



PROCESSO: **@CON 21/00195659**

AUTUADO: **30/03/2021** PROTOCOLO: **12052/2021**

RELATOR: **CONSELHEIRO Wilson Rogério Wan-Dall**

UN. GESTORA: **Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI**

RESPONSÁVEL:

INTERESSADO: **Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI)**

ESPÉCIE: **Consulta**

ASSUNTO: **Consulta - revisão geral anual**

Protocolo nº 12052/2021

Informamos para os devidos fins que no dia 26/03/2021 as 13:53, na máquina com IP 10.10.1.135, deu entrada neste Tribunal o(s) documento(s) protocolado(s) sob o nº 12052/2021.

O acompanhamento poderá ser feito através do site do Tribunal de Contas do Estado, www.tce.sc.gov.br.



AMMVI: Consulta - Revisão Geral Anual

PRESIDENCIA - TCE/SC <presidencia@tcsc.tc.br>

Sex, 26/03/2021 13:39

Para: DIVISAO DE PROTOCOLO - SEG - TCE/SC <seg.dipo@tcsc.tc.br>

 2 anexos (959 KB)

Consulta AMMVI.pdf; Parecer AMMVI - LC 173 e revisão geral anual.pdf;

Débora,

Encaminhamento para providências, conforme despacho da CG Juliana: "Encaminhe-se para protocolo e à SEG/COJUR, para as providências necessárias."

Atenciosamente,



Lucia Borba May Wensing

Chefe da Secretaria de Expediente da Presidência
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Rua Bulcão Viana, 90 | CEP 88.020-160
Florianópolis | Santa Catarina
+55 48 3221-3616

O Tribunal de Contas de Santa Catarina criou um canal de comunicação com os gestores públicos e com os cidadãos em geral diante da pandemia causada pelo novo coronavírus. Acesso disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/coronavirus/>

NOTA DE CONFIDENCIALIDADE: as informações contidas nesse e-mail e documentos anexos são dirigidas exclusivamente ao(s) destinatário(s) acima indicados, podendo ser confidenciais, particulares ou privilegiadas. Qualquer tipo de utilização dessas informações por pessoas não autorizadas está sujeito às penalidades legais.

De: Secretaria - Giovana Peron <secretaria@ammvi.org.br>

Enviado: sexta-feira, 26 de março de 2021 11:36

Para: PRESIDENCIA - TCE/SC <presidencia@tcsc.tc.br>

Cc: JULIANA FRANCISCONI CARDOSO <juliana.francisconi@tcsc.tc.br>

Assunto: AMMVI: Consulta - Revisão Geral Anual

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR.

O Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associações de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), Sr. Kleber Edson Wan-Dall, inscrito no CPF sob nº 028.823.189-95, domiciliado à Rua Industrial Leopoldo Schmalz, nº 50, apto 703 – bairro Sete de setembro – 89114-742 - Gaspar/SC, vem perante Vossa Excelência, respeitosamente, formular **CONSULTA** ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com fundamento nos arts. 103 e 104 do seu Regimento Interno, conforme breves razões de fato e de direito a seguir explanadas.

Inicialmente, importa frisar que o Requerente é parte legitimada para ofertar pedido de consulta, conforme consta do art. 103, I, do Regimento Interno do TCE/SC.

Da mesma forma, a matéria é passível de apreciação em sede de consulta, pois diz respeito a dúvida de natureza interpretativa do direito em tese, de competência deste Eg. Tribunal de Contas, nos termos do *caput* do art. 103 e art. 104, incs. I e II, todos do Regimento Interno do TCE/SC.

Presentes as formalidades, passa-se a discorrer sobre a consulta que submete à apreciação do TCE/SC.

Em 8 de fevereiro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, respondendo à consulta formulada pelo Município de Quilombo, manifestou-se pela legalidade da concessão de revisão geral anual aos servidores públicos municipais, nos seguintes termos:

“2.1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.” (Processo @CON 20/00582669, rel. Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, Data da sessão n.: 08/02/2021)

Em 12 de março de 2021, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.450, 6.447 e 6.525 em torno da constitucionalidade da Lei complementar nº 173/2020, prevalecendo, à unanimidade dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, o voto do relator Ministro Alexandre de Moraes, que afastou todas as alegações de afronta à Constituição Federal em relação aos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, inclusive quanto àquelas em face do art. 37, X, da Constituição Federal, conforme se extrai do voto de Sua Excelência:

Do voto prolatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, extraem-se os seguintes excertos, elucidativos da decisão da Corte em relação ao tema:

“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).

Portanto, há aparente contradição entre o que deliberado, em 12 de março de 2021, pelo Supremo Tribunal Federal e o que decidido pelo TCE/SC em 8 de fevereiro de 2021, situação essa retratada no parecer jurídica que acompanha a presente consulta, da lavra do advogado Marcos Fey Probst, na qualidade de consultor jurídico da AMMVI.

Nesse contexto, formaliza-se consulta ao TCE/SC, com fundamento nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do TCE/SC, para o fim de serem respondidos os seguintes pontos de grande relevância para todos os municípios catarinenses:

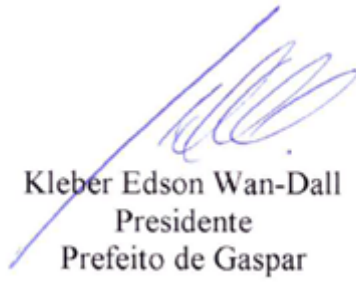
1) *Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei complementar nº 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?*

2) *Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais*

3) *É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei complementar nº 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF?*

Por fim, requer-se a tramitação da presente consulta em caráter de urgência, pois a matéria trazida à consulta diz respeito a assunto de alta relevância e com possíveis reflexos financeiros a muitos entes e órgãos públicos catarinenses.

Respeitosamente.



Kleber Edson Wan-Dall
Presidente
Prefeito de Gaspar

Gaspar, 26 de março de

2021.

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR.

O Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associações de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), Sr. Kleber Edson Wan-Dall, inscrito no CPF sob nº 028.823.189-95, domiciliado à Rua Industrial Leopoldo Schmalz, nº 50, apto 703 – bairro Sete de setembro – 89114-742 - Gaspar/SC, vem perante Vossa Excelência, respeitosamente, formular **CONSULTA** ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com fundamento nos arts. 103 e 104 do seu Regimento Interno, conforme breves razões de fato e de direito a seguir explanadas.

Inicialmente, importa frisar que o Requerente é parte legitimada para ofertar pedido de consulta, conforme consta do art. 103, I, do Regimento Interno do TCE/SC.

Da mesma forma, a matéria é passível de apreciação em sede de consulta, pois diz respeito a dúvida de natureza interpretativa do direito em tese, de competência deste Eg. Tribunal de Contas, nos termos do *caput* do art. 103 e art. 104, incs. I e II, todos do Regimento Interno do TCE/SC.

Presentes as formalidades, passa-se a discorrer sobre a consulta que submete à apreciação do TCE/SC.

Em 8 de fevereiro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, respondendo à consulta formulada pelo Município de Quilombo, manifestou-se pela legalidade da concessão de revisão geral anual aos servidores públicos municipais, nos seguintes termos:

“2.1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local

preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.” (Processo @CON 20/00582669, rel. Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, Data da sessão n.: 08/02/2021)

Em 12 de março de 2021, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.450, 6.447 e 6.525 em torno da constitucionalidade da Lei complementar nº 173/2020, prevalecendo, à unanimidade dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, o voto do relator Ministro Alexandre de Moraes, que afastou todas as alegações de afronta à Constituição Federal em relação aos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, inclusive quanto àquelas em face do art. 37, X, da Constituição Federal, conforme se extrai do voto de Sua Excelência:

Do voto prolatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, extraem-se os seguintes excertos, elucidativos da decisão da Corte em relação ao tema:

“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).

Portanto, há aparente contradição entre o que deliberado, em 12 de março de 2021, pelo Supremo Tribunal Federal e o que decidido pelo TCE/SC em 8 de fevereiro de 2021, situação essa retratada no parecer jurídica que acompanha a presente consulta, da lavra do advogado Marcos Fey Probst, na qualidade de consultor jurídico da AMMVI.

Nesse contexto, formaliza-se consulta ao TCE/SC, com fundamento nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do TCE/SC, para o fim de serem respondidos os seguintes pontos de grande relevância para todos os municípios catarinenses:

1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei complementar nº 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?

2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais

3) *É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei complementar nº 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF?*

Por fim, requer-se a tramitação da presente consulta em caráter de urgência, pois a matéria trazida à consulta diz respeito a assunto de alta relevância e com possíveis reflexos financeiros a muitos entes e órgãos públicos catarinenses.

Respeitosamente.

Gaspar, 26 de março de 2021.



Kleber Edson Wan-Dall
Presidente
Prefeito de Gaspar

PARECER JURÍDICO

1) Da consulta

O Presidente da AMMVI e Prefeito do Município de Gaspar, Sr. Kleber Edson Wan-Dall, solicita a elaboração de parecer jurídico para elucidar dúvidas havidas entre os gestores públicos em torno da possibilidade de concessão de revisão geral anual aos servidores públicos de municípios catarinenses, frente às disposições da Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525.

Esses são os termos da consulta ofertada.

2) Do parecer

O tema trazido em consulta diz respeito à aplicação do art. 8º da Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 e alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Referida norma trata de medidas fiscais destinadas às unidades federativas, no objetivo de equacionar os problemas financeiros e orçamentários enfrentados com o advento da pandemia e seus reflexos econômicos, como a queda de receitas tributárias, limitação ao exercício de atividades econômicas, custeio da ampliação da rede hospitalar, entre outros fatores que ensejaram iminente desequilíbrio fiscal nas unidades da Federação.

A LC nº 173/2020 prevê importantes benefícios para os municípios, estados e Distrito Federal, como o auxílio financeiro da União, a suspensão dos pagamentos de determinadas dívidas contratadas pelos entes da Federação e a reestruturação de operações de crédito junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, entre outros. Em contrapartida, impôs a LC nº 173/2020 agudas medidas de contenção



dos gastos públicos, em especial relacionados ao custeio com pessoal, conforme se verifica no art. 8º da norma:

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.

A leitura atenta dos dispositivos constantes do art. 8º da LC nº 173/2020 dão perfeita dimensão da complexidade jurídica em torno da aplicabilidade e do próprio juízo de constitucionalidade da matéria, especialmente por tratar de temas correlatos ao direito financeiro e orçamentário (de competência concorrente, competindo à União estabelecer normas gerais – art. 24, I e II, da CF) e ao próprio regime jurídico dos servidores públicos (de competência privativa de cada ente da Federação – art. 1º, 18 e 39, da CF).

Em parecer jurídico lavrado anteriormente à AMMVI, em 6 de fevereiro de 2021, sobre tema correlato à aplicabilidade da LC nº 173/2020, afirmei que pairam dúvidas em relação à constitucionalidade e devida interpretação da norma posta, em especial do seu art. 8º, situação que seria melhor aclarada quando do julgamento das



Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o tema, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes¹.

Em 12 de março de 2021, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nº 6.450, 6.447 e 6.525) em torno da constitucionalidade (ou não) da LC nº 173, conforme amplamente divulgado pela imprensa². Prevaleceu, à unanimidade dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, o voto do relator Ministro Alexandre de Moraes, que afastou todas as alegações de afronta à Constituição Federal em relação aos arts. 7º e 8º da LC nº 173/2020, inclusive quanto àquelas em face do art. 37, X, da Constituição Federal³.

Do voto prolatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, extraem-se os seguintes excertos, elucidativos da decisão da Corte em relação ao tema:

“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 lícitude*”.

¹ No mesmo parecer jurídico ressaltei não desconhecer “*que, em Santa Catarina, ao menos duas liminares já foram prolatadas por Juízes de piso (Joinville, autos nº 5034095-13.2020.8.24.0038/SC; e Florianópolis, autos nº 5071940-27.2020.8.24.0023/SC), reconhecendo a inconstitucionalidade incidental do art. 8º, IX, da LC nº 173/2020, deferindo o cômputo de tempo para fins de concessão das vantagens de natureza pessoal previstas na legislação do ente Federativo.*”.

² Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462417&ori=1>>. Acesso em 22/3/2021.

³ Art. 37, 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;

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).

Conforme acima consta, foi afastada a inconstitucionalidade do art. 8º da LC nº 173/2020 com fundamento na suposta afronta ao art. 37, X, da Constituição Federal, como bem enfatizado pelo Ministro Alexandre de Moraes:

“O art. 8º, por sua vez, apenas prevê regramento de modo a impedir o crescimento de gasto público com despesa de pessoal durante o enfrentamento da crise sanitária e fiscal causada pela pandemia da COVID-19, impedindo uma série de atos até 31 de dezembro de 2021.”

A leitura atenta do voto do Ministro Alexandre de Moraes não deixa dúvidas em relação ao impedimento da implementação de qualquer ato que majore o gasto público com despesa de pessoal, de modo a ser constitucional a norma que “*prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira.*”.

Portanto, compreendo que a revisão geral anual de vencimentos (art. 37, X, da CF) não foi salvaguardada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das ADI’s nº 6.450, 6.447 e 6.525. As exceções são aquelas expressamente dispostas na LC nº 173/2020, a exemplo da criação de gratificação aos profissionais da área da saúde que estão no combate direto à pandemia (art. 8º, VI c/c § 5º).



Assim, penso ser caso de suspensão das revisões gerais anuais já concedidas e em descompasso com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, restabelecendo-se o patamar originário de vencimentos no âmbito de cada ente da Federação, sem a necessidade de restituição ao erário dos valores recebidos pelo servidor público em evidente boa-fé, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁴.

Por lealdade intelectual, é oportuno frisar que detinha pensamento diverso anteriormente ao julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, tendo orientado, por mais de uma oportunidade, verbalmente, gestores públicos no sentido da legalidade da concessão de revisão geral anual de vencimentos, posto que, em meu pensamento, tal medida estaria salvaguardada pelo art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020 c/c o art. 37, X, da Constituição Federal, tudo ao arrimo do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, sob relatoria final do Ministro Roberto Barroso⁵.

Aliás, em Santa Catarina também fora esse o entendimento do Tribunal de Justiça⁶, do Ministério Público Estadual⁷, da Assembleia Legislativa⁸ e do Tribunal de

⁴ **Tema 531 do STJ** - Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público. (Recurso Especial Representativo da Controvérsia 1.244.182/PB)

⁵ **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". (RE 565089, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020)

⁶ RESOLUÇÃO TJ N. 1 DE 3 DE FEVEREIRO DE 2021, que fixa percentual de revisão de vencimento do pessoal do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

⁷ ATO N. 15/2021/PGJ, que dispõe sobre o reajuste do piso salarial dos servidores do Ministério Público de Santa Catarina no ano de 2020 e torna sem efeito o Ato n. 493/2020/PGJ.

⁸ ATO DA MESA Nº 001, de 4 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a revisão geral, o valor referencial de vencimento dos servidores, o valor do auxílio-alimentação e do auxílio-saúde no âmbito do Poder legislativo.

Contas do Estado⁹, que prolataram atos internos concedendo a revisão geral anual com fundamento no art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020 c/c o art. 37, X, da Constituição Federal.

Aliás, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, respondendo à consulta formulada pelo Município de Quilombo, manifestou-se expressamente pela legalidade da concessão de revisão geral anual aos servidores públicos municipais, desde que observadas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e o índice do IPCA:

“2.1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.” (Processo @CON 20/00582669, rel. Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, Data da sessão n.: 08/02/2021)

Tal posição já havia sido objeto, em 29 de dezembro de 2020, do Ofício Circular nº 23/2020, expedido pela Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, oportunidade em que se encaminhou o Memorando DAP 34/2020 com orientações sobre a revisão geral anual:

“O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no uso de sua função orientativa e fiscalizatória e, considerando a relevância do tema e o impacto nas contas públicas dos municípios catarinenses, encaminha, em anexo, cópia do Memorando DAP 34/2020, elaborado pela Diretoria de Atos de Pessoal deste Tribunal, no qual constam orientações acerca das normas legais a serem observadas na hipótese de concessão de revisão geral anual aos servidores públicos.

Conforme consta do referido Memorando, a Lei Complementar (LC) 173/2020, dispõe sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e dá outras providências, estabelece diversas vedações aos entes federados com relação à matéria específica de atos de pessoal, dentre elas, a proibição de concessão de aumento, reajustes ou adequação de remuneração (art. 8º,

⁹ RESOLUÇÃO N. TC- 169/2021, que concede a revisão geral anual aos servidores do Tribunal de Contas e fixa o valor do piso correspondente ao Nível 1, Referência A, da Tabela de Índices de Vencimentos do Anexo III da Lei Complementar (estadual) n. 496/2010.



I, da LC n. 173/2020). Contudo, em relação à revisão geral anual, prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a norma permanece silente.

Desse modo, concluiu a Diretoria Técnica deste Tribunal que não há vedação para a concessão de revisão geral anual no período aludido pela LC 173/2020 (compreendido entre 28/5/2020 a 31/12/2021). No entanto, ao concedê-la, deve ser observado, para fins de correção monetária, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mesmo que se refira à recomposição das perdas salariais de período anterior à vigência da citada norma.

Tal regra está contida no inciso VIII do artigo 8º da LC 173/2020, que prescreve que é vedado “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”.

Bem se vê, assim, que a matéria aqui analisada detinha, antes do julgamento do Supremo Tribunal Federal (ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525), ao menos em Santa Catarina¹⁰, posicionamento firme no sentido da legalidade da revisão geral anual pelos órgãos públicos, apesar das vedações constantes do art. 8º da LC nº 173/2020. Daí porque muitos municípios, a exemplo dos órgãos e Poderes acima mencionados, chegaram a implementar a revisão geral anual de vencimentos, com efeitos concretos atualmente vigentes.

Entretanto, não há certeza de que o Tribunal de Contas do Estado possua a mesma leitura aqui entabulada em relação ao julgamento das ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525. Dito com outras palavras, é possível que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina mantenha a posição firmada no Processo @CON 20/00582669 e no Ofício Circular nº 23/2020, por compreender que a decisão do Supremo Tribunal Federal não enfrentou diretamente a matéria da revisão geral anual, situação que, particularmente, parece-me superada. Mas, de fato, não se pode, de antemão, antecipar posição que compete ao Plenário do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos demais órgãos de controle externo, a exemplo do Ministério Público.

¹⁰ Não se desconhece, por exemplo, a posição contrária da Confederação Nacional dos Municípios (Parecer nº 002, de 11/2/2021) à concessão de revisão geral anual de vencimentos diante das vedações previstas pela LC nº 173/2020.



Assim, aparenta ser prematura a orientação, nesse momento, no sentido da revogação das leis municipais que concederam a revisão geral anual a partir de 28 de maio de 2020 (início da vigência da LC nº 173). Em atenção ao art. 30 do Decreto-lei nº 4.657/1941¹¹, compreende-se salutar a formulação de consulta, em caráter de urgência, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a fim de que exponha posição formal em relação à manutenção ou não do deliberado no Processo @CON 20/00582669 (e do próprio Ofício Circular nº 23/2020, referendado no Memorando DAP 34/2020), após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525.

Tal conduta parece ser a mais adequada frente os fatos acima expostos. De um lado, evita a adoção precipitada de medidas que poderão provocar balbúrdia administrativa, a exemplo da revogação das leis autorizativas da revisão geral anual e do retorno aos patamares remuneratórios originais, até porque, reforça-se, desconhece-se a posição dos órgãos de controle externo sobre a matéria após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Por outro, permite o resguardo dos princípios inerentes à Administração Pública, especialmente o da legalidade (art. 37, *caput*, da CF).

Nesse contexto, sugere-se a realização de consulta formal ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com fundamento nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do TCE/SC, em nome do Prefeito de Gaspar e atual Presidente da AMMVI¹², para o fim de serem respondidos os seguintes pontos:

- 1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei complementar nº 173/2020? Ou permanece

¹¹ Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

¹² O art. 103 do Regimento Interno do TCE/SC não arrola as Associações de Municípios como legitimadas para a realização de consulta pública, motivo pelo qual adequada sua formulação pelo Prefeito de Gaspar (ou qualquer outro da AMMVI), sem prejuízo de tal pedido referendar um interesse conjunto dos 14 municípios associados.



hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?

- 2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais?

Feitas essas considerações, passo a responder objetivamente a consulta.

Compreendo que a revisão geral anual de vencimentos (art. 37, X, da CF) não foi salvaguardada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525. Frente à essa nova realidade jurídica, recomendo a formalização de consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos termos acima expostos, a fim de aclarar a situação, especialmente frente às orientações e deliberações anteriormente tomadas pela Corte de Contas catarinense em relação ao tema aqui analisado (vide Processo @CON 20/00582669, Ofício Circular nº 23/2020 e Memorando DAP 34/2020).

É o parecer.

Florianópolis, 23 de março de 2021.

Marcos Fey Probst¹³
OAB/SC 20.781

¹³ Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Presidente da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SC. Advogado.



| | |
|-------------------------|---|
| PROTOCOLO Nº: | 12052/2021 |
| UNIDADE GESTORA: | Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI |
| INTERESSADOS: | Kleber Edson Wan Dall |
| ASSUNTO: | Consulta |
| UNIDADE TÉCNICA: | Diretoria de Controle de Atos de Pessoal |
| INFORMAÇÃO Nº: | SEG - 124/2021 |

Senhor(a) Diretor(a) da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal,

Trata-se do Protocolo nº 12052/2021, referente à consulta formulada pelo(a) Sr(a). Kleber Edson Wan Dall, Presidente da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI, nos seguintes termos:

Nesse contexto, formaliza-se consulta ao TCE/SC, com fundamento nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do TCE/SC, para o fim de serem respondidos os seguintes pontos de grande relevância para todos os municípios catarinenses:

1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei complementar nº 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?

2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais

3) É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei complementar nº 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF?

Com o objetivo de auxiliar na instrução do processo, os autos foram encaminhados para esta coordenação de jurisprudência para proceder à pesquisa de precedentes. Dessa forma, esta coordenação procedeu à pesquisa nos bancos de dados deste Tribunal por meio do link: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprudência>, de acesso público.

Ao relacionar os prejudgados encontrados com o teor da petição de consulta foi constatado que se encaixam para auxiliar na elucidação da questão ora posta, os prejudgados abaixo:

Prejudgado 2252

O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 vedou a concessão de reajustes de verbas remuneratórias ou indenizatórias, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado, de determinação legal anterior à calamidade e aqueles concedidos aos profissionais de saúde e de assistência social que atuam no combate à pandemia do SARS -CoV-2 (Covid-19). Portanto, não há óbice para a instituição de programa de assistência à saúde complementar de magistrados e servidores do Poder Judiciário, nos termos da Resolução n. 294, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, pois se trata de concessão derivada de norma editada anteriormente à eficácia temporal da norma complementar federal, observadas a disponibilidade orçamentária e suas repercussões futuras.

Processo: @CON-20/00687339

Parecer: DAP - 7223/2020

Decisão: 1130/2020

Origem: Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

Relator: Cesar Filomeno Fontes

Data da Sessão: 07/12/2020

Data do Diário Oficial: 05/01/2021

Prejulgado 2259

1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.

2 O inciso I do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas remuneratórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 1º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019, parte final, é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. A norma municipal admite a concessão de reajuste sobre a remuneração vigente em 29 de fevereiro de 2020. Portanto, o reajuste previsto será válido se concedido antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 173/2020 (28 de maio de 2020), e irregular se concedido após.

3. O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas indenizatórias, exceto quando

derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 2º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019 é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. Deste modo, a norma não se insere no conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública”, o que torna irregular a concessão da majoração pretendida no período de 28/05/2020 a 31/12/2021.

Processo: @CON-20/00582669
Parecer: DAP - 5934/2020
Decisão: 28/2021
Origem: Prefeitura Municipal de Quilombo
Relator: Luiz Eduardo Cherem
Data da Sessão: 08/02/2021
Data do Diário Oficial: 19/02/2021

Prejulgado 2269

1. A concessão de revisão geral anual no interregno delimitado no art. 8º da Lei Complementar (estadual) n. 173/2020, mesmo que se refira a períodos findados antes da vigência da mencionada norma, está condicionada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA -, fixado no inciso VIII do citado artigo.

2. No momento peculiar da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19), somente deve ser concedido revisão geral após rigorosa análise dos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Processo: @CON-21/00071178
Parecer: DAP - 388/2021

SECRETARIA GERAL

Decisão: 154/2021
Origem: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Relator: Wilson Rogério Wan-Dall
Data da Sessão: 17/03/2021
Data do Diário Oficial: 29/03/2021

Eis o que cumpre informar.

Florianópolis, 29 de março de 2021.

FERNANDO AMORIM DA SILVA
Coordenador de Jurisprudência

FLAVIA LETICIA FERNANDES BAESSO MARTINS
Secretária Geral

| | |
|-------------------------|---|
| PROCESSO Nº: | @CON 21/00195659 |
| UNIDADE GESTORA: | Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI |
| ASSUNTO: | Consulta - revisão geral anual |
| RELATOR: | Wilson Rogério Wan-Dall |
| UNIDADE TÉCNICA: | Divisão 1 - DAP/CAPE I/DIV1 |
| RELATÓRIO Nº: | DAP - 1540/2021 - Parecer |

CONSULTA. CONHECIMENTO. REVISÃO GERAL ANUAL. VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. DECISÃO. STF. ADI'S 6.450, 6.447 e 6.525.

Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual, uma vez que não houve enfrentamento direto do ponto específico, mantendo-se as orientações dos Prejulgados 2259 e 2269.

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VERBA INDENIZATÓRIA. AUSÊNCIA DE REFLEXOS NA REVISÃO GERAL ANUAL. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Kleber Edson Wan-Dall, Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), na qual formula questionamento acerca do entendimento firmado por esta Corte de Contas quanto à legalidade da concessão de revisão geral anual no interregno fixado no artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020¹, consubstanciado no Prejulgado 2259, em face da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, pela constitucionalidade do diploma, afastando, inclusive, ofensa ao artigo 37, X da Constituição Federal.

O Consulente questiona, ainda, quanto à necessidade de suspensão do implemento remuneratório no caso de Municípios que já promoveram a respectiva concessão e, sendo afirmativa a resposta, eventual necessidade de restituição ao erário dos valores percebidos individualmente pelos servidores públicos a título de revisão geral anual.

¹ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Ao final, indaga acerca da licitude de aplicação de correção monetária ao auxílio-alimentação na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, limitada à variação do indexador IPCA e observadas as condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 7-10).

Buscando auxiliar na análise do feito, a Coordenadoria de Jurisprudência da Secretaria Geral deste Tribunal de Contas (Cojur/SEG) manifestou-se por meio da Informação n. SEG 124/2021 (fls. 21-25).

É o breve relatório.

2. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

A Constituição do Estado de Santa Catarina preceitua que é de competência deste Tribunal “responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização”.

A Lei Complementar estadual n. 202/2000 dispôs sobre o tema, sendo a legitimidade do consulente, bem como os demais requisitos de admissibilidade e especificidades de ordem regimentar da consulta, elencados nos arts. 103 a 106-A do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº TC 06/2001) com as alterações promovidas pela Resolução n. TC-158/2020), resultante da deliberação no processo @PNO 20/00295333, *in verbis*:

Art. 103. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa e Presidentes de Câmaras Municipais;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, Defensor Público Geral do Estado e Controlador-Geral do Estado;
- IV - Membros do Poder Legislativo estadual;
- V - Secretários Estaduais, Comandante-Geral da Polícia Militar, Delegado-Geral da Polícia Civil, Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros, Diretor-Geral do Instituto-Geral de Perícias e Diretor do Departamento de Trânsito; e
- VI - Dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas e mantidas pelo Estado ou pelo Município, e dos consórcios públicos.

Art. 104 - A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;
- II - versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese;
- III - ser subscrita por autoridade competente;
- IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- V - ser instruída com parecer da assessoria técnica ou jurídica, se existente, da entidade a que se vincula a autoridade consulente.

§ 1º Cumulativamente com as formalidades do caput, as autoridades referidas nos incisos V e VI do art. 103 deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

§ 2º O Relator ou o Tribunal Pleno, diante da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da Administração Pública, poderá determinar o seguimento do feito mesmo não estando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade.

§ 3º Poderá ser conhecida a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação de lei ou à questão que se refiram a caso concreto, devendo a resposta do Tribunal ser formulada em tese.

§ 4º A resposta à consulta constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou de caso concreto.

Art. 105. A consulta dirigida ao Tribunal de Contas será encaminhada à diretoria técnica competente para verificação dos requisitos de admissibilidade, autuação e instrução dos autos.

§ 1º O Tribunal Pleno poderá determinar o arquivamento da consulta, remetendo ao consulente cópia de julgados anteriores quando o assunto a que se refere for objeto de prejulgado.

§ 2º As consultas respondidas pelo Tribunal Pleno serão divulgadas e disponibilizadas, em seu inteiro teor, no Portal do Tribunal.

Art. 106. A decisão do Tribunal Pleno em processo de consulta constituirá prejulgado na forma do art. 154, § 2º, deste Regimento.

Art. 106-A. O Tribunal de Contas exercerá sua função pedagógica e preventiva por meio dos seus membros e órgãos de controle, orientando os jurisdicionados e os administradores com o objetivo de aprimorar a governança, a gestão e a prestação de serviços públicos, bem como de prevenir irregularidades.

Parágrafo único. As orientações a que se referem o caput deverão ser, preferencialmente, prestadas de maneira formal e fundamentadas na jurisprudência do Tribunal e, pelo fato de não serem apreciadas pelo colegiado, não vinculam manifestação plenária posterior.

Diante do regramento acima transcrito, passa-se à análise dos pressupostos de admissibilidade na presente Consulta.

2.1. DA COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA

A matéria contida no questionamento formulado encontra-se no âmbito das competências desta Corte de Contas, estabelecidas na Constituição Estadual e na Lei Complementar estadual n. 202/2000, tendo em vista retratar situação afeta à concessão de revisão geral anual a servidores públicos, em face das restrições legais de atos de pessoal advindas da Lei Complementar n. 173/2020 e da necessidade de reexame da matéria, objeto de tese firmada no Prejulgado 2259, em face da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, nos termos autorizados pelo artigo 156 do Regimento Interno,

e eventual repercussão nos entes que já promoveram tal implemento remuneratório, no caso de nova interpretação.

A consulta abrange ainda questionamento quanto à licitude de correção monetária do auxílio-alimentação na vigência da mencionada lei federal, em conformidade com a competência deste Tribunal de Contas para fiscalizar a legalidade de atos de pessoal de seus jurisdicionados, razão pela qual reputa-se atendido o requisito previsto no art. 104, inciso I do Regimento Interno.

2.2. DO OBJETO

O pressuposto indicado no inciso II do art. 104 reflete o preceito insculpido na Constituição Estadual em que cabe ao Tribunal “responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese”.

Da peça inicial, extrai-se que não há referência a caso específico, mas formulação de hipótese quanto à necessidade de reexame da matéria afeta à concessão de revisão geral anual durante a vigência das disposições restritivas impostas pela Lei Complementar n. 173/2020, em vista do entendimento firmado por este Tribunal de Contas anteriormente à conclusão do julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas em face do aludido diploma federal. Desta forma, tem-se por atendido o estipulado no inciso II c/c §3º do art. 104 do Regimento Interno.

2.3. DA LEGITIMIDADE DO CONSULENTE

No tocante ao requisito formal insculpido no inciso III do artigo 104 do Regimento Interno, denota-se que o Consulente é Prefeito Municipal de Gaspar, sendo autoridade legitimada a encaminhar consultas a esta Corte, nos termos do inciso II do art. 103 da mesma normativa.

2.4 DA INDICAÇÃO PRECISA DA DÚVIDA/CONTROVÉRSIA

O Consulente indicou de forma precisa a dúvida interpretativa descrita às fls. 7-10, relacionada à necessidade de reexame da matéria afeta à concessão de revisão geral anual durante

a vigência da Lei Complementar n. 173/2020, em vista da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525 e eventual repercussão para os entes que já a implementaram, além de dúvida quanto à possibilidade de atualização monetária do auxílio-alimentação no mesmo período.

Desta forma, encontra-se preenchido o requisito previsto no art. 104, IV da Resolução n. TC-06/2001.

2.5 DO PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

A Consulta encontra-se acompanhada de parecer jurídico (fls. 11-20) emitido pelo advogado Marcos Fey Probst, que assim conclui:

[...]

Compreendo que a revisão geral anual de vencimentos (art. 37, X, da CF) não foi salvaguardada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das ADI's n° 6.450, 6.447 e 6.525. Frente à essa nova realidade jurídica, recomendo a formalização de consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos termos acima expostos, a fim de aclarar a situação, especialmente frente às orientações e deliberações anteriormente tomadas pela Corte de Contas catarinense em relação ao tema aqui analisado (vide Processo @CON 20/00582669, Ofício Circular n° 23/2020 e Memorando DAP 34/2020).

[...]

Resta atendido, portanto, o requisito do art. 104, V do Regimento Interno.

2.6. DO EXAME DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Da análise da presente consulta, verifica-se que estão presentes todos os pressupostos de admissibilidade inseridos no art. 104 do Regimento Interno do TCE (Resolução n. TC-06/2001), com a redação dada pela Resolução n. TC-158/2020, razão pela qual prosseguiu-se com o exame do mérito.

3. ANÁLISE DE MÉRITO

A controvérsia ora submetida a esta Corte trata, em síntese, da necessidade de reexame da matéria afeta à concessão de revisão geral anual a servidores públicos na vigência da LC n. 173/2020, cujo entendimento no âmbito desta Casa de Contas encontra-se consubstanciado no Prejulgado 2259, em face da recente decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucionais as restrições de atos de pessoal impostas no art. 8º do referido diploma.

O questionamento encontra-se formulado nos seguintes termos:

[...]

Nesse contexto, formaliza-se consulta ao TCE/SC, com fundamento nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do TCE/SC, para o fim de serem respondidos os seguintes pontos de grande relevância para todos os municípios catarinenses:

- 1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei complementar nº 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?
- 2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais?
- 3) É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei complementar nº 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF?

O objeto da presente consulta insere-se no regramento contido nos incisos I e VIII do art. 8º da LC n. 173/2020, que assim dispõe:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

[...]

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;

Por se tratar de norma recente, destinada a regular período excepcional, e dada a complexidade jurídica acerca das repercussões decorrentes de suas regras, no caso, quanto às restrições na prática de atos de pessoal elencadas no respectivo artigo 8º, no curso do ano de 2020 os Tribunais de Contas pátrios foram instados a se manifestar sobre tais vedações, quer pelo

pronunciamento de seus membros, quer pela realização de estudos dirigidos no sentido de orientar seus jurisdicionados. Também os órgãos de representação judicial dos Entes Federados emitiram pareceres acerca da matéria, na sua função precípua de orientação jurídica dos Poderes Executivos.

Nesse sentido, defenderam-se entendimentos divergentes no âmbito das Cortes de Contas, ora pela viabilidade da concessão da revisão geral anual, ora por sua vedação.

TCE-RS-Estudo sobre a lei complementar nº 173/2020

[...]

Também há óbice à concessão, a qualquer título, de aumento, reajuste ou adequação de remuneração. Sobre tais vedações, há de se ter atenção com as expressões utilizadas na norma²⁰. Nesse ponto, cabe transcrever observação da Consultoria Técnica 21 deste Tribunal:

Ainda, atente-se ao fato de que o dispositivo menciona inadvertidamente o termo “reajuste”, em relação ao qual há que se ter a devida cautela, vez que, sabidamente, este vocábulo assume contornos diversos conforme os critérios eleitos por seu intérprete. (...) **Frise-se que, para o entendimento ora esposado, há estabelecer-se a necessária distinção entre reajuste e aumento salarial, lembrando-se que este TCE já afirmou, alhures[3], que reajuste é a expressão atrelada ao conceito de aumento real. Já a revisão geral trata da reposição da inflação.**

A colocação reproduz entendimento já consolidado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, conforme se vislumbra em excerto da ementa na ADI 3968 / PR – PARANÁ:

2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, **enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.**

Noutro ponto, diz a já referida manifestação da Consultoria Técnica:

A conclusão que se impõe, então, da leitura acurada dos dispositivos citados da LC nº 173/2020, não obstante a utilização pelo legislador do termo “reajuste” atrelado à inflação e não ao aumento real, é a que aponta sua intenção de permitir a revisão geral anual. Sem embargo do acima dito, uma observação que se deve fazer quanto à previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, diz com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, fixando a tese no julgamento do Recurso Extraordinário nº 565089: de que “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”.

Sobre a questão, cabe acrescer decisão recente do Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, que alerta quanto às condições à revisão anual:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO

REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, “a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos”. 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exigese o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019)

TCM-BA – Processo n. 10048e20 – Parecer n. 01068-20²

[...]

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 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 às perguntas de números “3 e 4”, 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.

TCE-MG – Consulta n. 1095502³

[...]

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) **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. 8, inciso VIII, da LC 173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada no 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 LC n. 173/2020;**

b) 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;

[...]

² Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/10048e20.odt.pdf> Consulta em: 31/03/2021.

³ Disponível em: <https://tce-notas.tce.mg.gov.br/tcejuris/Nota/BuscarArquivo/2320001> Consulta em: 31/03/2021.

TCE-PR – Processo n. 447230/20⁴

CONHECER da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que: a) A recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF não é alcançada pela vedação do art. 8, I, da Lei Complementar n.º 173/20; b) Prejudicada; c) É possível a concessão de anuênios e quinquênios cujo período aquisitivo tenha sido alcançado até o dia 27/05/20, nos termos do art. 8, IX, da Lei Complementar n.º 173/20.

TCE -ES – Consulta TC-003/2021-8⁵

1.1. CONHECER a consulta para RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

1.1.1. 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;

1.1.2. **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.**

1.1.3. 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.

1.1.4 Devem também ser observadas as disposições da Lei 9.504/1997, especialmente a constante do inciso VIII do artigo 73 que veda, 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 de cento e oitenta dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, ressaltando que ao chegar o prazo de cento e oitenta dias antes do final do mandato deverão ser seguidas as regras da LRF que são mais rigorosas e proibem qualquer forma de aumento de despesas com pessoal.

TCE-SP – Consulta eTC-16054.989.20-7⁶

1) Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos? RESPOSTA: Sim. Ressalvadas as hipóteses descritas no Art. 8º, inciso I, “in fine”, a concessão de Revisão Geral Anual está vedada até 31/12/2021.

⁴ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/3/pdf/00354801.pdf> Consulta em: 31/03/2021.

⁵ Disponível em: file:///Users/Aline/Downloads/1123_0000320218.pdf Consulta em: 31/03/2021.

⁶ Disponível em: <file:///Users/Aline/Downloads/tp03%20a%2011%20TC-016605.989.20-1%20NTS%20%20e%20outros.pdf> Acesso em: 31/03/2021.

No âmbito deste Tribunal de Contas, a matéria foi examinada no bojo das Consultas CON-20/00582669 e CON-21/00071178, culminando com a formulação das seguintes teses de Prejulgado:

Prejulgado 2259

1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.

2. O inciso I do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas remuneratórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 1º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019, parte final, é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. A norma municipal admite a concessão de reajuste sobre a remuneração vigente em 29 de fevereiro de 2020. Portanto, o reajuste previsto será válido se concedido antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 173/2020 (28 de maio de 2020), e irregular se concedido após.

3. O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas indenizatórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 2º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019 é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. Deste modo, a norma não se insere no conceito de “determinação legal anterior à calamidade pública”, o que torna irregular a concessão da majoração pretendida no período de 28/05/2020 a 31/12/2021.

(CON-20/00582669; Relator Luiz Eduardo Cherem; Sessão de 08/02/2021)

Prejulgado 2269

1. A concessão de revisão geral anual no interregno delimitado no art. 8º da Lei Complementar (estadual) n. 173/2020, mesmo que se refira a períodos findados antes da vigência da mencionada norma, está condicionada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA -, fixado no inciso VIII do citado artigo.

2. No momento peculiar da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19), somente deve ser concedido revisão geral após rigorosa análise dos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(CON-21/00071178; Relator Wilson Rogério Wan-Dall, Sessão de 17/03/2021)

Em recente deliberação, realizada no dia 12 de março, o Plenário virtual do Supremo Tribunal Federal negou provimento a quatro ações diretas de inconstitucionalidade que contestavam dispositivos da LC n. 173/2020, três delas (ADIs 6.447, 6.450 e 6.525) tratavam especificamente dos artigos 7º e 8º da lei. O colegiado seguiu, à unanimidade, o voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, que assim se manifestou no tocante às restrições de atos de pessoal impostas no artigo 8º:

2.5 Da Irredutibilidade Remuneratória, da Manutenção do Poder de Compra da Remuneração e do Direito Adquirido

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). (Grifo nosso)

O consulente sugere a existência de aparente contradição entre a decisão proferida pelo STF e o que deliberado no âmbito deste Tribunal de Contas, na sessão realizada em 8 de fevereiro, de acordo com parecer jurídico colacionado às fls. 11-20, do qual se extrai os seguintes excertos:

[...]

A leitura atenta do voto do Ministro Alexandre de Moraes não deixa dúvidas em relação ao impedimento da implementação de qualquer ato que majore o gasto público com despesa de pessoal, de modo a ser constitucional a norma que “prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira”.

Portanto, compreendo que a revisão geral anual de vencimentos (art. 37, X, da CF) não foi salvaguardada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das ADI’s nº 6.450, 6.447 e 6.525. As exceções são aquelas expressamente dispostas na LC nº 173/2020, a exemplo da criação de gratificação aos profissionais da área da saúde que estão no combate direto à pandemia (art. 8º, VI c/c § 5º).

Assim, penso ser caso de suspensão das revisões gerais anuais já concedidas e em descompasso com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, restabelecendo-se o patamar originário de vencimentos no âmbito de cada ente da Federação, sem a

necessidade de restituição ao erário dos valores recebidos pelo servidor público em evidente boa-fé, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁴.

Por lealdade intelectual, é oportuno frisar que detinha pensamento diverso anteriormente ao julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, tendo orientado, por mais de uma oportunidade, verbalmente, gestores públicos no sentido da legalidade da concessão de revisão geral anual de vencimentos, posto que, em meu pensamento, tal medida estaria salvaguardada pelo art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020 c/c o art. 37, X, da Constituição Federal, tudo ao arrimo do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 565.089/SP, sob relatoria final do Ministro Roberto Barroso⁵.

Aliás, em Santa Catarina também fora esse o entendimento do Tribunal de Justiça⁶, do Ministério Público Estadual⁷, da Assembleia Legislativa⁸ e do Tribunal de Contas do Estado⁹, que prolataram atos internos concedendo a revisão geral anual com fundamento no art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020 c/c o art. 37, X, da Constituição Federal.

[...]

Bem se vê, assim, que a matéria aqui analisada detinha, antes do julgamento do Supremo Tribunal Federal (ADIs nº 6.450, 6.447 e 6.525), ao menos em Santa Catarina¹⁰, posicionamento firme no sentido da legalidade da revisão geral anual pelos órgãos públicos, apesar das vedações constantes do art. 8º da LC nº 173/2020. Daí porque muitos municípios, a exemplo dos órgãos e Poderes a cima mencionados, chegaram a implementar a revisão geral anual de vencimentos, com efeitos concretos atualmente vigentes.

Entretanto, não há certeza de que o Tribunal de Contas do Estado possua a mesma leitura aqui entabulada em relação ao julgamento das ADIs nº 6.450, 6.447 e 6.525. Dito com outras palavras, é possível que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina mantenha a posição firmada no Processo @CON 20/00582669 e no Ofício Circular nº 23/2020, por compreender que a decisão do Supremo Tribunal Federal não enfrentou diretamente a matéria da revisão geral anual, situação que, particularmente, parece-me superada. Mas, de fato, não se pode, de antemão, antecipar posição que compete ao Plenário do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos demais órgãos de controle externo, a exemplo do Ministério Público.

[...]

Tendo em vista tratar-se de decisão recente do STF, em pesquisa efetuada nos sites dos Tribunais de Contas de outros estados, verifica-se que ainda não há posicionamento posterior de outras Cortes de Contas, sobretudo daquelas que haviam manifestado entendimento pela possibilidade de concessão da revisão geral anual.

Necessário reforçar, na esteira do que já exposto por esta diretoria nos processos de Consulta referenciados, a diferenciação entre reajuste e revisão geral anual, isto porque o primeiro vocábulo pode assumir diversas conotações a depender da forma como é empregado.

Em estudo sobre a revisão geral anual, a Ministra Cármen Lúcia⁷ anota:

Inovação introduzida no sistema constitucional brasileiro pela Lei Fundamental da República de 1988, o dever do empregador estatal de realizar revisão geral veio como uma garantia necessária numa economia frágil como a brasileira e que vinha, em toda a história republicana, convivendo com índices inflacionários que minguem o valor da moeda e o desbastam por essa contingência financeira.

A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse

⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323-325.

importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende dever guardar correspondência com o ganho do agente público.

Revê-se a remuneração para fazer a releitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. **Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado.**

Como a revisão não importa em aumento mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingindo todo o universo de servidores públicos. (grifos nossos)

No ponto, José Afonso da Silva⁸ também esclarece:

O texto assegura a revisão geral anual da remuneração e do subsídio na mesma data e sem distinção de índice. Dita revisão é obrigatória todo ano. Portanto, é direito dos servidores. **Sua função não é a de conceder reajuste remuneratório, mas a de garantir a estabilidade do seu valor em face da instabilidade da moeda.** A alteração, pois do valor da remuneração é apenas consequência da correção do valor monetário. (grifamos)

Nesse sentido, reajuste está atrelado ao aumento real, enquanto a revisão geral visa a recomposição da perda inflacionária, consoante já assentado pelo STF na ocasião do julgamento da ADI 3968/PR:

O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.

Ao manifestar entendimento pela viabilidade de concessão da revisão geral anual, no voto proferido nos autos da Consulta n. 1095502, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais assim consignou:

Portanto, observando-se atentamente as expressões utilizadas no inc. I do art. 8º da lei em referência, concluo que a intenção do legislador foi vedar o aumento real da remuneração e dos subsídios, não havendo vedação, nos termos deste inciso e no meu entender, à revisão geral anual, posto que esta, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia no excerto citado acima, não implica em aumento de despesa, mas apenas em manutenção do valor monetário.

Essa interpretação aliás é corroborada pela redação do inciso VIII do art. 8º, que estabelece proibição de adoção de medidas que impliquem em reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição da República que assim dispõe:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação,

⁸ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 340.

saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (grifo nosso)

Nesse cenário, observa-se que a revisão geral anual difere do reajuste remuneratório de agentes públicos, de acordo com premissa já assentada neste Tribunal:

Prejulgado 2102 Reformado

1. A revisão geral anual aos servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores públicos nos termos de lei específica para cada período, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

2. O reajuste ou aumento de vencimentos ocorre quando há elevação da remuneração acima da inflação, ou seja, acima do percentual da revisão geral anual, ou quando se promove modificação na remuneração de determinados cargos.

[...]

(CON-11/00267481; Relator Wilson Rogério Wan-Dall; Sessão de 29/08/2011)

De outro norte, oportuno gizar que o Supremo Tribunal Federal – STF definiu, em sede de repercussão geral, nos autos do Recurso Extraordinário 565.089⁹, a não obrigatoriedade de concessão de revisão geral anual, fixando tese no sentido de que o “não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

Efetuando interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais mencionados (art. 7º, inciso IV e art. 37, inciso X) com as disposições do artigo 8º da LC n. 173/2020, entende-se pela viabilidade da reposição inflacionária, respeitado o indexador econômico do IPCA e desde que efetivada rigorosa análise pelo gestor quanto aos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que o reconhecimento da possibilidade de concessão da revisão geral anual pelo ente público não importa necessariamente no crescimento de gasto (aumento da despesa com pessoal), na medida em que é facultado ao gestor justificar a impossibilidade prática de concedê-la, seja por razões fiscais ou outra de interesse público, consoante prevê o citado Recurso Extraordinário 565.089.

Oportuno registrar que a questão da definição do que se considera aumento de despesa por parte deste Tribunal de Contas, sob a ótica da LC n. 173/2020, foi tratada nos autos da

⁹ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561880> . Acesso em: 09/02/2021.

consulta @CON 21/00037743, cuja deliberação plenária (n. 147) ocorreu na sessão de 22/03/2021.

Nos autos mencionados foi examinada a viabilidade de reposição de cargos de provimento em comissão, ato que a LC n. 173/2020 expressamente condicionou ao não aumento de despesa. Discutiu-se naqueles autos que tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei Complementar n.173/2020, estabelecem, em pontuais situações, vedações ao aumento de despesas. Sobre o tema, o TCE/SC possui o Prejulgado n. 1252¹⁰ esclarecendo o que se entende por aumento de despesa. Esse Prejulgado admite o aumento de despesa quando houver proporcional compensação do dispêndio, em relação ao aumento da despesa com pessoal, por meio do aumento da receita corrente líquida ou através da diminuição de outras despesas com pessoal.

Ponderou-se que por se tratar de leis de mesma natureza (controle do orçamento), razoável que fossem conferidas interpretações semelhantes sobre temas correlatos, assentando-se a seguinte premissa, para os fins da LC n. 173/2020:

Decisão n. 147/2021

[...]

2.2. Para fins da correta aplicação do critério de mensuração do aumento de despesa, a que se refere o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, o provimento de cargos somente poderá ocorrer se as despesas decorrentes dessas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou à diminuição da despesa com pessoal apurada na forma da Lei Complementar n. 101/2000, de modo que não seja ultrapassado o percentual de comprometimento verificado no quadrimestre anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020.

Denota-se que há também a possibilidade de que haja proporcional compensação da receita em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente

¹⁰ Prejulgado 1252

1.A regra da nulidade para atos que resultem aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF) é vedatória, porém deve ser interpretada com o princípio da indisponibilidade do interesse público e o da continuidade dos serviços públicos. De acordo com a recente doutrina, estariam fora da vedação legal os atos que conferem direitos aos servidores à percepção de adicionais por tempo de serviço e progressões funcionais horizontais na tabela de vencimentos do quadro de cargos e vencimentos do Poder ou órgão, decorrentes de aplicação de leis aprovadas antes do início do 180º (centésimo octogésimo) dia anterior ao final do mandato, bem como os que viessem a atender às situações decorrentes de fatos que provocam estado de emergência ou de calamidade pública, e, ainda, os que tivessem a proporcional compensação em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal.

2. A nomeação de candidatos em concurso público dentro dos últimos cento e oitenta dias de final de mandato do titular de Poder ou órgão somente é possível se as despesas decorrentes destas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou a diminuição da despesa com pessoal, de forma que o percentual de comprometimento verificado no mês anterior ao início do 180º (centésimo octogésimo) dia não seja ultrapassado até o último dia do mandato.

líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal, nos termos das orientações transcritas.

Insta observar que a própria LC n. 173/2020 consigna, em seu artigo 8º, § 2º¹¹, exceção em relação ao aumento de despesa.

Conforme demonstrado alhures, tal linha de raciocínio foi seguida por outras Cortes Estaduais de Contas anteriormente à indigitada decisão do STF nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525.

Da decisão proferida pela Corte Suprema, em 12 de março, extrai-se que, afastadas as inconstitucionalidades formais, debruçou-se o relator, de forma exaustiva, ao exame das questões relacionadas à suposta violação ao pacto federativo, à separação de poderes e ao artigo 169 da Constituição Federal, as quais também foram refutadas.

Especificamente em relação ao ponto sensível ora examinado, depreende-se que a análise da temática “revisão geral anual” ficou reservada às considerações expostas no item 2.5 do Acórdão, consoante transcrito anteriormente.

Entendeu o relator, seguido pelos demais pares, que “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)”. (grifamos)

A dúvida suscitada pelo consulente é relevante e demanda celeridade na sua resolução, considerando que muitos órgãos e entidades públicas, tanto no âmbito municipal como estadual, já concederam a revisão, amparados no entendimento desta Corte de Contas Estadual.

Cumprе destacar que ao passo em que foi afastada violação ao poder de compra, não houve enfrentamento direto da questão, não restando clara a vedação à revisão geral anual.

Acrescenta-se a isso, a importância conferida ao indigitado instituto, conforme destacado pelo relator da Consulta, autos @CON 20/00582669, Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, nos seguintes termos:

Noto igualmente que a revisão geral anual é direito de tão forte envergadura que, conforme previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal, representa exceção na vedação ao aumento de remuneração quando o ente federativo atinge o limite prudencial (95% da RCL):

¹¹ Art. 8º. [...]

§ 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:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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; (grifos presentes no original)

Além disso, a revisão geral anual também é exceção às formalidades exigidas para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, de que trata o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, o § 1º do referido artigo exige que os atos de criação ou aumento de despesa de caráter continuado sejam instruídos com estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e, adicionalmente, à demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Porém o § 6º dispensa dessas formalidades a revisão geral anual.

[...]

Desta forma, para a implementação da revisão geral anual basta que haja o cumprimento da formalidade do art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, haver declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Com efeito, devido ao tratamento diferenciado pela legislação e pela Constituição Federal, conclui-se que a revisão geral anual difere da concessão de aumento remuneratório, a qualquer título, de que trata o art. 8º, inciso I, da LCF nº 173/2020, e que por ele é, em regra, vedado. (grifamos)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² também reforça esse ponto:

Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único, I, e artigo 71.

Lado outro, de modo subsidiário, entendendo o relator e o Pleno, em razão da recente decisão prolatada pelo STF nas referidas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, pela necessidade de revogação imediata das leis concessivas da revisão geral anual e restabelecimento do patamar originário de vencimentos, coaduna-se com o entendimento exposto no parecer jurídico colacionado aos autos quanto à desnecessidade de restituição ao erário dos valores percebidos de boa-fé pelos servidores públicos atingidos, até a data de conclusão do referido julgamento, em consonância com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (Tema 531 do STJ¹³).

Em relação à matéria, o Tribunal de Contas da União possui entendimento sumulado:

¹² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pág. 713.

¹³ Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.

Súmula n. 249

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

Esta Corte de Contas possui orientação similar acerca do tema:

Prejulgado 63 - Reformado

[...]

3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos:

- a) presença de boa-fé do servidor;
- b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;
- c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;
- d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

[...]

(Itens 3 e 4 acrescidos pela Decisão nº 1160/2020, proferida no processo @CON 19/00074009, publicada no DOTC-e de 28/01/2021.)

Ao final, no que concerne à aplicação de correção monetária no auxílio-alimentação, entende-se que, salvo se proveniente de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal (peremptória) anterior à vigência da LC n. 173/2020, não é viável.

Isso porque a Constituição Federal assegura a revisão geral anual da “remuneração” dos servidores públicos. No tocante ao respectivo dispositivo, Carvalho Filho¹⁴ esclarece:

A Constituição assegura aos servidores públicos, no art. 37, X, o direito à revisão de sua remuneração. O dispositivo, aliás, contém impropriedade técnica ao referir-se “à remuneração dos servidores públicos e ao subsídio de que trata o art. 39, § 4º [...]”, parecendo considerar o subsídio coisa diversa da remuneração, quando nenhuma dúvida existe de que o subsídio é uma das espécies de remuneração. A leitura correta, pois, do mandamento deve ser no sentido de que a revisão incidirá na *remuneração básica* dos servidores e agentes públicos.

[...]

A remuneração básica consiste na importância correspondente ao cargo ou ao emprego do servidor. Cuida-se do núcleo remuneratório. A ele podem, ou não, ser acrescidas outras parcelas.

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei n. 8.112/1990). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018. Págs. 795 e 802.

No tocante à natureza jurídica do auxílio-alimentação esclarece o autor¹⁵:

Tais, parcelas, conquanto indiquem vantagem pecuniária, não se confundem com aquelas que espelham natureza indenizatória, servindo para compensar gastos efetuados pelo servidor. Como exemplos, o auxílio-transporte, a ajuda de custo para mudança, o auxílio-alimentação, as diárias e outras vantagens similares. Como não constituem propriamente rendimentos sobre elas não pode incidir o imposto de renda nem a contribuição previdenciária.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. PRECEDENTES. 1. O entendimento desta Corte é no sentido de que não incide imposto de renda sobre o auxílio alimentação por possuí natureza indenizatória. Precedentes: REsp 1.278.076/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/10/2011; AgRg no REsp 1.177.624/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 23/4/2010. 2. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1633932/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/03/2018)

Denota-se, assim, dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, que a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, entendendo-se que não foi excepcionada, salvo nas hipóteses já mencionadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal (peremptória) anterior à vigência da LC n. 173/2020, nos termos do item 3 do Prejulgado 2259.

Desta forma, podem ser adotadas as seguintes premissas:

a) Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual, uma vez que não houve enfrentamento direto do ponto específico, mantendo-se as orientações dos Prejulgados 2259 e 2269.

b) Subsidiariamente, no caso de o Relator e o Plenário deste Tribunal de Contas entender pela necessidade de revogação imediata das leis concessivas da revisão geral anual e restabelecimento do patamar originário de vencimentos, em face da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, fica dispensada a devolução de valores recebidos de boa-fé até a data de conclusão do referido julgamento.

c) Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018. Pág. 799.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Atos de Pessoal emite o presente Parecer Técnico no sentido de que o Exmo. Sr. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall proponha ao Egrégio Tribunal Pleno decidir por:

4.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

4.2. Responder a presente Consulta nos seguintes termos:

4.2.1. Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual, uma vez que não houve enfrentamento direto do ponto específico, mantendo-se as orientações dos Prejulgados 2259 e 2269.

4.2.2. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

4.3. Dar ciência da Decisão, do Relatório e Voto do Relator, do Relatório Técnico e do Parecer do MPC ao Senhor Kleber Edson Wan-Dall, Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI.

Diretoria de Atos de Pessoal, 31 de março de 2021.

ALINE MOMM

Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

FERNANDA ESMERIO TRINDADE MOTTA

Auditora Fiscal de Controle Externo

Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas de Santa Catarina.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA
Diretora da DAP

Parecer n°: MPC/AF/392/2021
Processo n°: @CON-21/00195659
Origem: Associação dos Municípios do Médio Vale do
Itajaí - AMMVI
Assunto: Consulta - revisão geral anual
Número Unificado: MPC-SC 2.1/2021.389

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Kleber Edson Wan-Dall, prefeito de Gaspar e presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI, na qual formula questionamentos acerca de possível repercussão de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF no entendimento anteriormente firmado pela Corte de Contas a respeito da possibilidade de revisão geral anual.

Indaga, ainda, sobre eventual necessidade de devolução de valores e sobre a licitude de aplicação de correção monetária ao auxílio-alimentação na vigência da Lei Complementar - LC n° 173/2020.

Inicialmente, a Coordenadoria de Jurisprudência do TCE/SC elaborou informação trazendo elementos de direito pertinentes à dúvida suscitada.¹

Ato contínuo, os autos foram remetidos à análise da Diretoria de Atos de Pessoal - DAP, que sugeriu o conhecimento da consulta para, no mérito, respondê-la de modo negativo, nos termos do Relatório n° 1540/2021.²

Vieram-me os autos.

2 - ADMISSIBILIDADE

¹ Fls. 21/25.

² Fls. 26/46.

A competência do Tribunal de Contas de Santa Catarina para responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização, foi estatuída pelo art. 59, XII, da Constituição Estadual, e reafirmada no art. 1º, XV, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

A presente consulta foi protocolizada em 26-3-2021,³ portanto, após a entrada em vigor da Resolução nº TC-158/2020, publicada no DOTC-e nº 2966, de 25-8-2020, que alterou parcialmente os requisitos de admissibilidade.

O art. 104 da Resolução nº TC-6/2001, em sua nova redação, elenca os seguintes requisitos para admissão da consulta: I - referir-se a matéria de competência do Tribunal; II - versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese; III - ser subscrita por autoridade competente; IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; e V - ser instruída com parecer de assessoria técnica ou jurídica, se existente, da entidade a que se vincula a autoridade consulente.

O § 1º do art. 104 acrescentou, ainda, a necessidade de determinadas autoridades demonstrarem a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam,⁴ porém o dispositivo não tem aplicação no caso.

Conforme item 2 do Relatório nº DAP-1540/2021,⁵ os requisitos para o conhecimento da consulta encontram-se presentes, devendo ser admitida para efeito de dirimir as questões de fundo.

³ Protocolo nº 12052/2021 (fl. 2).

⁴ Art. 104 [...] § 1º Cumulativamente com as formalidades do *caput*, as autoridades referidas nos incisos V e VI do art. 103 deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

⁵ Fls. 27/30.

3 - ANÁLISE

O consultante formulou questionamentos nos seguintes moldes:⁶

- 1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n° 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8° da Lei complementar n° 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON-20/00582669?
- 2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n° 6.450, 6.447 e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais?
- 3) É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei complementar n° 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF?

Após analisarem o feito, auditores do Tribunal de Contas sugeriram o conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la como segue:⁷

4.2.1. Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual, uma vez que não houve enfrentamento direto do ponto específico, mantendo-se as orientações dos Prejulgados 2259 e 2269.

4.2.2. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da

⁶ Fls. 9/10.

⁷ Fl. 45.

revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

O primeiro questionamento, sobre a possibilidade de concessão de revisão geral anual de remuneração a servidores durante a vigência da LC n° 173/2020, não é novo perante à Corte de Contas, tendo sido enfrentada nos autos n° @CON-20/00582669 e @CON-21/00071178, que deram origem respectivamente aos seguintes prejudgados:

Prejudgado 2259

1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.

2. O inciso I do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas remuneratórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 1º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019, parte final, é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. A norma municipal admite a concessão de reajuste sobre a remuneração vigente em 29 de fevereiro de 2020. Portanto, o

reajuste previsto será válido se concedido antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 173/2020 (28 de maio de 2020), e irregular se concedido após.

3. O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas indenizatórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 2º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019 é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. Deste modo, a norma não se insere no conceito de "determinação legal anterior à calamidade pública", o que torna irregular a concessão da majoração pretendida no período de 28/05/2020 a 31/12/2021.

Prejulgado 2269

1. A concessão de revisão geral anual no interregno delimitado no art. 8º da Lei Complementar (estadual) n. 173/2020, mesmo que se refira a períodos findados antes da vigência da mencionada norma, está condicionada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA -, fixado no inciso VIII do citado artigo.

2. No momento peculiar da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19), somente deve ser concedido revisão geral após rigorosa análise dos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifos meus)

O tema foi tratado, ainda, nos autos nº @PNO-20/00761083, por meio do qual o Tribunal de Contas concedeu revisão geral anual a seus próprios servidores em percentual correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.⁸

⁸ Publicada no DOTC-e nº 3078, de 22-2-2021, disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2021-02-22.pdf>. Acesso em: 9-4-2021.

Logo, a partir da conjugação da norma do art. 37, X, da Constituição e do disposto no art. 8º, VIII, da Lei Complementar nº 173/2020, a Corte de Contas catarinense alcançou o entendimento de que é possível a implementação de revisão geral anual de remuneração de servidores - atendidos os pressupostos de oportunidade e conveniência e respeitados os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal -, limitada à aplicação do IPCA.

Firmou-se, com isso, a tônica que passou a orientar outros órgãos, inclusive, este Ministério Público de Contas.

Vale consignar que, inicialmente, manifestei-me de forma contrária, tendo opinado que "as vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, inc. X, da Constituição".⁹

Na ocasião, ponderei que, apesar de o termo "revisão" não ser mencionado expressamente pelo art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020,¹⁰ os critérios teleológico e histórico de hermenêutica evidenciavam a intenção da norma de vedar sua concessão, sobretudo em razão do exame do trâmite legislativo e da rejeição da Emenda nº 176, que tinha como fito justamente "assegurar o reajuste geral de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal".¹¹

⁹ Item 4.1 da parte conclusiva do Parecer nº MPC/AF/2120/2020, exarado nos autos nº @CON-20/00582669.

¹⁰ 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; [...].

¹¹ Fls. 40/41 dos autos nº @CON-20/00582669.

Ademais, pontuei que a ressalva fora expressamente incluída no art. 22, parágrafo único, I, da LC n° 101/2001,¹² que possui redação bastante semelhante, indicando que não foi intenção do legislador deixar a revisão geral anual de fora das vedações da LC n° 173/2020.

Ao final, fiz ainda o seguinte registro:¹³

Por fim, sublinho que a LC n° 173/2020 foi objeto de diversas impugnações perante o Supremo Tribunal Federal (ADIs 6442, 6447, 6450, 6525, 6526 e 6542), conforme já destacado por auditores da DAP (fl. 18), sendo que, em consulta à movimentação dos referidos processos no sítio eletrônico da Corte Suprema brasileira, não se identifica, até o momento, qualquer decisão, ainda que cautelar, infirmando a constitucionalidade da norma em destaque, razão pela qual o encaminhamento da presente análise deve partir da sua presunção de validade perante a Lei Fundamental brasileira.

Contudo, não tendo prevalecido tal interpretação, acabei curvando-me ao entendimento da Corte de Contas, consoante exposto no Parecer n° MPC/AF/186/2021, exarado nos autos n° @CON-21/00071178.

O caso, no entanto, ganhou novos contornos com o julgamento das ADIs n°s 6.447, 6.450, 6.525 pelo STF.

De pronto, cumpre exaltar a função do Pretório Excelso como guardião da Constituição (art. 102, *caput*) e seu papel na uniformização da hermenêutica, ocupando

¹² Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. 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; [...] (Grifo meu)

¹³ Fls. 49/50 dos autos n° @CON-20/00582669.

posição central no controle abstrato de constitucionalidade.

Como reconhecido por auditores da DAP, a questão sobre a possibilidade de concessão de revisão geral anual vinha recebendo interpretações divergentes nas Cortes de Contas brasileiras.¹⁴ Ora, não é razoável que a mesma norma seja aplicada em determinados entes da federação e afastada em outros, sendo que justamente aí reside a importância da decisão recentemente proferida pelo STF.

Embora se reconheça, nos dizeres de Peter Häberle, a existência de uma "sociedade aberta dos intérpretes da Constituição" (STF, ADI n° 4.029) e a ausência de monopólio do controle de constitucionalidade (STF, ADI n° 5.646), garantiu-se às decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF, no âmbito do controle abstrato, "eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal" (art. 102, § 2º, da Constituição).

Assim, a resposta aos questionamentos formulados na Consulta em tela depende da adequada compreensão da extensão e eficácia da decisão proferida pelo STF. E, nesse ponto, entendo que o encaminhamento sugerido por auditores do Tribunal de Contas não é a melhor solução para o caso.

No relatório n° DAP-1540/2021, consignou-se que "não houve enfrentamento direto da questão, não restando clara a vedação à revisão geral anual",¹⁵ motivo pelo qual se sugere responder que "não se vislumbra, na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450,

¹⁴ Fls. 32/34.

¹⁵ Fl. 41.

6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual [...]”.¹⁶

É sabido que a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões do STF abrangem apenas a sua parte dispositiva, não sendo admitida pela Corte Constitucional a teoria da transcendência dos motivos determinantes (STF, Reclamações nº 8.168 e 22.470). É dizer: os fundamentos expostos ao longo do Acórdão, embora componham a *ratio decidendi*, não condicionam a interpretação constitucional, sendo revestido de tais características apenas o comando decisório final.

No caso em tela, contudo, houve expressa declaração de constitucionalidade do art. 8º da LCP nº 173/2020, como se verá adiante.

Deve-se ter em conta, ainda, que as ações abstratas de constitucionalidade possuem causa de pedir aberta, isto é, independentemente dos fundamentos invocados pelo autor da ação, a decisão que declara (in)constitucional determinada norma o faz com base no cotejo de todo o ordenamento jurídico. Sobre o tema, colaciono:¹⁷

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em virtude de nela se impugnar norma já declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.378/DF. Tentativa de modificação do entendimento então firmado sob nova fundamentação. Causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. No julgamento da ADI nº 3.378/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, que tinha por objeto os §§ 1º, 2º e

¹⁶ Item 4.2.1 da parte conclusiva do referido relatório (fl. 45).

¹⁷ STF, ADI nº 5180 AgR, Relator: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-4-2018, divulgado em 12-6-2018.

3º do art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, o STF julgou procedente a ação tão somente no tocante ao § 1º do art. 36 do mencionado diploma legal, de modo que, dado o caráter dúplice das ações de controle concentrado, restou declarada a conformidade dos demais dispositivos legais com a Constituição Federal de 1988, dentre eles, o art. 36, § 3º, novamente impugnado na presente ação. 2. A causa de pedir, no controle objetivo de normas, é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Assim, caso declarada a constitucionalidade de uma norma, consideram-se repelidos todos e quaisquer fundamentos no sentido da sua inconstitucionalidade, e vice-versa. 3. É de se negar seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em que se impugne norma cuja constitucionalidade já tiver sido reconhecida pela Corte sem que haja quaisquer alterações fáticas ou jurídicas relevantes que justifiquem a rediscussão de tema já pacificado. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Grifei)

Ainda que outro fosse o entendimento, fato é que os autores da ADIs nºs 6.447, 6.450 e 6.525 postularam a inconstitucionalidade do art. 8º, I, da LC nº 173/2020 com base, especificamente, nos argumentos de afronta “à irreduzibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF)” e “à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, da CF)”, como detalhado pelo Ministro Relator.¹⁸

Em arremate, a afastar quaisquer dúvidas ainda existentes, note-se que tanto na ementa quanto na fundamentação, o STF assentou que as normas do art. 8º da LCP nº 173/2020 não representam ofensa aos princípios da irreduzibilidade de vencimentos e da garantia do poder de

¹⁸ Fls. 13 e 15/16 do inteiro teor do Acórdão, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345981728&ext=.pdf>. Acesso em: 9-4-2021.

aquisitivo da remuneração. Pelo contrário, estão inseridas na lógica da solidariedade federativa fiscal e do regime excepcional do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus que, dentre outras medidas, buscou evitar, inclusive, o crescimento vegetativo do aumento de gastos com pessoal:

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.

[...] 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.

[...]

2.5 Da Irredutibilidade Remuneratória, da Manutenção do Poder de Compra da Remuneração e do Direito Adquirido

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 [ofensa] 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). (Grifos no original e acrescidos)

Assim, ao assentar a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2021, negando procedência ao pedido dos autores da ADI, o STF, a meu ver, fixou a interpretação de que o direito à revisão geral anual (art. 37, X, da Constituição) comporta restrição excepcional e

temporária com vistas à realização de outros valores constitucionais igualmente relevantes, como a solidariedade federativa fiscal e a prevalência das políticas públicas de saúde, sobretudo em face do momento calamitoso vivenciado.

A decisão proferida nas ADIs nº 6.450 e 6.525 alcançaram trânsito em julgado, preenchendo a condição objetiva para que sejam revestidas de efeito *erga omnes* e eficácia vinculante nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição.¹⁹ Quanto à ADI nº 6.447, houve interposição de agravo regimental, porém restrito à questão da intervenção de *amicus curiae*.²⁰ Assim, encontra-se esgotada a jurisdição constitucional sobre a matéria de fundo.

Ressalte-se que “[...] o Tribunal de Contas, apesar de órgão auxiliar do Poder Legislativo em sua função fiscalizatória, fica vinculado pela decisão do STF [...]”,²¹ cabendo-lhe adotar as providências para adequação.

As decisões anteriores proferidas pelo TCE/SC, é certo, almejaram compatibilizar a garantia constitucional da revisão geral anual (art. 37, X) com as vedações temporárias e excepcionais trazidas pela LC nº 173/2020. No entanto, ao fazê-lo, buscou-se fundamentação em dispositivo que, na verdade, não era específico sobre o tema das

¹⁹ Art. 102. [...] § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

²⁰ Petição nº 30352/2021, conforme tramitação disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5930596>.

Acesso em: 9-4-2021.

²¹ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 303.

despesas com pessoal, tratando genericamente de despesas obrigatórias (art. 8º, VIII, da LC nº 173/2020).²²

Há que se reconhecer, ainda, que o mencionado dispositivo possui o inconveniente de utilizar a expressão "reajuste", cuja diferenciação quanto à "revisão" sustentou o raciocínio antes empreendido para justificar o cabimento desta.

Ora, se a revisão geral anual não pode ser compreendida como reajuste (e demais expressões genéricas) para fins de enquadramento na vedação do art. 8º, I, da LC nº 173/2020, não pode ser admitida interpretação com base em dispositivo legal que utiliza, isoladamente, igual expressão para se chegar à conclusão diversa (inciso VIII do mesmo artigo).

A despeito das discussões a respeito das terminologias empregadas pelo legislador, coaduno o posicionamento consignado pelo Ministério Público de Contas de São Paulo, em parecer da lavra de seu Procurador-Geral:²³

Longe da recorrente discussão em torno da dicotomia entre reajuste e revisão de remuneração, a Lei Complementar nº 173/2020 foi além e proibiu quaisquer adequações de remuneração, independentemente do título, **o que, por sua generalidade, certamente inclui a reposição de defasagem inflacionária, objeto da revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.**

²² 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: [...] 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; [...].

²³ Fls. 4/5 do documento disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Consulta.-Lei-Complementar-n.-173.-Merito-1.pdf>. Acesso em: 9-4-2021.

Não bastasse isso, cumpre frisar que, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 565.089/SP (de 25/09/2019), **o Supremo Tribunal Federal decidiu que não há direito subjetivo do servidor à recomposição inflacionária**, tendo sido estabelecida a seguinte tese de repercussão geral (Tema 0019): *"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, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão"*.

E mais, considerando que qualquer exceção à regra deve vir disposta de forma expressa, verifica-se que o citado inciso I não faz qualquer anotação quanto à revisão geral anual (a exemplo do que se vê no artigo 22, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal), **devendo-se de pronto afastar o entendimento de que o inciso VIII albergaria tal ressalva, dada a especialidade que aquele dispositivo possui em relação a este no tocante ao tema.** (Grifos no original e acrescidos)

Justamente por estar a questão da remuneração tratada em dispositivo específico (art. 8º, I, da LC nº 173/2020) é que não se justifica a interpretação sugerida por auditores da DAP quanto à possibilidade de aumento de despesas desde que compensadas por meio do incremento da receita corrente líquida ou através da diminuição de outros gastos.²⁴

Outrossim, o entendimento alcançado nos autos nº @CON-21/00037743, que culminou na edição do Prejulgado

²⁴ Fls. 39/41.

2270,²⁵ não pode ser transportado para este feito, por ausência de similitude entre as situações.

Em face desse novo panorama, retomo o entendimento inicial no sentido de que “as vedações estabelecidas no inc. I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, inc. X, da Constituição”.

Como consequência, reputo devam ser revogados pela Corte de Contas o item 1 do Prejulgado 2259²⁶ e a integralidade do Prejulgado 2269.²⁷

²⁵ **Prejulgado 2270.** 1. O provimento de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, a que se refere o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, poderá ocorrer independentemente da data de sua vacância, admitido o provimento originário dos cargos criados anteriormente à vigência da referida lei complementar, desde que o ato esteja devidamente motivado e fundamentado no interesse público e na continuidade dos serviços públicos e que não acarrete aumento de despesa, em estrita observância aos limites estabelecidos pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). 2. Para fins da correta aplicação do critério de mensuração do aumento de despesa, a que se refere o inciso IV do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, o provimento de cargos somente poderá ocorrer se as despesas decorrentes dessas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou à diminuição da despesa com pessoal apurada na forma da Lei Complementar n. 101/2000, de modo que não seja ultrapassado o percentual de comprometimento verificado no quadrimestre anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020.

²⁶ **Prejulgado 2259.** 1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019. [...]

²⁷ **Prejulgado 2269.** 1. A concessão de revisão geral anual no interregno delimitado no art. 8º da Lei Complementar (estadual) n. 173/2020, mesmo que se refira a períodos findados antes da vigência da mencionada norma, está condicionada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA -, fixado no inciso VIII do citado artigo. 2. No momento peculiar da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19), somente deve ser concedido revisão geral após rigorosa análise dos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse

Em relação às consequências de eventual acolhimento desse encaminhamento, vale pontuar que, tendo o STF assentado a constitucionalidade do art. 8º da LC nº 173/2020 - inclusive afirmando ausência de ofensa aos princípios do direito adquirido, da manutenção do poder de compra e da irredutibilidade de vencimentos (arts. 5º, XXXVI, e 37, X e XV, da Constituição) -, eventuais normas editadas para conceder revisão geral anual de remuneração a servidores deverão ser revogadas, bem como cessados os pagamentos delas decorrentes, porquanto embasados em interpretação tida como equivocada pelo Pretório Excelso (ADIs nº 6.447, 6.450 e 6.525).

No que diz respeito às verbas percebidas de boa-fé pelos servidores, o encaminhamento alternativo sugerido por auditores da DAP não merece reparos,²⁸ não havendo falar em necessidade de restituição, seja em razão da natureza alimentar das verbas, seja por força da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos (Tema 531).²⁹

Por fim, no que tange ao questionamento quanto à possibilidade de aplicação de correção monetária a verbas indenizatórias, além de não haver garantia de sua revisão periódica, como bem pontuado por auditores,³⁰ a questão foi suficientemente dirimida pela Corte de Contas nos autos nº @CON-20/00687339 e @CON-20/00582669, culminando na edição das seguintes normativas:

público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁸ Fl. 42.

²⁹ "Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público" (STJ, REsp nº 1244182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 10-10-2012).

³⁰ Fl. 44.

Prejulgado 2252

O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 vedou a concessão de reajustes de verbas remuneratórias ou indenizatórias, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado, de determinação legal anterior à calamidade e aqueles concedidos aos profissionais de saúde e de assistência social que atuam no combate à pandemia do SARS-CoV-2 (Covid-19). Portanto, não há óbice para a instituição de programa de assistência à saúde suplementar de magistrados e servidores do Poder Judiciário, nos termos da Resolução n. 294, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, pois se trata de concessão derivada de norma editada anteriormente à eficácia temporal da norma complementar federal, observadas a disponibilidade orçamentária e suas repercussões futuras.

Prejulgado 2259

[...]

3. O inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 veda a concessão de reajustes de verbas indenizatórias, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade. O art. 2º da Lei Complementar (municipal) n. 155/2019 é norma de caráter autorizativo, cuja implementação está sujeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, porquanto não gera direito adquirido. Deste modo, a norma não se insere no conceito de "determinação legal anterior à calamidade pública", o que torna irregular a concessão da majoração pretendida no período de 28/05/2020 a 31/12/2021. (Grifos meus)

Em que pese os prejulgados tratarem especificamente de "reajuste" de verbas indenizatórias e não propriamente de correção monetária, em face daquilo que se defende quanto à vedação da revisão geral anual na

vigência da LC n° 173/2020, reputo desnecessária a resposta sugerida no item 4.2.2 do Relatório n° DAP-1540/2021.³¹

Dessa feita, opino por responder ao consulente nos termos expostos na conclusão deste parecer.

4 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, com amparo nas atribuições conferidas pelo art. 108 da Lei Complementar Estadual n° 202/2000, manifesta-se pelo CONHECIMENTO da CONSULTA e pela adoção das seguintes providências:

4.1 - REVOGAÇÃO do item 1 do Prejulgado 2259³² e da integralidade do Prejulgado 2269.³³

4.2 - RESPONDER ao Consulente com REMESSA dos Prejulgados 2252 e 2259 e, ainda, nos seguintes termos:

³¹ 4.2.2. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

³² **Prejulgado 2259.** 1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8° da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019. [...]

³³ **Prejulgado 2269.** 1. A concessão de revisão geral anual no interregno delimitado no art. 8° da Lei Complementar (estadual) n. 173/2020, mesmo que se refira a períodos findados antes da vigência da mencionada norma, está condicionada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA -, fixado no inciso VIII do citado artigo. 2. No momento peculiar da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19), somente deve ser concedido revisão geral após rigorosa análise dos critérios de oportunidade e conveniência, observado o interesse público, e prévio estudo da situação orçamentária e financeira do ente, certificando-se da disponibilidade de recursos e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2.1 - As vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição.

4.2.2 - Tendo o Supremo Tribunal Federal assentado a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 - inclusive afirmando ausência de ofensa aos princípios do direito adquirido, da manutenção do poder de compra e da irredutibilidade de vencimentos (arts. 5º, XXXVI, e 37, X e XV, da Constituição) -, eventuais normas editadas para conceder revisão geral anual de remuneração a servidores deverão ser revogadas, bem como cessados os pagamentos delas decorrentes, porquanto embasados em interpretação tida como equivocada pelo Pretório Excelso (ADIs nºs 6.447, 6.450 e 6.525).

4.2.3 - Os valores recebidos de boa-fé por servidores públicos a título de revisão geral anual não precisam ser devolvidos, seja em razão da natureza alimentar das verbas, seja por força de tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos (Tema 531).³⁴

4.3 - Dar ciência do relatório técnico, do parecer ministerial, do relatório e voto do Relator, bem como da decisão ao sr. Kleber Edson Wan-Dall, prefeito de Gaspar e presidente da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI.

Florianópolis, 12 de abril de 2021.

ADERSON FLORES

Procurador de Contas

³⁴ "Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público" (STJ, REsp nº 1244182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 10-10-2012).

Ofício TCE/SC/SEG/11274/2021

Florianópolis, 21 de junho de 2021.

Ao Senhor

LUIS FERNANDO SILVA

Rua Nunes Machado, 94, 9º andar, Centro
CEP 88010460, Florianópolis/SC

Prezado Senhor ,

Comunico que o Conselheiro Presidente deste Tribunal de Contas, emitiu despacho relativo ao Protocolo 21051/2021, relativo à @CON 21/00195659, que trata de Consulta acerca da revisão geral anual, e que está disponibilizado no endereço virtual.

A cópia dos autos pode ser acessada no endereço via internet: <http://virtual.tce.sc.gov.br/web/#/visualizador/publico/processo>, digitando a seguinte chave de acesso: 319CBACA-A, Número do Protocolo: 21051, Ano: 2021

Atenciosamente,

Flavia Leticia Fernandes Baesso Martins

Secretária Geral

Assinado eletronicamente

Ofício TCE/SC/SEG/ 11273/2021

Florianópolis, 21 de junho de 2021.

Ao Senhor Presidente

FABIO DAUFENBACH PEREIRA

Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de
Contas do Estado de Santa Catarina

Rua Bulcão Viana, 90, Centro

CEP 88020160, Florianópolis/SC

Senhor Presidente,

Comunico que o Conselheiro Presidente deste Tribunal de Contas, emitiu despacho relativo ao Protocolo 21051/2021, relativo à @CON 21/00195659, que trata de Consulta acerca da revisão geral anual, e que está disponibilizado no endereço virtual.

A cópia dos autos pode ser acessada no endereço via internet: <http://virtual.tce.sc.gov.br/web/#/visualizador/publico/processo>, digitando a seguinte chave de acesso: 12626B09-8, Número do Protocolo: 21051, Ano: 2021

Atenciosamente,

Flavia Leticia Fernandes Baesso Martins

Secretária Geral

Assinado eletronicamente

| | |
|--------------------------|---|
| PROCESSO Nº: | @CON 21/00195659 |
| UNIDADE GESTORA: | Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) |
| INTERESSADOS: | Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) |
| ASSUNTO: | Consulta - revisão geral anual |
| RELATOR: | Wilson Rogério Wan-Dall |
| UNIDADE TÉCNICA: | Divisão 1 - DAP/CAPE I/DIV1 |
| PROPOSTA DE VOTO: | GAC/WWD - 356/2021 |

I. EMENTA

LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. REVISÃO GERAL ANUAL PARA OS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. PARCELAS PAGAS. NATUREZA ALIMENTAR. DEVOLUÇÃO. DESNECESSIDADE. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1 A revisão geral anual eventualmente concedida na vigência da Lei Complementar n. 173/2020 deverá ser tornada sem efeito, retornando a remuneração ao valor anteriormente vigente, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.

2 Valores resultantes de eventual concessão de revisão geral anual, recebidos de boa-fé por servidores públicos, não precisam ser devolvidos dada a natureza alimentar da verba. Além disso, a não devolução encontra amparo na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Tema 531 do STJ), corroborada pela Súmula n. 249 do TCU e pelo Prejulgado n. 63 deste Tribunal.

3 Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

II. INTRODUÇÃO

Cuida-se de consulta formulada pelo Sr. Kleber Edson Wan-Dall, Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), apresentando as seguintes indagações:

1) Após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, pode o município autorizar por lei a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos frente ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020? Ou permanece hígida a deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito do Processo @CON 20/00582669?

2) Os municípios que já promoveram a concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos antes da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's nº 6.450, 6.447e 6.525, deverão suspender o implemento remuneratório? Caso a resposta seja positiva ao questionamento, há necessidade de restituição ao erário dos valores individualmente percebidos de boa-fé pelos servidores públicos municipais?

3) É lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do auxílio-alimentação por parte dos municípios na vigência da Lei Complementar nº 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF? ¹

A Secretaria Geral deste Tribunal, por meio de sua Coordenadoria de Jurisprudência, se manifestou através da Informação n. 124/2021, elencando os prejudgados deste Tribunal relacionados à matéria questionada².

A Diretoria de Atos de Pessoal-DAP examinou a consulta e emitiu o Parecer n. 1540/2021, concluindo que foram atendidos os pressupostos que autorizam o seu conhecimento e, no que tange ao mérito, apresentou os termos da resposta a ser ofertada ao consulente³.

O Ministério Público de Contas, em parecer lavrado pelo Procurador Aderson Flores, também se pronunciou pelo conhecimento da consulta, mas divergiu da DAP quanto ao conteúdo da resposta.⁴

Em Sessão do dia 19/04/2021, apresentei meu voto no sentido de possibilitar a revisão geral anual. Naquela oportunidade a deliberação foi adiada para propiciar um exame mais detido do tema pelos demais membros do Plenário.

Na Sessão do dia 10/05/2021, retirei o processo de pauta, dado que, na mesma oportunidade, o Plenário proferiu decisão nos autos n. @CON-21/00249171, cujo teor afetou diretamente a matéria discutida na presente consulta.

Finalmente, registro que o presente posicionamento é decorrente de sucessivas conversas entre os membros deste Plenário a fim de adotar a proposta que melhor se alinha ao contexto da situação de emergência vivida, resguardando os interesses gerais e adequando de forma equânime aos atos administrativos até aqui praticados, conforme preceitua o parágrafo único do artigo 21 do Decreto-Lei n. 4.657/1946⁵.

¹ Fls. 7-10.

² Fls. 21-25.

³ Fls. 26-46.

⁴ Fls. 47-67.

⁵ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo

Autos conclusos ao relator.

Este o relato do essencial.

II. DISCUSSÃO

A consulta em exame está acompanhada de parecer jurídico, subscrito pelo Dr. Marcos Fey Probst, abrangendo entendimento de que a revisão geral anual de vencimentos (art. 37, inciso X, da CF) não foi salvaguardada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das ADI's nº 6.450, 6.447 e 6.525, recomendando por isso a formalização de consulta a este Tribunal, a fim de aclarar a situação, especialmente frente às orientações e deliberações anteriormente tomadas pela Corte de Contas catarinense em relação ao tema (@CON 20/00582669, Ofício Circular nº 23/2020 e Memorando DAP 34/2020)⁶.

O órgão ministerial, em síntese, frisou que nos autos n. @CON-20/00582669 havia firmado entendimento no sentido da impossibilidade de concessão de revisão geral anual, em razão das vedações contidas no inciso I do art. 8º da LC n. 173/2020, levando em conta os critérios teleológico e histórico de hermenêutica. Contudo, como esse entendimento não foi prevalente neste Tribunal, motivo pelo qual acompanhou o posicionamento da Corte de Contas nos autos @CON-21/00071178.

Ressaltou que recentemente houve expressa declaração de constitucionalidade do art. 8º da LC n. 173/2020, pelo Supremo Tribunal Federal-STF, em cujos processos:

[...] os autores da ADIs nºs 6.447, 6.450 e 6.525 postularam a inconstitucionalidade do art. 8º, I, da LC nº 173/2020 com base, especificamente, nos argumentos de afronta “à irredutibilidade remuneratória (art. 37, XV, da CF)” e “à manutenção do poder de compra da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, da CF)”, como detalhado pelo Ministro Relator.⁷

Em arremate, a afastar quaisquer dúvidas ainda existentes, note-se que tanto na ementa quanto na fundamentação, o STF assentou que as normas do art. 8º da LCP nº 173/2020 não representam ofensa aos princípios da irredutibilidade de vencimentos e da garantia do poder de aquisitivo da remuneração.⁸

impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

⁶ Fls. 11-20.

⁷ Fls. 13 e 15/16 do inteiro teor do Acórdão, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345981728&ext=.pdf>. Acesso em: 9-4-2021.

⁸ Fls. 56-57.

Transcreveu a ementa da decisão do STF relacionada aos processos mencionados, com o seguinte teor:

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.

[...] 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.

[...]

2.5 Da Irredutibilidade Remuneratória, da Manutenção do Poder de Compra da Remuneração e do Direito Adquirido

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 [ofensa] 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). (Grifos no original e acrescidos)⁹

Concluiu seu raciocínio da seguinte maneira:

Assim, ao assentar a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2021, negando procedência ao pedido dos autores da ADI, o STF, a meu ver, fixou a interpretação de que o direito à revisão geral anual (art. 37, X, da Constituição) comporta restrição excepcional e temporária com vistas à realização de outros valores constitucionais igualmente relevantes, como a solidariedade federativa fiscal e a prevalência das políticas públicas de saúde, sobretudo em face do momento calamitoso vivenciado.¹⁰ (grifo do autor)

⁹ Fls. 57-59.

¹⁰ Fls. 59-60.

Em relação à possibilidade de aplicação de correção monetária a verbas indenizatórias, salientou não haver garantia de sua revisão periódica e que a questão foi suficientemente dirimida pela Corte de Contas nos autos n. @CON-20/00687339 e @CON-20/00582669.

Ao final, propôs que a resposta a ser dada ao consulente assumisse a seguinte redação:

4.1 – REVOGAÇÃO do item 1 do Prejulgado 2259 e da integralidade do Prejulgado 2269.

4.2 – RESPONDER ao Consulente com REMESSA dos Prejulgados 2252 e 2259 e, ainda, nos seguintes termos:

4.2.1 - As vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição.

4.2.2 – Tendo o Supremo Tribunal Federal assentado a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 - inclusive afirmando ausência de ofensa aos princípios do direito adquirido, da manutenção do poder de compra e da irredutibilidade de vencimentos (arts. 5º, XXXVI, e 37, X e XV, da Constituição) -, eventuais normas editadas para conceder revisão geral anual de remuneração a servidores deverão ser revogadas, bem como cessados os pagamentos delas decorrentes, porquanto embasados em interpretação tida como equivocada pelo Pretório Excelso (ADIs nºs 6.447, 6.450 e 6.525).

4.2.3 – Os valores recebidos de boa-fé por servidores públicos a título de revisão geral anual não precisam ser devolvidos, seja em razão da natureza alimentar das verbas, seja por força de tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos (Tema 531).¹¹

De outro vértice, a DAP ressaltou que a matéria trata, em síntese, da avaliação da possibilidade ou não de concessão de revisão geral anual a servidores públicos na vigência da LC n. 173/2020, cujo entendimento no âmbito deste Tribunal está consubstanciado nos Prejulgados nºs. 2259 e 2269, em face da recente decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucionais as restrições de atos de pessoal impostas no art. 8º do referido diploma.

Assinalou que o posicionamento dos Tribunais de Contas do país sobre a matéria apresenta divergências e discorreu mais detidamente sobre a deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que negou provimento a quatro ações diretas de inconstitucionalidade que contestavam dispositivos da LC n. 173/2020, sendo que três delas (ADIs 6.447, 6.450 e 6.525) tratavam especificamente dos artigos 7º e 8º da Lei. Na sequência, tratou da distinção dos institutos da revisão geral anual e do reajuste da remuneração do servidor.

Ao final, a DAP propôs a seguinte resposta a ser dada ao consulente:

¹¹ Fls. 66-67.



4.2.1. Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, de imediato, impedimento à concessão de revisão geral anual, uma vez que não houve enfrentamento direto do ponto específico, mantendo-se as orientações dos Prejulgados 2259 e 2269.

4.2.2. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.¹²

Após examinar atentamente os argumentos postos pelo órgão ministerial e pela DAP, conclui, naquele momento quanto ao **primeiro questionamento**, que assistia razão à citada Diretoria Técnica, motivo pelo qual na Sessão de 19/04/2021, apresentei voto nos seguintes termos, em relação a este ponto específico:

1. Não se vislumbra na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADI's n. 6.450, 6.447 e 6.525, impedimento à concessão de revisão geral anual, por não ter ocorrido enfrentamento deste tema específico. Além disso, as vedações contidas no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 não atingem a citada revisão, cujo objeto consiste em despesa obrigatória de caráter continuado, estando autorizada a sua correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a teor do inciso VIII do art. 8º da mencionada lei complementar, mantendo-se por isso as orientações dos Prejulgados n. 2259 e 2269.

Contudo, na Sessão de 10/05/2021, este Tribunal acolheu o voto do Conselheiro José Nei Ascari, relator de outro processo de consulta (@CON-2100249171), tendo decidido:

1. Conhecer da presente Consulta, com base no disposto nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Resolução n. TC-06/2001), com redação dada pela Resolução n. TC-158/2020.

2. Responder a presente Consulta nos seguintes termos:

“As vedações estabelecidas no inciso I do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, vigentes até 31 de dezembro de 2021, contemplam a revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.”

3. Revogar o item 1 do Prejulgado 2259 e a integralidade do Prejulgado 2269. (Decisão n. 295/2021, Data da Sessão:10/05/2021- Publicação em 14/05/2021) grifei

Entendo que ao Tribunal Pleno, neste momento, cabe ter posicionamento uníssono e considerando que a referida decisão deu origem ao **prejulgado n. 2274**, que possui caráter normativo para todos os jurisdicionados deste Tribunal de Contas, conforme artigo 1º da Lei

¹² Fl. 45.

Complementar n. 202/2000¹³, me curvo à decisão anterior do Plenário e considero respondido o primeiro questionamento apresentado pelo consulente.

Quanto ao **segundo questionamento**, em relação à continuidade dos pagamentos e a devolução de valores percebidos por servidores a título de revisão geral anual, perfilho do entendimento sustentado pelo órgão ministerial pela cessação dos pagamentos e da desnecessidade de ressarcimento ao erário dos valores recebidos, conforme assentado nas manifestações da DAP e do Ministério Público de Contas.

Uma vez entendido que a concessão da revisão geral anual estaria vedada pela Lei Complementar n. 173/2020, não há como convalidar o ato de concessão, de efeito sucessivo e renovável a cada mês, e permitir a continuidade do pagamento até o fim do exercício de 2021, quando se encerrará a referida proibição.

O princípio da autotutela exige e autoriza que o administrador tome as providências para cessar a ilegalidade identificada, adotando os critérios de proporcionalidade e razoabilidade diante dos fatos consolidados, e, em especial, diante das consequências de declaração de descumprimento da Lei Complementar n. 173/2020.

Registro que, para a adoção das providências destinadas à cessação dos pagamentos decorrentes da revisão geral anual concedida no período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020, será considerada a data da publicação da decisão proferida nestes autos, em atendimento ao disposto no artigo 26 do Decreto-Lei n. 4.657/1942¹⁴.

Igualmente acertada é a tese de que não cabe a devolução dos valores recebidos por servidores decorrentes da revisão. Explico o porquê.

¹³ Lei Complementar n. 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC):

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XV - responder consultas de autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização; e

[...]

§3º - As decisões do Tribunal de Contas em processo de consulta, tomadas por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõem, **têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese.** (grifado)

¹⁴ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, **o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.** (grifado)

É certo que a concessão da revisão geral anual se deu em um contexto fático-jurídico específico, pois estava baseada na orientação deste Tribunal, inserida nos prejulgados 2259 e 2269, vigentes à época, e no Ofício Circular n. TCE/SC/GAP/PRES/23/2020, que encaminhou Memorando DAP n. 034/2020, elaborado pela Diretoria de Atos de Pessoal deste TCE, tratando desta matéria. Significa, portanto, que havia uma interpretação clara emanada desta Corte no sentido da possibilidade de se conceder a dita revisão, norteando, assim, os jurisdicionados deste Tribunal, que, registre-se, é controvertida no âmbito dos tribunais de contas do país.

Essa orientação mudou, como dito, na sessão de 10/05/2021, por ocasião da apreciação do processo n. @CON-2100249171, cuja decisão resultou no prejulgado 2274. Naquela sessão, inclusive, o Procurador do MPC mencionou que, preocupado com as consequências e efeitos da decisão do Tribunal para os municípios, diante das normas que haviam sido editadas concedendo a revisão geral anual, tratou dessas questões em seu parecer. O relator afirmou que esse tema extrapolava o objeto daquela consulta e seria decidido no processo n. @CON 21/00195659, ou seja, nestes autos.¹⁵ Sendo assim, os órgãos jurisdicionados ao TCE aguardam a decisão a ser proferida no presente processo, para saber como proceder quantos aos efeitos do Prejulgado n. 2274. Logo, até este momento pode-se considerar que os entes jurisdicionados que concederam a revisão estão agindo de boa-fé e não poderia ser de outra forma, à espera da orientação do TCE sobre como proceder neste caso.

Acrescente-se que, neste caso, a não devolução também encontra amparo na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que sustenta a desnecessidade de restituição ao erário dos valores percebidos de boa-fé pelos servidores públicos atingidos, até a data de conclusão do referido julgamento (Tema 531 do STJ¹⁶), corroborada pela Súmula n. 249 do TCU¹⁷ e pelo Prejulgado n. 63 deste Tribunal.¹⁸

¹⁵ Conforme vídeo com gravação da sessão plenária de 10/05/21 disponível no Sistema e-SIPROC do TCE/SC.

¹⁶ “Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.”

¹⁷ SÚMULA TCU 249: “É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.”

¹⁸ Prejulgado 63 TCE/SC “[...] 3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos:

- a) presença de boa-fé do servidor;
- b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;
- c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;
- d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. [...]”.

A **terceira e última questão** trazida pelo consulente indaga se é lícita a atualização (aplicação de correção monetária) do **auxílio-alimentação** por parte dos municípios na vigência da LC n. 173/2020, limitado à variação do IPCA e observadas as condicionantes da LRF.

A DAP tratou da natureza do auxílio-alimentação, tendo destacado os seguintes aspectos:

[...] a Constituição Federal assegura a revisão geral anual da “remuneração” dos servidores públicos. No tocante ao respectivo dispositivo, Carvalho Filho esclarece:

A Constituição assegura aos servidores públicos, no art. 37, X, o direito à revisão de sua remuneração. O dispositivo, aliás, contém impropriedade técnica ao referir-se “à remuneração dos servidores públicos e ao subsídio de que trata o art. 39, § 4º [...]”, parecendo considerar o subsídio coisa diversa da remuneração, quando nenhuma dúvida existe de que o subsídio é uma das espécies de remuneração. A leitura correta, pois, do mandamento deve ser no sentido de que a revisão incidirá na remuneração básica dos servidores e agentes públicos.

[...]

A remuneração básica consiste na importância correspondente ao cargo ou ao emprego do servidor. Cuida-se do núcleo remuneratório. A ele podem, ou não, ser acrescidas outras parcelas.

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei n. 8.112/1990). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.

No tocante à natureza jurídica do auxílio-alimentação esclarece o autor:

Tais, parcelas, conquanto indiquem vantagem pecuniária, não se confundem com aquelas que espelham natureza indenizatória, servindo para compensar gastos efetuados pelo servidor. Como exemplos, o auxílio-transporte, a ajuda de custo para mudança, o auxílio-alimentação, as diárias e outras vantagens similares. Como não constituem propriamente rendimentos sobre elas não pode incidir o imposto de renda nem a contribuição previdenciária.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. PRECEDENTES. 1. O entendimento desta Corte é no sentido de que não incide imposto de renda sobre o auxílio alimentação **por possuir natureza indenizatória**. Precedentes: REsp 1.278.076/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/10/2011; AgRg no REsp 1.177.624/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 23/4/2010. 2. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1633932/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/03/2018)¹⁹

¹⁹ Fls. 43-44.

A DAP examinou o questionamento vinculando-o à possibilidade ou não de revisão geral anual e concluiu que:

Denota-se, assim, dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, que a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, entendendo-se que não foi excepcionada, salvo nas hipóteses já mencionadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal (peremptória) anterior à vigência da LC n. 173/2020, nos termos do item 3 do Prejulgado 2259.²⁰

De fato, acertou a DAP ao afirmar que o auxílio-alimentação possui **natureza indenizatória** e, portanto, não é alcançado pela revisão geral anual. Além disso, constata-se que esse auxílio também não foi excepcionado da vedação contida no inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.²¹ Dito de outra forma, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade, não é possível a atualização monetária do auxílio-alimentação.

²⁰ Fl. 44.

²¹ 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:

[...]

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;

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1 Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

4.2 Reformar o Prejulgado n. 2274, para acrescentar os seguintes itens à sua redação:

4.2.1 A revisão geral anual eventualmente concedida durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020 deverá ser tornada sem efeito a partir da publicação desta decisão, retornando a remuneração ao mesmo valor anteriormente vigente, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.

4.2.2 Valores resultantes de eventual concessão de revisão geral anual, recebidos de boa-fé por servidores públicos, não precisam ser devolvidos dada a natureza alimentar da verba. Além disso, a não devolução também encontra amparo na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Tema 531 do STJ), corroborada pela Súmula n. 249 do TCU e pelo Prejulgado n. 63 deste Tribunal.

4.2.3. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.

4.3 Informar o consulente de que o inteiro teor Prejulgado n. 2274, já com as modificações promovidas por esta deliberação, poderá ser consultado na parte de jurisprudência da página: www.tce.sc.gov.br .

4.4 Dar ciência desta Deliberação ao Sr. Kleber Edson Wan-Dall, Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) e a todos os jurisdicionados deste Tribunal de Contas.

Florianópolis, em 18 de junho de 2021.

Wilson Rogério Wan-Dall
Conselheiro Relator



Processo n.: @CON 21/00195659

Assunto: Consulta - Revisão geral anual

Interessado: Kleber Edson Wan-Dall

Unidade Gestora: Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI

Unidade Técnica: DAP

Decisão n.: 417/2021

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

2. Reformar o **Prejulgado n. 2274**, para acrescentar os seguintes itens à sua redação:

“2.1. A revisão geral anual eventualmente concedida durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020 deverá ser tornada sem efeito a partir da publicação desta decisão, retornando a remuneração ao mesmo valor anteriormente vigente, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.

2.2. Valores resultantes de eventual concessão de revisão geral anual, recebidos de boa-fé por servidores públicos, não precisam ser devolvidos dada a natureza alimentar da verba. Além disso, a não devolução também encontra amparo na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Tema 531 do STJ), corroborada pela Súmula n. 249 do TCU e pelo Prejulgado n. 63 deste Tribunal.

2.3. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.”

3. Informar ao Consulente que o inteiro teor **Prejulgado n. 2274**, já com as modificações promovidas por esta deliberação, poderá ser consultado na parte de jurisprudência da página www.tce.sc.gov.br.

4. Dar ciência desta Decisão ao Sr. **Kleber Edson Wan-Dall** - Prefeito Municipal de Gaspar e Presidente da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI -, aos demais jurisdicionados desta Corte de Contas e à Coordenadoria de Jurisprudência deste Tribunal.

Ata n.: 20/2021

Data da sessão n.: 21/06/2021 - Ordinária

Especificação do quórum: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Herneus De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes e Luiz Eduardo Cherem

Representante do Ministério Público de Contas/SC: Cibelly Farias

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Locken

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA
JÚNIOR
Presidente

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
Relator

Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas/SC

Ofício TCE/SC/SEG/ 11733/2021

Florianópolis, 24 de junho de 2021.

Aos Excelentíssimos Senhores Jurisdicionados do Tribunal de Contas
do Estado de Santa Catarina

Assunto: decisão no Processo @CON 21/00195659.

Senhores Jurisdicionados,

Comunico que o Egrégio Plenário deste Tribunal, em sessão de 21/6/2021, quando do julgamento do Processo @CON 21/00195659, da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), que trata de consulta sobre revisão geral anual, exarou decisão que está disponibilizada no endereço virtual.

Os Prejulgados poderão ser acessados no link: <https://www.tcesc.tc.br/>, escolhendo na barra do Menu Principal a opção "Jurisprudência" e, no seu conteúdo, a opção "Prejulgados", onde deverá ser pesquisado pelo número de referência.

A cópia dos autos pode ser acessada no endereço via internet: <http://virtual.tce.sc.gov.br/web/#/visualizador/publico/processo>, digitando a seguinte Chave de Acesso: F90BD473-0, Processo: 2100195659.

Atenciosamente,

Flavia Leticia Fernandes Baesso Martins

Secretária Geral

Assinado eletronicamente

Ofício TCE/SC/SEG/ 11734/2021

Florianópolis, 24 de junho de 2021.

À Senhor Prefeito Municipal

VALMIR ZIRKE

Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI

Rua Alberto Stein, 466, Velha

CEP 89036200, Blumenau/SC

Assunto: **decisão no Processo @CON 21/00195659.**

Senhora Prefeito Municipal,

Comunico a V. Exa. que o Egrégio Plenário deste Tribunal, em sessão de 21/6/2021, quando do julgamento do Processo @CON 21/00195659, da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), que trata de consulta sobre revisão geral anual, exarou decisão que está disponibilizada no endereço virtual.

Os Prejulgados poderão ser acessados no link: <https://www.tcesc.tc.br/>, escolhendo na barra do Menu Principal a opção "Jurisprudência" e, no seu conteúdo, a opção "Prejulgados", onde deverá ser pesquisado pelo número de referência.

A cópia dos autos pode ser acessada no endereço via internet: <http://virtual.tce.sc.gov.br/web/#/visualizador/publico/processo>, digitando a seguinte Chave de Acesso: 63B6FD96-B, Processo: 2100195659.

Atenciosamente,

Flavia Leticia Fernandes Baesso Martins

Secretária Geral

Assinado eletronicamente