



PARECER Nº: 1241/2021/PGM

PROTOCOLO Nº: 288721

EMENTA: PL. Revisão Geral Anual. LC 173/2020. Pandemia. Equilíbrio fiscal. Precedente. Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade

CONSULENTE: Departamento de Acompanhamento ao Processo Legislativo – DAPLE/SMG

RELATÓRIO

Aporta nessa Procuradoria, solicitação feita pelo Departamento de Acompanhamento ao Processo Legislativo, vinculado à base orgânica da Secretaria Municipal de Governo, acerca da legalidade e formalidade jurídica do anteprojeto de lei que *"Dispõe sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta e subsídios dos agentes políticos que especifica e dá outras Providências"*.

Instruem o pedido, no que interessa:

- (a) Ofício 1027/2021/DAPLE/SMG
- (b) Minuta do anteprojeto de lei

É o relato necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal adotou o sistema de competências reservadas ou enumeradas para os Municípios. Tais competências estão implícitas ou explícitas na Carta. A primeira competência municipal enumerada na Constituição Federal (art.30, I) é a de legislar sobre assuntos de interesse local. Segundo as lições de Hely Lopes Meirelles, o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União, o que se consubstancia através da competência legislativa exclusiva.

Pois bem!

No que respeita o escopo do anteprojeto, participa do texto constitucional a autonomia legislativa que os Municípios detêm para fixar a remuneração e conceder a revisão geral anual a seus servidores, sempre na mesma data e sem distinção de índices, é o que preleciona o art. 37, X, *in verbis*:

Art. 37- A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade 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;



Na ala das garantias, a Carta ainda apresenta uma seção voltada aos servidores, conferindo expressa competência aos Entes federativos para instituir o regime jurídico único, planos de carreira e Regime Próprio de Previdência para os servidores integrantes de sua base orgânica (art. 39 e art. 40).

Nesse sentido, é dizer todas as ações e medidas adotadas pelo Governo têm balizas nas disposições constitucionais. Desta forma, à primeira vista, o contexto do anteprojeto se apresenta como o cumprimento de preceito constitucional, exteriorizado no dever que o Administrador tem para com seus servidores. No entanto, conforme adiante demonstraremos, existem óbices!

A seu turno, para entendermos a natureza jurídica da revisão geral anual tratada no Constituição, cabe traçar sua definição, que é a reposição do poder aquisitivo com a manutenção do valor da remuneração, em outras palavras, é a simples atualização monetária dos valores percebidos pelos servidores, todavia, não tem caráter de aumento.

Nesse prisma, importante é a distinção de revisão e aumento trazida na proferida na ADI 3459/RS, Relatoria do Ilmo. Ministro Marco Aurélio, *in verbis*:

Revisão geral distingue-se de aumento. Revisão geral implica simples manutenção do equilíbrio da equação inicial, afastando-se a perda sofrida por agentes públicos e servidores em virtude da inflação. Revisão geral, e o texto da Lei Fundamental a quer, repita-se, anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices – não resulta em acréscimo, mas na atualização monetária, de modo a eliminar os efeitos da inflação e com isso repor o poder aquisitivo da parcela percebida (Ministro Marco Aurélio, na condição de Relator da ADI 3459/RS, 21-5-2007). -

O Voto do Ministro Carlos Aires Brito, ADI 3599-1/DF ainda nos traz a distinção entre revisão geral anual de reajuste:

Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. Ou o instituto é da revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala de índices e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, não sendo revisão, será reajuste – que eu tenho como sinônimo de aumento. Então, de um lado, temos ou revisão, que não é aumento, é mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, ou, então, aumento. Mesmo que a lei chame de reajuste, entendo que é um aumento. Ai, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real. Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração meramente nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem um ganho real.

Bom, todo o introito de distinções até aqui trazido serviu para entendermos que há diferenças entre revisão e reajuste, isso, nos possibilita adentrar numa outra seara de melindre, que é disposição do inciso I do artigo 8º da Lei Complementar Federal 173, de 2020, que trata do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, que diz:



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; (destacamos)

A sobredita lei foi editada com o objetivo de instituir uma espécie de "regime fiscal provisório" para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e **da restrição ao crescimento da despesas públicas, especialmente as relacionadas à folha de pagamento dos servidores e empregados públicos.**

Sendo assim, desde a sua edição, muitas foram as consultas suscitadas nos Tribunais de Contas sobre o enquadramento da revisão geral anual tratada no artigo 37, X da Carta e as previsões do inciso I do artigo 8º da LC 173, de 2020, que não abarca expressamente o instituto da revisão, o que levou muitas Cortes de Contas a decidir que era legal a concessão de revisão.

Podemos citar, como exemplo, a deliberação do TCE-MG asseverando que o art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 não proibiu a concessão da revisão geral anual. Um dos argumentos utilizados pela Corte de Contas Mineira foi que o inciso VIII do art. 8º da mesma norma somente impede o aumento de despesas que extrapole a variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

Outra posição, veio do Tribunal de Contas do Paraná que havia decidido pela legalidade na concessão de revisão geral anual aos servidores públicos dos Municípios que suscitaram consulta, ao entendimento de que o texto da lei não alcança o instituto da revisão, que, inclusive, nos acórdãos autorizou a concessão da revisão aos servidores, uma vez que, não podem ser confundidos os institutos de "reajuste" e "revisão".

Não obstante, a divergência instaurada nas Cortes de Contas, a Lei Complementar 173, de 2020 foi alvo de questionamentos no Supremo Tribunal Federal, desdobrados nas ADI's 6.447, 6.450 e 6.525, que, dentre os argumentos apresentados, questionavam a constitucionalidade da multicitada lei, por suposta ofensa ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal que prevê a concessão de revisão geral anual à remuneração e aos subsídios dos servidores públicos, além de violar a separação dos Poderes e a autonomia dos entes federados.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações, ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, exarou entendimento da constitucionalidade da LC-173/2020. Inclusive, o Ministro Alexandre de Moraes, relator das ADI's (agrupadas), estritamente, quanto à



inconstitucionalidade formal alegada nos artigos 7º e 8º da LC 173/2020 e da mácula ao princípio federativo. Vejamos, no que nos interessa.

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.

(...)

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.

(...) 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525.

na mácula



Nesse sentido, assentada a posição do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade da Lei Complementar 173/2020, especialmente as disposições dos art. 7º e 8º, consoante razões transcritas alhures, cabível ainda o questionamento acerca de que o texto expresso da referida norma não aborda o instituto da revisão, mas, tão somente, o reajuste.

Nesse sentido, apenas diante das disposições expressas nas razões de decidir das referidas ADI's, não resta clara a interpretação extensiva do texto expresso da norma àquela dada pelo Supremo Tribunal Federal, podendo ainda, existir resquícios de dúvidas acerca do cabimento ou não da revisão geral da remuneração disposta no inciso X do art. 37 da CF em detrimento da LC 173/2020.

Pois bem!

Conforme abordado anteriormente, os Tribunais de Contas de diversos Estados manifestaram-se expressamente, mediante consultas que lhes foram submetidas, acerca da possibilidade da concessão da revisão da remuneração ante a ausência de disposição expressa na LC 173/2020 (inc. I do art. 8º).

Diante das incoerências ou lacunas nas interpretações dadas, o Município de Paranaíba/PR, aviou Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal em desfavor das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE Acórdãos 447230/20 e 96972/21) – Reclamação 48.538 – que concluíam pela possibilidade de concessão da revisão geral da remuneração consoante razões delineadas alhures, o que, nos termos aduzidos, afrontariam decisão expressa do STF.

Em julgamento da referida Reclamação, assim restou assentado o entendimento da Suprema Corte, *in verbis*:

RECLAMAÇÃO 48.538 PARANÁ
RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S): MUNICIPIO DE PARANAIBA
ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PARANAIBA
RECLDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANA
ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S): NÃO INDICADO DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de liminar, ajuizada pelo Município de Paranaíba contra acórdãos do Tribunal de Contas do Paraná, que teriam desrespeitado o que decidido por esta CORTE nas ADIs 6450 e 6525.
(...)

Na presente hipótese, assiste razão jurídica ao Município reclamante.

A autoridade reclamada, na apreciação do Processo de Consulta 447.230/2020, decidiu que a Lei Complementar Federal 173/2020 não é óbice para a concessão da revisão geral da remuneração. Dessa forma, a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada, o que se mostra incomum e indevido.



Disõe
Adm.

Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a *impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente*” (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995).

Não obstante um processo de consulta se distinga de um ato concreto que determine a revisão dos vencimentos de servidores nos termos do art. 37, X, CF, na prática, a autorização geral dada pelo Tribunal de Contas do Paraná, em prejulgamento da tese, interpretando o alcance do artigo 8º, I, da LC 173/2020, em princípio, violaria o decidido nas ações constitucionais paradigmáticas, principalmente se se considerar o caráter normativo e vinculante da resposta nos procedimentos de consulta.

A consequência prática disso, no meu entendimento, poderia acarretar em um sem número de atos no âmbito estadual fixando a correção anual das remunerações dos servidores, em contrariedade ao precedente firmado nas ADIs 6.450 e 6.525, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal esperado com a proposição legislativa. Trata-se, pois, de interpretação que esvazia por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que sejam cassados os atos reclamados (TCE Acórdãos 447230/20 e 96972/21) e DETERMINO, por consequência, que outros sejam proferidos, em observância às ADIs 6.450 e 6.525.

Nesse sentido, temos que restou claramente evidenciado pelo guardião da Constituição Federal (STF) que, após declinado pela constitucionalidade dos art. 7º e 8º da LC 173/2020, não cabe qualquer interpretação diversa, ainda que ao pretexto da aplicação do instituto da *“interpretação conforme à CF”*, especialmente quando a pretensa interpretação *esvazie por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.”*

Significa dizer em palavras mais claras e objetivas, que as interpretações a serem dadas à norma (de forma micro) não podem contrariar à intenção do legislador (de forma macro), e, especificamente no caso na LC173/2020, inequívoca a intenção de sobrestar o aumento dos gastos públicos, especialmente com a folha de pagamento/servidores.

Apenas para fins de destaque e conhecimento, por consequência das decisões da Corte Superior, a reposição salarial da inflação concedida em novembro de 2020 pelo Município de Curitiba¹ foi suspensa em recente data, qual seja, 15/09/2021, consoante interpretações colacionadas neste parecer.

Desta forma, não obstante a matéria, aparentemente, ainda ser alvo de debates, observando-se os precedentes existentes por ocasião da presente análise, a pretensão do Governo em encaminhar ao Legislativo Municipal projeto de lei que

¹ <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/por-determinacao-da-justica-reposicao-salarial-da-inflacao-concedida-em-2020-sera-suspensa/60547> Acessado em 29/09/2021.



"Dispõe sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta e subsídios dos agentes políticos que especifica e dá outras Providências", diverge, frontalmente do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

CONCLUSÃO

Nesse contexto, restrita aos aspectos jurídico-formais, essa Procuradoria, entende que a constitucionalidade da Lei Complementar 173, de 2020 declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, acaba por obstar a pretensão do Executivo Municipal em conceder a revisão geral da remuneração dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta e subsídios dos agentes políticos, proclamada no anteprojeto vindo a análise.

Cumpre-nos enfatizar ainda que 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 (art. 8º, I), estão adstritas ao prazo estabelecido na Lei Complementar 173, de 2020, (31 de dezembro de 2021), conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das multicitadas ações.

São essas as considerações, salvo melhor juízo.

Governador Valadares, 30 de setembro de 2021.

Elias Dantas Souto
Procurador-Geral do Município
OAB/MG 88.048

Ana Carla Dias
Procuradora-Geral Adjunta Consultiva
OAB/MG 128.076