

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJU DO COLÔNIA

PROCESSO Nº 12472e21

PARECER Nº 01108-21

EMENTA: 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.

Versa o expediente ora em exame de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Itaju do Colônia, Sr. Djalma Orrico Duarte, representado por seu advogado devidamente constituído, Bel. Leonardo Moreira Castro Chaves, endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e autuado sob o nº 12472e21, através do qual solicita orientações acerca da possibilidade, ou não, de concessão de revisão geral anual aos servidores públicos deste município, frente ao “recente posicionamento do Supremo

Tribunal Federal (STF) firmado nas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.447, 6.450 e 6.525, que questionavam a constitucionalidade da LC 173/2020 por suposta ofensa ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal”, nos seguintes moldes:

“É possível a concessão de reajuste aos servidores públicos neste ano, referente a inflação do ano anterior, sob o argumento de recomposição do poder aquisitivo da remuneração?”

Antes de nos debruçarmos sobre a temática sob exame, é oportuno registrar que os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, da Res. TCM nº 1.392/2019 - Regimento Interno, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente.

As orientações lançadas neste opinativo, em particular, norteiam-se, sem a pretensão de esgotar o tema, nas normas atualmente vigentes, somada aos posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários a respeito da matéria que, em face das transformações provocadas pela pandemia nas relações jurídicas, reclamam do Legislador, bem como dos operadores do Direito, Gestores, Órgãos de Fiscalização, etc. constante atualização.

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

É notório 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, como se sabe, a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º, trouxe vedações de aumento de gastos públicos para o excepcional enfrentamento à pandemia do Coronavírus, e como acertada e oportunamente trazido aos autos pela própria Consulente, o Supremo Tribunal Federal 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.

A Suprema Corte brasileira, tornou, assim, a regra mais clara, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual. Isso porque, diga-se, tal matéria não consta de forma literal no texto da LC 173/2020, como se vê abaixo:

“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).”

E já antes deste posicionamento do STF, vale ressaltar, 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, 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).”

Também, os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, do Espírito Santo e do Paraná, 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.

Por outro lado, esta Assessoria Jurídica, em conjunto com a Diretoria de Assistência aos Municípios - DAM, de fato, defendia a tese de que tal lei complementar não restringia a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, assegurada no art. 37, X, da Constituição Federal, desde que observadas as exigências legais, orçamentárias e constitucionais aplicáveis à espécie, sendo, portanto, permitida tal revisão, como se pode constatar no excerto do Parecer nº 01068-20, de 08 de julho de 2020, *in verbis*:

“Perceba-se que o Legislador, 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

Ampla (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal”.

Nesta senda, (...) a revisão geral anual assegurada constitucionalmente para os subsídios dos Agentes Políticos e para a remuneração dos servidores públicos pode ser concedida, mediante a edição de lei específica e previsão orçamentária, no período apontado no art. 21 da LRF (180 dias antes do final do mandato). Para tanto, por se tratar de ano eleitoral e em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada do Covid-19, deve o Gestor também observar o comando inserido no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 e no art.8º, inciso VIII, da LC nº 173/2020, respectivamente.”.

Nosso entendimento era, pois, que o aludido art. 8º – ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face à 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 no que tange à garantia da revisão da remuneração e do subsídio. Este dispositivo, no nosso entender, apenas asseverava no inciso VIII que a medida adotada não importava em um percentual que estivesse “acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampla (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal”.

Ocorre que este Órgão de Controle, diante de uma nova postura decorrente das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, explicitada no *decisum*, cuja ementa segue abaixo transcrita, modificou seu entendimento acerca da matéria, considerando que a Suprema Corte é guardiã da Constituição Federal e apresenta um papel fundamental na uniformização da hermenêutica, enxergando os fundamentos aí elencados bastante pertinentes, fincados nos padrões de prudência e da lei de responsabilidade fiscal.

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) (grifos nossos)

Vejamos agora alguns destaques da decisão:

“Em relação à inconstitucionalidade material, sustenta-se (a) **a violação à separação dos poderes (arts. 1º e 2º da CF) e à autonomia federativa (art. 18 da CF)**, ao argumento de que a lei impugnada avança sobre o regime dos servidores públicos de todos os poderes, uma vez que as alterações promovidas na LRF “atrela[m] os entes federativos a uma decisão exarada pela própria União, reduzindo a sua capacidade de autogoverno e autogestão, num ataque particularmente severo à sua autonomia financeira e administrativa”; (b) a extrapolação do limite do poder regulamentar (art. 169 da CF), em razão das alterações no controle de despesas com pessoal; e (c) a afronta à irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF), à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, da CF) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF), no que diz respeito às proibições previstas no art. 8º da LC 173/2020.” (g.n.)

“Apenas o valor nominal dos vencimentos dos servidores públicos é irredutível, inexistindo direito à manutenção do valor real dos estipêndios. Precedentes.” (g.n.)

“No particular, afirma que a lei impugnada proíbe “a concessão de aumentos e reajustes para servidores públicos, **bem como determinou o ‘congelamento’ da contagem do tempo de serviço até 31 de dezembro de 2021**” (...). (g.n.)

“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.**” (g.n.)

“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.” (g.n.)

“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).” (g.n.)

“Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, **não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação. Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas.**” (g.n.)

Depreende-se, portanto, que o STF esclareceu que as normas trazidas pela LC 173/2020 são momentâneas e excepcionais, 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, como também não afrontam o princípio constitucional da irredutibilidade remuneratória e nem o da manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos, visto que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, confirmando, desta forma, a constitucionalidade dos dispositivos.

Nesta senda, e aqui respondendo objetivamente ao questionamento em tela, 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. Repise-se que 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 mencionado artigo 8º da LC 173/2020.

É o parecer, s.m.j.. À consideração superior.

Salvador, Bahia, em 10 de agosto de 2021.

Gustavo Moreira Ramiro
Assessor Jurídico