

RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA

VEDAÇÃO – LEI COMPLEMENTAR 173/20 – ALCANCE

PROCESSO N° : 447230/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO
INTERESSADO : ANTONIO CARLOS DOMINIAK, MARIO WEBER
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 2600/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Campo Bonito. Decisão proferida nos autos de Reclamação n° 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, cassando as decisões das Consultas n° 447230/20 e 96972/21 deste Tribunal de Contas, em especial no que diz respeito ao alcance da vedação do art. 8, IX, da Lei Complementar n° 173/20 na recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF. Cumprimento da decisão por esta Corte de Contas.

1 DO RELATÓRIO

Em cumprimento a decisão do Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na Reclamação n° 48.538/PR, submeto ao douto Plenário desta Casa, nova proposta de voto, pelas razões e motivos que se passa a expor.

Esta Corte de Contas, por meio de seu Tribunal Pleno, por unanimidade, fixou entendimento nos autos de Consulta n° 447230/20, mediante o Acórdão n° 293/21, datado de 18/02/21, de minha relatoria, respondendo os questionamentos formulados por ANTONIO CARLOS DOMINIAK, há época Prefeito do MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO (2017/2020), nos seguintes termos:

- 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° 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° 173/20.

Referida decisão transitou em julgado, seguindo o feito o seu regular andamento, com determinação, em 15/03/21, de seu encerramento e consequente arquivamento, nos moldes dos arts. 168, VII, e 398, §1º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Seguindo, por decisão monocrática proferida pelo d. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, Despacho n° 499/21, de 23/06/21, nos autos de Consulta n° 96972/21, nos moldes do art. 313, §4º, do Regimento Interno, aquele entendimento foi seguido, inadmitindo esse feito, com determinação de seu encerramento.

Em paralelo, nos autos de Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE PARANAÍ, o d. Min. ALEXANDRE DE MORAES proferiu decisão monocrática em 02/08/21, julgando procedente a pretensão do Reclamante, nos seguintes termos:

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

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Diante da comunicação da decisão monocrática do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, cassando as decisões das Consultas nº 447230/20 e 96972/21 deste Tribunal de Contas, em especial no que diz respeito ao alcance da vedação do art. 8, IX, da Lei Complementar nº 173/20 na recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF, algumas ponderações se fazem necessárias.

Inicialmente deve ser destacado que esta Corte de Contas respondeu a Consulta nº 447230/20, mediante o Acórdão nº 293/21, de minha relatoria, tendo como premissa inicial a constitucionalidade da Lei Complementar nº 173/20, destacando, inclusive, que a pendência de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade não detinha o condão de afastar tal presunção. Veja-se que tão somente foi promovida a interpretação sistemática da lei indagada frente ao sistema normativo nacional, ou seja, a Lei como parte de um todo maior e harmônico entre si e não como um ato isolado, valendo-se, inclusive, de raciocínio jurídico extraído a partir de posicionamento do próprio Supremo Tribunal Federal:

(...), tramitam perante o Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/20, 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 do 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.¹

¹ Ac. un. n.º 293/21 do Tribunal Pleno, do TCE/PR, na Consulta n.º 447230/20. Rel. Co7ns. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, in DETC de 01/03/21.

Cumpra também salientar que, quando do julgamento da Consulta, o tema questionado não era pacífico, sendo tratado por vários Tribunais de Contas, nos mais diversos sentidos² e com decisões dotadas de força normativa³.

Esse cenário de incerteza é natural em razão do tema ser recente, rogando pela maturidade dos estudos, situação que ainda hoje se verifica, uma vez que a matéria é objeto de discussões travadas no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná⁴ e, inclusive, no próprio Supremo Tribunal Federal, a citar, Reclamação nº 48.885, de relatoria da d. Min. ROSA WEBER, constatação esta última de grande relevância se considerada que a decisão que cassou os atos desta Corte de Contas, ou seja, a de entendimento paradigma, foi proferida monocraticamente.

Não se quer com isso questionar o acerto ou não de o tema ter sido tratado monocraticamente, ou ainda se foram ou não observadas as normas processuais *intra corporis* do Supremo Tribunal Federal, porém é certo que este, mediante o seu órgão colegiado, não se manifestou especificamente sobre a possibilidade ou não de concessão da revisão geral anual, mas apenas quanto a constitucionalidade da LC nº 173/20.

Essa mesma conclusão foi apontada pelo Tribunal de Contas do Ceará, mediante sua Nota Técnica nº 02 de 19/05/21:

Deve ser destacado que até o momento o STF não se posicionou especificamente sobre a possibilidade ou não da concessão da revisão geral anual em face da LC nº 173/2020. Houve o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (AD) nº 6442, 6447, 6450 e 6525⁵, em que apenas

- 2 A citar: Orientação TCE/BA – julho/20; Consulta n.º 4627/20 TCE/ES – fevereiro/20; Consulta n.º 1095502 TCE/MG – de dezembro/20; Ofício Circular n.º 23/20 TCE/SC – dezembro/20; Consulta n.º 202100123-00 TCM/PA – março/21; Consulta n.º 001494/21 TCE/PI – abril/21; Nota Técnica TCE/CE – de maio/21; Consulta n.º 691/21 TCE/GO – de maio/21; Consulta n.º 21/00195659 TCE/SC – junho/21.
- 3 Nesse sentido, destaca-se o Prejulgado n.º 2269 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, derivado da Decisão n.º 154/21 de 29/03/21, que, posteriormente, foi revogado.
- 4 Autos de Ação Popular n.º 003578-30.2021.8.16.0190 e de Tutela Antecipada Antecedente n.º 0002585-20.2021.8.16.0179.
- 5 Referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram assim julgadas em 22/03/21: “AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos. 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos

ficou confirmada a constitucionalidade dos dispositivos da norma.

Vale dizer, o necessário cumprimento da decisão proferida na Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal e consequente cassação das Consultas em comento não afasta o cenário de incerteza.

Diante dessas circunstâncias, é imperioso que esta Corte de Contas, não se afastando da necessária busca pela paz social, cumpra a determinação do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, constante dos autos acima mencionados, orientando os jurisdicionados para que se abstenham de conceder a recomposição inflacionaria a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, enquanto prevalecer referido entendimento.

Já para as hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar e a boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pela emissão de orientação no sentido de que:

I - os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionaria a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC nº 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES;

que atemem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525."

(ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

II - nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;

III - o presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

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 emitir orientação no sentido de que:

I - os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC nº 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES;

II - nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;

III - o presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 6 de outubro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 32.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente