

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: GABINETE DA PRESIDÊNCIA

PROCESSO Nº 12060e20

PARECER Nº 01313-20

EMENTA: EMENTA: CONSULTA. DÚVIDAS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REAJUSTE A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DA MUNICIPALIDADE. VEDAÇÃO IMPOSTA PELO ART. 8º, VIII, DA LC Nº 173/2020 PELA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. O artigo 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020 impõe vedação à adoção de medida que acarrete reajuste de despesa obrigatória, hipótese esta que se amolda com perfeição ao ato de reajuste salarial perquirido pelo gestor consulente, não deixando qualquer margem de dúvida quanto à inviabilidade jurídica de tal medida. Entretanto, a vedação imposta pelo artigo 8º, VIII, da LC nº 173/2020, não atinge a revisão salarial anual, por força da ressalva à recomposição, limitada às perdas inflacionárias, assegurada pelo próprio dispositivo em testilha. Demais disso, pensar de modo diferente, implicaria em ofensa direta à garantia prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal.

O Prefeito do Município de TUCANO/BA, Senhor LUIZ SÉRGIO SOARES DE SOUZA SANTOS, por meio de ofício nº 151/2020, endereçado ao Presidente deste Tribunal de Contas, protocolado sob o nº 12060e20, traz a lume os seguintes questionamentos:

Na presente consulta a Prefeitura de Tucano tem por finalidade verificar a possibilidade sobre o reajuste salarial dos profissionais do magistério e demais categorias ligadas à administração pública, pleiteadas pelos sindicatos locais, bem como se há previsão legal para tal requerimento em razão dos prazos legais e da situação pandêmica em que o país se encontra.

Ressaltamos que o município paga o piso salarial legal aos profissionais do magistério.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não cabe analisar as particularidades de casos concretos.**

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 dissonante sobre o assunto ora tratado.

Realizadas essas importantes ressalvas, inicialmente, vale ressaltar que o ato de alteração da remuneração dos servidores públicos, seja por meio de reajuste, ou mesmo da revisão geral anual, precisa observar os ditames insertos no artigo 37, X, da nossa Lei Maior:

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.

Destarte, percebe-se que o legislador constituinte estabeleceu, no dispositivo em destaque, duas importantes premissas. Primeiramente, a exigência de fixação ou alteração da remuneração ou subsídios dos agentes públicos mediante lei específica, respeitada a iniciativa privativa para tanto. Ademais, na parte final do indigitado inciso, resta claro a estipulação da garantia da revisão geral anual, a ser realizada sempre na mesma data, vedada a fixação de índices distintos para fazer frente a tal exigência, evitando, assim, eventual tratamento diferenciado em virtude de determinada categoria de servidor, o que iria de encontro ao princípio da isonomia.

Resta clara, portanto, a diferença entre a revisão geral anual, garantia instituída pelo constituinte, com o intuito de preservar o poder aquisitivo de funcionalismo público, por meio da recomposição salarial, utilizando-se como parâmetro índice oficial que retrate a inflação no período, e o denominado reajuste salarial, este, por sua vez, não traduzido em garantia e que consistiria na concessão de majoração salarial aos servidores públicos municipais acima dos índices inflacionários,

Com o advento da pandemia pelo novo Coronavírus em nosso País, situação grave e excepcional, que ensejou a decretação de situação de calamidade pública pelo

Congresso Nacional, fez-se imprescindível, com o caráter de urgência que o contexto exigia, a deliberação e aprovação de um arcabouço legislativo provisório, que permitisse a flexibilização e adaptação do ordenamento vigente às inúmeras demandas urgentes surgidas em virtude da proliferação desenfreada do citado agente infeccioso viral, com reflexos experimentados muito além do âmbito da saúde pública, com deflagração de grave crise sanitária, social, econômica e fiscal.

Nesse sentido, impende destacar a aprovação da Lei Complementar 173/2020, que contempla, resumidamente, três partes: a primeira trata do pacote financeiro disponibilizado pela União aos Estados e Municípios, com vistas a viabilizar a adoção de medidas de enfrentamento ao Sars-Cov-19 e as condições para o manejo de tais recursos públicos.

Em seguida, a supracitada lei complementar contempla alterações, desta sorte de cunho permanente, em dois dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, o artigo 21, que trata de despesas com pessoal no período de 180 dias antecedentes ao final do mandato e o artigo 65, que trata de situação de calamidade pública, dispositivo ao qual foram inseridos três parágrafos.

De outro giro, os incisos do artigo 8º da LC nº 173/2020 contemplam uma série de restrições impostas aos Gestores Públicos, no contexto de calamidade pública vivenciada em face da pandemia, todas no intuito de conter os gastos públicos de forma desenfreada, podendo ser observado, contudo, nos cinco parágrafos constantes do mencionado dispositivo, determinadas flexibilizações às limitações impostas pelos incisos. Por fim, há, ainda, as previsões, também de cunho excepcional e provisório de suspensão de pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência e dos prazos de validades dos concursos previamente homologados, em todo o território nacional.

Isto posto, vale frisar que a recente modificação realizada, pela Lei Complementar nº 173/2020, no artigo 21, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a considerar nulo de pleno direito eventual ato administrativo que acarrete aumento de despesa com pessoal,

durante o lapso temporal de 180 dias antecedentes ao final do mandato do Chefe do Poder ou órgão, senão vejamos:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

Destarte, antes de adentrar ao cerne da questão trazida à apreciação, importante consideração deve ser feita em relação ao dispositivo em destaque. Malgrado o dispositivo faça menção, simplesmente, a ato que acarrete aumento da despesa com pessoal, dentro daquelas hipóteses previstas no artigo 18 da LRF, o entendimento vigente nesta Corte de Contas é o de que se deve levar em consideração para a subsunção de eventual ato a este comando normativo, o impacto no índice de despesa com pessoal, ou seja, aquele percentual calculado levando-se em consideração a receita corrente líquida no período.

Sendo assim, o ato ordenatório de despesa com pessoal, realizado no período de 180 dias precedentes ao final do mandato, só estaria sujeito à incidência do indigitado dispositivo, se houver impacto no cálculo do índice de pessoal, previsto nos artigos 19 e 2º da LRF. Em contrário senso, não deve sofrer as cominações do artigo 21, aquele ato que seja comprovadamente acompanhado de aumento proporcional de receita corrente líquida ou redução equivalente de outras despesas com pessoal, de modo a não produzir aumento do respectivo índice.

Desse modo, a interpretação do artigo 21, II, da LRF, conduz à conclusão da inviabilidade da concessão de reajuste salarial aos servidores pertencentes aos quadros da municipalidade consulente, acaso seja verificado, no caso concreto, aumento no índice de despesas com pessoal.

Outrossim, faz-se imprescindível examinar a compatibilidade do ato de reajuste salarial dos profissionais do magistério e demais servidores públicos municipais, pretendido pelo gestor consulente, com o rol de vedações, relacionadas a hipóteses que venham a acarretar aumento da despesa pública até o final do exercício financeiro de 2021, constante dos incisos do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que assim dispõe:

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.

Nesse diapasão, há de se ressaltar, primeiramente, o quanto imposto pelo inciso VI do dispositivo em destaque, o qual proíbe a criação ou majoração de quaisquer espécies de benefício pecuniário de cunho remuneratório, tendo como destinatários os agentes políticos ou servidores de quaisquer dos Poderes, conduta que não corresponde exatamente com o questionamento formulado pelo consulente, malgrado guarde íntima correlação.

Contudo, impende destacar que o final do aludido inciso prevê hipóteses excepcionais à aludida vedação, quais sejam, ato instituidor ou majorador de vantagem remuneratória, que seja decorrente de cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.

Ademais, a redação do parágrafo 5º do artigo 8º, VI, da Lei Complementar nº 173/2020, estabelece hipótese excepcional, no que tange ao alcance do comando proibitivo inserto no inciso VI, do mesmo dispositivo, para, desse modo, salvaguardar os profissionais de

saúde e de assistência social, que estejam exercendo atribuições específicas e em condições de trabalho excepcionais, que guardem relação direta com as medidas de enfrentamento à pandemia pelo COVID-19.

Outrossim, o artigo 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020 impõe vedação à adoção de medida que acarrete reajuste de despesa obrigatória, hipótese esta que se amolda com perfeição ao ato de reajuste salarial perquirido pelo gestor consulente, não deixando qualquer margem de dúvida quanto à inviabilidade jurídica de tal medida.

Saliente-se, por oportuno, que o legislador, na própria redação do indigitado inciso, fez questão de ressalva de assegurar a recomposição inflacionária auferida através do índice IPCA, fazendo valer, inclusive, a garantia de preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, inserta no artigo 7º, IV, da nossa Carta Magna de Direitos.

Com efeito, verifica-se que a vedação imposta pelo artigo 8º, VIII, da LC nº 173/2020, não atinge a revisão salarial anual, por força da ressalva à recomposição, limitada às perdas inflacionárias, assegurada pelo próprio dispositivo em testilha. Demais disso, pensar de modo diferente, implicaria em ofensa direta à garantia prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal.

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 Consulente.

Salvador, 24 de agosto de 2020.

BERNARDO FERNANDES VIEIRA
Assessor Jurídico

Revisado pelo Chefe da AJU
Alessandro Macedo