

RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA

APOSENTADO – PENSIONISTA – LEGALIDADE

RECLAMAÇÃO Nº 48.538/PR – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 560080/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICIPIO DE COLOMBO
INTERESSADO : HELDER LUIZ LAZAROTTO
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1030/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Colombo. Lei Complementar nº 173/2020. Recomposição inflacionária de servidores públicos municipais, aposentados e pensionistas durante a vigência da citada normativa. Reclamação nº 48.538/PR. Pelo conhecimento da consulta e resposta nos termos expedidos.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE COLOMBO, por intermédio do Prefeito Municipal, sr. HELDER LUIZ LAZAROTTO, em que formulou os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas, relativamente a concessão de recomposição inflacionária (Acórdãos nº 447230/20-TP e nº 96972/21- TP):

Considerando que a Reclamação Constitucional sob o nº 48.538/PR, em anexo, determinou a cassação dos mencionados acórdãos, para que sejam proferidos outros em conformidade ao que foi decidido nas ADI's sob o nº 6.450 e 6.525, que declarou constitucional a LC nº 173/2020 – medidas para enfrentamento da Pandemia da COVID19, Consulta-se:

- 1– Como fica a situação jurídica de legalidade das recomposições inflacionárias concedidas aos servidores públicos municipais e aposentados e pensionistas, com fundamento nos mencionados acórdãos?
- 2 – Caso sejam considerados ilegais, a partir de qual data os pagamentos dos vencimentos, proventos e pensões devem ser adequados sem a recomposição inflacionária?
- 3– Em sendo considerados ilegais, haverá necessidade de devolução dos valores percebidos indevidamente pelos servidores, aposentados e pensionistas?
- 4 – Em sendo considerados ilegais, as aposentadorias e pensões que foram calculadas com a nova base, terão que ser revistas e ser publicado novo ato aposentatório? Se sim, a partir de quando?
- 5 – Em sendo considerados ilegais e em se tratando de aposentadorias voluntárias, ao retirar o reajuste, o valor dos proventos não se tornar atrativo, numa situação em que não tivesse autorizado a pessoa não se aposentaria, poderá ela desistir da aposentadoria?

6 – Em relação aos empréstimos consignados, nos quais houve aumento de margem consignável, aqueles que autorizaram tais empréstimos, em sendo considerados ilegais e ficarem fora da margem, como ficaria a situação jurídica destes contratos? Haverá necessidade de devolução ou de reajuste das parcelas devidas?

Por intermédio do Despacho nº 1088/21 – GCAML (peça 7), foi reconhecido o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno, pelo que a Consulta foi recebida, determinando-se o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para informação, nos termos do § 2º do artigo 313 do mesmo diploma.

Pela Informação nº 102/2021 (peça 9), a Escola de Gestão Pública informou não ter identificado decisões com efeito normativo sobre o tema até a data da expedição de sua informação.

Instada a se manifestar, a COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL expediu a Instrução nº 3776/21, (peça 12), opinando, em síntese:

a) As recomposições inflacionárias concedidas anteriormente à decisão monocrática no âmbito da Reclamação Constitucional nº 48.538/PR devem ser suspensas, conforme Acórdão nº 2600/2021 – Pleno desta Corte;

b) Nos termos do referido Acórdão, a adequação dos vencimentos e demais proventos para desconsiderar a recomposição inflacionária eventualmente concedida durante a vigência da LC n.º 173/20 deve ocorrer a partir da aprovação e vigência de nova lei local suspendendo as reposições inflacionárias concedidas, a qual deve ser elaborada e aprovada tempestivamente sob pena de eventual responsabilização dos gestores nos termos da Lei Complementar Estadual nº 113/2005;

c) Não há necessidade de devolução dos valores percebidos pelos servidores, aposentados e pensionistas no período anterior à aprovação de lei local suspendendo as recomposições inflacionárias, em virtude da irrepetibilidade dos valores pagos em 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.

A seu turno, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS expediu o Requerimento nº 59/21 (peça 13), lavrado pela Procuradora-Geral, dra. Valéria Borba, pelo qual ponderou que o parecer jurídico acostado pela municipalidade à pela 04 não corresponde ao objeto da dúvida dos autos.

Assim, sugeriu a intimação do consulente, para que, nos termos do art. 321, do CPC, apresente emenda à consulta, acostando opinativo jurídico exarado pela sua Procuradoria-Geral especificamente quanto à matéria versada no presente expediente, sob pena de indeferimento de sua petição inicial, sendo-lhe facultada a desistência do processo, caso entenda sanadas suas indagações em face da prolação do Acórdão nº 2600/21-STP, lavrado por este Conselheiro.

Pelo Despacho nº 1342/21-GCAML (peça 14), foi concedido à municipalidade o prazo de 15 dias para que juntasse a documentação mencionada ou se manifestasse à respeito da desistência do feito. Ainda, determinou-se a remessa do feito para complementação da instrução processual, considerando que a primeira manifestação exarada pela unidade técnica não contemplou todas as indagações realizadas pelo consulente. Por fim, que os autos voltassem ao MPJTC para derradeira análise.

A Municipalidade, por sua vez, reiterou a consulta (peças 18 e 19), acostando parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral local, aduzindo, em síntese, as seguintes conclusões: a) com a cassação do anterior entendimento deste Tribunal de Contas, a recomposição inflacionária dos servidores municipais reputa-se ilegal, cumprindo à Administração Municipal anular seus atos; b) impõe-se reconhecer a nulidade a partir da data em que proferida a decisão na Reclamação nº 48.538; c) diante da natureza alimentar, é indevida a devolução dos valores percebidos pelos servidores; d) as aposentadorias e pensões eventualmente concedidas no período de vigência da revisão geral anual deverão ser revistas, de modo a adequar-se o cálculo; e) para resguardar a boa-fé objetiva, deve ser facultado o retorno à atividade para os servidores aposentados voluntariamente que vierem a sofrer redução em seus proventos em virtude da revisão antes mencionada; f) os empréstimos consignados cujas parcelas vierem a exceder a margem deverão ser cancelados, ressalvada a possibilidade de repactuação entre a instituição financeira e o mutuário.

Pela Instrução nº 4379/21, a COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL reiterou a sua manifestação anterior e quanto aos questionamentos nº 04 a 06, aduziu, em síntese, que até o momento não há declaração de nulidade ou ilegalidade dos atos de concessão de reajuste formalizados pelos municípios, 04) que a revisão de proventos de inatividade de considerar a vigência da legislação que suspenda a composição inflacionária; 05) que é possível desaposentar o servidor, caso haja expressa autorização legal e, 06) que o tema relativo à consignação em folha de pagamento não se insere na competência desta Corte de Contas, considerando não envolver recursos públicos, havendo regulação própria sobre o tema.

Por derradeiro, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS, em seu Parecer nº 71/22 (peça 21), exarado pelo Procurador Geral em exercício, Dr. Michael Richard Reiner, corroborou parcialmente com a instrução da unidade técnica. Houve dissenso no tocante aos percentuais admitidos para desconto em folha de pagamento de empréstimos consignados, pois, conquanto não envolva diretamente o trânsito de recursos públicos, insere-se nas rotinas operacionais do Poder Público e, por tal razão, entendeu necessário o enfrentamento da matéria. Em síntese, assim se manifestou:

1 – Nos termos do Acórdão nº 2600/21-STP, o Tribunal de Contas orienta que os jurisdicionados que hajam concedido a revisão geral anual na vigência

das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição inflacionária, observado o devido processo legislativo, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

2 – A adequação dos pagamentos deve considerar a vigência da legislação que, conforme o quesito anterior, tenha revogado a revisão geral anual anteriormente concedida;

3 – Ainda nos termos do referido paradigma, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

4 – As revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas conforme a vigência da legislação que tenha readequado os valores dos vencimentos;

5 – A reversão de servidores aposentados voluntariamente à atividade se subordina às disposições da legislação local, devendo-se resguardar o caráter voluntário do provimento, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

6 – Cabe à legislação local disciplinar eventuais ajustes de descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, assegurada a percepção de quantia líquida suficiente à satisfação da dignidade humana dos servidores públicos municipais.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Versa o expediente acerca de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE COLOMBO, por meio do qual questiona esta Corte de Contas acerca da situação jurídica dos beneficiários da revisão geral anual concedida na vigência da Lei Complementar nº 173/2020, frente à decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Reclamação nº 48.538/PR.

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

O Consulente requereu a esta Corte pronunciamento acerca das seguintes questões:

1 – Como fica a situação jurídica de legalidade das recomposições inflacionárias concedidas aos servidores públicos municipais e aposentados e pensionistas, com fundamento nos mencionados acórdãos?

2 – Caso sejam considerados ilegais, a partir de qual data os pagamentos dos vencimentos, proventos e pensões devem ser adequados sem a recomposição inflacionária?

3 – Em sendo considerados ilegais, haverá necessidade de devolução dos valores percebidos indevidamente pelos servidores, aposentados e pensionistas?

4 – Em sendo considerados ilegais, as aposentadorias e pensões que foram calculadas com a nova base, terão que ser revistas e ser publicado novo ato aposentatório? Se sim, a partir de quando?

5 – Em sendo considerados ilegais e em se tratando de aposentadorias voluntárias, ao retirar o reajuste, o valor dos proventos não se tornar atrativo,

numa situação em que não tivesse autorizado a pessoa não se aposentaria, poderá ela desistir da aposentadoria?

6 – Em relação aos empréstimos consignados, nos quais houve aumento de margem consignável, aqueles que autorizaram tais empréstimos, em sendo considerados ilegais e ficarem fora da margem, como ficaria a situação jurídica destes contratos? Haverá necessidade de devolução ou de reajuste das parcelas devidas?

Entendo pertinente colacionar excerto do Acórdão nº 2600/21- Tribunal Pleno, de minha Relatoria, que deu novo direcionamento aos questionamentos realizados pelo Município de Campo Bonito nos autos de Consulta nº 447230/20:

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 sentidos¹ e com decisões dotadas de força normativa².

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 Paraná³ 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.

(...)

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 inflacionária 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.

III - CONCLUSÃO

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

a) Os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionária

1 A citar: Orientação TCE/BA – julho/20; Consulta nº 4627/20 TCE/ES – fevereiro/20; Consulta nº 1095502 TCE/MG – de dezembro/20; Ofício Circular nº 23/20 TCE/SC – dezembro/20; Consulta nº 202100123-00 TCM/PA – março/21; Consulta nº 001494/21 TCE/PI – abril/21; Nota Técnica TCE/CE – de maio/21; Consulta nº 691/21 TCE/GO – de maio/21; Consulta nº 21/00195659 TCE/SC – junho/21.

2 Nesse sentido, destaca-se o Prejulgado nº 2269 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, derivado da Decisão nº 154/21 de 29/03/21, que, posteriormente, foi revogado.

3 Autos de Ação Popular nº 003578-30.2021.8.16.0190 e de Tutela Antecipada Antecedente nº 0002585-20.2021.8.16.0179.

a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC n.º 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação n.º 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES.

b) Nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação n.º 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.

c) O presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

É possível se depreender da decisão acima transcrita que parte dos questionamentos realizados pelo Consulente foram aclarados, considerando que não há, até o momento, determinação ou reconhecimento, por parte do STF, quanto à eventual nulidade dos atos concessivos de recomposição inflacionária ancorados no Acórdão n.º 293/21-Tribunal Pleno.

A atual orientação exarada por esta Corte, por sua vez, é no sentido de que sejam suspensos os atos normativos que os tenha concedido, enquanto estejam vigentes as restrições da Lei Complementar n.º 173/20, ou a mencionada decisão do STF.

Não menos importante, deve ser observado o “princípio da hierarquia das normas”, vigente no ordenamento jurídico pátrio, posto que a suspensão de efeitos por diploma normativo inferior ao que instituiu direitos, poderá vir a gerar ato inexistente, considerando que os decretos podem ser utilizados tão somente para regulamentar situações anteriormente previstas em lei.

Nesta proposta de lei deverá estar previsto o marco a partir do qual deverão ser readequados os vencimentos dos servidores, já que a decisão exarada pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede liminar, não tratou do tema e esta Corte de Contas não pode invadir competência do Supremo Tribunal Federal para regulamentar a situação prevista no art. 992, CPC⁴, sendo-lhe vedado, também, manifestar-se em caso concreto em sede de consulta. Todavia, entende-se necessária a observância da data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Em relação aos valores que tenham sido concedidos a título de revisão, conforme consta do Acórdão n.º 2600/21-TP, houve manifestação expressa quanto à desnecessidade de devolução dos valores percebidos de boa-fé, em face do caráter alimentar dos vencimentos. No mesmo sentido, deve-se aplicar à revisão de proventos de inatividade ou pensão que tenham sido majorados em razão da revisão geral anual.

4 Art. 992. Julgando procedente a reclamação, o tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à solução da controvérsia.

Em se tratando da reversão da aposentadoria voluntária, conforme bem pontuado pelo parecer ministerial,

é possível, desde que amparada em previsão legal e haja interesse da Administração. Nesse sentido, é interessante observar que, no âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 autoriza a reversão não apenas para servidores aposentados por invalidez, como também, em determinadas situações, àqueles que tenham requerido aposentadoria voluntária,

devendo ser observado o disposto no art. 25 da citada lei, que assim dispõe:

Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:

I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; ou

II - no interesse da administração, desde que:

- a) tenha solicitado a reversão;
- b) a aposentadoria tenha sido voluntária;
- c) estável quando na atividade;
- d) a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação;
- e) haja cargo vago.

§ 1º A reversão far-se-á no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação.

§ 2º O tempo em que o servidor estiver em exercício será considerado para concessão da aposentadoria.

§ 3º No caso do inciso I, encontrando-se provido o cargo, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga.

§ 4º O servidor que retornar à atividade por interesse da administração perceberá, em substituição aos proventos da aposentadoria, a remuneração do cargo que voltar a exercer, inclusive com as vantagens de natureza pessoal que percebia anteriormente à aposentadoria.

§ 5º O servidor de que trata o inciso II somente terá os proventos calculados com base nas regras atuais se permanecer pelo menos cinco anos no cargo.

§ 6º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo.

Por fim, quanto à indagação referente aos descontos de empréstimos utilizando a margem consignável dos servidores, igualmente corroboro com o entendimento exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em que aduz a necessidade de que o Município os regule, “seja para assegurar a legalidade dos descontos acaso superiores aos percentuais atualmente vigentes, seja para vedar a realização de novas consignações”, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, devendo ser observados, no caso, as legislações federal e estadual que tratam do tema, assim como as decisões dos Tribunais Superiores.

2.1 CONCLUSÃO

Ante o exposto, VOTO pela emissão de orientação no sentido de que:

- a) Conforme orientação expedida no Acórdão nº 2600/21-TP, que os jurisdicionados que tenham concedido a revisão geral anual na vigência das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição

inflacionária, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

b) Que fixem o marco temporal acerca da readequação dos vencimentos dos seus servidores em observância à data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão supra referenciada;

c) Nos termos do referido paradigma, com fulcro no art. 22 da LINDB, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

d) As revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas nos termos da legislação que venha a readequar os valores dos vencimentos;

e) A reversão de servidores aposentados voluntariamente deve observar a legislação local, assim como o disposto no art. 25, da Lei nº 8112/90, devendo ser considerado para tanto o seu caráter voluntário, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

f) Em se tratando dos descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, deverá a Administração expedir diploma normativo visando à sua regulamentação, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, assim como as legislações federal e estadual e decisões dos Tribunais Superiores que tratam do tema.

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 - conforme orientação expedida no Acórdão nº 2600/21-TP, que os jurisdicionados que tenham concedido a revisão geral anual na vigência das restrições da Lei Complementar nº 173/2020 procedam à suspensão da recomposição inflacionária, enquanto prevalecer a decisão proferida pelo STF na Reclamação nº 48.538/PR;

II - que fixem o marco temporal acerca da readequação dos vencimentos dos seus servidores em observância à data em que restou suspenso o Acórdão desta Corte ante a decisão supra referenciada;

III - nos termos do referido paradigma, com fulcro no art. 22 da LINDB, não é necessária a devolução de valores percebidos de boa-fé pelos servidores, dada a irrepetibilidade de verbas alimentares;

IV - as revisões de proventos de inatividade e de pensões devem ser realizadas nos termos da legislação que venha a readequar os valores dos vencimentos;

V - a reversão de servidores aposentados voluntariamente deve observar a legislação

local, assim como o disposto no art. 25, da Lei nº 8112/90, devendo ser considerado para tanto o seu caráter voluntário, o interesse da Administração e a existência de cargo vago; e

VI - em se tratando dos descontos de empréstimos à margem consignável em folha de pagamento, deverá a Administração expedir diploma normativo visando à sua regulamentação, devendo ser observado o caráter alimentar do salário, o princípio da proporcionalidade e a dignidade da pessoa humana, assim como as legislações federal e estadual e decisões dos Tribunais Superiores que tratam do tema.

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.

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente