

## PARECER 002/2021

Brasília, 11 de fevereiro de 2021

---

**ÁREA:** Jurídico

**TÍTULO:** LEI COMPLEMENTAR 173/2020: REVISÃO E REAJUSTE DE SALÁRIOS – CERTEZAS E INDEFINIÇÕES

**REFERÊNCIAS:** Constituição Federal de 1988; Decreto 10.282/2020; Lei Complementar 173/2020; Lei Complementar 101/2000.

---

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem esclarecer, no presente parecer, eventuais dúvidas em relação à possibilidade de concessão de reajuste ou revisão anual de salários durante a vigência e a aplicabilidade da Lei Complementar 173/2020.

Em maio de 2020, foi publicada a Lei Complementar 173, que “estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar 101/2000 e dá outras providências”.

A edição dessa lei teve o propósito de instituir um regime fiscal provisório para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo coronavírus. Desse modo, poderia viabilizar o reequilíbrio das finanças públicas por meio da suspensão de pagamentos de dívidas, da distribuição de recursos para o combate da Covid-19 e da restrição ao crescimento das despesas públicas, principalmente aquelas relacionadas à folha de pagamento.

Vejamos a seguir os posicionamentos jurisprudenciais, as certezas e as indefinições quanto ao conteúdo da norma até o presente momento.

### **I – DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA**

A constitucionalidade da referida lei vem sendo questionada em sede judicial por meio de controle concentrado em uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), suscitando dúvidas sobre a aplicação de tal legislação, especialmente quanto aos dispositivos que impactam as despesas com pessoal.

A CNM elaborou o Parecer 001/2021, que versa sobre a contratação de pessoal no exercício 2021<sup>1</sup> – focado nos inc. II e IV do art. 8º. O presente parecer trata do dispositivo do art. 8º, inc. I da Lei Complementar 173/2020 quanto à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração:

Art. 8º: na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar 101/2000, 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.

Com a leitura do referido dispositivo, verifica-se que a LC 173/2020 veda a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares.

Preliminarmente, cabe salientar que todas as restrições estabelecidas pela LC 173/2020 se presumem constitucionais até decisão em contrário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nesse contexto, o princípio da presunção de constitucionalidade fundamenta-se na eficácia do controle preventivo e pleiteia a compreensão de que toda espécie normativa nasce de acordo com a Constituição.

Portanto, conforme o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal decidiu/analizou cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>2</sup>, tendo julgado pela improcedência a totalidade dessas ações.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14823>.

<sup>2</sup> As ações diretas de inconstitucionalidade ADI 6.444 AgR, ADI 6.465 AgR, ADI 6.542 AgR foram extintas sem resolução de mérito por ausência de legitimidade ativa. Já a ADI 6.485 ED e a ADI 6.394 foram conhecidas e julgadas improcedentes. A íntegra das decisões citadas pode ser conferida no seguinte *link*: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=\(covid%20ou%20coronavirus%20ou%20pandemia\)%20%22\(lc%20ou%20lei%20complementar\)%20173%22~3&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=(covid%20ou%20coronavirus%20ou%20pandemia)%20%22(lc%20ou%20lei%20complementar)%20173%22~3&sort=_score&sortBy=desc).

Há, todavia, outras ações ainda pendentes de julgamento, como é o caso da ADI 6.450, que contempla parte do objeto discutido no presente parecer jurídico. Na referida ADI, o Ministério Público Federal (MPF) manifestou-se no sentido de considerar válidas as restrições impostas pela LC 173/2020, argumentando – entre outros pontos – que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em considerar irreduzível apenas o **valor nominal** dos vencimentos dos servidores públicos<sup>3</sup>.

## **II – DA POSSIBILIDADE DE REAJUSTE DE SALÁRIOS INFERIORES AO SALÁRIO MÍNIMO**

Inicialmente, cabe estabelecer que a leitura do setor jurídico da CNM – com amparo nos argumentos a seguir – é de que a revisão geral anual está abarcada nas **vedações** do art. 8º, inc. I da LC 173/2020, que tem como principal objetivo o congelamento provisório dos gastos públicos.

A LC 173/2020 aponta para a impossibilidade de conceder reajuste aos servidores. Contudo, diversos Municípios têm questionado a perspectiva de concessão do reajuste ao limite do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa possibilidade está sendo ventilada em face de interpretação extensiva do inc. VIII da LC 173/2020, que indica que não se pode reajustar acima da variação da inflação, medida pelo IPCA – interpretação que, *a contrário sensu*, permitiria o reajuste nos limites desse indicador.

Entretanto, a real extensão do dispositivo supracitado relaciona-se à viabilidade de o reajuste/complementação poder ser concedido para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo. Ou seja, para aqueles servidores que estariam com a sua remuneração abaixo do valor hoje estipulado ao salário mínimo – podendo, somente nesse caso, conceder o reajuste ou complementação.

---

<sup>3</sup> PARECER AJCONST/PGR 388.435/2020: “Daí por que não há falar também em violação dos princípios da proporcionalidade, da eficiência da administração pública e da vedação do retrocesso social. Em primeiro lugar, como dito, as medidas adotadas pela lei impugnada são proporcionais aos fins que almeja alcançar. Com a escassez de recursos públicos e a necessidade premente de vultosos gastos adicionais em saúde e assistência social, o congelamento das despesas com pessoal é medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.” A ADI 6.450 pode ser consultada no seguinte endereço: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5932089>.

O Supremo Tribunal Federal já firmou, em diversas oportunidades<sup>4</sup>, a impossibilidade de a remuneração total ser inferior ao salário mínimo. Portanto, os vencimentos abaixo do valor do salário mínimo nacional, pelo princípio da isonomia, podem ser objeto de edição de lei de revisão geral anual para que nenhum servidor receba abaixo do salário mínimo.

**IMPORTANTE:** atente-se que o STF firmou entendimento no sentido de que é a **remuneração total do servidor – e não o seu salário-base** – que não pode ser inferior ao salário mínimo<sup>5</sup>.

### III – DO REAJUSTE DO PISO SALARIAL DOS AGENTES DE SAÚDE

Cabe referir, entretanto, acerca da especificidade do piso salarial dos agentes comunitários de saúde, cuja previsão de reajuste foi definida de modo escalonado, no âmbito nacional, por intermédio da Portaria nº 3.317/2020, cujos termos foram fixados pela lei Federal nº 13.708/2018.

Isto porque as limitações impostas pela LC 173/2020 têm como marco inicial da contagem a decretação da calamidade pública, que foi publicado em 20 de março de 2020. Desse modo, os atos que se constituíram até esta data têm sua implementação em folha mantidas, tendo em vista que a baliza de exceção foi o início do período de vigência da exceção sanitária.

Portanto, a Lei Complementar 173/2020 admite exceções no inciso I, do art. 8º, em relação ao piso salarial dos agentes comunitários de saúde, considerando a anterior previsão de reajuste escalonado nacional. A Lei 13.708/18<sup>6</sup> determinou de forma direta e clara no art. 9º-A, § 1º, o procedimento de fixação do piso, especialmente no inciso III:

---

<sup>4</sup> Impossibilidade de remuneração total inferior ao salário mínimo “(...) o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 572.921/RN e o RE 582.019/SP, ambos da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu a existência da repercussão geral das matérias constitucionais versadas nestes feitos e reafirmou a jurisprudência dominante nesta Corte no sentido de que a garantia de percepção de salário mínimo conferida ao servidor por força dos arts. 7º, IV, e 39, § 3º, da CF/1988 corresponde à sua remuneração total e não apenas ao vencimento básico, que pode ser inferior ao mínimo, e, também, que sobre o abono pago para atingir o salário mínimo não devem incidir as gratificações e demais vantagens pecuniárias, sob pena de ofensa ao art. 7º, IV, da CF/1988”. [RE 499.937 AgR, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 25-10-2011, DJE 228 de 1º-12-2011.]

<sup>5</sup> STF, Súmula Vinculante 16: “Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1237>.

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13708.htm)

Art. 9º-A .....

§ 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento:

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

III - **R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021.** (sem grifos no original)

A referida lei dispõe sobre a reformulação das atribuições, a jornada e as condições de trabalho, o grau de formação profissional, os cursos de formação técnica e continuada e a indenização de transporte dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, além de ter estabelecido o escalonamento progressivo do piso nacional.

A excepcionalidade da regra prevista na LC 173/2020 busca garantir o direito elencado no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição, que prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Assim, a Constituição garante a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, vedando a retroatividade de lei posterior que atente contra o direito adquirido.

Em resumo, se resguardam as determinações legais anteriormente editadas até a data de decretação da calamidade, em vista do ato jurídico perfeito. Portanto, em face da incidência da previsão normativa da Lei 13.708/2018, resta garantido o direito, não cabendo margem de discricionariedade da Administração para decidir acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário expresso no diploma legal. Garante-se, assim, o reajuste do piso salário dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias desde o dia 01 de janeiro de 2021.

#### **IV – REAJUSTE, AUMENTO, REVISÃO ANUAL E OUTRAS TERMINOLOGIAS**

A LC 173/2020, em seu art. 8º, inc. I, que dispõe sobre as vedações, incluindo o reajuste, conduz a uma confusão conceitual dos termos “reajuste” e “revisão geral anual”. A questão, entretanto, está longe de estar pacificada. Há a perspectiva de se argumentar que a revisão geral está excluída das vedações da LC 173/2020, tendo em vista que a Constituição Federal, em seu

art. 37, garante a revisão geral anual aos servidores públicos. Já o art. 8º menciona apenas a proibição na concessão de reajuste:

Art. 8º, Inc. 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.

No entanto, o item léxico “qualquer título” aponta para uma impossibilidade de qualquer exceção. Ou seja, os termos utilizados no inciso como “vantagem”, “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração” não esgotam um rol taxativo, mas evidenciam um rol exemplificativo, não exaustivo. Por esse motivo, a revisão geral anual, embora não esteja listada de forma expressa nas vedações, está abrangida pelo comando legal proibitivo, pois integra um “item” que está subsumido na geração de despesa com pessoal.

A expressão “remuneração” abrange o propósito de vedar todas as modalidades de parcelas remuneratórias ou que tenham impacto sobre elas – que é o que ocorreria com a eventual concessão de aumento, reajuste ou adequação.

Com relação ao termo “revisão”, existe uma grande confusão de conceitos. **A revisão geral anual não significa atualizar a remuneração dos servidores pela inflação.** Em uma rápida análise conceitual, denota-se que revisão não é sinônimo de recomposição ou de reposição, sendo que revisar é rever a situação e deliberar se há condições – ou não – de conceder ajuste. Essa negativa pode se dar tanto por aspectos orçamentários financeiros quanto por vedação legal específica, o que ocorre *in casu*.

Não é possível dessa forma ignorar que o reajuste recai na recomposição da remuneração dos servidores, caracterizando-se como uma adequação de remuneração, que é vedada pela Lei Complementar na forma da expressão “qualquer título”. Tanto quando busca reajustar pelo aumento do poder aquisitivo, procurando um equilíbrio financeiro dos servidores, quanto para um aumento real. Destaca-se ainda que a não edição de lei autorizativa para a concessão de revisão geral anual não gera um dever de indenização, conforme art. 37, inc. X.

Por fim, em relação às alegações de irredutibilidade dos vencimentos, cabe registrar que a jurisprudência do STF é bastante sedimentada ao considerar que a irredutibilidade alcança somente o **valor nominal** dos vencimentos dos servidores públicos<sup>7</sup>. Isso significa que ao manter inalterado o valor nominal dos vencimentos até a data de 31 de dezembro de 2021, o art. 8º da Lei Complementar 173/2020 não atentou contra a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos – segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, o inc. X do art. 37 da Constituição Federal, que prevê uma revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, “**não estabelece um dever específico** de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período<sup>8</sup>”. Portanto, o entendimento cuja observância sugerimos – em consonância com a jurisprudência consolidada do STF – é o de que inexistente direito dos servidores públicos à manutenção do valor real de seus estipêndios, com exceção dos casos em que a remuneração total dos servidores se encontra abaixo do valor nominal do salário mínimo nacional.

## V – INDEFINIÇÕES QUANTO À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REAJUSTE

De acordo com o entendimento anterior, é importante registrar que o tema ainda não é pacífico. Nesse contexto, dentre os debates gerados a partir da edição da Lei Complementar 173/2020, podem-se extrair diferentes posicionamentos de diversos Tribunais de Contas estaduais, entidades governamentais e manifestações doutrinárias. Identificam-se **três posicionamentos jurídicos** mais recorrentes, passíveis de consideração a respeito da concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores:

- I. o primeiro deles propugna que a revisão geral anual está abarcada pela vedação do art. 8º, inc. I da LC 173/2020 e, portanto, que sua concessão está absolutamente vedada entre 28/05/2020 a 31/12/2021<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Conforme o MS 21.659, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 3.2.2006; RE 194.317, Primeira Turma, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 8.9.2000; Rel 3.786-AgRAgR-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 30.11.2007; RE 549.947-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 18.9.2009; e, ainda, o AI 853.892-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 29.5.2013.

<sup>8</sup> Conforme RE 565.089, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe de 28.4.2020.

<sup>9</sup> Nesse sentido a Recomendação Conjunta N. 001/2020/MPCRO/TCERO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia: RECOMENDAM aos Presidentes de Câmaras Municipais e aos Prefeitos Municipais que, em

- II. o segundo considera legal a possibilidade de concessão de revisão geral anual com a escolha de qualquer índice inflacionário<sup>10</sup>.
- III. o terceiro posicionamento sustenta que a revisão geral anual pode ser concedida aos servidores – desde que limitada ao IPCA – leitura que resulta de uma interpretação extensiva combinada do inc. I com o inc. VIII, ambos do art. 8º da LC 173/2020<sup>11</sup>.

Não há como antecipar, evidentemente, qual a linha de interpretação irá prevalecer até o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal.

Desse modo:

- A) considerando que a adoção de alguma das duas linhas interpretativas que entendem viável a concessão da revisão geral anual aos servidores, em caso de prevalência do

---

observância ao art. 8º, inc. I da Lei Complementar 173/2020 e ao Parecer Prévio n. PPL-TC 00020/20 (Processo n. 01871/2020), exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, **ABSTENHAM-SE DE PROPOR OU APROVAR projetos de leis visando a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de vencimentos ou subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais e servidores**, salvo se em cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de lei autorizativa editada anteriormente à situação de calamidade pública. (grifo nosso) Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/12/Recomendacao-Conjunta-001-2020-MPCRO-TCERO.pdf>.

<sup>10</sup> É o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS): “A conclusão que se impõe, então, da leitura acurada dos dispositivos citados da LC no 173/2020, não obstante a utilização pelo legislador do termo “reajuste” atrelado à inflação e não ao aumento real, é a **que aponta sua intenção de permitir a revisão geral anual**. Sem embargo do acima dito, uma observação que se deve fazer quanto à previsão do inc. X do art. 37 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 19/1998, diz com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, fixando a tese no julgamento do Recurso Extraordinário no 565089: de que “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inc. X, art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”. Disponível em: [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/Relatorios/relatorio\\_lc173.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Relatorios/relatorio_lc173.pdf).

<sup>11</sup> É o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) em sede de manifestação no Memo. DAP 34/2020/TCE-SC: “A revisão geral anual constitui direito de todos os servidores públicos e agentes políticos, e dever do Estado, cujo escopo reside na recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em cada exercício financeiro em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda. Ou seja, a revisão geral anual não se confunde com aumento real ou reajuste nos vencimentos/subsídios. Desse modo, não há vedação para a concessão de revisão geral anual no período aludido pela Lei Complementar 173/2020 (compreendido entre 28/05/2020 a 31/12/2021), contudo, ao concedê-la, deve ser observado o seguinte índice federal de correção monetária: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).” Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/MEMORANDO%20DAP%2034%20de%202020%20-%20REVIS%20C3%83O%20GERAL%20ANUAL.pdf>.



entendimento pela inviabilidade da medida, pode gerar consequências negativas ao gestor municipal.

- B) considerando que o gestor público local é o responsável pela prática do ato administrativo em questão.
- C) opina-se pela adoção da interpretação **mais restritiva do dispositivo da lei** – ou seja, pela não proposição da revisão durante o período de vedação estabelecido pelo art. 8º da LC 173/2020 – posição que se vislumbra como a mais segura até a definição do tema de forma definitiva junto ao STF, com o julgamento das ADI que enfrentam a LC 173, forte em seu art. 8º.

## **VI – NECESSIDADE DE CAUTELA DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL**

Até um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal – em homenagem aos princípios da prevenção e da precaução –, no sentido de considerar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 8º da lei em comento, pugna-se por uma ação cautelosa dos gestores públicos locais para evitar a concessão de reajuste, a revisão anual e, muito menos, o aumento real de remuneração, exceto para os casos nos quais a remuneração total do servidor esteja em patamar inferior ao salário mínimo nacional.

**Jurídico/CNM**  
juridico@cnm.org.br  
(61) 2101-6061

**Dr. Ricardo Hermany**  
Pós-Doutor em Direito  
Advogado – OAB/RS nº 40.692

**Me. Elena Garrido**  
Mestre em Direito  
Advogada – OAB/RS nº 10.362

**Me. Guilherme Estima Giacobbo**  
Doutorando em Direito

**Me. Rodrigo Garrido Dias**  
Mestre em Direito  
Advogado – OAB/RS nº 47.94

**Dr. Paulo Caliendo**  
Doutor em Direito  
OAB/RS nº 33.940