



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000041

um

PROCESSO Nº 2151/2021
22/09/2021-14:12 mfb
CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Ofício nº 91/2021 - GVMM

Toledo, 21 de setembro de 2021.

Aos Senhores
EDUARDO HOFFMANN
FABIANO SCUZZIATO
Assessores Jurídicos
Câmara Municipal de Toledo

Assunto: Emissão de parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 131/2021.

Senhores Assessores,

Considerando o disposto nos incisos I, II, V e VI do artigo 8º da Lei nº 1.964, de 13 de agosto de 2007, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa da Câmara Municipal de Toledo;

Considerando o disposto nos incisos I, II e V do artigo 12 e nos incisos II, V, IX, XIII, XV, XVIII, XXV e XXVI do artigo 25 do Ato nº 29, de 23 de maio de 2019, que regulamenta a estrutura administrativa e define as atribuições dos cargos da Câmara Municipal de Toledo:

Considerando o disposto no inciso II do § 7º do artigo 94 do Regimento Interno;

Solicito aos assessores jurídicos a emissão de parecer jurídico sobre o Projeto de lei nº 131/2021, que deverá abranger, no mínimo, os seguintes tópicos:

- a) os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;
- b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;
- c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e
- d) a conclusão a respeito da constitucionalidade e da legalidade da matéria.

Atenciosamente,


MARCELO MARQUES
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

42

PARECER JURÍDICO Nº 217.2021

Assunto: Projeto de Lei nº 131.2021

Protocolo: 2.151/2021, Vereador Marcelo Marques

Objetivo: *Suspende, temporariamente, a eficácia de legislação que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos/salários e demais vantagens dos servidores e empregados públicos municipais de Toledo.*

Autor: Poder Executivo.

Parecer: Ilegalidade da suspensão. Entendimento correto à época da edição da lei de reajustamento. Boa-fé da administração.

I. Relatório

Solicitou o Vereador Marcelo Marques, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 131.2021 que *suspende, temporariamente, a eficácia de legislação que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos/salários e demais vantagens dos servidores e empregados públicos municipais de Toledo.*

É o relatório.

II. Parecer

De início, tem-se que o art. 8º, I da Lei Complementar 173/2020 é muito claro quanto à impossibilidade de se conceder “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração”.

É do conhecimento de todos que contra a LCP 173 foram ajuizadas inúmeras ações diretas de inconstitucionalidade questionando justamente o mesmo dispositivo legal e em todas as oportunidades o STF reconheceu a compatibilidade da norma. Neste sentido, de se conferir o acórdão da ADI 6525:

As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas intituladas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional. [...] O exame da constitucionalidade material da LC 173/2020, portanto, deve ser feito tendo em vista esse contexto macroeconômico e de estabilização monetária, além da consideração a respeito dos impactos negativos causados pela pandemia, buscando o fortalecimento dos preceitos básicos de convívio no Estado Federal, com a garantia do imprescindível equilíbrio federativo e o respeito à repartição constitucional de competências [...] Por sua vez, analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

43

estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. 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. Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia. [...]

Como foi salientado no tópico anterior, **as capacidades fiscais, numa federação cooperativa, devem ser exercidas com visão de conjunto, para que a realização dos projetos de cada nível de governo caminhe para um desfecho harmônico. Esse é o sentido das normas em questão. Elas não têm a pretensão de reduzir a política estadual e a municipal a uma mímica dos projetos estabelecidos pela União, mas de permitir um maior controle das contas públicas, seja impedindo a transferência de novas despesas com pessoal para o sucessor do gestor público (art. 7º) seja possibilitando que os entes subnacionais tenham condições de empregar maiores esforços orçamentários para o combate da pandemia do coronavírus (art. 8º).** O traço comum entre os dispositivos resume-se no já mencionado equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, os artigos impugnados 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. Pretende-se, pois, evitar que alguns entes federativos façam “cortesia com chapéu alheio”, causando transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional. O motivo para isso está ancorado não apenas em argumentos jurídicos, como também em evidências históricas levantadas pela economia política. As teorias do Federalismo Fiscal buscam explicar, a partir da análise de diferentes arquiteturas institucionais, como os gastos públicos podem ganhar em eficiência.

Foi, inclusive, quando da análise acima que foi julgada a questão da alegada revisão inflacionária com fundamento no inc. X do art. 37 da CF/88, concluindo-se no sentido da impossibilidade de assim proceder:

Os autores das ADIs 6447, 6450 e 6525, alegam, em suma, que o art. 8º da LC 173/2020, por proibir os entes federados, até 31/12/2021, de concederem “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”, bem como outras condutas que “desconsideram a realidade do funcionalismo público”, viola os preceitos constitucionais que garantem a irredutibilidade de remuneração, da manutenção do poder de compra dos servidores e, ainda, o direito adquirido. Não vislumbro ofensa ao texto constitucional. No que toca ao tema, a Constituição Federal prevê expressamente o seguinte no art. 37, XV: “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”. Vê-se, portanto, ressalvadas as hipóteses constitucionais, que os detentores de cargo e emprego público não podem ter seus subsídios ou vencimentos reduzidos, uma vez que a irredutibilidade representa “garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração”. (RE 298.695, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 24/10/2003). No caso, verifica-se que não houve uma 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. Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial.

Dita conclusão foi ratificada na Reclamação 48538 que, *embora faça efeito apenas entre as partes envolvidas*, confirma o entendimento da Corte Constitucional quanto à impossibilidade de reajuste/revisão do índice inflacionário até 31/12/2021. De se ver:

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 várias 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



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

45

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 nas 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.

Todavia, ressalta-se que este entendimento foi construído após grande maioria dos entes públicos concederem o reajuste geral inflacionário, demonstrando que havia dúvidas quanto à interpretação das restrições impostas pela Lei Complementar.

Em razão disto, há dois fundamentos que permitem a aplicação – e a manutenção/não suspensão – da legislação municipal:

Primeiramente, toda lei possui *presunção de constitucionalidade*. A lei municipal em vigor concedendo o reajuste não possui qualquer revogação pelo órgão legislativo, órgão de controle externo ou mesmo de análise judicial quanto à sua inconstitucionalidade.

Além do que, quando da edição das leis municipais, a orientação do órgão de controle (TCE/PR), inclusive com caráter normativo como reconhecido pelo STF, era no sentido da *legalidade* da revisão inflacionária, só havendo alteração deste entendimento com o julgamento da reclamação constitucional em agosto/2021.

E esta situação não pode ser ignorada.

É fato que o reajuste salarial ingressou na esfera patrimonial dos servidores por vários meses sem que houvesse qualquer impugnação de quem quer que seja quanto à legalidade ou constitucionalidade dos atos.

A boa-fé também é inegável, diante da existência de autorização do órgão de controle para assim proceder.

A gestão pública responsável exige que sejam sopesados os riscos e as consequências práticas de qualquer decisão, **inclusive com estabelecimento de regime de transição se necessário (art. 21 a 24 da LINDB)**, o que, com todo o respeito, parece não ter sido feito no julgamento da Reclamação pelo STF e muito menos pelo Tribunal de Contas.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

46

Caberia a estes órgãos, em especial o TCE/PR, se entender pela **alteração** do entendimento, **imediatamente** analisar a situação dos atos já praticados, até mesmo para evitar a indesejável multiplicidade de decisões desconexas e contraditórias.

Contudo, isso não foi feito e o que se verifica é justamente insegurança jurídica e decisões administrativas contraditórias, com alguns gestores aplicando o reajuste com base na legislação municipal contrária à lei federal e outros revogando lei municipal por meio de decreto, o que gera ainda mais judicialização e menos certeza jurídica.

De tal modo que se pode concluir pela inviabilidade de descumprimento da legislação local, editada de boa-fé, quando vigia interpretação do órgão de controle no sentido da legalidade de assim proceder. O art. 24 da LINDB traz expressamente que:

*A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.***

Ainda não houve análise da invalidade da legislação municipal, estando ela em vigor. No opinativo desta Assessoria Jurídica, **esta situação deve vigorar até que o órgão de controle decida de maneira uniforme o que deverá ser feito quanto à legislação editada sob a ótica da interpretação anterior.**

É em razão de todos esses fundamentos, mas especialmente considerando a presunção de constitucionalidade/legalidade da legislação municipal, a irredutibilidade de vencimentos, a boa-fé quando da edição do ato e a segurança jurídica quanto a ato concreto que já gerou efeitos jurídicos, que a legislação local deve continuar a ser cumprida, mesmo havendo possível incompatibilidade desta com o art. 8, I da LC 173/2020.

Acrescenta-se, ainda, que os valores já pagos são irrepetíveis em razão do recebimento de boa-fé, conforme entendimento jurisprudencial pacificado, e a não aplicação da norma traria efeitos muito mais deletérios à administração, com possível criação de enorme passivo em desfavor do ente público.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

47

Desta forma, seja diante da presunção de constitucionalidade da lei municipal vigente, seja em razão das nefastas consequências da revogação da legislação que já produziu efeitos na esfera patrimonial dos servidores, é de ser mantido o pagamento das remunerações de seus servidores de acordo com as revisões gerais concedidas.

Toledo, 05 de outubro de 2021.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico