Câmara Municipal de Vereadores
Protocolo n.º 041/2021
Em 18/02/2021
Servidor

Of. nº 030/21.

Roca Sales, em 18 de fevereiro de 2021.

Senhor Presidente!

É do conhecimento de todos o momento que o país e o mundo estão atravessando, relacionado a situação de emergência em saúde pública de importância nacional declarada pela Organização Mundial de Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em razão do novo coronavírus (COVID-19).

A nível federal foram tomadas várias medidas de combate a epidemia, dentre elas a edição da **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul também tomou diversas medidas, dentre elas, a edição do **Decreto Estadual nº 55.240**, de 10 de maio de 2020, que instituiu o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, reiterando a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual, realizada por meio do Decreto Estadual nº 55.128, de 19 de março de 2020, e reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 11.220, também de 19 de março de 2020, da Assembléia Legislativa do Estado.

Como não podia ser diferente o Município de Roca Sales também tomou várias medias para o combate da epidemia, sendo importante lembrar os seguintes diplomas legais:

- **Decreto Municipal nº 2.596/20**, de 06 de abril de 2020, que declarou estado de calamidade pública no âmbito do Município de Roca Sales e dispôs sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto epidêmico de Coronavírus (COVID-19);

- **Lei Municipal nº 1.846/20**, de 14 de abril de 2020, que "reconhece a calamidade pública municipal, convalida as medidas disciplinadas no Decreto Municipal nº 2.596/20, autoriza a prorrogação de vencimento de dívidas de natureza tributárias e não tributárias do exercício de 2020 e dispõe sobre a contratação temporária de pessoal";

- **Decreto Municipal nº 2608/20**, de 13 de maio de 2020, que "dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto epidêmico de coronavírus (COVID–19) no âmbito da Administração Pública Municipal".

Além dos documentos acima relacionados, o Governo Federal editou a **Lei Complementar nº 173**, sancionada pelo Presidente **JAIR MESSIAS BOLSONARO** na data de 27 de maio de 2020, publicada do Diário Oficial da União no dia 28 de maio de 2020, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterando inclusive a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que no seu art. 8º, disciplina:

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.

Por outro lado informamos que no mês de **fevereiro** de cada ano é realizada a revisão geral anual das remunerações e subsídios dos Servidores Públicos Municipais dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do que dispõe a **Lei Municipal nº 329/02**, de 18 de junho de 2002, com suas alterações posteriores, que fixa normas para o cumprimento do disposto no inc. X, do artigo 37, da Constituição Federal, que no seu art. 1º, com a redação dada pela Lei nº 1.699/17, assim disciplina:

Art. 1º - As remunerações e o subsídio de todos os servidores públicos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Roca Sales, incluídos os empregados celetistas, serão revistos na forma do inc. X do art. 37 da Constituição Federal, no ***mês de fevereiro*** *de cada ano, sem distinção de índices, extensivos aos proventos de inatividade e às pensões.* **(NR dada pela Lei nº 1.699/17)**

De conformidade com art. 1º, da Lei Municipal nº 329/02, a revisão geral anual acontece sempre no **mês de fevereiro** de cada ano, pela variação da inflação dos últimos doze meses, a ser concedida sem distinção de índices. Ainda pelas disposições constantes no inc. V, do art. 2º, da Lei nº 329/02, por índice a ser estabelecido em Lei específica.

Portanto, por força da **Lei Municipal nº 329/02**, no **mês de fevereiro de 2021**, deveria ocorrer a revisão geral anual na remuneração dos servidores do Poder Executivo e Legislativo, mediante Lei a ser aprovada pela Câmara de Vereadores.

Entretanto, o art. 8º e seu inciso I, da **Lei Complementar nº 173, sancionada pelo senhor Presidente da República**, acima transcritos, **veda, até 31 de dezembro de 2021, conceder a qualquer título, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos**, como claramente determinado pelo diploma legal em comento. Em relação ao assunto, abaixo transcrevemos o entendimento da empresa de assessoria **Borba, Pause & Perin - Advogados**, mais conhecida como "DPM", que através da **Informação nº 056/2021**, de 15 de janeiro de 2021, dentre varias outras, assim se manifesta sobre o assunto:

Ementa: Revisão geral anual (art. 37, inciso X, da Constituição Federal - CF). Análise do impacto, na efetivação da medida, das proibições, vigorantes até 31/12/2021, estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar – LC nº 173/2020 no âmbito do "Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)". Considerações acerca das linhas de entendimento que vêm sendo delineadas acerca do tema, com ênfase para a circunstância de que a questão de fundo pode ser afetada pelo deslinde, no Supremo Tribunal Federal - STF, de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs, ainda em tramitação, que discutem a

constitucionalidade das proibições estabelecidas pela novel legislação complementar.
{...}
Inicialmente, cabe pontuarmos que referida Lei Complementar é recente e, exatamente por isso, bem como pelo ineditismo das circunstâncias que ensejaram a sua edição e pela própria redação empregada a alguns dos seus dispositivos, traz consigo significativas dificuldades interpretativas e de acomodação ao sistema jurídico-constitucional. Nesse contexto, é pertinente esclarecer que a opinião técnica aqui exarada, atendendo solicitação do Município, tem por base uma leitura inicial do texto da Lei Complementar, e poderá ensejar eventual ajuste futuro a medida em que discussão acerca do tema evoluir através de interpretações doutrinárias e jurisprudenciais e das manifestações dos órgãos de controle.

Em relação ao art. 8º da LC nº 173/2020 (dispositivo que é o vetor da dúvida suscitada na consulta), entende-se que todos os Municípios estão sujeitos às proibições, o que decorre da nova redação atribuída pela novel legislação ao art. 65 da LC nº 101/2000, especialmente seu §1º e com vigência até 31 de dezembro de 2021. Ou seja, apesar das controvérsias envolvendo a constitucionalidade da LC nº 173/2020 -tanto que tramitam, atualmente, diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF - as proibições transitórias estabelecidas pelo art. 8º da LC nº 173/2020 (espécie de regime fiscal de exceção fundado na calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo 6, publicado no DOU - Edição Extra C, de 20/03/2020) se estendem a todos os entes subnacionais.
{...}
O art. 8º, inciso I, veda a concessão, ***a qualquer título****, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração aos membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos. Muito embora seja possível afirmar que a revisão geral anual não se confunde com o aumento da remuneração - espécie de ganho real - não nos parece adequado ignorar que a recomposição da remuneração dos servidores, pelo índice inflacionário, se classifica ao menos, senão como reajuste, como hipótese de adequação da remuneração, o que é corroborado pela expressão "a qualquer título"aposta ao final do dispositivo referido.*

Daí porque, em nossa avaliação, ***a vedação do inciso I do art. 8º, em uma interpretação literal, engloba inclusive a revisão geral anual****. Anote-se, nesse ponto, que não se ignora o fato de que a revisão geral encontra, sim, previsão no art. 37, inciso X, da Constituição Federal,* ***mas o que se afirma é que tal realidade foi desconsiderada pelo legislador,*** *ao menos no que toca à redação atribuída à LC nº 173/2020.*

A previsão constitucional da revisão geral não se apresenta, inclusive, revestida de caráter absoluto. A propósito desse direito, o Supremo Tribunal Federal - STF já fixou entendimento, com repercussão geral reconhecida (Tema nº 19), ao julgar o Recurso Extraordinário - RE nº 565089, em setembro de 2019, no sentido de que não há direito subjetivo dos servidores à revisão geral anual, desde que o Poder Executivo se pronuncie, de forme fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão. Vejamos a tese firmada:

> 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**. (grifamos)

Entendimento que vem sendo mantido, inclusive atentando-se para o fato de que não compete ao Judiciário determinar a promoção da revisão, como se observa exemplificativamente das decisões a seguir colacionadas:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. **REVISÃO ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS.** 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) se firmou no sentido de que, com a edição das Leis nºs 10.331/2001 e 10.697/2003, restou regulamentado o art. 37, X, da Constituição, no âmbito da União. 2. Eventual inefetividade ou limitação da norma legal é insuscetível de debate nesta sede. Precedentes. 3. **Analisando questão semelhante, o Plenário desta Corte concluiu que "art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais" (RE 565.089, Red. p/o acórdão o Min. Luís Roberto Barroso).** 4. O Plenário do STF já fixou a tese no sentido de que **o Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção"**(RE 843.112, Rel. Min. Luiz Fux - Tema 624 da repercussão geral). 5. Mandado de injunção denegado. (grifamos).
>
> {...}

O mesmo STF, em uma linha lógica de raciocínio, ao julgar o RE nº 905357, em novembro de 2019, processo no qual também foi reconhecida a repercussão geral (Tema nº 864), se manifestou justamente no sentido da necessidade de previsão cumulativa de dotação na LOA e de previsão na LDO para a concessão da revisão geral anual, atrelando sua concessão, por consequência, à viabilidade orçamentária do ente público, ***admitindo, por via reversa, que a revisão geral anual não seja concedida quando ausentes esses requisitos***.

Essa foi a tese fixada:

> 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**. (grifamos)
>
> {...}

Se, então, a condição orçamentária é pressuposto para a concessão da revisão geral anual e se, mesmo prevista constitucionalmente, é possível admitir a sua não concretização diante da falta de limite orçamentário ou de recursos financeiros, por exemplo, sem que isso gere, aos servidores, de forma automática, direito subjetivo à indenização, não nos parece haver

linha segura para sustentar se tratar, a revisão geral anual, de um direito absoluto, de modo a afastá-la, de pronto, da proibição excepcional e temporária estabelecida pelo art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020. Note-se, nesse contexto, que a LC nº 173 prevê, justamente, no contexto da pandemia que se enfrenta, uma espécie de congelamento das despesas permanentes, como medida de impacto financeiro positivo nas contas públicas.

{...}

Por conta disso, nossa leitura é de que a revisão geral anual está abarcada expressamente nas vedações do art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, interpretação que nos parece atender aos objetivos da LC nº 173/2020 que, apenas para reforçar, tem como principal escopo estabelecer, de forma excepcional e em período pontual e limitado, o congelamento dos gastos públicos.

A questão, no entanto, não é pacífica, havendo a possibilidade de se sustentar tese no sentido de que a revisão geral está simplesmente excluída das vedações da LC nº 173/2020, dada sua natureza constitucional e distinção em relação aos reajustes, ou, ainda, de que as vedações do art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 (que nessa interpretação contemplam a revisão geral anual) devem ser lidas em combinação com os demais incisos do mesmo artigo, em uma interpretação sistêmica, como condição para uma conclusão adequada.

{...}

De todo exposto, é possível extrair ao menos três linhas interpretativas a respeito da concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores: uma que defende que a revisão geral anual está abarcada pela vedação do art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020 e, portanto, que sua concessão está absolutamente vedada entre 28/05/2020 a 31/12/2021; outra que entende que é possível a concessão de revisão geral anual com a escolha de qualquer índice inflacionário; e a última que sustenta que a revisão geral anual pode ser concedida aos servidores, desde que limitada ao IPCA, leitura que resulta de uma interpretação combinada do inciso I com o inciso VIII, ambos do art. 8º da LC nº 173/2020 e que, atualmente, parece ser o entendimento do TCE/RS sobre o assunto.

Não há como antecipar, evidentemente, qual a linha de interpretação irá prevalecer, ao menos não até o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade perpetradas junto ao Supremo Tribunal Federal. Certo é que não se pode ignorar que a questão está sendo discutida, tanto que o Estudo Técnico do TCE/RS, em dado momento, ao tratar da revisão geral anual, ressalva que "nada obstante a diferenciação terminológica (reajuste/revisão), alerta-se que o art. 8º está judicializado, como destacado no Item 4 deste relatório", item que discorre sobre as diversas ADIs ajuizadas contra a LC nº 173/2020 e aqui já destacadas.

Assim, considerando que a adoção de qualquer das duas linhas interpretativas que permitem a concessão da revisão geral anual aos servidores, no caso de prevalecer o entendimento pela inviabilidade da medida, pode gerar consequências negativas ao Gestor Municipal, responsável pela prática do ato, opinamos pela adoção da leitura mais restritiva (ou seja, pela não proposição da revisão durante o período de vedação estabelecido pelo art. 8º da LC nº 173/2020), a qual vislumbramos

como a mais segura, ao menos até a definição da questão junto ao STF, com o julgamento das ADIs que a enfrentam.

Nos parece bastante razoável, inclusive, argumentar no sentido de que a falta de uma definição jurídica acerca da questão, que depende da manifestação da Suprema Corte, pode ser utilizada, pelo Executivo, de forma fundamentada, como razão para a não proposição da medida, sem que isso gere, aos servidores, direito à indenização, conforme a tese fixada no já mencionado Tema nº 19 da Repercussão Geral, alternativa que, aliás, foi expressamente mencionada pelo TCE/RS na Nota Técnica 03/2020.
Diante de todo exposto, objetivamente concluímos que, embora a revisão geral anual mediante edição de Lei Municipal possa ser defendida, como mencionado acima, a desaconselhamos até 31/12/2021, ao menos até uma definição acerca do tema pelo STF, frente à controvérsia acerca da extensão das proibições estabelecidas pelo art. 8º da LC nº 173/2020 quanto à matéria.

Finalizando, pelas alegações acima, além de outras constantes na **Informação nº 056/2021**, de 15 de janeiro de 2021 da empresa de assessoria **Borba, Pause & Perin - Advogados**, informamos que o presente tem por finalidade se pronunciar de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais o Poder Executivo Municipal não está propondo a revisão na remuneração dos servidores, prevista para o mês de fevereiro de 2021.

Isso porque, por mais que haja significativa margem para discussão, dada a sua natureza constitucional, que encontra amparo nos arts. 37, inciso X e art. 39, § 4º, da Constituição Federal, a proibição que decorre do citado art. 8º, inciso I, da **Lei Complementar nº 173**, sancionada pelo Presidente **JAIR MESSIAS BOLSONARO** tem como ressalva, no corpo da norma, *somente o que decorre de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.*

A Lei Complementar nº 173/20 é relativamente nova e com certo grau de ineditismo no tocante a regulamentação da matéria nela tratada, em especial quanto as restrições do art. 8º, razão pela qual são parcas as decisões judiciais a delinear um entendimento razoavelmente consolidado. Nesse contexto, e dada a excepcionalidade do tema, temos a interpretação no sentido de que a revisão geral, regulada pelo art. 37, X, da CF, encontra-se optada até o final do exercício de 2021, pelo art. 8º, inc. I da Lei Complementar nº 173/20, **de origem do Governo Federal.**

Sendo o que tínhamos para o momento, renovamos votos de estima e consideração.

Atenciosamente!

AMILTON FONTANA
Prefeito Municipal

ILMO. SENHOR
CLEITON TELOCKEN
MD. Presidente da Câmara de Vereadores
Roca Sales - RS