

RECLAMAÇÃO 48.538 PARANÁ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S) : MUNICIPIO DE PARANAVAI
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
PARANAVAÍ
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : NÃO INDICADO

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de liminar, ajuizada pelo Município de Paranavaí contra acórdãos do Tribunal de Contas do Paraná, que teriam desrespeitado o que decidido por esta CORTE nas ADIs 6450 e 6525.

Na inicial, o Reclamante expõe as seguintes alegações de fato e de direito:

Tratam de duas decisões oriundas da Corte Estadual de Contas, que interpretando a LC 173/2020, acabaram por desrespeitar frontalmente o decidido por meio das ADIs 6450 e 6525, acerca da constitucionalidade da vedação do artigo 8º, I, da LC 173/2020, que determina a vedação da concessão de qualquer vantagem, reajuste ou revisão (Art. 37, X, CRFB/88) ao funcionalismo público, até a data de 31.12.2021, ante a crise decorrente da pandemia da COVID-19.

Os v. acórdãos reclamados, compreenderam ao arrepio da decisão unânime da Suprema Corte, que a vedação contida na LC 173/2020 (art. 8º, I) não impossibilitaria a concessão da revisão anual ao funcionalismo público, o que afronta de maneira clara e direta o decidido nas ADIs 6450 e 6525, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

(...)

Diante disso, com o julgamento improcedente das ADIs, ficou assentada a plena constitucionalidade das vedações à concessão da revisão geral ao funcionalismo (Art. 37, X,

CRFB/88), sendo que mesmo após tal decisão, a Corte de Contas desrespeitou tal entendimento, prolatando decisões em sentido diametralmente oposto ao decidido pela Corte Maior do Estado Democrático de Direito.

(...)

Mesmo após a decisão da Suprema Corte, em nova consulta formalizada pelo ente ora Reclamante, a Corte de Contas sequer enfrentou a matéria, ao argumento da existência de solução já realizada, mas que afronta nitidamente o contido na decisão da Suprema Corte.

Vejamos trecho da decisão da Consulta 96972/21, decidida de forma monocrática pelo d. Conselheiro, que deixou de conhecer da consulta, ao argumento da aparente pacificação sobre o tema, o que não se observa, pois a Suprema Corte promoveu solução de interpretação totalmente contrária:

Retornam os autos a este Gabinete com a manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca mediante a Informação nº 32/21-SJB, por meio da qual trouxe à tona a existência, dentre outros, do Processo de Consulta nº 447230/20 deste Tribunal, que resultou na prolação do v. Acórdão nº 293/21-STP, cujo conteúdo exaure o posicionamento predominante sobre o tema questionado. Desse modo, tomando-se por base o que dispõem os artigos 313, § 4º e do Regimento Interno desta Corte, determino o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que dê ciência ao interessado acerca da não admissão da Consulta em exame e, após, dentro do que prevê o artigo 398, § 2, do mesmo texto normativo, providencie o encerramento dos autos. Publique-se. Gabinete, em 23 de junho de 2021. CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA RELATOR.

Dessa forma, a decisão reclamada concluiu que mesmo

com a edição da LC 173/2020, inexistiria vedação da concessão da revisão geral anual ao funcionalismo, sendo que a Consulta prolatada pela Corte de Contas, possui natureza vinculante a todos os entes jurisdicionados do Estado do Paraná, acarretando eventualmente até mesmo aplicação de sanções aos gestores que não a observarem.

Em verdade, o paradigma de confronto ora invocado é a decisão proferida no julgamento das ADIs 6450 e 6525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, que declararam constitucional a vedação de concessão de qualquer reajuste, revisão ou majoração de verba salarial ao funcionalismo público, o que contradiz de forma direta e insuperável o entendimento da Corte de Contas local.

No aludido julgamento, o C. Supremo Tribunal Federal afirmou a plena constitucionalidade do art. 8º, I, LC 173/2020, rechaçando todas as alegações de inconstitucionalidade, sejam formais ou materiais, principalmente explícita e faz menção de que as restrições impostas pela Lei Complementar em questão, não violam o disposto no artigo 37, X, CF/88.

(...)

Diante dessas premissas, a decisão reclamada violou a decisão proferida nas ADIs 6450 e 6525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, no sentido de que foi reconhecida a constitucionalidade da LC 173/2020 de maneira total e global.

Requer a concessão da medida liminar para suspender os efeitos dos acórdãos impugnados. Ao final, *“o acolhimento da presente reclamação, com a confirmação da medida liminar, confirmando o pedido para cassar os v. acórdãos proferidos na consulta de julgamento 447230/20 e 96972/21, ambos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, composição plena, que por via oblíqua, declaram a inconstitucionalidade do Art. 8, I, LC 173/2020 e determinar observância do decidido no julgamento das ADIs 6450 e 6525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, que declaram a constitucionalidade da vedação da concessão da revisão geral ao funcionalismo público”*.

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento de Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei;

(...)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Com a publicação do novo Código de Processo Civil, ampliou-se as hipóteses de cabimento da Reclamação, passando a ser possível a utilização do instituto nas seguintes hipóteses:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula

vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.

Antes de examinar especificamente o mérito da questão, é preciso levar em consideração o efeito das consultas dos Tribunais de Contas e do alcance específico em relação às administrações públicas, especialmente quanto ao alcance da decisão nas ADIs 6.450 e 6.525, ora em análise. Assim, a resposta em procedimento de consulta realizado pelos Tribunais de Contas, embora não se preste para resolver o caso concreto, é dotado, por lei, de efeito vinculante aos consulentes como tese.

Nesse sentido, confira-se o teor do disposto no art. 1º, XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

[...]

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. (grifei)

No caso do Estado do Paraná, a Lei Orgânica do respectivo Tribunal de Contas Estadual prevê norma semelhante à do Tribunal de Contas da União, estabelecendo que a decisão do Tribunal Pleno, em procedimento de consulta, “tem força normativa, constitui prejudgamento de tese e

vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação” (art. 41 da Lei Complementar 115/2005).

Desta forma, embora não se esteja diante de decisão de Tribunal de Contas que resolva um caso concreto, observa-se que a manifestação específica da Corte de Contas do Estado do Paraná vincula ao entendimento todos os entes públicos sob sua fiscalização. Tal circunstância caracteriza excepcional efeito concreto à consulta, permitindo a apreciação de sua contrariedade às decisões da CORTE em controle de constitucionalidade.

Possível, portanto, o conhecimento da presente reclamação, passando ao exame da controvérsia exposta nos autos.

Os parâmetros de confronto invocados são as ADIs 6.450 e 6.525, os quais reconheceram, na parte que aqui interessa, a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar 173/2020:

Ementa: 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.

(...)

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.

(ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, todas de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19). SERVIDOR PÚBLICO. CONTENÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. ARTIGO 8º, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

Tese: “É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”.

(RE 1311742 RG, Rel. Min. PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 15/4/2021).

No caso concreto, a Autoridade Reclamada firmou o entendimento de que (doc. 4, fls. 4/10):

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:

(...)

A partir destes preceitos, evidencia-se que o art. 8, I, da Lei Complementar n.º 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”.

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 a 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.

Por consequência, resta prejudicado o segundo questionamento formulado pelo Consultente, 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.

(...)”

III – 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 n.º 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.º 173/20.

Posteriormente ao julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade paradigmáticas, provocado a se manifestar sobre o ponto, o Tribunal de Contas do Paraná reafirmou a posição anteriormente adotada (doc. 5, fl. 98):

Retornam os autos a este Gabinete com a manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca mediante a Informação n.º 32/21-SJB, por meio da qual trouxe à tona a existência, dentre outros, do Processo de Consulta n.º 447230/20 deste Tribunal, que resultou na prolação do v. Acórdão n.º 293/21-STP, cujo conteúdo exaure o posicionamento predominante sobre o tema questionado.

Desse modo, tomando-se por base o que dispõem os artigos 313, § 4º e do Regimento Interno desta Corte, determino o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que dê ciência ao interessado acerca da não admissão da Consulta em exame e, após, dentro do que prevê o artigo 398, § 2, do mesmo texto normativo, providencie o encerramento dos autos.

Na presente hipótese, assiste razão jurídica ao município reclamante.

A autoridade reclamada, na apreciação do Processo de Consulta 447.230/2020, decidiu que a Lei Complementar Federal 173/2020 não é óbice para a concessão da revisão geral da remuneração. Dessa forma, a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada, o que se mostra incomum e indevido.

Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este

SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a *“impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as varias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente”* (ADI 1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995).

Não obstante um processo de consulta se distinga de um ato concreto que determine a revisão dos vencimentos de servidores nos termos do art. 37, X, CF, na prática, a autorização geral dada pelo Tribunal de Contas do Paraná, em prejulgamento da tese, interpretando o alcance do artigo 8º, I, da LC 173/2020, em princípio, violaria o decidido na ações constitucionais paradigmáticas, principalmente se se considerar o caráter normativo e vinculante da resposta nos procedimentos de consulta.

A consequência prática disso, no meu entendimento, poderia acarretar em um sem número de atos no âmbito estadual fixando a correção anual das remunerações dos servidores, em contrariedade ao precedente firmado nas ADIs 6.450 e 6.525, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal esperado com a proposição legislativa. Trata-se, pois, de interpretação que esvazia por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.

Diante do exposto, 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.

Por fim, nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispenso a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 2 de agosto de 2021.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

RCL 48538 / PR

Relator

Documento assinado digitalmente