

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE IRARÁ

PROCESSO Nº 21197e21

PARECER Nº 02184-21

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. RETROATIVIDADE DOS ÍNDICES DE INFLAÇÃO. INSTRUÇÃO CAMERAL. EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL PARA VIGORA NO ANO DE 2022.

1. Consoante Instrução Cameral nº 001/2019 deste TCM-BA, a revisão geral anual, quando legalmente autorizada, deve se referir apenas a atualização dos valores das remunerações dos agentes públicos ante a perda inflacionária ocorrida em exercício financeiro antecedente, vedada a retroação para efeito de pagamento de perdas inflacionárias;

2. A criação e trâmite de Projeto de Lei que verse sobre aumento de despesas concernentes a majoração, reajuste ou reposição salarial com tramitação na Casa Legislativa no exercício de 2021, mas que possui previsão expressa de que produzirá seus efeitos apenas a partir de janeiro de 2022, em tese, não conflitaria com as vedações disciplinadas na Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, tendo em vista que a observância de suas restrições e proibições englobam até o momento, o período desde sua publicação (28/05/2020) até 31 de dezembro de 2021.

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Isadora Oliveira Santos Ferreira, Procuradora do Municipal de Irará, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 21197e21, questionando-nos:

“ 1- Com o advento da suspensão da concessão de revisão geral anual até a data de 31 de dezembro de 2021 aos servidores públicos e agentes políticos, juridicamente, é possível o pagamento da revisão geral anual em 2022, utilizando como parâmetro os índices de inflação do ano de 2021? ”

2- É ou não possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, com vigência a partir de 01/01/2022, independentemente do índice oficial adotado? ”

Em caráter preliminar, registra-se 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 apresentado.

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.

Em tempo, impende ainda ressaltar que as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Irará.

Dito isso, esclarece-se 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 artigo 37, X, da Constituição Federal, 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 *“Lei Complementar nº 173/2020 – PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO OU AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA RELACIONADA AOS QUADROS DE PESSOAL”*, 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 artigo 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 artigo 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)

Em uma análise preliminar, nosso entendimento caminhou no sentido de que o aludido artigo 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 artigo 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 artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, tratar especificamente de reajuste, a revisão estaria resguardada. Além disso, se manifestavam a favor da concessão pelo fato do aludido inciso VIII, do artigo 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 nºs 1/2021 e 2/2021, publicados, respectivamente, nos dias 08 de janeiro e 11 de fevereiro do corrente ano, desde o início do ano já vinha defendendo a estrita observância das vedações do artigo 8º da LC nº 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 artigo 8º, da LC nº 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 artigo 8º, inciso I, da LC nº 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 nº 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 173/2020 foi editada num cenário no qual se exigiu atuação urgente e estruturada de todas as 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 da COVID-19, em que o cumprimento de alguns pressupostos legais, logicamente, não seriam pertinentes.

Assim, a apreciação da constitucionalidade da LC nº 173/2020 foi realizada considerando-se, sobretudo, o contexto macroeconômico.

À luz do entendimento do STF, o artigo 8º, da LC nº 173/2020 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 artigo 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 artigo 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 artigo 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 artigo 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 artigo 8º, inciso I, não contaria o poder de compra, previsto no artigo 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 artigo 8º, **inciso I, da LC nº 173/2020**, 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 artigo 8º, que não devem sofrer variações. Posicionamento este ao qual nos filiamos neste momento.

Vale ressaltar, ainda, que o inciso I, do artigo 8º, da LC nº 173/2020, 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 Tribunal Federal 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 artigo 8º, da Lei Complementar nº 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 artigo 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 Wandall, do TCE-SC, decidiu que o ato de concessão da Revisão Geral Anual fosse tornado sem efeito, diante da restrição estabelecida pelo artigo 8º, inciso I, da LC nº 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 artigo 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 suspendeu a concessão de revisão geral anual até a data de 31/12/2021 aos servidores públicos e agentes políticos.**

Neste contexto, respondendo ao **primeiro questionamento**, cumpre-se trazer a baila o teor da INSTRUÇÃO CAMERAL Nº 001-1ªC, de 2019, homologada na Sessão do Pleno em 19.11.2019 e Publicada no DOE de 21.11.2019, do TCM-BA:

INSTRUÇÃO CAMERAL Nº 001-1ªC

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

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

INSTRUI:

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

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

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

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

Assim, consoante Instrução Cameral nº 001/2019 deste TCM-BA, a revisão geral anual deve se referir apenas a atualização dos valores das remunerações dos agentes públicos ante a perda inflacionária ocorrida em exercício financeiro antecedente, vedada a retroação para efeito de pagamento de perdas inflacionárias.

No que concerne ao **segundo questionamento**, tem-se que a criação e trâmite de Projeto de Lei que verse sobre aumento de despesas concernentes a majoração, reajuste ou reposição salarial com tramitação na Casa Legislativa no exercício de 2021, mas que possui previsão expressa de que produzirá seus efeitos apenas a partir de janeiro de 2022, em tese, não conflitaria com as vedações disciplinadas na Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 8º, tendo em vista que a observância de suas restrições e proibições englobam até o momento, o período desde sua publicação (28/05/2020) até 31 de dezembro de 2021.

É o parecer.

À consideração superior.

Salvador, 01 de dezembro de 2021.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica