

Parecer Coletivo FAMURS/CDP
Pessoal. Gastos. Revisão Geral Anual. Promoções. Enquadramentos. LC 173-20.
Incidência. Vedações. Considerações

O presente parecer conjunto FAMURS/CDP tem a finalidade de orientar os entes municipais, especialmente no início dos mandatos dos gestores, acerca das previsões da Lei Complementar 173/2020 e suas vedações expressas para o exercício de 2021. A norma trata das proibições em relação ao aumento de gastos com pessoal, limitação de reajuste nos contratos gerais e criação de cargos ou nomeação de concursados.

A dúvida de maior relevância diz respeito aos eventuais reajustes concedidos anualmente aos servidores municipais, seja através de previsão normativa pré-existente, seja pela reposição inflacionária pontual através de lei específica.

Assim, necessárias orientações sobre a legalidade dos ajustes neste momento, tendo em conta as disposições da LC 173/2020, notadamente quanto à aplicação do art. 8º da referida norma, que trata sobre a concessão de vantagens e de eventuais promoções funcionais.

O art. 8º da LC 173/20 é a contrapartida que a União fez constar na legislação para repassar o auxílio financeiro a Estados e Municípios, pois tais montantes não estavam sequer previstos no orçamento federal e somente foram concedidos em vista das perdas expressivas na receita local, consequência dos efeitos danosos da pandemia causada pelo Covid19. Assim, o ente municipal, ao receber tais valores, deve adotar as medidas de contenção e de restrição de gastos com pessoal no período fixado até 31-12-2021.

No conjunto de vedações e limites da LC 173/2020, há regras de exceção, especialmente destinadas às situações transitórias ou temporárias, que não signifiquem **agregação de despesa permanente**. Dentre as excepcionalidades, figura a contratação de pessoal por prazo determinado, contratos temporários, pelo seu **caráter provisório** de relação com o Município, bem como a contratação destinada exclusivamente às áreas de saúde e assistência social para **atuação no enfrentamento da calamidade**.

Da mesma forma, fica autorizada a reposição de vagas abertas por **servidor efetivo aposentado**. Neste caso, pode haver preenchimento do cargo vago de forma permanente.

Já no afastamento por motivo de saúde, como haverá o retorno do servidor, a contratação deverá **ser temporária**. Fora estas hipóteses, os concursos em andamento devem ser suspensos até a conclusão do período de vedação. A norma proíbe ‘realização’, tanto para os novos como aos em andamento.

Ainda, os Municípios não estão autorizados a efetuar promoções aos seus servidores referentes ao transcurso do tempo, mudança de classe e prêmios por assiduidade, **além de qualquer tipo de revisão salarial**, dentro do período de 20-03-2020 até 31-12-2021.

Fica também vedado contar esse tempo como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal, utilizando o fator temporal para tanto. Portanto, todos os atos que importem **em aumento de despesa de pessoal**, baseados em adições financeiras decorrentes de progressão na carreira, desenvolvimento qualitativo de servidores, mesmo com critérios estabelecidos em lei anterior, **estão suspensos até 31-12-2021**.

O marco inicial da contagem é a decretação da calamidade pública, por meio do ato do Senado da República, publicado em **20-03-2020**. Portanto, os atos que se **constituíram até esta data**, puderam ser implantados em folha, pois o ponto de corte foi o início do período de exceção sanitária. Os demais atos posteriores estão suspensos, devendo a contagem do prazo para a constituição definitiva do direito ser retomada em janeiro de 2022.

O início de cada ano ou mandato implica na discussão sobre o reajuste da folha de pagamento dos servidores. Muito embora a prática seja continuada em todos os exercícios, no presente ano de 2021 resta vedada tal concessão.

A revisão de valores salariais, a que título for, encontra a vedação expressa prevista no art. 8º da LC 173/2020, incisos I e IV. Verbis:

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;

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;

A situação concreta sobre a aplicação da **revisão geral anual**, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, deve ser analisada levando em consideração a nova legislação e alguns conceitos.

Importante referir que a revisão geral anual **não significa atualizar a remuneração pela inflação**. Revisão não é sinônimo de recomposição, reposição ou de reajuste automático. Revisar é apenas rever a situação e deliberar se há condições ou não de conceder eventual ajuste possível.

Em tempos normais, quem define se pode ou não haver reajuste ou aumento real **é o orçamento** e as projeções para o exercício, bem como seus efeitos para os próximos anos. A adequação orçamentária deve levar em conta o interesse dos servidores, mas sobretudo do erário, que pode restar severamente comprometido.

A revisão deve obrigatoriamente observar a possibilidade de concessão, não apenas do ponto de vista orçamentário e financeiro, mas de ordem legal. A Lei Complementar 173/2020 VEDA expressamente a concessão de reajuste até o final do exercício de 2021.

Conforme acima mencionado, a vedação resta clara no art. 8º, I, da Lei Complementar. A referência equivocada ao inciso VIII como ‘brecha’ permissiva para os reajustes não se aplica aos gastos com pessoal, pois trata da relação geral de despesas obrigatórias, especialmente vinculadas a contratos de prestação de serviços com terceiros. Estes contratos, inobstante previsão de reajuste anual por índices inflacionários, não devem sofrer qualquer elevação acima do fixado pelo IPCA. Neste sentido, **devem ser excluídos índices de reajuste como IGP-M, que ficaram muito acima da inflação do período**.

De igual forma, não há como vincular qualquer aumento ou reajuste dos servidores municipais ao salário mínimo nacional, em vista da inconstitucionalidade já declarada pelo Supremo Tribunal Federal de atrelar esse procedimento a índice definido por entidades ou órgãos federais, conforme parte final do inciso VIII da Lei.

O salário mínimo não é parâmetro para ajustes salariais nos demais entes federados. A previsão constitucional diz respeito somente ao fato de que nenhum trabalhador pode receber menos que o valor mínimo nacionalmente fixado. Entretanto, o cálculo deve incidir sobre o total da remuneração e não sobre o vencimento básico do cargo ou de seu ocupante. Sendo o conjunto remuneratório superior ao mínimo nacional, resta cumprido o preceito constitucional.

Como dito acima, revisão geral não é expressão sinônima de reajuste ou reposição, muito menos de recomposição inflacionária. Qualquer manifestação neste sentido reflete uma construção que não corresponde nem a lei, nem às deliberações do STF sobre a matéria.

Fosse assim, parte da economia nacional estaria indexada, fato que não ocorre desde a implantação do Plano Real. Apenas para não deixar margem a dúvidas sobre a matéria, colaciona-se alguns julgados, tanto nos Tribunais de Justiça, como na Suprema Corte e no STJ.

Ementa: DECISÃO MONOCRÁTICA PELO RELATOR-POSSIBILIDADE-APLICAÇÃO DO ART 557 , "CAPUT", DO CPC - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL-VENCIMENTOS REVISÃO ANUAL COM APLICAÇÃO DO INPC - INADMISSIBILIDADE - VERDADEIRO PLEITO DE REAJUSTE DE SALÁRIO (ART 37, INCISO X,; DA CF/88) - INEXISTÊNCIA DE LEI REGULAMENTADORA DA NORMA CONSTITUCIONAL - COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO SUPRIR A OMISSÃO - RECURSO IMPROVIDO. TJ-SP - 8673575000 SP (TJ-SP) - Data de publicação: 19/03/2015.

Ementa: AÇÃO ORDINÁRIA - SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE TEÓFILO ÓTONI- REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO - ART. 37, X, CF/88 - OMISSÃO LEGISLATIVA - **APLICAÇÃO DO INPC - IMPOSSIBILIDADE.**

- A revisão geral anual da remuneração de servidores públicos, prevista no art. 37, X, da CF, depende de lei específica, cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Judiciário conceder a revisão, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - A aplicação do INPC como forma de recomposição da remuneração, **implica revisão dos vencimentos por via transversa, e, por consequência,** invasão de competência e grave violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. - Recurso não provido. TJ-MG - Apelação Cível AC 10686130005610001 MG (TJ-MG).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 406.806-1/RO
Relator: Min. CEZAR PELUSO

DECISÃO:

1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e assim ementado:

"SERVIDORES PÚBLICOS - REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO - ART. 37, X, CF/88 - EMENDA CONSTITUCIONAL 19 - ADIN 2.061/DF - MORA LEGISLATIVA - IMPOSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO PELO JUDICIÁRIO - INEXISTÊNCIA DO DIREITO À INDENIZAÇÃO - APELAÇÃO IMPROVIDA.

1. A EC nº 19/98 alterou a redação do inciso X do artigo 37 determinando que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do artigo 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso** e assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

2. A Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa de proposição da lei revisora, de modo que não pode o Judiciário exigir ou impor prazo para a sua apresentação - como explicitado pelo STF na ADIN 2.061/DF -, **muito mesmo implementar tal revisão, inclusive com a fixação do índice**, o que implicaria invasão da seara de competência alheia e grave violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

3. Incabível a fixação de indenização em decorrência da inércia legislativa da autoridade indicada pela norma constitucional.

4. Apelação improvida." . (fl. 102).

E mais recentemente, no Recurso Extraordinário 565.089 do STF, a matéria foi tratada na decisão de forma clara e objetiva, especialmente quanto ao aumento ou reajuste anual, nos termos do art. 37, X, da CF/88, que assim diz:

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;

No voto vencedor do Ministro Roberto Barroso, resta incontroversa a inexistência de relação entre revisão e reajuste, que implique necessariamente em concessão de determinado índice de reposição.

Em primeiro lugar, ainda na fase de delimitação das interpretações possíveis, penso que **o termo "revisão" não significa necessariamente modificação.** Embora essa leitura seja válida, é igualmente possível entender que o dispositivo exige uma avaliação anual, que **poderá resultar ou não em concessão de aumento.**

Em segundo lugar, ingressando no plano da interpretação sistemática, considero que o art. 37, inciso X, deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se **distanciam da lógica de reajustes automáticos** e, mesmo de forma mais geral, da lógica da indexação econômica. É o caso do art. 7º, inciso IV, que estabelece a garantia do salário mínimo e veda a sua vinculação para qualquer fim, e do art. 37, inciso XIII, que veda a vinculação entre cargos e funções para efeitos remuneratórios.

E o Ministro assim complementou o voto quanto a perspectiva de adequar anualmente a remuneração no serviço público à inflação:

Em outras palavras, a indexação pode ser gerada pelo impulso legítimo de tentar neutralizar o fenômeno inflacionário, mas tem o efeito quase inevitável de aumentar a sua intensidade e gerar um círculo vicioso cujos efeitos o país já experimentou com particular intensidade.

E ainda:

Por fim, em quarto lugar, penso que não se pode ignorar a necessidade de que os reajustes sejam **condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento.** Isso significa que **podem deixar de ocorrer em alguns anos** e que, em outros, podem vir a ser concedidos em percentual superior à inflação do período, assim como são possíveis as reestruturações financeiras das carreiras que modificam amplamente as respectivas lógicas remuneratórias

Contudo, a decisão do STF remete à imposição de o Prefeito encaminhar ao Legislativo projeto de lei com o aumento, **ou de enviar uma mensagem com a justificativa e a demonstração das razões pelas quais não é possível conferir a revisão.** Isso em tempos normais. No caso em exame, ocorre o acréscimo de incidência da norma legal complementar a vedar completamente qualquer reajuste.

Assim, não se trata somente de impossibilidade orçamentária e financeira, ou superação dos limites de gastos com pessoal fixados pela LC 101/00, mas da proibição de tais elevações em vista de legislação específica que importou em concessão de expressivo auxílio financeiro a Estados e Municípios. Vale dizer que não é uma opção política ou gerencial, mas da lei vedando.

Necessário destacar que a elevação no gasto com pessoal resta vedada inclusive para a majoração, ajustes ou reajustes de verbas de natureza indenizatória, como vale alimentação e outros benefícios similares.

Por fim, a eventual alusão ao disposto no art. 8º, inciso VIII, da LC 173/2020, não se aplica de forma alguma ao gasto com pessoal, mas sim às despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do inciso I do mesmo artigo, agregando compensações:

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;

Assim, está proibido aumentar despesas de pessoal com adequação da remuneração, seja através de reajuste salarial, revisão anual de vencimentos ou por promoções de tempo de serviço ou de carreira, pois a Lei Complementar estabelece o congelamento até 31 de dezembro de 2021.

É o parecer.

Porto Alegre, 07 de janeiro de 2020.

CDP – Consultoria em Direito Público
Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul