcional que autorizou a medida de contenção de gasto com pessoal. Logo, só isso já bastaria para afastar qualquer entendimento que levasse à ultratividade da lei temporária, contudo, há mais a esclarecer sobre a temática, precisamente sobre o inciso IX, do artigo 8º, da LC nº 173/2020;
- c) urge destacar que o inciso IX, e isso precisa ficar claro, não suspendeu o tempo de serviço de ninguém, até porque seria algo totalmente insano, ele apenas não permitiu sua contagem, precisamente, para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e benesses equivalentes, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021. Vale a pena transcrevê-lo (BRASIL, 2020b):

[...]
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 qual-

3. Nesse ponto, é importante destacar que o reconhecimento de que normas restritivas, leis excepcionais ou temporárias devem ser interpretadas de forma estrita, inclusive, como cautela hermenêutica na aplicação de textos legais, encontra indiscutível amparo doutrinário, nesse sentido, *vide*: REALE, 2004, p. 292-293; BARROSO, 2004, p. 121-122; LARENZ, Karl. 2009, p. 503.

quer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.
[...]

- d) nota-se que o dispositivo não poderia ter sido mais claro: não "contar esse tempo", evidentemente, quer dizer: entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não haveria como permitir o aumento de despesa de pessoal em função de concessão das benesses prestigiadas no inciso, porque, ainda que para o servidor faltasse apenas 01 (um) dia para completar, por exemplo, um quinquênio, ele teria que esperar até 1º de janeiro de 2022 para gozar o pretendido benefício. Desse modo, qualquer interpretação diversa, a toda evidência, revela-se supressiva de direitos, porque acarreta ultratividade de lei temporária. Aliás, o próprio inciso assegura o regular cômputo de tempo de serviço para todos os fins, excetuando-se, tão somente, a hipótese de aumento de despesa de pessoal naquele período e, precisamente, para as benesses nele elencadas. A questão não é difícil de ser compreendida: o que impede a concessão das benesses elencadas no artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020? O reconhecimento do tempo de serviço apenas no período assinalado, logo, se o tempo de serviço é alcançado antes desse período, por certo, deve ser concedida a benesse e, além disso, se o tempo de serviço foi alcançado durante esse período, a toda evidência, a benesse deve ser concedida após esse período e, por fim, se o tempo de serviço só seria alcançado após esse período, então, o servidor não pode ser afetado pelo artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020. Portanto, apenas os servidores que teriam tempo de serviço para a concessão das benesses previstas no inciso e, portanto, no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, é que são afetados pela medida de contenção de gastos. Permitir outra interpretação é emprestar ultratividade aos efeitos do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, o que é algo incompatível com os fundamentos de lei temporária;
- e) a situação mais insustentável, porque representa a forma mais flagrante de ultratividade, e que pode atingir inumeráveis servidores, é impedir a concessão das benesses do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, aos servidores que completariam o tempo de serviço, conforme os prazos de cada benesse, depois de 31 de dezembro de 2021. Ora, se o servidor, no período de 28 de maio a 31 de dezembro de 2021, não teria como aumentar qualquer despesa de pessoal na entidade pública, tendo em vista as benesses do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, como aceitar que ele sofra, vários meses depois, os efeitos financeiros de lei temporária, que possui, como se sabe, período específico – e já superado no tempo – dos seus efeitos? Dito de outro modo, qualquer interpretação que abone a pretensão de ultratividade do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, transforma os efeitos provisórios de uma lei temporária em definitivos, atingindo servidores que sequer teriam o direito às benesses do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021;

- f) e o pior: nesse caso, qualquer ultratividade da lei, tendo em vista o fluxo unidirecional do tempo, acaba por achincalhar a data-base⁴, por exemplo, do quinquênio de todos os servidores, mas sem qualquer amparo legal, quando, na verdade, apenas deveria repercutir no vencimento dos servidores que teriam direito à benesse no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Ora, se a contenção de despesa estava relacionada a esse período (pandemia), como justificar isso a partir de 1º de janeiro de 2022? E mais: como um servidor poderia ter um direito suspenso, se sequer tinha esse direito no período assinalado? Portanto, qualquer interpretação que abone a ultratividade da contenção de gasto de pessoal se revela, com as devidas vênias, equivocada; e
- g) ademais, o inciso IX é categórico em 02 (dois) aspectos, porquanto os termos são simplesmente literais:
1. não se conta o tempo de serviço público efetivo “como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão” das benesses administrativas que especifica (anuênio, triênio, quinquênio *etc.*); e, tão somente,
 2. quando isso representar aumento “de despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”, conforme a disciplina específica de cada benesse administrativa. Logo, se esse tempo de serviço público efetivo não representar a obtenção, por exemplo, de quinquênio e, conseqüentemente, nem aumento de despesa, tão somente no período suspensivo determinado pela lei, ou seja, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, defende-se que esse período suspensivo não pode constituir-se em qualquer obstáculo normativo aos servidores que tenham obtido o quinquênio após 31 de dezembro de 2021, bem como, e aqui reside o maior dilema de compreensão sobre o inciso em apreço, aos servidores que tenham obtido o quinquênio ainda durante o período aquisitivo, porém com a concessão da benesse administrativa, tão somente, a partir de 1º de janeiro de 2022.

O dispositivo é claro: o que se deseja é impedir a concessão de benesses administrativas durante o período suspensivo e não criar uma forma de supressão definitiva de contagem de tempo de serviço público efetivo durante esse período suspensivo. Em outros termos, a suspensão só ocorre no período determinado e em função, tão somente, da possibilidade de concessão de determinada benesse administrativa, de modo que, passado esse período suspensivo, o tempo de serviço público efetivo suspenso não ser suprimido do tempo de serviço público efetivo total do servidor.

Feitos esses ligeiros esclarecimentos, urge apresentar algumas situações hipotéticas, justamente para deixar bem claro o sentido normativo do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, afastando, assim, eventuais incompreensões no tratamento da matéria. Para tanto, considera-se, para todas as exemplificações, a concessão de Adicional por Tempo de Serviço (ATS) em função de quinquênio de serviço público efetivo, conforme

4. Evidentemente, que a data-base pode ser alterada, mas isso deve decorrer de fatos devidamente amparados na legislação, como, por exemplo, nos afastamentos sem reconhecimento de tempo de serviço público efetivo.

os limites impostos pela legislação de cada entidade pública, mormente o fato de que o ATS seja concedido no mês em que o servidor completa o quinquênio, conforme o critério data a data para a contagem de prazo em anos, nos termos do artigo 132, § 3º, da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil). Na primeira hipótese, tem-se o caso de direito ao ATS antes da LC nº 173/2020, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Aquisição de ATS antes da LC 173/2020

Servidor	Período Aquisitivo	Período Suspensivo	ATS/Data
A	27/05/2015 a 27/05/2020	28/05/2020 a 31/12/2021	27/05/2020

Fonte: Hipótese formulada pelo autor.

Aqui, é uma situação que não comporta qualquer dificuldade de compreensão, isto é, mesmo que a área administrativa não conceda o ATS ao servidor "A" antes de 28 de maio de 2021, não há como negá-lo, pois o período aquisitivo da benesse do servidor não se insere no período suspensivo. Na segunda hipótese, a questão é diferente e representa o verdadeiro propósito do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, qual seja, impedir a concessão de ATS no período suspensivo, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Aquisição de ATS no período suspensivo da LC 173/2020

Servidor	Período Aquisitivo	Período Suspensivo	ATS/Data
B	27/05/2016 a 27/05/2021	28/05/2020 a 31/12/2021	01/01/2022
C	31/12/2016 a 31/12/2021	28/05/2020 a 31/12/2021	01/01/2022

Fonte: Hipótese formulada pelo autor.

Vê-se que o período aquisitivo do servidor "B" é diferente do servidor "C", porém o direito ao ATS surge na mesma data, por que motivo? Simples: porque o período aquisitivo não pode ser contado durante 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, porém, passado esse período, não há como negar o fato de que tanto o servidor "B" quanto o servidor "C" alcançaram o período de 05 (cinco) anos de serviço público efetivo, porquanto essa é única forma de interpretação compatível com a existência de uma lei temporária, senão o intérprete alteraria a data-base dos quinquênios de forma definitiva, gerando impacto financeiro em toda a carreira do servidor, o que resulta inaceitável. Ademais, o *caput* do artigo 8º da LC nº 173/2020 é bem claro: fica proibido, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, a concessão das benesses previstas no inciso IX, o que é algo muito diverso, porque seria uma interpretação supressiva de direitos, de retirar dos servidores "B" e "C" o tempo de serviço público efetivo no período assinalado. Essa questão transparece ainda mais clara na terceira hipótese, quando o período aquisitivo é concluído depois do período suspensivo, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Aquisição de ATS após período suspensivo da LC 173/2020

Servidor	Período Aquisitivo	Período Suspensivo	ATS/Data
D	01/03/2017 a 01/03/2022	28/05/2020 a 31/12/2021	01/03/2022

Fonte: Hipótese formulada pelo autor.

Nota-se que, tanto para o servidor “A” quanto para o servidor “D”, torna-se irrelevante o artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, pela simples razão de que o período suspensivo não representa uma supressão de tempo de serviço de nenhum servidor, portanto, também dos servidores “B” e “C”, mas apenas a impossibilidade, por força de lei, de conceder o ATS nesse período. A semântica normativa do dispositivo poderia ter sido mais simples⁵, porém não há como interpretar o *caput* do artigo, que condiciona os limites temporais do inciso IX, de modo a negar a concessão de ATS, após 31 de dezembro de 2021, aos servidores “B”, “C” e “D”.

O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E OS RISCOS DA INTERPRETAÇÃO SUPRESSIVA DE DIREITOS

Após a exposição dos tópicos anteriores, que prestigiou os limites normativos do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020 na Administração Pública e, sobretudo, destacou a interpretação adequada do dispositivo, haja vista sua natureza de norma temporária, urge destacar, agora, um caso de interpretação supressiva de direitos pelo Poder Público, cujos efeitos são extremamente prejudiciais aos servidores. No caso, trata-se do entendimento adotado pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) sobre a matéria, que, dado seu caráter linear, é muito simples de entender, tal como costuma ser uma interpretação apressada, qual seja: o servidor, em qualquer hipótese, portanto, a qualquer tempo, não poderá considerar, após o advento da LC nº 173/2020, o período suspensivo, isto é, de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, como sendo de serviço público efetivo para fins de concessão de anuênios, triênios, quinquênios e benesses semelhantes, porém, essa compreensão normativa não consta na legislação. Todavia, cumpre exemplificar esse entendimento, seguindo os parâmetros já mencionados no tópico anterior, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Contagem de tempo suprimindo (erroneamente) o período suspensivo previsto na LC 173/2020

Servidor	Período Aquisitivo	Período Suspensivo	ATS/Data
E	28/05/2016 a 28/05/2021	28/05/2020 a 31/12/2021	28/07/2023

Fonte: Hipótese formulada pelo autor.

5. Bastaria determinar que, no período suspensivo, é proibida a concessão de benesses administrativas, tais como descritas no texto, evitando-se, assim, qualquer interpretação que leve à ultratividade de norma temporária.

Nessa hipótese, o servidor “E” teria que esperar, mesmo após 31 de dezembro de 2021, mais 01 (um) ano e 07 (sete) meses para alcançar o quinquênio. Esse é o entendimento adotado pela UERN. Evidentemente, a Universidade não poderia promover a implementação, por exemplo, de ATS durante o período suspensivo da pandemia, de modo que o servidor, ainda que tivesse adquirido o quinquênio nesse período, não poderia perceber o ATS, pois, por força de lei, a concessão estava proibida. Outra coisa, aliás, totalmente diversa, é suprimir o tempo de serviço público efetivo no período suspensivo, pois isso, a toda evidência, não consta em qualquer dispositivo normativo⁶. Nesse ponto, vale destacar que o artigo 75 da Lei Complementar nº 122/1994, que regia a matéria antes do artigo 19, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 699/2022 (servidores técnico-administrativos) e do artigo 21, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 700/2022 (docentes), é muito claro no sentido de que o ATS demandava apenas o cumprimento do interstício de 05 (cinco) anos, nestes termos:

Art. 75. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público efetivo, até o limite de 07 (sete) quinquênios, incidindo sobre o vencimento a que se refere o artigo 53, acrescido, se for o caso, da representação prevista no artigo 68, observado o disposto no artigo 117, § 3º.

Parágrafo único. O servidor faz jus ao adicional a partir do mês em que completar o quinquênio.

Assim, a UERN não poderia implementar o ATS durante o período suspensivo da pandemia, o que não se discute, contudo, não há qualquer parâmetro legal para determinação de supressão de tempo de serviço efetivo de servidor no período suspensivo, admitindo-se, e apenas nesse período, a impossibilidade de reconhecimento de tempo de serviço público efetivo, tão somente, para fins de concessão de ATS. Vale dizer: a medida excepcional decorreu da necessidade de conter os gastos públicos especificamente no período suspensivo e não acarretar um contínuo diferimento de 01 (um) ano e 07 (sete) meses, isto é, propriamente um atraso, na obtenção de quinquênio pelo servidor, inclusive, com repercussão durante toda a carreira na instituição. Nesse caso, resta evidente uma indevida interpretação ampliativa do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, o que é incompatível com a exegese estrita de lei temporária (SYLVESTRE; OLIVEIRA, 2022, p. 20).

Portanto, o inciso IX não deixa margem para dúvida: não se pode contar o tempo de serviço público efetivo “exclusivamente para a concessão” de benesses administrativas e, mesmo assim, o impedimento dessa contagem só pode ocorrer no período suspensivo, que é o definido no *caput* do artigo 8º, justamente para que não sejam concedidos novos quinquênios, alcançando, assim, o objetivo da norma temporária, que é a instituição de novos gastos com servidores públicos (AGUIAR, 2020, p. 57).

6. Para fins meramente exemplificativo do entendimento adotado pela UERN, basta mencionar a Portaria nº 3.810/2022-GP/FUERN, de 07 de novembro de 2022, que é relativa à concessão de ATS para docente da Instituição, pois, expressamente, proibiu a contagem de tempo de serviço público efetivo no período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, *vide*: UERN. *Jornal Oficial da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – JOUERN*, Mossoró/RN, ano IV, n. 246, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.uern.br/jouern/download/jouern-246/?wpdmdl=1088&refresh=641c88018bf6e1679591425>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Todavia, ainda há outra questão prática que não pode ser desconsiderada pelo intérprete da norma temporária: se o valor do quinquênio, por exemplo, for da importância de R\$ 200,00 por mês, então, o servidor perde a importância de R\$ 3.800,00, sem falar que só obteria o último quinquênio, portanto, o sétimo, com 36 (trinta e seis) anos e 07 (sete) meses de serviço público efetivo, o que, certamente, não foi o objetivo do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, que prestigiava a contenção de gasto com pessoal apenas no período suspensivo. Por isso, caso seja mantida essa interpretação pela UERN, o servidor, precisamente o que alcançaria o quinquênio no período suspensivo, será duplamente penalizado; primeiro, pela impossibilidade de concessão do ATS durante o período suspensivo (autorizado pela lei); segundo, pelo atraso na obtenção do ATS durante toda a carreira (sem autorização legal). Logo, a interpretação, tida como equivocada, é supressiva de direitos, porque transforma o *período suspensivo* em *período supressivo* de tempo de serviço público efetivo na carreira do servidor, ainda que somente para as benesses administrativas do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020.

Infelizmente, a interpretação literal do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, leva, inexoravelmente, à ultratividade dos efeitos da norma temporária, o que somente pode ser evitado com a interpretação defendida neste artigo, isso não apenas reforça a ideia de que a lei pode ser mais inteligente que o legislador, mas, sobretudo, que o intérprete pode ser mais arguto que a própria lei (ENGISCH, 2008, p. 196). Aqui, é preciso deixar claro: não se defende um voluntarismo exegético sem limites, mas o reconhecimento de que a interpretação se encontra a serviço da técnica jurídica, até porque aquela é uma expressão desta, que reforça a defesa dos limites inarredáveis das normas temporárias. Além disso, não é uma questão de negar o texto da lei, já que o significado da lei é juridicamente decisivo (LARENZ, 2009, p. 500), mas, sim, extrair o entendimento que seja compatível com os efeitos restritivos de lei temporária e, claro, que o sentido desse entendimento esteja dentro do significado possível do texto legal (LARENZ, 2009, p. 500). Daí o cuidado em perquirir se o entendimento defendido já não representaria uma alteração da norma, isto é, o *querer* sobre o *conhecer*. Nesse sentido, o termo *período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão*, que foi adotado no inciso IX, do artigo 8º, da LC nº 173/2020, pode ser interpretado de duas formas:

- a) excluir o tempo de serviço público efetivo que leve à concessão de benesse administrativa, tão somente, no período suspensivo; ou
- b) excluir o tempo de serviço público efetivo, durante todo o período suspensivo, para fins de concessão de benesse administrativa.

Entende-se que apenas a primeira hipótese seja compatível com os limites impostos pela lei temporária, que possui norma de *vigência temporária* (DINIZ, 2002, p. 65), como nos termos do artigo 8º, *caput*, da LC nº 173/2020, não podendo, desse modo, assumir *vigência permanente* por força de interpretação açodada das entidades públicas.

Dessa forma, diante da exposição acima, resta claro que não se trata apenas de risco de interpretação supressiva de direitos do regime jurídico dos servidores da UERN. A questão foi mais além, porquanto, diante do entendimento adotado na concessão de ATS e demais benesses equivalentes em função de tempo de serviço público efetivo, a UERN acaba por alterar a data-base dos quinquênios e, com isso, gerando efeitos financeiros

desfavoráveis aos servidores ao longo de toda a carreira. Por isso, uma revisão de entendimento deve ser prestigiada na via administrativa, haja vista a perspectiva dialogal (LIMA, 2013, p. 99-112) que anima as relações entre instituições públicas e seus servidores, caso contrário, a problemática deverá ser levada a juízo, cujo efeito multiplicador dos custos pode ser proibitivo até mesmo para a UERN, independentemente da tecnologia processual adotada, seja mediante ações individuais, seja por meio de ações coletivas.

Por fim, qualquer entidade pública que adote o mesmo entendimento da UERN, sem largo esforço de análise, incorre na mesma interpretação supressiva de direitos e, por conseguinte, concede, indevidamente, ultratividade à norma temporária, fragilizando, desse modo, a própria ideia de Estado de Direito, pois ela exige não apenas o cumprimento de qualquer direito, mas, sobretudo, o que se entende por direito no caso concreto, portanto, sobre o sentido material de direito no universo das relações jurídico-administrativas (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2011, p. 455-456), que impede a consagração de juízos interpretativos que desabonam os limites normativos de lei temporária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a problemática apresentada e, sobretudo, os efeitos financeiros decorrentes de interpretação supressiva de direitos do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, conclui-se que:

- a) a LC nº 173/2020 possui regramentos com vigência indefinida ou vigência permanente (lei comum) e regramentos com vigência predefinida ou vigência temporária (lei temporária), tal como se observa no seu artigo 8º, de maneira que a interpretação desses dispositivos deve comportar uma diferença de tratamento, justamente pelo reconhecimento de que há limites temporais diversos em função de cada tipo de regramento;
- b) o período suspensivo da pandemia, que vai de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, não representa uma supressão de tempo de serviço público efetivo de nenhum servidor, o que seria um verdadeiro *dislate*, mas apenas expressa a determinação de que, por força de lei, nenhuma das benesses do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, pode ser concedida nesse período;
- c) a necessidade de contenção de gasto com pessoal durante o período suspensivo, e apenas nele, repercute, leia-se, possui efeitos financeiros, no vencimento dos servidores que teriam direito às benesses do artigo 8º, inciso IX, da LC nº 173/2020, naquele período, de maneira que representa uma interpretação supressiva de direitos emprestar ultratividade, portanto, após 31 de dezembro de 2021, a qualquer obrigação ou proibição prevista em norma temporária;
- d) como o servidor não perdeu o tempo de serviço público efetivo durante o período suspensivo, resta evidente que, após 31 de dezembro de 2021, a vedação prevista no artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, não pode ser mais imposta, pois representaria o reconhecimento de ultratividade de lei temporária em desfavor do estatuto funcional dos servidores públicos; e

- e) a norma temporária do artigo 8º, *caput*, inciso IX, da LC nº 173/2020, por possuir uma vigência predefinida no tempo, só possui validade normativa durante o período suspensivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leonardo Sales de. Os reflexos da Lei Complementar Federal nº 173/2020 para os servidores públicos e aspirantes ao serviço público: congelamento da remuneração e suspensão de concursos públicos no país em razão da pandemia de COVID-19.

Revista Brasileira de Direito Municipal. Belo Horizonte, ano 21, n. 76, p. 47-62, abr./jun. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.442/DF**. Ações Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar 173/2020. Programa federativo de enfrentamento ao coronavírus (covid-19). Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, julgamento em 15 mar. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755400854>. Acesso em: 28 mar. 2023.

____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, Casa Civil. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mar. 2023.

____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

____. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília-DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

____. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

CORAZZA, Ana Helena Scalco. O artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e a nada indicada elasticidade interpretativa: o que o aplicador do direito pode inferir como comando normativo? In: CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes (Coord.). **A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book. ISBN 978-65-5518-293-4.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Tradução de João Baptista Machado. 10. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA; Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo I. 15. ed. Madrid: Civitas, 2011.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo 1. Parte General. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey y Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. Volume 1. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Estudio introductorio de Diego Valdés. Traducción e índices de Héctor Fix-Fierro. 1. ed., 1. reimp. México-DF: Universidad Autónoma de México, 2003.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamago. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

POSNER, Richard. **Problemas de filosofia do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes: 2007.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 122, de 24 de março de 2022**. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores civis do estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, institui o respectivo Estatuto e dá outras providências. Natal-RN: Assembleia Legislativa, 1994. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/07/17/da631d970bd52174d7fa82be9d3e23e9.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

____. **Lei Complementar nº 699, de 24 de março de 2022**. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Técnicos Administrativos da Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN) e dá outras providências. Natal-RN: Assembleia Legislativa, 2022a. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/0auqw63a4db7zqjyope1a1ygcbscn1.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

____. **Lei Complementar nº 700, de 24 de março de 2022**. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Professores do Ensino Superior da Fundação Universidade

do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN) e dá outras providências. Natal-RN: Assembleia Legislativa, 2022b. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/gavgunp3frj8tas2sgv12t43rjzl8x.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SYLVESTRE, André Zech; OLIVEIRA, Lucas Soares de; BICALHO, Wolker Volanin. A Lei Complementar nº 173/2020 e o caso da suspensão das promoções dos procuradores federais. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 22, n. 259, p. 13-33, set. 2022.

UERN. *Jornal Oficial da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – JOUERN*, Mossoró/RN, ano IV, n. 246, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.uern.br/jouern/download/jouern-246/?wpdmdl=1088&refresh=641c88018bf6e1679591425>. Acesso em: 23 mar. 2023.