

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ESTEVÃO

PROCESSO Nº 05122e22

PARECER Nº 00597-22

**EMENTA: REVISÃO GERAL ANUAL.
CONCESSÃO RETROATIVA. PELA
IMPOSSIBILIDADE.**

1- Considerando o posicionamento do STF no bojo do RE nº 565.089/SP, a revisão geral anual não gera direito subjetivo à indenização, não podendo, assim ser concedida de forma retroativa. Além disso, em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada da Covid-19, no exercício financeiro de 2020, a revisão geral anual encontrava-se obstada pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, até 31/12/2021.

2- Com base na Instrução nº 001/04 deste Tribunal, o índice inflacionário utilizado para revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos não poderá estar dissociado daquele concedido aos servidores públicos municipais.

O Prefeito do Município de Santo Estevão-BA, Sr. Rogério dos Santos Costa, representado neste ato por seu advogado infrafirmado, Dr. Jones Couto dos Santos, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 05122e22, questiona:

“1. Não tendo sido editada norma em 2020 reajustando/revisando o valor dos subsídios dos agentes públicos municipais, diante do dispositivo constitucional acima transcrito e do quadro fático sui generis dos anos de 2020/2021, pode-se fazê-lo utilizando o índice inflacionário oficial dissociado da alteração da remuneração dos servidores públicos municipais?

2. Dada a excepcionalidade dos tempos, que exigem medidas excepcionais, a revisão poderá ser feita utilizando-se a inflação acumulada, e reconhecida oficialmente, no intercurso de 2016 a 2022?”

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, por força do quanto disposto nos artigos 3º, §4º, e 209, parágrafo único, III, do Regimento Interno deste Tribunal, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de caso concreto apresentado.**

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de Piritiba.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento discordante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, a princípio, cumpre assentar que o artigo 37, X, da Constituição Federal preceitua que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)” (grifos aditados)

Como se vê, a Constituição Federal assegura a revisão geral anual relativa à remuneração dos servidores públicos e ao subsídio dos agentes políticos, sempre na mesma data e sem distinção dos percentuais que vierem a ser concedidos, respeitados os limites constitucionais.

Trata-se de atualização da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos que visa assegurar o valor real dos mesmos, face a perda do poder aquisitivo provocada pela inflação.

Esclareça-se, porque necessário, que a recomposição do poder aquisitivo supramencionada refere-se apenas à recuperação do valor monetário da remuneração ou do subsídio em face da inflação ocorrida no período. Assim, tal como ocorre com a correção monetária, não se trata de ganho real ou de qualquer acréscimo efetivo, mas de manutenção do poder de compra (valor monetário) da moeda.

No particular, Hely Lopes Meirelles, em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro”, 29ª edição, páginas 459/460, leciona que:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pelo aumento do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura 'revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices', dos vencimentos e dos subsídios. (...).

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal.”

Assim, a revisão geral não se confunde com alteração ou majoração. A primeira visa apenas manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos e dos agentes políticos, o que impõe a aplicação do índice referente à variação inflacionária dos últimos 12 (doze) meses. É, pois, um simples reajuste para recompor as perdas ocasionadas pela inflação. De outro modo, estaria configurado o aumento remuneratório.

Vale frisar que esta revisão é um direito de todos os servidores públicos e agentes políticos, uma vez que a Carta Magna prevê sua aplicação indistintamente, objetivando recompor as perdas inflacionárias a cada exercício. Além disso, de acordo com o dispositivo constitucional supracitado, ela deverá ser concedida por intermédio de Lei específica, observada a iniciativa privativa, em cada caso.

Esta Corte de Contas, na Instrução nº 001/04, alterada pelas Instruções nº 01/2006, 01/2011 e 01/2012, também disciplina que:

“(...)

III – DA ALTERAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

10. A revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da CRFB, ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.

(...)” (destaques no original)

Aqui, vale chamar atenção para o fato de que, no dia 17 de dezembro de 2021, o E. Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada nos autos do RE 1344400 (protocolado no dia 31 de agosto de 2021), no qual se discute, à luz do artigo 29, VI, da CF, a constitucionalidade de Lei municipal que prevê revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

Na oportunidade, não foi determinado o sobrestamento de processos em que tal tema esteja sendo apreciado, permanecendo inalterado, até o presente momento, o posicionamento perfilhado por este Tribunal, no sentido de que o princípio da anterioridade deve ser observado quanto à fixação de subsídios de agentes políticos. Tratando-se de revisão geral anual (de subsídios de agentes políticos), é possível a sua efetivação dentro da legislatura, mediante a edição de Lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, ainda que pendente o julgamento do mérito do RE 1344400. A aludida Lei poderá produzir efeitos a partir do dia da sua publicação oficial, desde que tal disposição conste expressamente do seu texto.

No que diz respeito à fixação da data-base para que seja concedida a revisão geral, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, nos autos do Processo nº 14740/11 (Acórdão de nº 00026/11), que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Sebastião Monteiro, manifestou-se no seguinte sentido:

“ACORDA, o Egrégio TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, pelos membros integrantes de seu Colegiado, manifestar ao Consulente seus entendimentos no sentido que:

1) – o Poder Público deve revisar, sempre no prazo de um ano, os subsídios e vencimentos dos agentes políticos e servidores públicos;

(...)” (destaques no original e aditados)

Assim, em atenção ao Princípio da Anualidade e, em respeito ao próprio sentido do instituto que visa a recomposição do poder aquisitivo face a inflação ocorrida no período anterior de 12 (doze) meses, a revisão do subsídio dos agentes políticos somente poderá ocorrer no interregno de 1 (um) ano a contar da vigência da Lei Municipal que os fixou, respeitando-se a mesma data para os servidores públicos municipais e sem distinção dos percentuais.

Em respeito à unicidade de índices, à contemporaneidade e à generalidade, recomenda-se que, se, por exemplo, o Executivo promover a sua recomposição inflacionária, o Legislativo, ao assim fazer, deve observar a data em que aquela foi realizada, assim como o índice utilizado.

Para corroborar o entendimento acima esposado, vale trazer a lume o posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, quando do julgamento da ADI nº 3.599-1/DF:

“Se a iniciativa, porém, parte, por primeiro, de qualquer dos Poderes, em matéria de pura revisão, parece-me, por lógica, que aprovado que seja o projeto de lei em matéria de revisão, o Congresso Nacional fica – volto a dizer -, logicamente vinculado àquela data de início da alteração remuneratória, ao percentual e ao índice, como diz a Constituição.”

Assim, malgrado o E. Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada nos autos do RE 1344400 (protocolado no dia 31 de agosto de 2021), no qual se discute, à luz do artigo 29, VI, da CF, a constitucionalidade de Lei municipal que prevê revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura, não foi determinado o sobrestamento de processos em que tal tema esteja sendo apreciado. Permanece inalterado, até o presente momento, o posicionamento perfilhado por este Tribunal, no sentido de que o princípio da anterioridade deve ser observado quanto à fixação de subsídios de agentes políticos. Tratando-se de revisão geral anual (de subsídios de agentes políticos), é possível a sua efetivação dentro da legislatura, mediante a edição de Lei específica, observada a

iniciativa privativa em cada caso, ainda que pendente o julgamento do mérito do RE 1344400. A aludida Lei poderá produzir efeitos a partir do dia da sua publicação oficial, desde que tal disposição conste expressamente do seu texto..

Feitas tais considerações, passaremos a responder aos questionamentos da presente Consulta.

1. Não tendo sido editada norma em 2020 reajustando/revisando o valor dos subsídios dos agentes públicos municipais, diante do dispositivo constitucional acima transcrito e do quadro fático sui generis dos anos de 2020/2021, pode-se fazê-lo utilizando o índice inflacionário oficial dissociado da alteração da remuneração dos servidores públicos municipais?

Registre-se que a escolha do índice oficial mais adequado para a reposição da perda inflacionária em favor dos agentes públicos e políticos no restabelecimento de seu poder aquisitivo, considerando-se a autonomia municipal, está consubstanciada na discricionariedade que o Poder Público tem de aplicar o índice que entenda ser o mais adequado, contanto que a utilização do índice não esteja acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV, *caput*, do art. 7º da Constituição Federal. Caso contrário, restaria configurada a majoração da remuneração dos agentes políticos e servidores.

Como dito anteriormente, a Instrução nº 001/04, alterada pelas Instruções nº 01/2006, 01/2011 e 01/2012, desta Corte de Contas encontra-se disciplinado que a revisão geral anual relativamente aos subsídios dos Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, observará o disposto no art. 37, X, da CRFB, **ocorrendo sempre na mesma data e sem distinção de índices dos que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites referidos.**

Assim, com base na Instrução nº 001/04 deste Tribunal, o índice inflacionário utilizado para revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos não poderá estar dissociado daquele concedido aos servidores públicos municipais.

2- Dada a excepcionalidade dos tempos, que exigem medidas excepcionais, a revisão poderá ser feita utilizando-se a inflação acumulada, e reconhecida oficialmente, no intercurso de 2016 a 2022?

Conforme esta Assessoria Jurídica já se manifestou em diversas outras ocasiões, ao dissertar sobre o tema, que, para os exercícios financeiros de 2020 e 2021, a revisão geral anual encontrou-se obstada, até 31/12/2021, pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

A título ilustrativo, a ementa colacionada abaixo retrata tal entendimento:

REVISÃO GERAL ANUAL DE SERVIDORES PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. ALINHAMENTO COM A POSIÇÃO DO STF. CONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO. PELA NÃO CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL ATÉ A DATA DE 31 DE DEZEMBRO DE 2021.

1 - A revisão geral anual não poderá ser concedida, em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada da Covid-19, devendo o Gestor observar o comando inserido no inciso I, do art.8º, da LC nº 173/2020.

2 - Tal dispositivo, ao proibir temporariamente (até 31/12/2021) a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, não excepcionou a revisão geral anual.

3 - É este o novel entendimento desta Corte de Contas, em consonância com o Supremo Tribunal Federal, que, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual, manifestou-se a respeito da matéria, em recente julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, decidindo pela constitucionalidade do artigo 8º da LC 173/2020. (Processo TCM nº 10633e21)

Por outro lado, faze-se pertinente esclarecer que, nos termos de recente decisão do STF, no bojo do RE nº 565.089/SP, exarada em 25/09/2019, que se encontra abaixo transcrita, foi decidido que a revisão geral anual **não se constitui em direito subjetivo dos servidores em relação a correções anuais ou em relação à obrigação de percentual que corresponda à inflação:**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos.

2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos Servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.

3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: **“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”**(grifos nossos).

Importante registrar, ainda, que esta Corte de Contas, mediante a Instrução Cameral nº 001-1ªC, publicada no DOE de 21.11.2019, veda expressamente a retroação para efeito de pagamento de perdas inflacionárias da revisão geral anual. Vejamos:

INSTRUÇÃO CAMERAL Nº 001-1ªC

Homologada na Sessão do Pleno em 19.11.2019 e Publicada no DOE de 21.11.2019

A PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições insertas nos artigos 35, IV e 41, § 2º da Resolução TCM nº 627/02, e considerando o constante da Consulta formulada pela Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista, originadora do Processo TCM nº 40541-17, solicitando orientação acerca da possibilidade de realização de recomposição dos subsídios pela inflação e seu pagamento retroativo, INSTRUI:

1) O subsídio dos Vereadores está adstrito aos limites estabelecidos nos artigos 29, VI e VII, e 29-A, caput e § 1º, da Constituição Federal;

2) É possível e permitida a revisão anual geral dos subsídios dos Edis de que trata o inciso X do Art. 37 da Constituição Federal, desde que efetivada por Lei e de modo indistinto em proveito dos Vereadores e de todos os servidores efetivos do Legislativo, devendo ser observada, sempre, a viabilidade financeira e orçamentária, aplicando-se como referência, o IPCA;

3) Na efetivação da revisão e desde que se trate de simples recomposição inflacionária precedida de prévia Lei autorizativa, deverá ser observado apenas o exercício financeiro antecedente em que se operar a revisão como parâmetro para a correção, VEDADA a RETROAÇÃO para efeito de pagamento de perdas inflacionárias.

4) Tratando-se de normas limitadoras (29, VI e VII, e 29-A, caput e § 1º e Art. 37, X da Constituição Federal), devem ser aplicadas conjunta e sistematicamente com os artigos 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por tudo o que foi exposto, **e respondendo objetivamente ao questionamento do Consulente, considerando o posicionamento do STF no bojo do RE nº 565.089/SP,**

bem como a Instrução Cameral nº 001-1ªC, a revisão geral anual não gera direito subjetivo à indenização, não podendo, assim ser concedida de forma retroativa. Além disso, em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada da Covid-19, no exercício financeiro de 2020, a revisão geral anual encontrava-se obstada pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, até 31/12/2021.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consultante.

É o parecer, s.m.j., o qual remeto à consideração superior.

Salvador, Bahia, em 04 de abril de 2022.

Ana Marta Meira Machado Duran
Assessora Jurídica