

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPETINGA

PROCESSO Nº 10799e21

PARECER Nº 01039-21

EMENTA: ART.8º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 173/20. STF DECIDIU PELA CONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I, DO ART.8º, DA LC 173/20. PELA NÃO CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL ATÉ A DATA DE 31 DE DEZEMBRO DE 2021.

1) O Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual, decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020;

2) Considerando todo o arcabouço jurídico utilizado pelo Supremo para embasar o mencionado julgado, compreende-se que, tendo em vista o art.8º, da Lei Complementar 173/2020 ser de eficácia temporária, representando tão somente o congelamento dos gastos públicos com funcionalismo durante o período de calamidade pública, buscando-se, assim, o equilíbrio fiscal dos entes federativos, com vistas a se assegurar as medidas de enfrentamento à COVID-19, não há que se falar em violação à norma constitucional referente ao poder de compra, que se refere justamente à revisão geral anual assegurada pelo art.37, inciso X, da CF;

3) Desta sorte, tendo em vista a recente decisão do STF das ADIs nºs 6447, 6450 e 6525, considerando que essa Suprema Corte é guardiã da Constituição e apresenta um papel fundamental na uniformização da hermenêutica, esta Assessoria Jurídica passa a adotar um novo posicionamento, embasado no citado entendimento do STF, de que o art.8º, inciso I, da LC 173/20 suspendeu a concessão de revisão geral anual até a data de 31/12/2021 aos servidores públicos e agentes políticos;

Trata-se de consulta formulada pelos Srs. Leandro Ferreira Bento, Valquírio Santos Lima, Robério Fernandes Soares, respectivamente, Procurador Jurídico da Câmara, Presidente da Câmara e Controlador Interno da Câmara do Município de ITAPETINGA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 10799e21, através da qual questiona-nos:

Há a possibilidade de aplicação de índice de correção oficial na recomposição/revisão dos subsídios dos vereadores com efeitos financeiros a partir de agosto de 2021, ante o disposto na Lei Complementar 173/20?

Em sendo positiva a resposta, qual índice utilizar e durante que período, de modo que não houve na última legislatura qualquer revisão nos referidos subsídios? Pode-se acumular as perdas dos últimos anos, fazendo-se a revisão de todo o período de perdas?

Inicialmente, importante registrar que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto delineado pela Câmara Municipal de Itapetinga, em especial, sobre as medidas efetivas a serem tomadas pelo Gestor, no período da pandemia relacionada ao COVID-19.

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 Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitas tais considerações, antes de tudo, vale frisar que a revisão geral anual é assegurada a todos os agentes políticos e servidores públicos, uma vez que a Carta Magna prevê sua aplicação indistintamente, objetivando recompor as perdas inflacionárias a cada exercício. Além disso, de acordo com o art.37, X, da Constituição, 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, 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.

Passando a tratar sobre o tema específico da presente Consulta, cumpre esclarecer que esta Assessoria Jurídica, bem como a Diretoria de Assistência aos Municípios – DAM, responsável pela elaboração do E-book, que se encontra disponibilizado no site oficial deste Tribunal, no que tange à possibilidade de concessão da revisão geral anual diante das restrições estabelecidas pelo art.8º, da Lei Complementar nº 173/2020, nos posicionávamos no sentido de que a aludida norma não teria suspenso o exercício de tal direito constitucional.

Assim, ao nos debruçarmos sobre a presente matéria, entendíamos que o quanto disposto no art. 8º, da LC nº 173/2020, abaixo transcrito, que, em face do estado de calamidade pública derivado da pandemia causada pelo COVID-19, proibiu a todos os Entes da Federação atingidos pelo novo coronavírus, até 31 de dezembro de 2021, a prática de diversos atos, não restringiu a concessão da revisão geral anual:

“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:

I - conceder, a qualquer título, 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;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes,

exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória 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 do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§6º (VETADO).” (grifo aditado)

Nosso entendimento era que o aludido art. 8º, ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face a iminente crise na saúde e na economia que desembocam, entre outros fatores, na perda expressiva da arrecadação dos Entes Federativos, não suspendeu o exercício do direito

constitucionalmente assegurado ao funcionalismo público de ter assegurada a revisão da remuneração e do subsídio, ele apenas asseverou no VIII, que a medida adotada não importe em um percentual que 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 do caput do art. 7º da Constituição Federal”.

Importante salientar que outros Tribunais de Contas, como TCE-MG, TCE-PR, TCE-RS e TCE-SC, também apresentavam argumentos favoráveis à concessão da revisão geral anual, defendendo que pelo fato do art.8º, da Lei Complementar 173/2020, tratar especificamente de reajuste, a revisão estaria resguardada. Além disso, se manifestavam a favor da concessão pelo fato do aludido inc. VIII, do art.8º, da LC nº 173/2020 restringir o reajuste das despesas obrigatórias à variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA).

Vale registrar que o TCE-MG, apreciando a presente matéria, já se posicionou da forma que segue:

“CONSULTA. SERVIDOR PÚBLICO. CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL. GARANTIA CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE PROJETO DE LEI, DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA E PREVISÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART. 37, X, DA CR/88 E TEMA 864 DO STF. LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. POSSIBILIDADE.

1. Não obstante a situação excepcional vivenciada em decorrência do enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, é possível conceder revisão geral anual aos servidores públicos, observado o limite disposto no art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar n.173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada pelo art. 37, inciso X, da CR/88, que visa a recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda em determinado período, não se tratando, pois, de aumento real, somando-se ao fato de a revisão não estar abarcada pelas vedações instituídas pela Lei Complementar n. 173/2020.

2. A aplicabilidade do direito à revisão geral anual dos servidores públicos depende de propositura do projeto de lei de revisão, mais, de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do disposto no art. 37, inciso X, da CR/88 e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, Tema n.864 de 2019.” (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Parecer de 16/12/2020. Processo nº 1095502.)

Percebe-se que o TCE-MG também apresentava os mesmos argumentos que os nossos para proteger a concessão da revisão geral anual mesmo após as restrições determinadas pela Lei Complementar nº 173/20, tendo em vista se tratar de uma garantia

constitucional e por entender que tal direito não se encontrava contemplado entre as proibições previstas pela norma.

Todavia, como o Direito não é estático e sim dinâmico, podendo uma mesma norma ser interpretada sob uma nova vertente ao longo do tempo, os Tribunais, assim, não se encontram engessados a um posicionamento, em virtude desse progresso nos posicionamentos jurídicos através de novas teses doutrinárias e jurisprudenciais.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, cujo trecho segue abaixo transcrito, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual, **decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020:**

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, 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.

1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.

2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.

3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo

4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação.

5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

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 (Ação Direta de Inconstitucionalidade 6450 Distrito Federal. Min. Rel. Alexandre de Moraes. j. 15/03/2021)

Antes de analisarmos a citada decisão do Supremo, vale salientar que a Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio dos pareceres jurídicos 1/2021, publicado no dia 8 de janeiro, e 2/2021 em 11 de fevereiro desde o início do ano, já vinha defendendo a estrita observância das vedações do artigo 8º da LC 173/2020, orientando os gestores municipais a adotarem máxima cautela – os princípios da prevenção e da precaução – na temática da gestão de pessoal no exercício de 2021, em especial quanto à impossibilidade de concessão de reajustes e revisões gerais anuais.

Além da CNM, o Ministério da Economia também já apresentou o entendimento de que o inciso I, do art.8º, da LC 173/20 proibia a concessão da revisão geral anual, de acordo com quanto registrado no parágrafo 22 da Exposição de Motivos nº 90/2021, de 14/04/2021, referente ao projeto da LDO para elaboração da LOA2022, abaixo transcrito:

“Por oportuno, deve-se também salientar que, **para o exercício financeiro de 2021, a revisão geral anual restou obstada pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que, em seu art. 8º, veda, até 31 de dezembro de 2021,** uma série de medidas relacionadas ao aumento de despesas primárias obrigatórias, incluindo a concessão, a qualquer título, de 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 relativa à pandemia da Covid-19 (grifos nossos).”

Por outro lado, os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, do Espírito Santo e do Paraná também, em sede de consulta, já defendiam argumentos contrários à concessão da revisão geral anual em função do art.8º, inciso I, da LC 173/2020.

Reforçando essa tese, o TCE-ES, em sede da Consulta nº 04627/2020-4, decidiu pela impossibilidade de concessão da revisão geral anual durante a vigência da LC 173/2020, consoante trecho da decisão abaixo:

CONTROLE EXTERNO –CONSULTA –PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTA LEOPOLDINA–CONHECIMENTO –A EXPEDIÇÃO DE ATO DO QUAL RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL, NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FIM DO MANDATO E DURANTE A VIGÊNCIA DO PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 ATÉ 31.12.2021, VIOLA, RESPECTIVAMENTE, O ART. 21, INCISO II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ART. 8º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020.

1.A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;

2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior,

viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal

3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF. (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Parecer de 01/03/2021. Processo nº 04627/2020-4) (grifo nosso)

Voltando à decisão do Supremo, faz-se pertinente verificarmos os principais argumentos trazidos pelo ilustre Ministro Relator Alexandre de Moraes com vistas a se fundamentar a aludida decisão.

Pois bem, uma das razões apresentadas pelo Supremo foi que a Lei Complementar nº 173/20 foi editada num cenário no qual se exigiu atuação urgente e estruturada de todas autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria manutenção econômica de grande parte da população, em virtude da pandemia de COVID-19, em que o cumprimento de alguns pressupostos legais, logicamente, não seriam pertinentes.

Assim, a apreciação da constitucionalidade da LC 173/20 foi realizada considerando-se, sobretudo, o contexto macroeconômico.

À luz do entendimento do STF, o artigo 8º, da LC 173/20 previu diversas restrições temporárias para todos os entes públicos, em sua maioria relacionadas ao aumento de despesa com pessoal.

Desta sorte, tendo em vista a situação fiscal dos estados e municípios demandar uma maior atenção quanto às despesas públicas, o referido art.8º trouxe medidas de controle de gastos com funcionalismo, com o intuito de se proibir a realização de novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, assegurando-se, assim, **a adoção de políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da rápida disseminação do novo coronavírus.**

Reforçando esta tese, segue abaixo transcrito trecho do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes na aludida decisão, mediante o qual se pode confirmar que o posicionamento do Supremo foi no sentido de que a intenção do art.8º foi a de se evitar um transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional diante da pandemia causada pela COVID -19:

“Por seu turno, art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária.

Como foi salientado no tópico anterior, as capacidades fiscais, numa federação cooperativa, devem ser exercidas com visão de conjunto, para que a realização dos projetos de cada nível de governo caminhe para um desfecho harmônico. Esse é o sentido das normas em questão. Elas não têm a pretensão de reduzir a política estadual e a municipal a uma mímica dos projetos estabelecidos pela União, mas de permitir um maior controle das contas públicas, seja impedindo a transferência de novas despesas com pessoal para o sucessor do gestor público (art. 7º) seja possibilitando que os entes subnacionais tenham condições de empregar maiores esforços orçamentários para o combate da pandemia do coronavírus (art. 8º). O traço comum entre os dispositivos resume-se no já mencionado equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, os artigos impugnados 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. Pretende-se, pois, evitar que alguns entes federativos façam “cortesia com chapéu alheio”, causando transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional.” (ADI 6450, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15/03/2021)

Percebe-se que o eminente Ministro chama atenção para o fato do aludido dispositivo se configurar como uma **norma de eficácia temporária**, ou seja, o dispositivo busca congelar **temporariamente** os gastos com funcionalismo com o intuito de que os entes federados dediquem esforços para o combate da pandemia do novo coronavírus.

Outro relevante argumento trazido pelo Supremo foi de que o referido art.8º não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representando ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art.37, XV, CF), ao poder de compra (art.37, X, CF) e ao direito adquirido (art.5º, XXXVI, CF), consoante podemos depreender do trecho abaixo transcrito da aludida decisão:

“Os autores das ADIs 6447, 6450 e 6525, alegam, em suma, que o art 8º da LC 173/2020, por proibir os entes federados, até 31/12/2021, de concederem “a qualquer título, 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”, bem como outras condutas que “desconsideram a realidade do funcionalismo público”, viola os preceitos constitucionais que garantem a irredutibilidade de remuneração, da manutenção do poder de compra dos servidores e, ainda, o direito adquirido.

Não vislumbro ofensa ao texto constitucional.

No que toca ao tema, a Constituição Federal prevê expressamente o seguinte no art. 37, XV: “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”.

Vê-se, portanto, ressalvadas as hipóteses constitucionais, que os detentores de cargo e emprego público não podem ter seus subsídios ou vencimentos reduzidos, uma vez que a irredutibilidade representa “garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração”. (RE 298.695, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 24/10/2003).

No caso, verifica-se que não houve uma 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.

Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, **que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI)**. Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial (RE 1.114.554 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 7/2/2020; ADI 4.461, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019).” (ADI 6450, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15/03/2021)

Frise-se que o STF decidiu pela constitucionalidade do art.8º, da Lei Complementar nº 173/2020 e, embora não tenha decidido especificamente a respeito da possibilidade ou não da concessão da revisão geral anual, o voto do Ministro Alexandre de Moraes foi claro ao decidir que o art.8º, inciso I, não contaria o poder de compra, previsto no art.37, X, da Constituição Federal.

Percebe-se que para fundamentar sua decisão de que não há violação ao poder de compra, o Supremo analisou o art.8º, **inciso I, da LC 173/20**, que proíbe **“a qualquer título, 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”**, e não o inciso VIII, que trata da restrição para “adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).”

Registre-se que a NOTA TÉCNICA –SECEX Nº 02, de 19 de maio de 2021, do Tribunal de Contas do Ceará, ponderando acerca desta temática, defendeu que o inciso VIII, que permite o reajuste de despesas obrigatórias pelo IPCA, **se refere às despesas obrigatórias gerais e não contempla, de forma óbvia, as despesas vedadas pelos demais incisos do art.8º, que não devem sofrer variações. Posicionamento este ao qual nos filiamos neste momento.**

Vale ressaltar, ainda, que o inciso I, do art.8º, da LC 173/20, muito embora não tenha tratado especificamente sobre a revisão geral anual, traz a expressão **“a qualquer título”**, a qual contempla a revisão geral anual, entendimento este que, frise-se, foi reforçado pelo Supremo na sua recente decisão.

Ademais, faz-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).

Considerando todo o arcabouço jurídico utilizado pelo Supremo para embasar o mencionado julgado, compreende-se que, tendo em vista o art.8º, da Lei Complementar 173/2020 ser de **eficácia temporária**, representando tão somente o congelamento dos gastos públicos com funcionalismo durante o período de calamidade pública, buscando-se, assim, o equilíbrio fiscal dos entes federativos, com vistas a se assegurar medidas de enfrentamento à COVID-19, **não há que se falar em violação à norma constitucional referente ao poder de compra, que se refere justamente à revisão geral anual assegurada pelo art.37, inciso X, da CF.**

Importante salientar que, após este recente julgado do STF, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina modificou também o seu posicionamento quanto à possibilidade de concessão da revisão geral anual durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020.

Assim, em resposta à Consulta 21/00195659, o ilustre Conselheiro Relator Wilson Rogério Wan-Dall, do TCE-SC, decidiu que o ato de concessão da Revisão Geral Anual fosse tornado sem efeito, diante da restrição estabelecida pelo art.8º, inciso I, da LC 173/2020.

Desta sorte, tendo em vista a recente decisão do STF das ADIs nºs 6447, 6450 e 6525, considerando que essa Suprema Corte é guardiã da Constituição e apresenta um papel

fundamental na uniformização da hermenêutica, esta Assessoria Jurídica passa a adotar um novo posicionamento, embasado no citado entendimento do STF, de que o art.8º, inciso I, da LC 173/20 suspendeu a concessão de revisão geral anual até a data de 31/12/2021 aos servidores públicos e agentes políticos.

Por fim, registre-se que o segundo questionamento resta prejudicado, em virtude da resposta negativa da primeira pergunta.

Contudo, a título colaborativo, frise-se que a Instrução Cameral nº 001- 1ª C deste Tribunal, homologada na Sessão do Pleno em 19.11.2019, em relação à possibilidade de realização de recomposição dos subsídios pela inflação e seu pagamento retroativo, instrui que “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.”

Em face ao exposto, podemos extrair as seguintes conclusões:

1) O Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual, **decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020;**

2) Considerando todo o arcabouço jurídico utilizado pelo Supremo para embasar o mencionado julgado, compreende-se que, tendo em vista o art.8º, da Lei Complementar 173/2020 ser de eficácia temporária, representando tão somente o congelamento dos gastos públicos com funcionalismo durante o período de calamidade pública, buscando-se, assim, o equilíbrio fiscal dos entes federativos, com vistas a se assegurar as medidas de enfrentamento à COVID-19, não há que se falar em violação à norma constitucional

referente ao poder de compra, que se refere justamente à revisão geral anual assegurada pelo art.37, inciso X, da CF;

3) Desta sorte, tendo em vista a recente decisão do STF das ADIs nºs 6447, 6450 e 6525, considerando que essa Suprema Corte é guardiã da Constituição e apresenta um papel fundamental na uniformização da hermenêutica, esta Assessoria Jurídica passa a adotar um novo posicionamento, embasado no citado entendimento do STF, de que o art.8º, inciso I, da LC 173/20 suspendeu a concessão de revisão geral anual até a data de 31/12/2021 aos servidores públicos e agentes políticos;

É o parecer. À consideração superior.

Salvador - Ba, 22 de julho de 2021.

Ana Marta Meira Machado Duran
Assessora Jurídica