



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER, PRESIDENTE DO
E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

**RECLAMAÇÃO CONTRA PARECER DO TCE/SP
QUE FIRMOU TESE CONTRÁRIA A
PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL. ADIS Nº 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525 E
TEMA Nº 1.137/RG. **PEDIDO DE TUTELA
PROVISÓRIA DE URGÊNCIA.****

PROCESSO ORIGINÁRIO: TC-006395.989.23-9 e TC-006449.989.23-5

O **ESTADO DE SÃO PAULO**, pelos Procuradores do Estado signatários,
vem, nos termos do art. 988 e seguintes do Código de Processo Civil, propor

RECLAMAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA,

contra parecer proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos autos das
consultas nº TC-006395.989.23-9 e nº TC-006449.989.23-5, apreciadas conjuntamente,
em contrariedade ao entendimento firmado por esse Supremo Tribunal Federal em sede
de controle concentrado de constitucionalidade e de repercussão geral (ADIs nº 6.442, nº
6.447, nº 6.450 e nº 6.525 e Tema nº 1.137/RG), consoante as razões a seguir expostas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

1. DO ATO RECLAMADO. PARECER DO TCE/SP PROFERIDO EM SEDE DE PREJULGAMENTO DE TESE ADMINISTRATIVA.

Trata-se de consultas formuladas pelos Municípios paulistas de Irapuã e de Sales ao Tribunal de Contas do Estado acerca da contagem de tempo de serviço prestado durante o período previsto pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, para todos os efeitos administrativos, inclusive financeiros.

Os questionamentos levados à Corte de Contas estadual foram assim delimitados:

1. Considerando que a Lei Complementar Federal nº 173/20 é uma norma de direito financeiro, excepcional e de vigência temporária, segundo o Supremo Tribunal Federal, editada com a finalidade específica de disciplinar situação especial decorrente da pandemia da COVID 19, **é possível a contagem do tempo de serviço prestado, no período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 após o decurso deste lapso temporal, para todos os efeitos administrativos, com fundamento no regime jurídico do servidor público estadual ou municipal?** (g.n.)

2. Passado o período vedado na norma, **a contagem do tempo de serviço prestado durante o período extraordinário da pandemia pode gerar consequência financeira, nos limites das regras previstas nos estatutos dos servidores?** (g.n.)

Ao apreciar a controvérsia em tese, o Conselheiro RENATO MARTINS COSTA proferiu voto no sentido de considerar possível “*a contagem do tempo de serviço prestado durante o período excepcional (a partir de 28/5/2020, data da publicação da lei), assegurando-se ao servidor “a averbação do mesmo tempo para fins Estatutários, inclusive de adicionais e outras vantagens ligadas ao tempo de serviço público, de acordo, portanto, com o quanto preceitua o regime jurídico consolidado em seu respectivo Estatuto”*”.

A partir desse entendimento, concluiu que a única ressalva à regra de contagem do tempo de serviço, nos termos do quanto disposto pela Lei Complementar federal nº 173/2020, seria a vedação a efeitos financeiros que incidam sobre o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, sendo assegurada, contudo, “*a referida contagem com efeitos integrais (administrativos/estatutários e financeiros/patrimoniais) somente a partir do termo final do período excepcional, i.e, 1º/1/2022*” (g.n.).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

O Plenário do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhou o voto do Conselheiro relator, em parecer assim ementado:

“EMENTA: CONSULTAS. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE COMBATE AO CORONAVIRUS. GASTO PÚBLICO. DESPESAS COM PESSOAL. PRECEITOS QUE RESTRINGEM A GERAÇÃO E O AUMENTO DA DESPESA. NORMA CUJA CONSTITUCIONALIDADE FOI RATIFICADA PELO E. STF. CONTROLE QUE IGUALMENTE REVELOU A NATUREZA DE DIREITO FINANCEIRO DA NORMA. CARACTERÍSTICA JURÍDICA QUE LIMITA SEUS EFEITOS À ESFERA DAS FINANÇAS PÚBLICAS. **DISPOSIÇÕES QUE, POR ISSO, NÃO SÃO IDÔNEAS PARA RESTRINGIR OU MODIFICAR O REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. PRESERVAÇÃO DE DIREITOS ASSENTADOS NOS RESPECTIVOS ESTATUTOS. AVERBAÇÃO DE VANTAGENS E ADICIONAIS AUFERIDOS NO PERÍODO DE EXCEÇÃO DA NORMA. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO FINANCEIRA QUE, CONTUDO, DEVE EM PRINCÍPIO OPERAR EFEITOS SOMENTE A PARTIR DE 1º/1/2022.** PARECER QUE CONHECE DAS CONSULTAS E RESPONDE AOS INTERESSADOS SOBRE OS QUESITOS FORMULADOS:

1) Considerando que a Lei Complementar Federal nº 173/20 é uma norma de direito financeiro, excepcional e de vigência temporária, segundo o Supremo Tribunal Federal, editada com a finalidade específica de disciplinar situação especial decorrente da pandemia da COVID 19, é possível a contagem do tempo de serviço prestado, no período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 após o decurso deste lapso temporal, para todos os efeitos administrativos, com fundamento no regime jurídico do servidor público estadual ou municipal?

RESPOSTA: Sim, é possível. **A contagem do tempo de serviço prestado durante o período excepcional (a partir de 28/5/2020, data da publicação da lei) é medida que deflui da norma, dada a sua natureza jurídica de Direito Financeiro, conforme decidido pelo Excelso STF. Assegura-se ao Servidor a averbação do mesmo tempo para fins Estatutários, inclusive de adicionais e outras vantagens ligadas ao tempo de serviço público, de acordo, portanto, com o quanto preceitua o regime jurídico consolidado em seu respectivo Estatuto;**

2) Passado o período vedado na norma, a contagem do tempo de serviço prestado durante o período extraordinário da pandemia pode gerar consequência financeira, nos limites das regras previstas nos Estatutos dos Servidores?

RESPOSTA: **Sim. Porém, assumida a Lei Complementar nº 173/2020 como norma geral de Direito Financeiro, bem assim tendo em conta os limites preceituados na Lei de Responsabilidade Fiscal, assegura-se a referida contagem com efeitos integrais (administrativos/estatutários e financeiros/patrimoniais) somente a partir do termo final do período excepcional, i.e, 1º/1/2022, vedado qualquer efeito financeiro que incida sobre o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021”.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

Embora as consultas em questão tenham partido de entes municipais, a orientação definida pelo TCE-SP nesse julgado **alcança toda a Administração Pública Estadual, ao ter sido firmado em sede de prejulgamento da tese, com efeitos concretos para todos os entes políticos fiscalizados pela Corte de Contas estadual** (art. 2º, XXV, da Lei Complementar estadual nº 709/1993 e art. 227 do Regimento Interno do TCE-SP).

Entretanto, o entendimento adotado nesse julgado confronta diretamente os precedentes desse Supremo Tribunal Federal relacionados à matéria. Com efeito, essa Suprema Corte **reconheceu expressamente a constitucionalidade, sem ressalvas, do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020** (ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525 e Tema nº 1.137/RG).

Assim, ao ampliar o escopo da contagem de tempo de serviço do funcionalismo público estadual e municipal paulista, de modo a possibilitar o cômputo e averbação do período vedado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, o TCE-SP contrariou a orientação vinculante adotada por esse Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade do dispositivo em questão.

Portanto, diante da vulneração à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ajuíza-se a presente reclamação com a finalidade de que sejam preservadas, no âmbito estadual, a autoridade e a higidez do entendimento firmado nas decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade nas ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525, e em repercussão geral (Tema nº 1.137/RG), todas elas dotadas de efeitos gerais (*erga omnes*) e vinculantes em relação às instâncias decisórias no país, abrangidos nesse campo também os Tribunais de Contas.

2. DO CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

Inicialmente, é preciso demonstrar o cabimento da presente reclamação. Prevê o art. 988 do CPC/2015 as seguintes hipóteses permissivas de admissibilidade dessa medida processual:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência

A presente via reclamationária é ajuizada precisamente com a finalidade de garantir a observância das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade e em repercussão geral (permissivos inscritos nos incisos III e IV), proferidas nas ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525 e no Tema nº 1.137/RG, face a parecer proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que, **ao permitir o cômputo do tempo de serviço do funcionalismo público estadual no período vedado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, esvaziou o conteúdo decisório dos referidos precedentes.**

O cabimento da medida é ainda robustecido pela previsão do art. 988, § 4º, do CPC/2015, porquanto, com a devida vênia, tem-se como equivocada a interpretação dada pelo nobre TCE-SP aos precedentes sobre a matéria, configurando hipótese de aplicação indevida de tese jurídica definida por esse Supremo Tribunal Federal. Isso porque, embora a Corte de Contas tenha limitado as repercussões financeiras diretamente incidentes no período previsto pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, a ele conferiu efeitos jurídicos para todos os fins administrativos, inclusive financeiros, ao possibilitar o seu cômputo como tempo de serviço a ser integrado e averbado ao registro funcional dos servidores estaduais e municipais.

No que tange à natureza do ato reclamado, faz-se necessário destacar que se trata de decisão administrativa que firma tese acerca da aplicação do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020. Nessa condição, deveria estar em estrita consonância com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Todavia, ao ter o Tribunal de Contas adotado no Estado de São Paulo orientação diversa e conflitante com o entendimento dessa Suprema Corte, afronta a autoridade dos precedentes firmados em



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

controle concentrado de constitucionalidade e repercussão geral, além de ferir a isonomia entre jurisdicionados no país.

No ponto, ressalte-se que **o fato de a decisão reclamada ter sido proveniente de consulta administrativa não afasta o cabimento da via eleita, uma vez que decisões desse jaez, proferidas por Tribunais de Contas, possuem efeitos concretos em relação a todos os entes políticos por eles fiscalizados.** O objetivo da via reclamationária, nesses casos, é o de simplesmente garantir a observância das teses fixadas pela Suprema Corte em processos objetivos, frente a orientações e entendimentos administrativos vinculantes que estejam em dissonância com o quanto decidido nos precedentes paradigma.

Nessa linha, destaquem-se as razões que ampararam a admissibilidade da **RCL n. 48.538**, de relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 05/08/2021:

“Desta forma, embora não se esteja diante de decisão de Tribunal de Contas que resolva um caso concreto, observa-se que a manifestação específica da Corte de Contas do Estado do Paraná vincula ao entendimento todos os entes públicos sob sua fiscalização. Tal circunstância caracteriza excepcional efeito concreto à consulta, permitindo a apreciação de sua contrariedade às decisões da CORTE em controle de constitucionalidade.”

Portanto, inequívoco o cabimento desta reclamação com base no quanto dispõe o art. 988, incisos III e IV, e § 4º, do CPC/2015.

Por fim, em relação à legitimidade para o ajuizamento desta reclamação, não há dúvidas de que o Estado de São Paulo **figura como interessado direto em impugnar o ato reclamado, porquanto a Administração Pública estadual é alcançada pelos efeitos decorrentes do prejulgamento da tese administrativa pelo TCE-SP**, por força



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

do que dispõe o art. 2º, XXV, da Lei Complementar estadual nº 709/1993¹ c/c o art. 227 do Regimento Interno do TCE-SP².

A decisão repercute diretamente no regime funcional de todos os servidores públicos estaduais, estabelecendo regras diversas de contagem do tempo de serviço em relação ao que determina a legislação nacional sobre a matéria, chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que se mostra legítima a intervenção processual do Estado de São Paulo com o objetivo de que seja observado o entendimento firmado nos precedentes exarados nas ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525 e no Tema nº 1.137/RG.

3. MÉRITO. AFRONTA AO ENTENDIMENTO FIRMADO NAS ADIS Nº 6.442, Nº 6.447, Nº 6.450 e Nº 6.525 E NO TEMA Nº 1.137/RG. VEDAÇÃO À CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO NO PERÍODO PREVISTO PELO ART. 8º DA LC Nº 173/2020

O Plenário do Supremo Tribunal Federal por unanimidade, ao apreciar em conjunto as ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525, **afirmou a constitucionalidade da Lei Complementar federal nº 173/2020**, julgando improcedentes as ações. O acórdão foi assim ementado, nas partes pertinentes à presente reclamação:

Ementa: 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. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS,

¹ **Artigo 2º** - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: (...) XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

² **Art. 227.** Os pareceres emitidos em virtude de consulta terão força obrigatória, importando em prejudgamento do Tribunal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA (...)

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525.

(ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

Posteriormente, com a finalidade de responder ao grande volume de demandas individuais que aportaram no sistema de justiça, foi afetado e julgado, pela sistemática da repercussão geral, o Tema nº 1137/RG, em que, por reafirmação de jurisprudência, a Suprema Corte fixou a seguinte tese quanto à constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020:

“É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

19)” (RE 1311742 RG, Rel. Min. PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 15/4/2021).

No que concerne propriamente ao conteúdo normativo, destaque-se que o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020 estabelece expressa e taxativamente proibição destinada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, durante o lapso temporal compreendido entre a publicação da lei, em 28 de maio de 2020, e 31 de dezembro de 2021, de contagem desse tempo “*como 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*”.

As únicas exceções à regra dizem respeito: **i)** à impossibilidade de desconsiderar esse período como tempo de efetivo exercício, para fins funcionais, de aposentadoria e outros; e **ii)** a possibilidade de contagem do tempo de serviço prestado por servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública, posteriormente incluída no § 8º do referido dispositivo legal pela Lei Complementar federal nº 191/2021.

Nesse ponto, destaque-se que **a edição da Lei Complementar federal nº 191/2020 reafirma a regra geral expressa no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020, ao excepcionar as carreiras das áreas de saúde e segurança pública da vedação de cômputo do interstício legal para fins aquisitivos do direito às vantagens funcionais nele especificadas.** Ora, se é necessária a edição de nova disposição legal para retirar do regime geral determinadas carreiras de servidores públicos, não há dúvida de que a regra deve ser interpretada de forma taxativa, mantendo-se a vedação legal de cômputo do período para todas as demais categorias não abrangidas pela exceção.

Entender de modo contrário, como ocorreu no ato ora impugnado, implica tornar inócuo o comando previsto pela Lei Complementar federal nº 191/2022, fazendo da exceção posta na citada lei complementar regra para todos os demais servidores estaduais e municipais paulistas. É o que se depreende do seguinte excerto do voto condutor da decisão reclamada:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

“Faço, assim, alusão ao ano de 2022, no qual nova legislação complementar foi promulgada (Lei Complementar nº 191/2022) para acrescer o § 8º ao artigo 8º da LC nº 173/2020, tornando mais flexíveis os efeitos da não contagem de tempo de serviço para fins de adicionais, na medida que excluiu da regra transitória os Servidores Públicos Civis e Militares da Área da Saúde e da Segurança Pública, sempre sob o ponto de vista financeiro de tais repercussões.

Ainda que tal norma tenha enfatizado que a eficácia do inciso IX do art. 8º da LC 173 continuava não gerando efeitos financeiros no período de restrição, tampouco superveniente direito ao recebimento de atrasados, fato é que a partir de então o legislador introduziu fator de discrimen ao conferir a carreiras de Serviço Público específicas tratamento diferenciado” (g.n.).

É inequívoca a contrariedade da interpretação acima ao próprio escopo da Lei Complementar federal nº 191/2022, que, na visão do Congresso Nacional, se revelou instrumento imprescindível para estabelecer exceção à regra geral insculpida no **art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020**. Ora, se foi necessária nova lei complementar para afastar a vedação ao cômputo do período para fins de percepção de benefícios funcionais, é certo que não poderia o aplicador da lei, pela via interpretativa, afastar a regra geral estabelecida de forma expressa pelo diploma legal.

Portanto, o TCE-SP ampliou indevidamente a possibilidade de cômputo do tempo de serviço previsto pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020 aos servidores estaduais e municipais, para todos os fins administrativos, inclusive financeiros. Vale dizer, **com base na tese firmada pela Corte de Contas, o período vedado pela lei passará a ser utilizado indistintamente, a todas as categorias do funcionalismo, para a concessão de benefícios remuneratórios, como quinquênios e sexta-parte, em dissonância com o comando normativo inserto no dispositivo em questão.**

O entendimento adotado pelo ato reclamado, em suma, parte da premissa equivocada de que o escopo da vedação posta na Lei Complementar federal nº 173/2020 se restringe à suspensão da fruição do benefício e de seu respectivo pagamento no prazo previsto pela lei, por se tratar de norma de direito financeiro que não altera o regime jurídico de servidores públicos.

Todavia, é certo que não é essa a determinação expressa no dispositivo legal, o qual é claro em **proibir os entes federados de proceder à contagem do lapso**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

temporal nele previsto como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de benefícios remuneratórios. Não se trata, portanto, de mera medida suspensiva, mas de determinação taxativa quanto à impossibilidade de computo do período para fins remuneratórios, excetuadas as hipóteses anteriormente referidas.

Em recentes reclamações movidas pelo Estado de São Paulo, em casos individuais, contra decisões judiciais que adotam orientação semelhante àquela sufragada pelo TCE-SP - e aqui impugnada - o Supremo Tribunal Federal tem proferido reiteradas decisões que reconhecem a ilegitimidade dessa interpretação. Isso porque, ao considerar a vedação legal como mera hipótese suspensiva de fruição e pagamento do benefício, está o julgador interpretando o dispositivo a partir de critérios próprios, que não encontram respaldo na jurisprudência dessa Suprema Corte, que reconheceu **a constitucionalidade sem ressalvas do quanto dispõe o art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020.**

Nesse sentido, pela relevância para a solução da presente controvérsia, importa destacar o seguinte excerto das razões de decidir que fundamentam a procedência da **RCL 48.157**, em decisão proferida pelo Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 07/07/2021:

“Com efeito, ao afirmar que “a norma em questão deve ser interpretada de outra forma para harmonizá-la ao cânone constitucional do pacto federativo”, bem como que “com essa interpretação, a norma atacada não pode ser inquinada de inconstitucional”, o Juízo Reclamado acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada e reafirmada em Repercussão Geral, o que se mostra incomum e indevido. Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a “impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente” (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995). Destaque-se, também, que houve manifestação expressa nos precedentes paradigmas citados quanto à compatibilidade entre a norma e o Pacto Federativo, motivo pelo qual mostra-se desalinhada ao que decidido por esta CORTE a nova interpretação dada pela Autoridade Reclamada à norma.

(...)

Desse modo, a interpretação dada pelo Juízo da origem ao art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020, no sentido de que “a impossibilidade de contagem desse período como “aquisitivo”, merece ser interpretado apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei, ou da fruição



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

no caso da licença-prêmio”, substituiria, em sua essência, a decisão da CORTE quanto à matéria.

É que, conforme fiz constar em meu voto na ADI 6442, “o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal”. **Com efeito, admitir a proposição inserta no ato reclamado, dando “continuidade ao cômputo do tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021”, para além de ir de encontro à literalidade da norma e do que decidido por esta CORTE nos precedentes paradigmas, daria azo a que fossem pleiteados o direito à fruição de tais benefícios no dia imediato ao término do prazo suspensivo. A consequência prática seria, portanto, o pagamento acumulado de todos os benefícios que preencheram os requisitos dentro do prazo da suspensão, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal buscado com a proposição legislativa.** Trata-se, pois, de interpretação judicial que esvazia por completo o intuito legislativo – busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia –, dando sentido diverso à norma, caracterizando a indevida atuação como legislador positivo do Poder Judiciário, o que também é inadmissível. Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que seja cassado o ato reclamado e DETERMINO, por consequência, que outra seja proferida, em observância às ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525 e ao Tema 1137-RG.”

Ainda:

“9. Ao determinar a contagem do tempo como de período aquisitivo, mas suspender o pagamento das vantagens e da fruição, o Tribunal de Justiça de São Paulo descumpriu as decisões deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137, nas quais reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

A contagem do tempo é proibida para os fins que a lei complementar determina.

10. Pelo exposto, julgo procedente a presente reclamação, para cassar a decisão proferida pelo Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2139611-36.2020.8.26.0000 e determinar outra seja proferida como de direito com observância às decisões proferidas por este Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137” (RCL 18.178/SP – Rel. Cármen Lúcia – j. 05/07/2021).

Esse mesmo entendimento também foi adotado nas decisões proferidas na **RCL 55.054**, relatora ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/08/2022; **RCL 49.637**, relator Ministro GILMAR MENDES, DJe, de 13/12/2021; **RCL 48.276**, relatora Ministra ROSA WEBER, DJe de 27/09/2021, **dentre outros julgados no mesmo sentido.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

A partir das razões de decidir acima colacionadas, nota-se que o ato ora reclamado contraria o entendimento desse STF, ao assegurar aos servidores públicos estaduais e municipais do Estado de São Paulo a possibilidade de retomada do pagamento de benefícios remuneratórios a partir de 1º de janeiro de 2022, computado o período vedado pelo art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020 para todos os fins, inclusive financeiros. Anote-se, nesse ponto, as conclusões a que chegaram os conselheiros da Corte de Contas, por ocasião das deliberações na apreciação das consultas:

“Vale dizer, senhores Conselheiros, nós contamos o tempo, se por acaso alguém, durante o período da vigência da lei excepcional, completou um adicional, uma sexta parte, os reflexos financeiros decorrentes disso **incidem a partir de primeiro de janeiro de 2022. Durante aquele período excepcional, portanto, conta-se o tempo, mas não retroage nenhum pagamento ao momento em que o patrimônio do servidor incorpora a contagem desse tempo. Os efeitos financeiros decorrentes disso vão incidir a partir de primeiro de janeiro de 2022**”.

Ainda que a decisão produza efeitos financeiros apenas a partir de 1º de janeiro de 2022, o referido entendimento vai de encontro à literalidade da norma e ao quanto decidido na referida RCL nº 48.157 e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

“[...] para além de ir de encontro à literalidade da norma e do que decidido por esta CORTE nos precedentes paradigmas, daria azo a que **fossem pleiteados o direito à fruição de tais benefícios no dia imediato ao término do prazo suspensivo**. A consequência prática seria, portanto, o pagamento acumulado de todos os benefícios que preencheram os requisitos dentro do prazo da suspensão, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal buscado com a proposição legislativa”.

De resto, vale insistir que a interpretação conferida pelo Tribunal de Contas do Estado não é compatível com o disposto na Lei Complementar federal nº 191/2022 (artigo 8º, § 8º, incisos I a IV), que garantiu tal forma de contagem aos servidores das áreas da saúde e da segurança pública, apenas.

Com efeito, reitere-se que a vedação prevista no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020 quanto ao cômputo do período para fins de cálculo de benefícios financeiros não pode, por qualquer ângulo que se analise, ser considerada norma meramente suspensiva. Isso porque tal interpretação tanto confere tratamento



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

contrário ao escopo normativo estabelecido pela Lei Complementar federal nº 173/2020 – uma vez que é clara quanto à proibição de cômputo do período para fins remuneratórios – quanto produz graves consequências de natureza financeira e orçamentária, com potencial multiplicador de ensejar milhares de pedidos de recálculo de benefícios remuneratórios a serem percebidos por servidores a partir do momento em que cessada a “suspensão”, na linha da interpretação definida pelo TCE/SP.

São precisamente esses efeitos prejudiciais às finanças públicas que visa a Lei Complementar federal nº 173/2020 evitar. Conforme demonstram as informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda, que subsidiam a presente via reclamationária, **o impacto financeiro imediato da decisão reclamada no Estado de São Paulo, considerando-se os reflexos remuneratórios em todo o funcionalismo público estadual, é da ordem de R\$ 630 milhões, valor correspondente a recálculos de benefícios de mais de 81 mil servidores estaduais.** Assim, a fim de serem preservados o equilíbrio financeiro e o planejamento fiscal, é cogente a manutenção do comando proibitivo de cômputo do período vedado pela Lei Complementar federal nº 173/2020 para fins financeiros, consoante expressa e inequívoca determinação de seu art. 8º, inciso IX.

Por tais razões, requer o Estado de São Paulo seja determinada a cassação do parecer proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos autos das consultas nº TC-006395.989.23-9 e nº TC-006449.989.23-5, apreciadas conjuntamente, por contrariedade ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade e de repercussão geral (ADIs nº 6.442, nº 6.447, nº 6.450 e nº 6.525 e Tema nº 1.137/RG).

4. DA CONCESSÃO DE LIMINAR

Diante do amplo alcance do ato reclamado, a abranger toda a Administração Pública paulista, bem como da sua lesividade às finanças públicas estaduais, **mostra-se imprescindível a imediata suspensão de seus efeitos**, até o julgamento de mérito da presente reclamação, com fundamento no quanto dispõe o art. 989, II, do CPC.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

Estão presentes no caso os requisitos que ensejam a concessão de tutela provisória de urgência. No que concerne à **probabilidade do direito**, há afronta do ato reclamado à jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal firmada em sede de controle concentrado de constitucionalidade e de repercussão geral, **porquanto nega observância à declaração de constitucionalidade, sem ressalvas, do art. 8º da LC nº 173/2020 e, ainda, produz efeitos deletérios às finanças públicas relacionados ao aumento de gasto com pessoal, em período vedado pelo diploma legal em questão, esvaziando o seu escopo normativo de tutela do equilíbrio fiscal.**

De outro lado, há claro **perigo de dano** às finanças estaduais em decorrência da implementação da orientação adotada pelo TCE/SP quanto à matéria. Como demonstram os subsídios prestados pela Secretaria da Fazenda, **há projeção de incremento imediato de gasto com pessoal da ordem de R\$ 630 milhões (valor correspondente ao recálculo de benefícios de mais de 81 mil servidores estaduais), caso prevaleça o entendimento pelo cômputo do período destacado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, para fins de concessão de benefícios remuneratórios.**

Assim, **faz-se necessário suspender a aplicação imediata do entendimento consolidado no ato reclamado, a fim de que seja resguardado tanto o equilíbrio financeiro quanto o planejamento fiscal amparados pela legislação em vigor e pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, até que haja o julgamento de mérito da controvérsia.**

Portanto, em face da abrangência e lesividade do ato reclamado às finanças estaduais, e da presença dos requisitos previstos pela legislação processual, requer seja acolhido o presente pedido de tutela provisória de urgência.

5. CONCLUSÃO E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, o Estado de São Paulo requer:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PROCURADORA GERAL DO ESTADO

I) seja admitida a presente reclamação, com a concessão de medida liminar, a fim de que se determine a imediata **suspensão dos efeitos** do ato reclamado, até o julgamento de mérito da controvérsia (artigo 989, inciso II, do CPC);

II) no mérito, seja julgado procedente o pedido, **cassando-se o parecer proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos autos das consultas n.º TC-006395.989.23-9 e n.º TC-006449.989.23-5**, apreciadas conjuntamente, por contrariedade ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade e de repercussão geral (ADIs n.º 6.442, n.º 6.447, n.º 6.450 e n.º 6.525 e Tema n.º 1.137/RG).

O reclamante instrui a presente com os documentos necessários ao julgamento da controvérsia (artigo 988, § 2º do CPC). Atribui à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, 24 de julho de 2023.

INES MARIA DOS SANTOS
COIMBRA DE ALMEIDA
PRADO:07455318731

Assinado de forma digital por INES
MARIA DOS SANTOS COIMBRA DE
ALMEIDA PRADO:07455318731
Dados: 2023.07.26 15:42:49 -03'00'

INÊS DOS SANTOS COIMBRA
Procuradora Geral do Estado de São Paulo

LEONARDO COCCHIERI LEITE CHAVES
Procurador do Estado de São Paulo