

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE MURITIBA

PROCESSO Nº 16298e20

PARECER Nº 01726-20 (F.L.Q.)

COVID-19. RESTRIÇÕES AFETAS ÀS DESPESAS NA ÁREA DE PESSOAL. VIABILIDADE DE REVISÃO GERAL ANUAL. OBSERVÂNCIA DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º, INCISO VIII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

Em face do quanto disposto nos inciso VIII do art. 8º, da LC nº 173/2020, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2020 é permitida a concessão da revisão geral anual, desde 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”.

O Controlador Interno da **CÂMARA MUNICIPAL DE MURITIBA**, Sr. Márcio Oliveira O. Silva, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 16298e20, em face das medidas restritivas na área de pessoal, implementadas pela Lei Complementar nº 173/2020, questiona-nos o seguinte:

“Diante do que preceitua a Lei Complementar 173/2020 em seu Art. 8º, vedando qualquer aumento/reajuste, mas, preservando a recomposição da perda inflacionária tendo por base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tem autonomia a Mesa Diretora das Câmaras Municipais para criar lei no ano em curso para justamente preservar o poder aquisitivo de seus servidores, caso não tenha feita esta recomposição antes da promulgação da LC 173/2020?”.

Inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, 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 apresentado.**

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia do COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, 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.**

Prestados tais esclarecimentos, passaremos a tecer breves linhas a respeito da revisão geral anual assegurada no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, *in verbis*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (sem grifos no original).

Da leitura do artigo destacado acima, extrai-se que o texto constitucional assegurou aos agentes políticos a revisão geral anual do valor dos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção dos percentuais que vierem a ser concedidos aos servidores públicos municipais, respeitados os limites constitucionais.

Com efeito, a revisão geral anual tratada na Carta Magna é uma das espécies de atualização da remuneração dos servidores públicos e do subsídio dos agentes políticos que, por sua vez, visa assegurar o valor real, face a perda do poder aquisitivo provocado pela inflação.

Esclareça-se, porque necessário, que a recomposição do poder aquisitivo supramencionada refere-se apenas à recuperação do valor monetário dos vencimentos em face da inflação ocorrida no período. Assim, tal como ocorre com a correção

monetária, não se trata de ganho efetivo ou de qualquer acréscimo efetivo da remuneração, mas de manutenção do poder de compra (valor monetário) da moeda.

Sobre a questão ora analisada, o Professor Hely Lopes Meirelles, em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro”, 29ª edição, 2004, 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.”

Vale frisar que esta revisão é um direito de 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 dispositivo constitucional citado, 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 01/2006, 01/2011 e 01/2012, sobre a temática em foco, assim dispôs:

“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)

Prestados tais esclarecimentos inaugurais, passa-se a analisar o instituto da revisão geral à luz dos comandos insculpidos no art. 21, da LRF, art. 73, da Lei das Eleições e art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020.

O art. 21, da LRF, com a redação alterada pelo art. 7º, da LC nº 173/2020, assim preceitua:

“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; e

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;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no §1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (destaques adotados)

No particular, imperioso consignar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo a boa gestão dos recursos públicos refletida no equilíbrio entre receitas e despesas.

O dispositivo legal referido anteriormente tem respaldo no princípio da moralidade, demonstrando a intenção do legislador de evitar que despesas sem a devida previsão onerem a execução financeira e orçamentária do exercício subsequente, deixando para o próximo gestor a obrigação de adequar os gastos aos limites legais.

Além disso, buscou-se também coibir a prática de obtenção de vantagens políticas/eleitorais, garantindo, assim, a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Da leitura do quanto explanado até aqui, é possível considerar que, em face de a revisão geral anual constituir-se em um direito assegurado no texto constitucional que visa apenas a atualização dos valores dos subsídios dos Agentes públicos ante a perda inflacionária ocorrida em um determinado lapso temporal, a sua concessão, mediante lei específica, não se encontra entre as vedações disciplinadas no citado art. 21, da LRF, na medida em que ela não se confunde com “norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público”, prevista no inciso IV, deste mesmo artigo.

Neste sentido também caminhou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta nº 747.843:

“(...)

Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88, garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus os aludidos agentes públicos. (...)”.

Corroborando com a tese apontada acima, é oportuno registrar que o próprio Legislador Eleitoral, no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, objetivando manter o equilíbrio entre os participantes do certame e, ao mesmo tempo, a continuidade dos atos administrativos regulares de gestão, apenas vedou aos agentes públicos em campanha, “fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”.

Ou seja, nos 180 dias que antecedem as eleições e até a posse dos eleitos, o Gestor Público não está impossibilitado de realizar revisão geral da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos Agentes Políticos. Ele apenas não deve concedê-la em percentuais superiores a perda inflacionária verificada ao longo do ano de eleição.

Até mesmo quando o limite máximo de gastos com pessoal disposto nos arts. 19 e 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que, no âmbito municipal, está fixado em 54% da receita corrente líquida para o Poder Executivo e 6%, para o Poder Legislativo for alcançado, o Gestor Público deve conceder a revisão da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos decorrente da revisão geral anual, uma vez que tal medida decorre do próprio texto inserido no parágrafo único, inciso I, do art. 22, da LRF:

“Art. 22. (...)

Parágrafo único - Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

(...)”.

Ainda na esteira do arcabouço legislativo vigente que permite extrair a tese aqui defendida, é interessante trazer à baila o quanto disposto no art. 8º, da LC nº 173/2020, 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 dos seguintes atos:

“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)

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 assegurado 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”.**

Nesta senda, e aqui respondendo objetivamente à dúvida do Consulente, **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.**

É o parecer.

Salvador, 03 de novembro de 2020.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ

Revisado por Alessandro Macedo - Chefe da Assessoria Jurídica