

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA – ANUÊNIO QUINQUÊNIO – CONCESSÃO

PROCESSO Nº : 447230/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO
INTERESSADO : ANTONIO CARLOS DOMINIAK, MARIO WEBER
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 293/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Limites da do art. 8, I e IX, da LC 173/20. Recomposição inflacionária. Possibilidade. Anuênios e quinquênios. Período aquisitivo anterior a 27/05/20. Possibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por ANTONIO CARLOS DOMINIAK, à época Prefeito do MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO (2017/2020), que, sobre a proibição de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a que trata o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/20, formula os seguintes questionamentos:

- a) A recomposição inflacionária é alcançada por tal dispositivo?
- b) Caso não seja possível, e o município tenha concedido antes da publicação da LC 173/2020, como proceder?
- c) Quanto a concessão de anuênios e quinquênios com determinação legal anterior a LC 173/2020, isso é possível?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça nº 04), destacando que:

- a) A remuneração dos servidores não pode ser alterada após 20/03/20, salvo as ressalvas previstas em lei;
- b) A revisão geral anual de vencimentos não é restringida pela LC 173/20;
- c) Apenas a reposição de cargos, sem o aumento de despesa, é admissível pela legislação;
- d) A restrição de majoração de benefícios não se estende aos profissionais de saúde e de assistência social;
- e) O impeditivo de reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação não se aplica às medidas de combate à pandemia;
- f) As gratificações por tempo de serviço já implementadas até dia 27/05/20 devem ser pagas.

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que não foram encontradas decisões sobre o tema com efeito normativo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Informação nº 586/20 (peça nº 12), preliminarmente requer o desentranhamento da Informação nº 582/20 (peça nº 11), sustentando que foi juntada aos autos por equívoco, não guardando correlação com eles. No mérito, responde as indagações do Consulente nos seguintes termos:

a) Pelos termos da legislação em estudo, é vedada a recomposição inflacionária;

b) É legal a concessão da recomposição, assim como de anuênios e quinquênios em 20/03/20, eis que a vigência da norma é a partir de 27/05/20, não se aplicando a retroatividade.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 268/20 (peça nº 13), manifesta-se pelas respostas dos quesitos nos seguintes termos:

a) a concessão de revisão geral anual, visando à recomposição inflacionária da remuneração dos servidores públicos, não é vedada pelo art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020, desde que observadas as exigências legais, orçamentárias e constitucionais aplicáveis à espécie.

b) prejudicado.

c) o art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 determinou a suspensão da contagem do período aquisitivo de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e similares, de maneira que sua aquisição e concessão ficam vedadas no período de 28 de maio de 2020 (data da publicação da Lei) a 31 de dezembro de 2021, admitindo-se, no entanto, a sua aquisição e concessão aos servidores que implementaram os requisitos legais até 27 de maio de 2020, por se tratar de direito adquirido.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente ao teor do art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/20:

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;
(...)

Como bem alertado no Parecer Jurídico da Entidade, assim como pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e pela Coordenadoria de Gestão Municipal, tramitam perante o Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/20¹, porém, sem a concessão de efeitos suspensivos, motivo pelo qual deve prevalecer a sua presunção de constitucionalidade.

Adentrando especificamente ao primeiro questionamento, no que tange a concessão de revisão geral anual, deve ser destacado que o texto do inciso I do art. 8º da LC 173/20 não a proíbe, uma vez que não podem ser confundidos os institutos de "reajuste" e "revisão".

Conforme entendimento Supremo Tribunal Federal exteriorizado na ADI 3968/PR, tendo como base os ensinamentos de HELY LOPES MEIRELLES, resta sedimentado que o primeiro diz respeito à concessão de aumento real da remuneração, objetivando garantir o equilíbrio da condição financeira do servidor, adequando a contrapartida monetária às competências, atividades desempenhas e ao mercado de trabalho.

Por outro lado, não pairam dúvidas que a revisão geral anual, a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal², não possui o condão de gerar ganho remuneratório real, mas, sim, apenas recompor a perda inflacionária frente a instabilidade da moeda:

Enquanto o reajuste corresponde a aumento real, que pretende a recomposição do padrão de vida do servidor, para que possa assegurar a eficácia da atuação do Estado por meio de seus agentes, a revisão geral trata, 'na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos' (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 406).
(...)

Enquanto 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, 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.³

1 ADIs nº 6525, 6526, 6541 e 6542.

2 "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

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;
(...)"

3 ADI 3968, do Tribunal Pleno do STF. Rel. Min. LUIZ FUX, in DJe-282 de 18/12/2019.

A partir destes preceitos, evidencia-se que o art. 8, I, da Lei Complementar nº 173/20 realmente não pretende vetar a recomposição inflacionária, mas, na verdade, busca obstar eventual aumento real concedido aos servidores, o que é corroborado por este próprio dispositivo legal, mais especificamente em seu inciso VIII, ao proibir a adoção de

(...) 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. (grifo nosso)

Veja-se que a redação do citado art. 7, IV, da Constituição Federal, dentre outros aspectos, faz menção à recomposição inflacionária:

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 às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, 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)

Esta linha de raciocínio também foi seguida pela equipe de estudos formada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, criada para estar a referida legislação:

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 norma. Nesse ponto, cabe transcrever observação da Consultoria Técnica 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, que reajuste é a expressão atrelada ao conceito de aumento real. Já a revisão geral trata da reposição da inflação.

Outrossim, a Diretoria Jurídica desse Tribunal de Contas teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, ao emitir o Parecer nº 120/20, nos autos de Procedimento Interno nº 384157/20, com essa mesma orientação de pensamento:

O primeiro instituto (reajuste remuneratório), direciona-se particularmente às reconfigurações ou às revalorizações de carreiras específicas, por meio de reestruturações de tabela remuneratórias, por exemplo. Ou seja, com a aplicação do referido instituto ocorre, de fato, um acréscimo/ganho remuneratório.

Já a revisão remuneratória, tratada aqui como revisão geral anual, diferentemente do reajuste, tem por alvo a reposição da variação

inflacionária ocorrida no período. Ou seja, por ser reposição inflacionária, não representa melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo suprimido pela elevação do custo de vida derivada do citado intumescimento.

(...)

Fixadas as premissas conceituais entre reajuste e revisão, indissociáveis da análise em voga, verifica-se que da dicção do inciso I já se poderia chegar à conclusão de que a revisão geral anual não estaria abarcada pela proibição lá posta, tendo em vista constar expressamente a vedação ao reajuste e, não, à revisão. (...)

(...)

O dispositivo supra é cristalino ao reafirmar a preservação do poder aquisitivo extraída do inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, o qual dispõe que é direito de todo trabalhador ter uma remuneração digna, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.

(...)

Assim, respeitados os requisitos aplicáveis à espécie (dotação na LOA, autorização na LDO, sem esquecer, ainda, as exigências dispostas na LRF, art. 21 a 23), a discricionariedade para a deflagração do processo legislativo de revisão, bem como o limite imposto pelo próprio dispositivo (não superior à variação da inflação medida pelo IPCA), entende-se, salvo melhor juízo, que não há óbice jurídico quanto à concessão da revisão remuneratória prevista no art. 37, inciso X da CF. Por via de consequência, conclui-se que a vedação imposta no inciso I não abarca a revisão geral anual, pois se trata de garantia constitucional atribuída aos servidores públicos em geral.

Por consequência, resta prejudicado o segundo questionamento formulado pelo Consulente, qual seja, "Caso não seja possível, e o município tenha concedido antes da publicação da LC 173/2020, como proceder?".

No que toca a possibilidade de concessão de anuênios e quinquênios com determinação legal anterior a LC 173/20, deve se partir da redação do seu art. 8, inciso IX:

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:

(...)

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.

(...)

Constata-se que a norma é clara ao especificar a impossibilidade de contabilização do período aquisitivo entre 28/05/20 (data da publicação da norma) até 31/12/21, não havendo dúvidas de que o atos jurídicos perfeitos e o direito adquirido devam ser observados, motivo pelo qual é possível a implementação de concessões desta natureza para determinação legal anterior à LC 173/20.

Neste ponto, novamente oportuna a citação tanto das conclusões tanto da equipe de estudos formada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (que fazem remissão ao parecer SEI nº 9357/2020/ME CGU), como da Diretoria Jurídica desse Tribunal de Contas, respectivamente:

21. Verifica-se da literalidade do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia exclusiva, tendo em vista que foi empregado o vocábulo "exclusivamente", além do aposto final 'sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins'. O referido dispositivo, portanto demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

22. Nesse viés, os institutos paradigmas trazidos no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, são: (a) adicionais incidentes sobre a remuneração do servidor decorrentes da aquisição de determinado tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios) e (b) licenças-prêmio decorrentes do decurso de determinado tempo de serviço.

23. Com relação a estes institutos paradigmas, pode-se afirmar que para os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio em momento anterior a 28 de maio de 2020 (data da promulgação da LC nº 173, de 2020), estes deverão ter os respectivos efeitos financeiros implementados.

24. Para os demais casos em que ainda não se completou o período aquisitivo, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não poderá ser contabilizado para fins de concessão anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, sendo retomada a contagem do período aquisitivo a partir de 1º de janeiro de 2022.

25. Veja-se, portanto, que o dispositivo sob análise tem o intuito de obstar, temporariamente, a aquisição de direitos cujo fato gerador é o transcurso de determinado período de tempo de serviço e cuja implementação acarrete, necessariamente, o aumento de despesa com pessoal.

(...)

Outro aspecto importante a ser observado no âmbito desta corte, e que contempla, em parte, o item IX da solicitação de informações, está disposto no inciso IX do art. 8º, o qual dispõe acerca da proibição da contagem de tempo para aquisição/concessão dos mecanismos lá mencionados, preservando-o para aposentadoria e quaisquer outros fins não citados expressamente.

Dito de outra forma, o mencionado dispositivo prevê uma 'suspensão' na contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para efeito de 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, com destaque para o § 3º, que admite a inclusão de condições na LDO e LOA, mas veda qualquer cláusula de retroatividade a fim de evitar a formação de passivos financeiros.

(...)

Conclui-se, portanto, de acordo a disposição legal expressa, que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitadas o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. (...).

Nesta mesma linha de raciocínio, é o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido de que "Se o benefício foi implementado antes de 27 de maio de 2020 é legal, se depois, incide a proibição".

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO 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 nº 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 nº 173/20.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - 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 nº 173/20;

II - prejudicada;

III - 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 nº 173/20.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 18 de fevereiro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente