

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. 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.

2. O inciso I do art. 8° 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. 1° 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 tratem 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).