

O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

The brazilian fiscal federalism and the annual general review from complementary law 173: an analysis of (im)possibility of institutional dialogue between the supreme federal court and the brazilian courts of accounts

Betieli da Rosa Sauzem Machado¹
UNISINOS

Ricardo Hermany²
UNISINOS

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a forma como o Supremo Tribunal Federal e as Cortes de Contas estão enfrentando a concessão de revisão geral anual dos servidores públicos, a partir do contexto brasileiro e do artigo 8º da Lei Complementar 173, além da (im)possibilidade de diálogo entre as instituições. Desse modo, questiona-se: é possível afirmar que existe um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas com relação à concessão de revisão geral anual? Utiliza-se os métodos de procedimento hermenêutico e de abordagem dedutivo, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica. Os objetivos específicos são: estudar a força normativa da Constituição de Konrad Hesse no federalismo e a teoria dos diálogos institucionais; analisar o federalismo fiscal brasileiro em tempos de pandemia, a partir da Lei Complementar 173, e a interpretação da concessão de revisão geral anual em decisões do Supremo Tribunal Federal; e averiguar o entendimento sobre a revisão geral anual a partir dos Tribunais de Contas brasileiros e o necessário diálogo institucional. Conclui-se que o STF julgou improcedente as ações que questionavam a constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173, sendo vedada à concessão de revisão geral anual, bem como a maioria das Cortes de Contas vem se manifestando no mesmo sentido, tanto anterior quanto posteriormente a decisão do STF, assim como diversos órgãos de contas modificaram seus entendimentos após as decisões do STF, induz-se a um possível diálogo entre as instituições, contudo esse precisa ser melhorado e mais efetivado.

Palavras-chave: Diálogos institucionais. Federalismo fiscal. Lei Complementar 173. Supremo Tribunal Federal. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze how the Supreme Federal Court and the Courts of Auditors are facing the granting of an annual general review of public servants, from the Brazilian context and Article 8 of Complementary Law 173, in addition to the (im)possibility of dialogue between institutions. Thus, it is questioned: is it possible to affirm that there is an institutional dialogue between the Supreme Court and the Courts of Auditors in relation to the granting of an annual general review? The methods of hermeneutic procedure and deductive approach are used, as well as the literature review technique. The specific objectives are: to study the normative force of Konrad Hesse's Constitution in federalism and the theory of institutional dialogues; to analyze the Brazilian fiscal federalism in times of pandemic, from complementary law 173, and the interpretation of the granting of annual general review in decisions of the Supreme Court; and to investigate the understanding of the annual general review from the Brazilian Courts of Auditors and the necessary institutional dialogue. It is concluded that the Supreme Court dismissed the actions that questioned the constitutionality of Articles 7 and 8 of Complementary Law 173, being closed to the granting of annual general review, as well as the majority of the Courts of Auditors has been manifesting themselves in the same sense, both before and later the decision of the Supreme Court, as well as several bodies of accounts modified their understandings after the decisions of the Supreme Court, possible dialogue between the institutions, however, needs to be improved and more effective.

Key-words: Institutional dialogues. Fiscal federalism. Complementary Law 173. Supreme Court. Court of Auditors.

1 Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUP/CAPES, Doutoranda Sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), período de novembro/2023 a maio/2024.

2 doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003) e estágio pós-doutoral pela Universidade de Lisboa (2011). Atualmente é professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em maio de 2020, o mundo foi acometido pela pandemia ocasionada pelo SARS-CoV-2 (Covid-19) que vem causando diversos danos à humanidade, a qual além de produzir reflexos nas vidas, empresas e empregos, tem refletido diretamente nas funções e gestão do Estado e nas políticas públicas, especialmente as de saúde. Desta forma, visando enfrentar estes desafios, os governos tiveram que adotar medidas, sendo que uma delas foi a edição e publicação da Lei Complementar 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), bem como altera a Lei Complementar 101/2000 e dá outras providências, assim prevendo ajuda financeira da União para os demais entes federativos. Tal normativa visa dirimir os danos causados pela pandemia, ou seja, instituiu um regime fiscal provisório para atender e minimizar os danos decorrentes da pandemia ocasionada pelo coronavírus – que promove um direito administrativo pandêmico.

Nesse sentido, o presente artigo centra-se na revisão geral anual dos servidores públicos e o diálogo institucional entre STF e Tribunais de Contas, delimitado ao contexto brasileiro, a partir do artigo 8º da Lei Complementar 173, editada em razão da pandemia do Covid-19, e a possibilidade ou não de diálogo entre as instituições - Supremo Tribunal Federal e os 33 Tribunais de Contas brasileiros.

Desse modo, a partir da edição da Lei Complementar 173, que traz restrições quanto à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, no inciso I do artigo 8º, foram ajuizadas diversas ações no Supremo Tribunal Federal - Ações Diretas de Inconstitucionalidade e uma reclamação -, assim como os Tribunais de Contas brasileiro passaram a ser consultados, nesse contexto, quanto à possibilidade ou não de concessão de revisão geral anual para os servidores públicos. Por meio desses pressupostos, questiona-se: é possível afirmar que existe um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas com relação à concessão de revisão geral anual?

Apresenta-se como objetivo geral, analisar de que forma o Supremo Tribunal Federal e as Cortes de Contas estão enfrentando a concessão de revisão geral anual. Ademais, a pesquisa está estruturada em três objetivos específicos, sendo: primeiro, estudar a força normativa da Constituição de Konrad Hesse no federalismo e a teoria dos diálogos institucionais; segundo, analisar o federalismo fiscal brasileiro em tempos de



pandemia, a partir da Lei Complementar 173 e interpretação da concessão de revisão geral anual em decisões do Supremo Tribunal Federal; terceiro, averiguar o entendimento sobre a revisão geral anual na Lei Complementar 173 a partir dos Tribunais de Contas brasileiros e o necessário diálogo institucional das cortes de contas e do Supremo Tribunal Federal.

Dessa maneira, visando responder ao problema de pesquisa utiliza-se o método de abordagem dedutivo, visto que parte-se dos pressupostos gerais sobre os diálogos institucionais, passando-se para uma análise específica sobre a concretização desse diálogo no âmbito do STF e das cortes de contas. O método de procedimento hermenêutico, o qual permite a correta interpretação dos textos e decisões, tornando-se relevante, visto que com ele é realizada uma correta crítica da realidade. E a técnica de pesquisa bibliográfica, a partir de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, verificando-se diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses, que disponham sobre as temáticas abordadas na pesquisa, e, por fim, analisam-se julgados do Supremo Tribunal Federal e pareceres dos Tribunais de Contas, os referidos dados foram coletados por meio de pedido de acesso à informação e por pesquisa no *website* dos órgãos de contas.

A pesquisa justifica-se, pelos seguintes motivos: aspectos teóricos - a força normativa da Constituição e o diálogo entre as instituições carecem de debates no contexto das cortes de contas e do Supremo Tribunal Federal. Aspectos práticos - a necessidade de efetivação do diálogo entre as instituições no federalismo brasileiro para o fortalecimento das instituições e para minimização dos danos ocasionados pelo Covid-19. Além disso, a hipótese que se apresenta é a de que o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente as ações que questionavam a constitucionalidade do disposto nos artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173 de 2020, sendo vedada a concessão de revisão geral anual. A maioria das Cortes de Contas vem emitindo pareceres e decisões no sentido de que é impossível à concessão de revisão geral anual até o fim da vigência da Lei Complementar 173 - 31 de dezembro de 2021. Portanto, pressupõe-se que existe um diálogo entre as instituições, tendo em vista que diversos órgãos de contas modificaram seus entendimentos após as decisões do STF.



2. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE KONRAD HESSE NO FEDERALISMO E A TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

O surgimento dos Estados Federais na ciência política é relativamente moderno e não ultrapassa três séculos. Vale destacar que nos últimos duzentos anos de existência desse modelo de Estado, vem promovendo influência nas Constituições na divisão de competências entre os entes. O conceito de Federalismo não é único, pois possui inúmeros contornos teóricos, sendo que os Estados Unidos da América fortaleceram o Estado federal, em 1787, e substituíram as organizações confederadas. (BERCOVICI, 2004).

Além disso, em 1787, a fim de aprimorar a aliança entre os estados independentes, foi promulgada uma nova Constituição a partir da Convenção de Filadélfia, resultando em uma nova organização política, o sistema federal³ (BASTOS, 1992). Evidencia-se que o federalismo é um princípio político fundamental, que busca a unificação de totalidades políticas que sejam divididas em um conjunto de regras comuns, que são utilizadas para efetivar a colaboração conjunta entre seus componentes (HESSE, 1998). Desse modo, a supremacia do Estado Federal em relação aos estados federados é referida na Constituição por três formas: 1) por meio da implementação de um sistema de divisão de competências entre o Estado Federal e os estados federados; 2) a existência de princípios básicos da organização Federal; e 3) o estabelecimento de um Tribunal Supremo como guardião da Constituição⁴ (BONAVIDES, 1998).

No contexto do modelo de federalismo adotado no Brasil, busca-se observar a (im)possibilidade de diálogo entre as instituições - Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas - no que tange à revisão geral anual, a partir da Lei Complementar 173. Para tanto, é necessário realizar a abordagem quanto a força normativa da Constituição, de acordo com o teórico Konrad Hesse, para posteriormente estudar a teoria dos diálogos institucionais. Desta forma, passa-se a analisar o papel das Constituições para a formação do diálogo institucional.

³ É importante mencionar que o federalismo é resultado da experiência norte-americana de 1776 a 1787, em que são apontados como teóricos James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, autores da obra "*Federalist Paper*". Esses autores publicaram um conjunto de 85 artigos assinados sob "*Publius*", um pseudônimo coletivo utilizado por eles, os quais foram publicados em um jornal de Nova York, entre 1787 e 1788 (LIMA, 2011).

⁴ Ressalta-se que: "As Constituições [...] são elaboradas em quatro grandes cenários: criação ou emancipação de um Estado, reestruturação do Estado após uma guerra, na sequência de movimento revolucionário ou culminando algum processo de transição política negociada." (BARROSO, 2009, p. 161).



Destaca-se que a supremacia da Constituição é o fator inicial para a fiscalização da constitucionalidade, tendo em vista que as normas precisam obedecer ao disposto na Constituição, que tem um novo papel na definição da organização do Estado. No Brasil, esse controle é realizado por meio de dois ritos distintos: 1) via incidental, dessa forma, a inconstitucionalidade de uma norma pode ser proposta em qualquer juízo ou tribunal ou processo judicial, sendo o órgão judicial responsável por não aplicar a norma ao caso concreto, se for julgada procedente a arguição; b) pela via principal, sendo legitimados para propor uma, ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, algumas pessoas, órgãos ou entidades, elencadas no rol do artigo 103 da Constituição Federal, buscando discutir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, em tese, de uma determinada lei ou ato normativo. (BARROSO, 2009, p. 299).

As Constituições contemporâneas são documentos normativos do Estado e da sociedade, tendo em vista que a Constituição representa um momento de redefinir as relações políticas e sociais desenvolvidas em uma determinada estrutura social. Ademais, a Constituição não só regula o exercício do poder, transformando potestas em auctoritas, mas também impõe diretrizes específicas para o Estado, apontando o vetor (sentido) de suas ações e sua interação com a sociedade. A Constituição opera força normativa e vincula, sempre, positiva ou negativamente, os Poderes Públicos. Os cidadãos têm, atualmente, acesso direto às disposições constitucionais, inclusive buscando proteção contra o arbítrio ou a omissão dos Legisladores. (CLÈVE, 2000)⁵.

Nesse sentido, a Constituição cria instituições que podem implementar os fundamentos básicos do constitucionalismo. Assim, o governo precisa operar de acordo com o rol de regras e princípios previamente formulados, e essas regras e princípios devem basear-se na proteção dos direitos fundamentais. As principais características do constitucionalismo podem ser observadas por meio de diferentes arranjos institucionais, as quais geralmente estão descritas no texto constitucional. Isso, por sua vez, é frequentemente utilizado para obstaculizar escolhas democráticas majoritárias. Portanto, a guarda da Constituição e de um conjunto de decisões majoritárias que definem a autonomia

⁵ Portanto, a Constituição, basicamente, deixa de ser apenas um documento político, em que suas normas dependem de uma ação do legislador ou do administrador, isto é, não podem ser aplicadas diretamente, mas passa a ser o fundamento para a validade de todas as demais normas. Na hierarquia constitucional situa-se no topo do ordenamento jurídico e, além de regular o modo de produção das leis e atos normativos, também impõe certos limites ao seu conteúdo e prevê ao Estado deveres de atuação. (BARROSO, 2012, p. 365).



do povo é o elemento binário da tensão entre constitucionalismo e democracia. (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 186-187).

É importante destacar que a força normativa da Constituição significa que ela é uma norma jurídica, com caráter imperativo, podendo seus comandos serem protegidos em juízo quando não forem espontaneamente cumpridos (SARMENTO, 2004, p. 70). A tese da força normativa da Constituição formulada por Konrad Hesse é um marco do Direito Constitucional Moderno, a qual se originou indo de encontro às reflexões desenvolvidas por Ferdinand Lassale⁶ sobre a essência da Constituição - realidade e norma constitucional, na conferência de 16 de abril de 1862, em uma associação liberal-progressista de Berlim. (HESSE, 1991).

Desta forma, é necessário que se reconheça que a Constituição deve ser entendida como uma ordem jurídica fundamental de uma sociedade, que se estrutura em certos princípios fundamentais (HESSE, 1998, p. 37). Portanto, para sua concretização são necessários os seguintes requisitos: (1) estabelecer os princípios orientadores para unidade política e o desenvolvimento estatal; (2) prever procedimentos que solucionem controvérsias internas à comunidade; (3) estabelecer a organização e a formação da unidade política e da atuação do Estado; e (4) criar uma base para os princípios que constituem a ordem jurídica (FERNANDES, 2012, p. 96-97).

Hesse (1991, p. 13-15) delimitou sua teoria partindo do ponto de que existe uma relação de reciprocidade entre a Constituição jurídica e a realidade político-social⁷, ambas devem ser relevantes e não podem ser consideradas isoladamente. Não sendo possível conceber a separação entre norma e realidade como no passado, característica do positivismo jurídico. No plano constitucional, a separação completa entre realidade e norma,

⁶ Segundo o ponto de vista de Lassale (2013, p. 37-46), uma Constituição jurídica só pode ser considerada boa e duradoura se estiver em conformidade com a Constituição real e se enraizar nos fatores do poder que governam o país, tendo em vista que do contrário é apenas uma “folha de papel”. Portanto, as questões constitucionais não são questões jurídicas, mas tão-somente questões políticas, ou seja, a verdadeira Constituição de um país é baseada apenas nos fatores reais e efetivos do poder que prevalecem no país e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a menos que expressem fielmente os fatores de poder que imperam na realidade social. Salienta-se, ainda, que os fatores reais são o conjunto de forças políticas, econômicas, sociais, intelectuais e militares que se manifestam na sociedade e produzem uma força nas leis e nas instituições, originando a Constituição real.

⁷ A “Constituição real” e a “Constituição jurídica” estão harmonizadas, as quais restringem-se uma à outra, mas não são dependentes, pura e simplesmente, uma da outra. Embora não seja absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio, sua pretensão de eficácia se apresenta como fator autônomo no campo de forças do qual produz a realidade do Estado. A Constituição obtém força normativa no âmbito do comprimento da pretensão de eficácia (HESSE, 1991, p. 15-16).



entre ser (Sein) e dever ser (Sollen) leva quase inevitavelmente que as normas sejam despidas de quaisquer elementos da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo. Deste modo, a Constituição não só representa uma expressão de um ser, mas também de um dever ser, e não se limita às condições fáticas que refletem a sua validade, especialmente as forças sociais e políticas.

Portanto, é natural e aceitável que existam lacunas na Constituição para não ser visto como um sistema fechado e sempre aberto a novas mudanças⁸, pois se a Constituição pretende resolver as múltiplas situações críticas que mudaram historicamente, o seu conteúdo deve ser mantido 'aberto ao tempo' (HESSE, 2009, p. 89). A Constituição possibilita uma abertura sempre limitada, pois não permite perder o sentido e o conteúdo que são essenciais ao sistema democrático que adota. Destaca-se que nessa abertura devem ser consideradas as mudanças tecnológicas, sociais, econômicas e culturais que se adaptam à evolução histórica e perpetuam sua própria existência e eficácia. Logo, a Constituição é responsável por manter sua identidade e cumprir o conteúdo de suas normas e conseqüentemente o Supremo Tribunal cumprirá sua principal função de guardião da Constituição.⁹

Observa-se que Hesse contrapõe à tese de Lassale, destacando que ao se sustentar a negação da Constituição jurídica, estar-se-ia negando o Direito Constitucional, o qual se tornaria uma simples ciência do ser, se limitando a justificar as relações dominantes de poder. Desse modo, evidencia-se que Hesse ressalta que, mesmo que de forma limitada, a Constituição dispõe de uma força jurídica capaz de reger e motivar a formação do Estado e da sociedade, envolvendo sua manutenção e ordem jurídica interna, visto que reproduz as necessidades de diversos atores econômicos, políticos e culturais da

⁸ É importante mencionar que na mutação constitucional a aplicação de uma determinada norma constitucional muda ao longo do tempo, sem que ocorra qualquer mudança no texto normativo, mas a norma passa a ter um sentido diferente do texto original. Assim, evidencia-se que essa mutação constitucional, ocasionada pelo impacto da evolução da realidade constitucional, tende a modificar o sentido da norma sem contrariar ou atacar os princípios estruturais da Constituição, sendo um ato legítimo de interpretação constitucional (CANOTILHO, 2006, p. 1229).

⁹ Ressalta-se que uma interpretação constitucional adequada a uma sociedade pluralista absorve as forças produtivas da interpretação, como cidadão, órgãos estatais, grupos de interesse, opinião pública, os quais atuam, pelo menos, como pré-intérpretes do sistema normativo constitucional. Portanto, a hermenêutica constitucional acolhe diferentes pontos de interpretação para ajudá-la a alcançar a máxima eficácia nas situações, na forma e nos resultados razoavelmente possíveis de cada problema que enfrenta. Com isso, frisa-se que os princípios da interpretação constitucional são responsáveis por orientar e dirigir o processo de associação, coordenação e avaliação de pontos de vista ou considerações necessários para resolver problemas (HABERLE, 2002).



sociedade, ou seja, a Constituição define as estruturas do Estado, bem como reúne os elementos essenciais e salienta seus valores.

Além disso, a Constituição corresponde ao pressuposto da força normativa, se as forças que têm a capacidade de violar ou mudar estiverem dispostas a homenageá-la, e se a Constituição conseguir manter sua força normativa em tempos difíceis, então está equiparada com uma verdadeira força vital que pode proteger a vida do Estado dos impactos excessivos do arbítrio. Assim, observa-se que a Constituição normativa não é testada em situações de tranquilidade e felicidade, mas o teste vem em situações de emergência e quando necessário. Ademais, o Direito Constitucional tem a missão de manifestar, despertar e manter a vontade da Constituição, que é, sem dúvida, a maior garantia de sua força normativa (HESSE, 1991, p. 25-27).

A Constituição determina a decisão de dar ao Estado peculiaridade, cria órgãos do Estado, determina atribuições e procedimentos, formula diretrizes normativas, regulamenta procedimentos voltados para a superação de conflitos nas comunidades, define tarefas e busca assegurar que sociedades pluralistas coexistam solidariamente em um sistema federativo (HESSE, 2009). Dessa maneira, a ordem jurídica é importante para a organização e cooperação dos poderes e órgãos estatais, tendo em vista que para que o Estado faça funcionar os seus poderes é necessário que esses sejam estabelecidos dotados de organização, sendo que nos casos em que exista divergência interpretativa os juízes exercem um papel correlato na democracia, pois sozinhos não possuem o poder para definir a doutrina jurídica, mas, sim, participam de um diálogo com outros órgãos do governo, e também com o povo (CLÈVE; LORENZETTO, 2015).

Desta forma, faz-se necessário a abordagem com relação aos diálogos institucionais¹⁰. Evidencia-se que a sua teoria é utilizada em diversas áreas do conhecimento, no entanto, quando relacionada com às ciências sociais e políticas a

¹⁰ Ressalta-se que um caso canadense é paradigmático no que tange ao marco da iniciativa dos diálogos institucionais. Desse modo, com a promulgação da “Carta de Direitos e Liberdades” em 1982, a legitimidade democrática do controle de constitucionalidade foi elevada. A resposta a essa dificuldade é que o controle passaria a fazer parte do diálogo entre juízes e legisladores, portanto, no caso de uma decisão, os procedimentos judiciais estão abertos à correção pelo Legislativo, e pode-se dizer que um diálogo interinstitucional está sendo estabelecido. A ideia de diálogo interinstitucional não visa impedir que a discussão ultrapasse a jurisdição constitucional, para que o diálogo possa progredir fora dos Tribunais. No caso canadense, essas decisões abriram espaço para respostas legislativas; neste caso, o controle de constitucionalidade não se tornará um poder de veto sobre as decisões políticas, mas buscará conciliar os valores da Carta de Direitos e as questões sociais e econômicas emitidas pelo Parlamento, tendo em vista o início de um diálogo entre política para alcançar um consenso (HOGG; BUSHELL, 1997).



abordagem se volta para à esfera das instituições, estando seus estudos direcionados para o desenvolvimento da democracia e da separação de poderes. No contexto das relações institucionais intensas, o estudo do diálogo constitucional insere-se em uma nova categoria, bem como a estrutura e as funções da jurisdição constitucional são reconfiguradas. Portanto, a criação de um modelo crítico originado com a finalidade de coordenar as diversas competências institucionais tradicionais previstas na Constituição, também visa que seja estipulada uma dinâmica para resolver questões constitucionais que conduzam a cooperação. (MATTOS, 2014).

Nesse sentido, o diálogo institucional é uma forma de compreender, interpretar e aplicar os procedimentos constitucionais, sendo tradicionalmente utilizado para separação de poderes como a divisão de funções que, em última análise, conduz à decisão de um Tribunal Constitucional que atua como guardião da Constituição. (HÜBNER, 2011). Além disso, é importante mencionar que existem dois modelos de diálogos institucionais: 1) o diálogo interno, no qual os próprios membros do órgão julgador, por meio de debates informais e argumentações diretas – nas sessões de julgamento ou não – utilizam a persuasão; 2) o diálogo externo - relacionado diretamente ao objeto da pesquisa -, no qual a atuação entre os órgãos se torna complexa no momento em que os contatos se diversificam, viabilizando a utilização de instrumentos formais e informais para o diálogo entre os Poderes. (MATTOS, 2014, p. 124)¹¹.

Diferente da interpretação tradicional da separação dos poderes, a prática do diálogo institucional busca enfatizar que pelo menos dois aspectos estejam relacionados à tomada de decisões de casos polêmicos. Em primeiro lugar, as decisões tomadas com qualquer poder passam a ter um caráter parcialmente definitivo, tendo em vista que podem ser questionadas em outras instâncias. Em segundo lugar, todo espaço de poder possui recursos que aumentam ou inibem a tomada de decisões. Isso reitera a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, uma vez que uma instituição pode ter melhores condições do que outra para lidar com o caso específico em questão. Portanto, assim como o Legislativo geralmente utiliza o discurso político para formar consenso, o Judiciário

¹¹ Desta forma, evidencia-se que os diálogos institucionais podem ser fomentados e articulados por teorias externas e internas, sendo que: as primeiras, enfatizam os aspectos estruturais, visando o desenvolvimento das interações entre os poderes por meio de novos desenhos institucionais. Já a segunda, enfatiza a forma de como ocorre a decisão judicial, buscando, assim, o desenvolvimento de um diálogo institucional a partir daí.



precisa traduzir as demandas políticas em termos jurídicos. (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 189-190).

Contudo, existe um problema voltado para necessidade de uma maior auto limitação funcional do Poder Judiciário, bem como a atuação dos órgãos jurisdicionais – sempre provocada – não isenta apenas, mas, também, necessita de uma contribuição efetiva dos outros atores políticos e sociais, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Agências Reguladoras, as organizações sociais em geral e os cidadãos, sendo que tal diálogo nem sempre é uma prática institucional efetivada nessa seara. Da mesma forma, é necessário que ocorra um maior investimento na análise do perfil e da capacidade institucional do Poder Judiciário, visando a fomento da justiça social e para que seja implementado um autêntico diálogo interinstitucional que esteja relacionado, diretamente, com o princípio da cooperação entre os órgãos estatais, na esfera da separação funcional de poderes – âmbito horizontal – e no âmbito da separação vertical, típica nas relações entre os entes federativos (SARLET, 2018, p. 20-21).

Além disso, os diálogos institucionais são frequentemente comparados ao "diálogo entre surdos", visto que os Poderes Executivo e Legislativo nem sempre têm boa vontade nas decisões judiciais e, portanto, referem-se à de problemas para outros Poderes. No entanto, este tipo de "experimentalismo" ainda é necessário, pois caso contrário, será difícil tomar medidas eficazes neste sentido para alcançar e implementar o diálogo institucional (SARLET, 2018, p. 20-21). Valle (2014) destaca que a teoria do diálogo institucional no Brasil é amplamente normativa, isto é, o diálogo institucional efetivo é um projeto que precisa ser consolidado, sendo que para tanto é imprescindível que seja mudada a compreensão da função dos Poderes como competência fechada. Contudo, o desenho institucional do Brasil possui mecanismos que podem auxiliar na melhoria do diálogo entre as instituições.

Ademais, Hübner (2011) salienta que é necessário avançar nos diálogos institucionais, para além de um "diálogo precário" e desconfiado entre os Poderes, ou seja, é imprescindível que se busque uma "interação deliberativa", um modelo ínsito na separação de poderes, visando distanciar a separação de poderes que seja "adversarial", isto é, que promova a disputa institucional. No entanto, tal modelo somente se torna viável se existir um "diálogo em sentido forte", em que o diálogo institucional seja levado a sério.



Portanto, é importante que ocorra a valorização dos diálogos entre as instituições, com a ocorrência de debates qualificados e coerentes, que solucionem polêmicas acerca de direitos que possivelmente poderiam ser solucionadas em conjunto, evitando a judicialização de determinadas demandas. Destarte, evidencia-se que as instituições, Poder Judiciário e Legislativo, possuem dinâmicas diferentes para o seu funcionamento, mesmo que debatam as mesmas temáticas constitucionais e isso, conseqüentemente, gera perspectivas diversas. De tal modo, quando ocorre a interação das instituições por meio do diálogo institucional torna-se possível a observância da temática de forma holística, iluminando "pontos cegos" das instituições.

Dessa forma, para responder ao problema de pesquisa quanto a (im)possibilidade de diálogo entre as instituições - Supremo Tribunal Federal¹² e os Tribunais de Contas - no que tange à revisão geral anual, no contexto da Lei Complementar 173, passa-se a análise do federalismo fiscal brasileiro inaugurado no contexto da pandemia do Covid-19, a partir da edição da Lei Complementar 173, e de decisões do Supremo Tribunal Federal, relacionadas a apreciação da constitucionalidade do artigo 8º, da referida normativa, que trata sobre a revisão geral anual dos servidores públicos em tempos de pandemia.

3. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA: A LEI COMPLEMENTAR 173 E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DE DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em maio de 2020, em razão da pandemia do Covid-19, foi publicada a Lei Complementar 173, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), fornecendo um auxílio federativo na ordem de 23 bilhões de reais aos entes locais, bem como altera a Lei Complementar 101/2000 e dá outras providências. Destaca-se que a edição dessa norma instituiu um regime fiscal provisório para atender e minimizar os danos decorrentes da pandemia ocasionada pelo coronavírus – promove um direito administrativo pandêmico.

¹² É importante mencionar que o STF é o guardião da Constituição, nos termos do artigo 102, *caput*, da Constituição de 1988, sendo que diversas das suas competências estão relacionadas com à preservação do pacto federativo, dirimindo os conflitos de competências - ocasionados em razão da repartição das competências entre os entes, bem como analisando a compatibilidade normas estaduais com as normas da Constituição Federal, especialmente no que tange aos limites impostos, e verificando a necessidade de intervenção federal, quando for pertinente.



Busca-se por meio da lei a viabilização do reequilíbrio das finanças públicas e, conseqüentemente, foram previstas medidas voltadas para suspensão do pagamento de dívidas, a realização de distribuição de recursos para o combate do Covid-19 e mitigação dos seus efeitos financeiros, assim em contrapartida foram impostas restrições para o crescimento das despesas públicas, especialmente aquelas relacionadas à folha de pagamento - sendo a concessão de revisão geral anual abarcada pela norma - a qual gerou uma série de ações judiciais e consultas junto aos órgãos de contas.

Desta forma, antes de se analisar as restrições quanto à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, no inciso I do artigo 8º, inserindo-se nesse contexto a possibilidade de concessão de revisão geral anual para os servidores públicos, faz-se necessária a abordagem quanto ao federalismo fiscal brasileiro, adotado a partir da Constituição de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, restabeleceu a federação e refundou o federalismo cooperativo, passando a albergar que, no artigo 1º, a República Federativa do Brasil é formada pela aliança indissolúvel da União, dos estados-membros, dos municípios e do Distrito Federal, formando um Estado Democrático de Direito (BERCOVICI, 2004). Nota-se que a partir do artigo 1º - princípio da indissolubilidade do pacto federativo -, é vedado o direito de secessão para todos os entes da federação, em qualquer hipótese ou condição, visto que a forma federativa possui *status* de cláusula pétrea, previsto no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição. Além disso, a Constituição passa prescrever um modelo de federalismo como divisão de poder entre os entes federativos – União, estados-membros, Distrito Federal e municípios –, os quais são dotados de autonomia¹³, conforme o *caput* do artigo 18¹⁴.

¹³ A autonomia dos entes se refere ao: 1) autogoverno, sendo a capacidade de tomar decisões políticas próprias, dos entes definirem seu próprio destino; 2) autoadministração, a qual é a capacidade de realizar, pelos seus próprios meios, suas decisões políticas e de colocar em prática suas próprias leis, ou seja, não compreende somente a possibilidade de organizar o corpo administrativo, mas também a capacidade de gerir seus recursos financeiros para realização dos fins pretendidos; 2) autolegislação, referente a capacidade de elaborar suas próprias leis, a qual abarca a auto-organização, isto é, a capacidade para elaborar a própria Constituição - no caso dos municípios, trata-se da capacidade de elaboração de Lei Orgânica (MARTINS, 2003. p. 65-68).

¹⁴ A federação brasileira, diferente de outros Estados federados, é formada por um sistema com três níveis de governo - um federalismo trino e *sui generis*, tendo em vista eu no Direito Comparado não existe nada igual -, pois os municípios foram incluídos como entes federados. Desse modo, observa-se que os três níveis de governo apresentam seus próprios Poderes Legislativos e Executivos, e os níveis federal e estadual dispõem dos seus próprios Poderes Judiciários (SOUZA, 2005).



A Constituição é caracterizada pela descentralização das receitas, fortemente alicerçada no mecanismo de transferência de receita, ou seja, mecanismos de cooperação e colaboração, de participação entre os entes federados¹⁵, além de competências comuns referentes às prestações públicas à União, aos Estados e aos Municípios, conforme o artigo 23, da Constituição. (HORTA, 1995, p. 355). As competências comuns previstas no artigo 23 da Constituição refletem no sistema tributário, pois essas devem ser proporcionais, para que cada ente possa atribuir recursos necessários para a consecução de suas finalidades. Cada ente dispõe de recursos próprios para exercerem suas atividades tributárias e contam com os repasses intergovernamentais. Frisa-se, ainda, que os artigos 145 e 162 da Constituição fazem previsão da divisão de competências tributárias dos entes federativos para arrecadar e fiscalizar tributos, assim como indicam as formas de partilha das receitas tributárias arrecadadas - como por exemplo nos Fundos de Participação dos municípios, estados-membros e Distrito Federal, bem como nos Fundos Constitucionais de incentivo ao desenvolvimento regional. (HERMANY; MACHADO, 2021).

Na análise da composição das receitas dos entes federados, são identificados três recursos principais¹⁶, a saber: 1) os recursos relativos a sua própria arrecadação, de acordo

¹⁵ Nesse sentido, a Constituição de 1988 por conta do complexo quadro de entes federativos, enumera em um modelo diferenciado a divisão das competências, com isso os artigos 21 ao 30 da Constituição formam a “coluna vertebral” de sustentação da repartição de competências entre os entes. Desta forma, as competências da União estão divididas em: materiais concorrentes, do artigo 21, e legislativas privativas, do artigo 22; aos estados-membros é conferida a competência residual, conforme o artigo 25, e a competência para criação de municípios, prevista no artigo 18, parágrafo 4°. E aos municípios as competências estão expressas nos artigos 29 e 30. Com relação às áreas das competências legislativas concorrentes para União, estados-membros e Distrito Federal, frisa-se que estão dispostas no artigo 24, já as competências materiais administrativas comuns para União, estados-membros, municípios e Distrito Federal, encontram-se previstas no artigo 23.

¹⁶ O sistema de repartição dos recursos entre a União e os estados-membros, Distrito Federal e municípios, e dos recursos dos estados-membros e seus Municípios são misto, ou seja, podem ser realizados de três formas: primeira, se refere a participação direta dos estados, Distrito Federal e dos municípios na receita tributária federal e estadual, respectivamente, os quais são denominados como impostos de decretação da União e percepção dos estados e Distrito Federal (artigo 157, inciso I) e impostos supervenientes (artigo 157, inciso II c/c artigo 154, inciso I), além dos impostos de decretação da União e percepção dos Municípios (artigo 158, inciso I) e dos impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada (artigos 158, inciso II, 144, incisos III e IV). São os pertencentes aos estados e ao Distrito Federal ou aos municípios nos termos da Constituição, visto que a União e estados arrecadam em nome dos entes para os quais transferem — sendo uma relação de pertencimento. A segunda forma envolve à participação de estados e Distrito Federal no produto de impostos de receita compartilhada (artigo 159, incisos II e III), sendo que esse compartilhamento ocorre por derivação, visto que a União devolve parte do que é arrecadado - tratando-se de uma devolução. A terceira e última forma diz respeito a participação de todos os entes federativos nos fundos constitucionais, também conhecido como participação indireta (artigo 159, inciso I). Dos dois principais produtos da arrecadação dos dois principais impostos de competência da União - Impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), 48% é repartido por cinco fundos, que visa a promoção do equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios, assim a União arrecada e, posteriormente, entrega (HARADA, 2006, p. 71-72).



com as competências tributárias constitucionais de cada ente; 2) as transferências obrigatórias, previstas na Constituição e demais legislações, como o Fundo de Participação de Municípios (FPM) e Fundo de Participação de Estados (FPE); 3) os relativos às transferências voluntárias, no caso da União, são considerados como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente federal a título de cooperação, ajuda ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinado ao Sistema Único de Saúde (HERMANY; MACHADO, 2021).

A divisão do bolo tributário pode gerar conflitos, distorcendo os pressupostos do federalismo cooperativo, pois os Estados e os municípios necessitam de mais recursos para atender às demandas, sendo indispensável que sejam criados instrumentos para o atendimento das demandas, concretizando a autonomia financeira dos entes e um maior equilíbrio. Conseqüentemente, por meio das premissas do Estado Democrático de Direito verifica-se que as transferências intergovernamentais devem ter como escopo a distribuição de forma equânime das receitas tributárias entre os entes federativos.

Ressalta-se que os municípios são os entes que se encontram mais próximos dos cidadãos e são os mais indicados para o reconhecimento e atendimento das necessidades da população local, tendo em vista a possibilidade de gerar maiores condições de participação na elaboração e implantação de políticas públicas, especialmente as de caráter social, promovendo às ações governamentais com mais eficiência. Para tanto, é imprescindível que seja fortalecida a autonomia financeira dos municípios, eis que apesar da descentralização, prevista na Constituição, ter ampliado a participação dos entes locais na repartição do bolo tributário, o desenvolvimento desses fez com que fosse reduzida a “fatia” que caberia para cada um e, conseqüentemente, contribuiu para o aumento da dependência dos recursos financeiros provenientes das outras esferas de governo (HERMANY; MACHADO, 2021).

Apesar do federalismo brasileiro adotar o viés cooperativo, existem diferenças financeiras entre os entes e a autonomia financeira não se efetiva plenamente - especialmente no caso dos estados e municípios. Em tempos de pandemia do Covid-19, a escassez dos recursos tende a aumentar, sendo imperiosa a implantação de uma lei para viabilizar o reequilíbrio das finanças públicas. Nesse contexto, destaca-se a Lei Complementar 173, com vigência até 31 de dezembro de 2021, que fez previsão de uma



série de medidas para a suspensão do pagamento de dívidas, realização de distribuição de recursos para o combate do Covid-19 e mitigação dos seus efeitos financeiros.

A norma em contrapartida impôs restrições para o aumento das despesas públicas, principalmente as voltadas à folha de pagamento. De tal modo, o artigo 8º, inciso I¹⁷, passou a vedar a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, o qual gerou uma série de ações no Supremo Tribunal Federal, quanto a sua constitucionalidade, e de questionamentos juntos aos Tribunais de Contas brasileiros, quanto a (im)possibilidade de concessão de revisão geral anual para aos membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares.

Destaca-se que, inicialmente, a terminologia que gerou divergências interpretativas é o vocábulo “reajuste”, o qual implica aumento na remuneração. No entanto, apesar da expressão “revisão salarial” não estar albergada no texto da Lei Complementar 173, a qual implica em aumento nominal de remuneração, tem gerado uma certa confusão, mesmo não se confundindo com reajuste.

Salienta-se, assim, que a revisão geral anual é concedida de modo geral e irrestrito a todos os servidores, por meio de lei específica, com o mesmo percentual, além de não distinguir os cargos ou funções para sua concessão - princípio da isonomia. Com relação à concessão de revisão salarial, prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição, observa-se que necessita de edição de lei específica, pois se trata de uma norma de eficácia limitada, ou seja, depende de regulamentação para produzir todos os efeitos pretendidos.

Já o reajuste salarial é específico, concedido a determinadas categorias em obediência, como por exemplo, o piso salarial nacional, nível de qualificação, além de outros critérios. Evidencia-se que além do reajuste há, também, as progressões, promoções e cumprimento de bonificações em geral, que podem usufruir da exceção contida no inciso I, do artigo 8º, no caso de existência de lei aprovada e em vigor antes da decretação do período de calamidade pública ocasionado pela pandemia. Assim como é possível o aumento salarial decorrente de sentença judicial transitada em julgado.

¹⁷ 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 do 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. (BRASIL, 2020).



Frisa-se que, as terminologias utilizadas no inciso I, do referido artigo, como “vantagem”, “aumento”, “reajuste” e “adequação da remuneração” não se tratam de um rol taxativo, mas exemplificativo - não exaustivo em si mesmo. Portanto, mesmo que a expressão “revisão geral anual” não esteja de forma expressa prevista dentre as vedações, está albergada pelo comando legal proibitivo, tendo em vista faz parte do rol de “itens” que estão subsumidos nas despesas com pessoal.

A partir de tais divergências, passaram a existir diversos posicionamentos no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo identificados três posicionamentos: 1) que a revisão geral anual estaria abarcada pelas vedações contidas no artigo 8º, inciso I da LC 173/2020, ou seja, estando vedada entre os períodos de 28/05/2020 a 31/12/2021; 2) que considera legal à concessão de revisão geral anual com a escolha de qualquer índice inflacionário; 3) que a revisão geral anual poderia ser concedida aos servidores, sendo limitada ao IPCA, resultante da interpretação extensiva combinada do inc. I com o inc. VIII, ambos do art. 8º da LC 173/2020. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2021a).¹⁸

Diante deste impasse, realizou-se a busca das ações no *website* do STF, no “painel de ações Covid-19”, utilizando a terminologia “art. 8º da LC 173/2020” foram identificadas três ações, as quais foram ajuizadas por partidos políticos Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) - 6450, 6447 e 6525 - no Supremo Tribunal Federal, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, impugnando os artigos 7º e 8º da LC 173/2020. E recentemente o Município de Paranavaí, no Estado do Paraná, ajuizou a Reclamação (Rcl) 48538 no STF, também de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, questionando a interpretação do Tribunal de Contas do Paraná sobre a LC 173/2020, quanto à concessão de revisão geral anual dos servidores públicos municipais.

Assim, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 15 de março de 2021, por unanimidade, seguindo o voto do Relator, julgou constitucionais os dispositivos da Lei Complementar 173/2020, objeto de questionamento nas ADIs 6450, 6447 e 6525, confirmando a validade do artigo 8º, inciso I, que proíbe a concessão de aumento ou reajustes a servidores público até 31/12/2021. Portanto, todas foram julgadas

¹⁸ Destaca-se que a Confederação Nacional de Municípios, adotou no parecer 002/2021, o qual foi reafirmado após o julgamento das ADIs 6450, 6447 e 6525 no parecer 003/2021, o posicionamento de evitar a concessão de reajuste, revisão anual e aumento real de remuneração em razão dos princípios da prevenção e da precaução, exceto nos casos em que a remuneração total estivesse em patamares inferiores ao salário mínimo nacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2021a; 2021b).



improcedentes, conferindo constitucionalidade absoluta, ratificada e referendada para todos os dispositivos questionados nas ações.

As decisões em síntese: fomentaram a união de esforços para o combate e enfrentamento à pandemia, além da busca por um federalismo fiscal responsável e maior garantia de equilíbrio fiscal aos entes, ratificando o entendimento de que a previsão de contenção de gastos com aumento de despesas obrigatórias com pessoal, especialmente no atual contexto de união de esforços no enfrentamento de uma pandemia, converge absolutamente com a Constituição. Além disso, restou demonstrado que as providências e os mandamentos estabelecidos nos artigos 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, os quais visam conceder permissão aos Entes federados – destacando-se os entes locais – para empregarem esforços orçamentários para minimizar os dados e enfrentar a pandemia, impedindo o aumento de despesas.

Além de reafirmar o federalismo cooperativo, em razão de que as capacidades fiscais devem ser executadas de forma conjunta, visa que a implementação de projetos nos diversos níveis de governo ocorra de forma harmônica, dentro de um ambiente federativo saudável, em que os diversos níveis sejam autossuficientes. Portanto, busca-se que os entes tenham capacidade de cumprir suas demandas e competências de forma satisfatória, tanto no aspecto operacional quanto financeiro.

De outro modo, cumpre mencionar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação 48538, em 02 de agosto de 2021, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decidiu que a interpretação do órgão de contas desrespeita frontalmente as decisões nas ADIs 6450 e 6525, pois a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à Constituição de norma já declarada constitucional. Destaca-se que as decisões cassadas versavam sobre a análise do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, interpretando a LC 173/2020, no que tange ao artigo 8º, inciso I, no sentido de que a Lei Complementar 173 não impossibilitaria a concessão de revisão geral anual da remuneração.

Por fim, o Relator ressalta que as reais consequências da orientação do órgão de contas do Paraná ao fixar a correção anual das remunerações dos servidores públicos, podem gerar inúmeras ações em âmbito estadual, e em razão de que a consulta realizada no órgão de contas tem natureza vinculativa aos seus fiscalizados, podem acarretar aplicação de sanções aos gestores que não a observarem. Isso vai de encontro aos



precedentes estabelecidos nas ADIs 6450 e 6525 e, conseqüentemente, prejudicando o equilíbrio fiscal pretendido com a normativa. Logo, a interpretação proferida pela Corte tende a esvaziar completamente o propósito legislativo, a saber: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater e minimizar os danos ocasionados pela pandemia.

Nesse sentido, evidencia-se que o diálogo entre as instituições ainda é insuficiente, o que o torna cada vez mais imprescindível de ser efetivado, visto que o mesmo além de proporcionar maior segurança jurídica nas decisões, tende a evitar que ocorram diversas violações, especialmente no que tange a coisa julgada - violando o que já foi decidido nas ações constitucionais paradigmas. De tal modo, com a interação das instituições por meio do diálogo institucional torna-se possível a observância da temática de forma holística, principalmente no contexto pandêmico, na busca por um ambiente federativo saudável, cooperado e com equilíbrio fiscal. Assim, passa-se a análise de como as Cortes de Contas vêm interpretando a referida matéria, buscando identificar um diálogo institucional mais fortalecido.

4. A REVISÃO GERAL ANUAL NA LEI COMPLEMENTAR 173 A PARTIR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: O NECESSÁRIO DIÁLOGO INSTITUCIONAL DAS CORTES DE CONTAS E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Administração encontra-se dotada de órgãos de fiscalização e controle, para o atendimento do interesse público e para que esse não seja violado, além de punir corretamente aqueles que pratiquem atos corruptivos ou abuso de poder. Também é imprescindível que exista um diálogo institucional efetivo, visto que a fiscalização e o controle tendem a ser potencializados, além de atingir ao interesse público, evitando desvios e malversação da Administração.

Com relação ao controle, Miola (1996) analisa que ele deve ser entendido como um princípio, dogma inerente às atividades do Estado, pois é um princípio administrativo de tutela, material e autotutelar, cujo escopo é o de contrastar, supervisionar e gestar integralmente a Administração. Dessa maneira, é por meio do controle que se busca vigiar, orientar e corrigir - previamente, concomitantemente ou posteriormente -, os atos, atividades e decisões da Administração.¹⁹

¹⁹ Quanto à pertinência dos órgãos administrativos de controle, cabe destacar que, em suma, são três: o controle interno, que é realizado pela Administração sobre suas instituições e órgãos da administração indireta; o controle social, que é diretamente efetuado pela sociedade em razão das atividades do Estado; e



Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas²⁰ é uma instituição pública especializada para auxiliar e orientar o Poder Legislativo no controle externo dos gastos públicos, não estando a ele subordinado (JUSTEN FILHO, 2016). Essa instituição é independente e autônoma, não pertence a nenhum dos Poderes da República e exerce magistratura *sui generis* como um órgão fiscalizador, além de prestar auxílio operacional e em algumas situações específicas, ao Poder Legislativo. Quanto à natureza de orientação da instituição ela é administrativa, por ser um órgão consultivo e orientador da Administração Pública, e tem atribuição implícita, pois ao decidir tende a influenciar e induzir a Administração a adotar práticas que promovam e melhore a gestão pública.

Ademais, as atribuições das Cortes de Contas podem ser divididas em quatro categorias: 1) opinativa e informativa, por meio da emissão de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo e nas respostas às consultas formuladas ao órgão de contas; 2) fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; 3) corretiva, quando estabelece prazo para correção de irregularidades; 4) jurisdicional especial, ao julgar as contas do Chefe do Executivo, conforme previsão do inciso II, do artigo 71, da Constituição (PARDINI, 1997).

Em razão das atribuições dos Tribunais de Contas e do papel desempenhado no controle e fiscalização externa da Administração, após analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal, quanto à concessão de revisão geral anual no Poder Executivo Municipal, a partir da LC 173, buscou-se identificar se vem ocorrendo um diálogo entre as instituições - os 33 Tribunais de Contas brasileiros e o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, foram

o controle externo, exercido por um Poder sobre as ações administrativas de outros Poderes. De tal forma, o controle externo é concedido por meio de delegação constitucional e é exercido pelo Poder Legislativo, pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

²⁰ Desta forma, por meio da ampliação de competências, originadas a partir da Constituição de 1988, os Tribunais de Contas passaram a exercer o papel de auxiliar do Poder Legislativa, na fiscalização financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional dos entes federativos, e das entidades da Administração Pública direta e indireta, relacionadas à legitimidade, à legalidade, à economicidade e a fiscalização da aplicação de subvenções e de renúncia das receitas. As normas que determinam as funções, composição, organização e competências desses Tribunais estão previstas nos artigos 70 ao 75 da Constituição de 1988, as quais fazem parte da Seção IX (da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), do Capítulo I (do Poder Legislativo), do Título IV (da organização dos poderes). E o artigo 33, parágrafo 2º e o artigo 161, parágrafo único da Constituição, estabelecem mais atribuições aos órgãos de contas.



realizados 33 pedidos²¹ de acesso à informação²², no dia 25 de maio de 2021, após a decisão do STF - 15 de março de 2021.

Desta forma, visando analisar pormenorizadamente a pesquisa é importante identificar que: 1) 16 Tribunais de Contas não enfrentaram a matéria²³; 2) 17 Tribunais de Contas enfrentaram a matéria, serão objeto de análise mais detalhada e se subdividem em: 2.1) 12 Tribunais de Contas que enfrentaram a matéria e indicam ser impossível à concessão de revisão geral anual no contexto da LC 173/2020; 2.2) 5 Tribunais de Contas que enfrentaram a matéria e afirmam ser possível à concessão de revisão geral anual no contexto da LC 173/2020.

²¹ Ressalta-se que no pedido de acesso à informação foi indicado o seguinte: “[...] estou realizando junto com meu orientador uma pesquisa referente à possibilidade ou não de concessão de revisão geral anual para os servidores públicos municipais, tendo em vista o disposto no artigo 8º da LC 173. Contudo, estou encontrando dificuldades para localizar o material - pareceres, ofícios, consulta, informativo e/ou estudo – referente à temática. Desse modo, para fins acadêmicos e para finalização de um artigo científico, solicitamos o envio das seguintes informações, além dos links de acessos dos materiais: a) O Tribunal de Contas enfrentou a matéria sobre a possibilidade ou a impossibilidade de concessão de revisão geral anual? b) Se sim, em quais documentos – pareceres, ofícios, consulta, informativo e/ou estudo? Se possível tens como enviar o link? c) Qual o posicionamento do Tribunal de Contas antes do julgamento das ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525? d) Após o julgamento das ADIs houve modificação no entendimento?”

²² **TCU**: protocolo nº 339451; **TC-DF**: sem nº de protocolo; **TCE-AC**: sem nº de protocolo; **TCE-AL**: sem nº de protocolo; **TCE-AM**: protocolo nº 77/2021/DICOL; **TCE-AP**: protocolo nº 2021.0316000268; **TCE-BA**: protocolo nº TCE/004494/2021 E TCE/003997/2021; **TCE-CE**: protocolo nº 202105739; **TCE-ES**: sem nº de protocolo; **TCE-GO**: memorando nº 9/2021 - SERV-PESSOAL; Memorando 34/2021 - OUVID. Protocolo 618; **TCE-MA**: protocolo nº 4165/2021; **TCE-MG**: protocolo nº 5100521INT; **TCE-MT**: Chamado nº 1034/2021, sob Protocolo nº 532770/2021; **TCE-MS**: sem nº de protocolo; **TCE-PA**: protocolo nº 00156/2021; **TCE-PB**: protocolo nº 36131/21; **TCE-PR**: protocolo nº 984/2021; **TCE-PE**: protocolo nº 105/2021; **TCE-PI**: protocolo nº 12702021; **TCE-RJ**: protocolo nº 215025840871; **TCE-RN**: protocolo nº 273/2021; **TCE-RS**: sem nº de protocolo; **TCE-RO**: protocolo nº SICOUV-SIC n. 1805/2021; **TCE-RR**: protocolo nº 02094/2021; **TCE-SC**: protocolo nº 21515; **TCE-SP**: protocolo nº SIC0000001353; **TCE-SE**: protocolo nº 006179/2021; **TCE-TO**: protocolo nº 211.172.974.852; **TCM-BA**: sem nº de protocolo; **TCM-GO**: protocolo nº 6473; **TCM-PA**: protocolo nº 25052021003 e 25032021005; **TCM-SP**: protocolo nº 02508.2021.000877-85; **TCM-RJ**: protocolo nº 11033 (TCMRJ-6644).

²³ **Tribunais de Contas que apenas responderam indicando que não enfrentou a matéria**: TCE-AP; TCE-GO; TCE-PB; TCE-RN; TCE-RR; TCE-SE; TCE-TO; TCE-RJ; TCM-RJ.

Tribunais de Contas que não enfrentaram a matéria e justificaram: TCU - não enfrentou a matéria por não ter competência; **TC-DF**: analisou consulta realizada pela Câmara Legislativa do DF sobre a LC 173/2020, mas a decisão não analisava a concessão de revisão geral anual; **TCE-AC**: a ouvidoria da Corte sinalizou que ainda não tem entendimento formalizado sobre o assunto, mas reforçou que as demandas que chegarem na referida Corte de Contas sobre a temática, serão tratadas com base nas decisões do Supremo Tribunal Federal; **TCE-BA** analisou consulta a LC 173/2020, relacionada a possibilidade de realização de concurso público para suprir cargo em caso de vacância, mas a decisão não analisava a concessão de revisão geral anual; **TCE-PI**: analisou consulta realizada pela Câmara Legislativa sobre a LC 173/2020; **TCM-GO**: analisou consulta realizada pela Câmara Legislativa; **TCM-SP**: não há informação de que algum órgão/ente do município de São Paulo tenha concedido reajuste após o período de pandemia, o que no entendimento da área técnica não seria possível, conforme auditoria realizada no TC/001673/2021, que subsidia a emissão do parecer prévio das contas do Executivo, que ainda será objeto de apreciação pelo Pleno.



No entanto, antes de iniciar a abordagem, é importante frisar que 2 Tribunais de Contas não responderam ao pedido de acesso à informação: 1) Tribunal de Contas do Estado do Alagoas, mas continha informações no seu website; e 2) Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no entanto foi possível obter informações no seu website; Por meio disso, critica-se a postura das referidas Cortes de Contas diante do não fornecimento de respostas aos pedidos de acesso à informação, tendo em vista que se trata de um direito fundamental, bem como possui relação direta com a transparência, boa administração e democracia, sendo preocupante que as instituições responsáveis por realizar o controle externo e avaliar a transparência nos entes, não cumpram com aquilo que fiscalizam e exigem dos seus fiscalizados, tornando-se evidente a necessidade de mudança na postura e readequação desses, pois tendem a inibir o controle social e a participação popular.

Com relação aos Tribunais de Contas dos Estados do Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, bem como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará enfrentaram a matéria e ratificaram a vedação da concessão de qualquer tipo de revisão ou reajuste dos servidores dos Poderes Executivos. Evidencia-se que os entendimentos seguem a determinação do Supremo Tribunal Federal em relação à interpretação do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6447, 6450 e 6525 e Reclamação (Rcl) 48538.

Desse modo, ressalta-se que em recomendação publicada, em 08 de fevereiro de 2021, o Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral de Contas Gustavo Henrique Albuquerque Santos, e o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, representado pelo Presidente, Conselheiro Otávio Lessa de Geraldo Santos, definiram entendimento quanto à impossibilidade de concessão de Revisão Geral Anual de remunerações e subsídios.²⁴

Já o secretário de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Carlos Alberto de Miranda Nascimento, juntamente com o corpo técnico que forma a Secretaria de controle externo do TCE-CE - analista de controle externo Lucas de Sousa

²⁴ O posicionamento do MPC-AL e TCE-AL ocorreu na Recomendação Conjunta TCE/AL e MPC/AL – Covid-19 nº 02/2021, a qual foi enviada a todos os prefeitos alagoanos e presidentes de câmaras municipais para que eles não promovam nenhum tipo de reajuste salarial, até o dia 31 de dezembro de 2021, conforme a Lei Complementar nº 173/2020. E caso exista alguma legislação aprovada no período de vigência da LC 173/2020, o gestor precisa se abster de pagar o valor do reajuste, pois corre o risco de ter as contas do Município reprovadas.



Duarte e gerente de fiscalização de pessoal Elano Lima de Oliveira -, emitiram a Nota Técnica nº 2, em 19 maio de 2021, vedando a revisão geral anual, por estar abrangida pelos termos do inciso I, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020.²⁵

Salienta-se que o plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santos, se manifestou acerca da revisão geral anual no contexto da Lei Complementar nº 173/2020, em duas oportunidades: primeira, no Processo 04627/2020-4 (parecer em consulta 00003/2021-8 – Plenário)²⁶, em 01 de março de 2021, definindo o entendimento quanto à impossibilidade de concessão de Revisão Geral Anual de remunerações e subsídios. A segunda manifestação do TCE-ES ocorreu no dia 11 de maio de 2021, no Processo 451/2021 (Voto do relator - 01854/2021-4 - Plenário), no sentido de que os municípios e estados estão impedidos de conceder a revisão, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020, ou seja, não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021.

Destarte, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão em duas oportunidades no relatório de instrução nº 1361/2021-NUFIS 1 (processo nº 1621/2021), em 04 de maio de 2021, e no processo nº 2455/2021, em 09 de junho de 2021, sobre a impossibilidade de concessão de revisão geral anual, até 31 de dezembro de 2021.²⁷ Verifica-se, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em sessão plenária, no dia 18 de maio de 2021, vedou a concessão de revisão geral anual, na resolução de consulta nº 3/2021-TP.

Ressalta-se que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MP-MS), representado por seu Procurador-Geral de Justiça Alexandre Magno Benites de Lacerda, e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), representado por seu

²⁵ Segundo a referida NT, é proibida sua concessão desde 27/05/2020 - publicação da legislação especial - até o dia 31/12/2021, salvo se decorrente de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à norma.

²⁶ Desta forma, decidiu que durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus instituído pela Lei Complementar (LC) 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da LC 173/2020, sendo nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal.

²⁷ Desse modo, o TCE-MA se posicionou no sentido de ser possível a concessão de revisão da remuneração ou subsídios dos servidores, com vistas a compensar os efeitos da inflação acumulada num período de, no mínimo, doze meses que a antecederem. No entanto, eventual revisão deve ser feita com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o ato de recomposição da perda do valor aquisitivo da moeda somente poderá produzir efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2022, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade, tudo em obediência aos preceitos contidos no art. 8º, caput, e incisos e §3º, da Lei Complementar nº 173/2020.



Presidente Conselheiro Iran Coelho das Neves, em 24 de maio de 2021, emitiram a recomendação aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo devem cumprir fielmente a proibição de concessão de reajuste no período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021.²⁸

Outrossim, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em 20 de março de 2020, recomendou não conceder revisão para nenhuma categoria, nos termos da Recomendação Conjunta TCE/MPCO n° 002/2020. Em 08 de abril de 2020 foi recomendado conceder a revisão ao magistério e agentes comunitários de saúde, conforme a Recomendação Conjunta TCE/MPCO n° 004/2020. E em 01 de julho de 2020, no Acórdão N° 478/2020 - Consulta TCE-PE N° 20100069-6, o TCE interpretou que a exceção prevista na Recomendação Conjunta TCE/MPCO n° 04/2020 restringe-se à implantação do piso salarial nacional no vencimento inicial das carreiras do Magistério Público da Educação Básica, em conformidade com o que dispõe a Lei Federal n° 11.738/2008.²⁹

Além disso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, entendeu pela impossibilidade da revisão em face da decisão do STF, ou seja, foi publicada, em 22 de abril de 2021, decisão que definiu entendimento quanto à impossibilidade de concessão de revisão geral anual de remunerações e subsídios, sendo a referida decisão posterior ao julgamento das ADIs no STF. E no dia 30 de abril de 2021 o Tribunal enviou Ofício Circular DCF n° 13/2021, emitido pelo Diretor de Controle e Fiscalização, Everaldo Raninchesk, concedendo repercussão geral à decisão no Processo 009626-0200/21-7.³⁰

Frisa-se que apesar do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia ao responder pedido de acesso à informação - protocolo n° SICOUV-SIC n. 1805/2021 - informou que não havia enfrentado a matéria. No entanto, em busca realizada, verifica-se que foi emitida

²⁸ Além disso, caso os Poderes aprovelem leis contrárias a essa proibição, devem corrigir a situação e interromper o pagamento desses valores, pois do contrário podem, a critério da respectiva autoridade no exercício da atribuição, ensejar medidas administrativas e judiciais cabíveis.

²⁹ Evidencia-se que a exceção não abarca casos de vinculação entre as posições de carreira e o vencimento inicial, ainda que prevista nos respectivos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Magistério, contemplados em Lei Municipal de cada ente. Encaminhe-se cópia do inteiro teor da presente decisão ao consulente.

³⁰ Assim, foi informado que em atendimento à alínea “c” da Decisão n° TP-0094/2021, comunica-se a decisão proferida no bojo do Processo de Contas Especiais n° 9626-0200/21-7, na qual o Tribunal Pleno manifestou entendimento no sentido de que a concessão de revisão geral anual aos servidores públicos encontra-se obstada pela norma extraída do inciso I do artigo 8° da Lei Complementar Federal n° 173, de 27 de maio de 2020. Destaca-se que a decisão e o ofício circular confirmam a mudança de entendimento do TCE-RS em razão das decisões proferidas em sede de ADI no STF, tendo em vista que anteriormente a Corte gaúcha vinha sinalizando pela possibilidade de concessão de revisão geral anual, a partir de análise do artigo 8°, inciso I, da LC 173/2020.



a Recomendação Conjunta N. 001/2020/MPCRO/TCERO, na qual é recomendado aos Presidentes de Câmaras e Prefeitos que seja observado o artigo 8º, inciso I da Lei Complementar 173/2020 e o Parecer Prévio n. PPL-TC 00020/20 (Processo n. 01871/2020), para se absterem de aprovar ou propor projetos de leis visando a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de vencimentos ou subsídios.

Já o Tribunal de Contas de Santa Catarina oficiou no dia 01 de julho de 2021 todos os órgãos públicos estaduais e municipais sobre o entendimento a respeito da vedação de Revisão Geral Anual, no sentido de entender dois pontos: primeiro, com relação à vedação absoluta de reajuste ou revisão dos agentes públicos (políticos); e segundo, sobre a questão enfrentada aos que receberam os valores de reajustes e revisão até o dia 30 de junho com leis contrárias à LC 173/2020. Dessa maneira, ficou decidido que os valores não precisam ser devolvidos em razão da natureza alimentícia da verba, conforme jurisprudência, e os reajustes devem ser suspensos.³¹

Destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se manifestou em duas oportunidades quanto à vedação de revisão geral anual no contexto da Lei Complementar nº 173/2020. Nesse sentido, primeiramente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, representado pelo presidente Geraldo Francisco Pinheiro Franco, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, representado pelo Presidente Edgard Camargo Rodrigues, e o Ministério Público do Estado de São Paulo, representado pelo Procurador-Geral de Justiça Mário Luiz Sarrubbo, editaram o Ato Normativo nº 01/2021 JT/CE/MP, de

³¹ O TCE-SC se manifestou em duas oportunidades sobre a concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos até 31 de dezembro deste ano, estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, incluindo a revisão geral anual. Esse é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) que foi reiterado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC), em resposta às consultas formuladas pela prefeitura de Massaranduba, com base no voto do relator José Nei Alberton Ascari no processo (@CON 21/00249171) e pela Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), e com base no voto do relator Wilson Rogério Wan-Dall no processo (@CON 21/00195659). A outra manifestação do TCE-SC sobre a revisão geral anual ocorreu no processo 21/00195659, no dia 21 de junho de 2021, com base no voto do Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, o Pleno deliberou, por unanimidade eventualmente revisão geral anual concedida a servidores públicos do Estado e de municípios catarinenses durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, deverá ser tornada sem efeito, a partir da publicação da decisão, retornando a remuneração dos servidores ao valor anteriormente vigente. A exceção fica por conta dos casos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.



3 de junho de 2020, o qual dispõe sobre as limitações de gastos com pessoal, vedando à concessão de revisão geral anual.³²

Além disso, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), editou duas Resoluções quanto a impossibilidade de revisão geral anual a partir do disposto no inc. I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Assim, na Resolução 15.626/2021, em sessão plenária no dia 03 de março de 2021, no processo nº 202100123-00, com relatoria da Conselheira Mara Lúcia que tem como base o Parecer Jurídico n.º 021/2021-DIJUR/TCMPA, a Corte se manifestou aderindo, como regra ordinária, à legalidade, constitucionalidade e aplicabilidade plena das regras fixadas na Lei Complementar n.º 173/2020. E a segunda decisão ocorreu na Resolução 15.732/2021, em sessão plenária do processo nº 202103146-00, no dia 16 de junho de 2021, de relatoria da Conselheira Mara Lúcia, no sentido de que as vedações constantes dos incisos I e VI, do art. 8º, da LC nº 173/2020, não alcançam a obrigatoriedade de preservação do valor remuneratório mínimo, aos servidores públicos, bem como ressalta os pareceres exarados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Portanto, por meio dessas decisões que vedam à concessão de revisão geral anual, identifica-se que dois Tribunais de Contas estaduais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina modificaram o entendimento após as decisões do STF nas ADIs, no sentido de vedar a revisão geral anual dos servidores públicos no contexto da LC 173/2020, demonstrando que as decisões convergem e estão em harmonia. No entanto, cabe mencionar que os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Minas Gerais, Pará e Paraná, além do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia enfrentaram a matéria e indicam ser possível a concessão de revisão geral anual nos termos da LC 173/2020.

Desta forma, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, considerando a manifestação da Diretoria da Consultoria Técnica, através da informação nº 73/2021/CONSULTEC, e o Despacho nº 3585/2021/Gabinete da Presidência, informa que é favorável à concessão de revisão geral anual para os seus servidores (data-base

³² Além disso, em um segundo momento, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou a consolidação em parecer de diversos processos de consultas - realizadas por prefeitos, presidentes de câmaras, pelo Tribunal de Justiça Militar e pelo Instituto de Previdência Municipal de Limeira. O relator Conselheiro Renato Martins Costa, em sessão plenária, reafirmou o entendimento de que é vedada a concessão de revisão geral anual, sendo o posicionamento consolidado no Parecer de 09/12/2020, referente ao Processo nº 16054.989.20-7 (Consulta).



06/2018-05/2019 / 06/2019-05/2020 / 06/2020-05/2021), nos termos do Projeto de Lei Ordinária nº 323/2021, apresentado em 25 de junho de 2021, justificando que às datases seriam anteriores ao julgamento das ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, e que supostamente não estaria em discordância do art. 8º da LC 173/2020.³³

Ademais, o Tribunal pleno da Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, em consulta formulada pelo Chefe do Legislativo do Município de São Joaquim de Bicas, se manifestou afirmando, ser possível à concessão de revisão geral anual dos servidores públicos, no processo nº 1095502, em 16 de dezembro de 2020. Portanto, indicou que observada a limitação disposta no art. 8º, inciso VIII, da LC 173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada no art. 37, inciso X da CR/88, não se tratando, de aumento real, somando-se ao fato de a revisão não estar abarcada pelas vedações instituídas pela LC n. 173/2020.

Já o Tribunal de Contas do Estado do Pará, emitiu o parecer nº 165/2020-PROJUR (demanda 00578/2020 e 00704/2020; expediente 2020/418181-0), em 20 de julho de 2020, respondendo a demanda formulada pela Secretaria de Gestão de Pessoas, do referido órgão, quanto aos reflexos da LC 173/2020 na política de remuneração e progressão dos servidores. De tal modo, indicou que seria possível a concessão de revisão geral anual, para os servidores da Corte de Contas, em razão da existência de norma anterior à LC 173. Ainda, mencionou que a vedação do aumento, reajuste ou adequação de vencimentos nada teria a ver com a revisão geral anual, prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição, ou seja, por ser decorrente de norma constitucional não estaria vedada e permaneceria obrigatória à concessão.

O Tribunal pleno da Corte de Contas do Estado do Paraná, nos acórdãos proferidos nas consultas de julgamento nº 447230/20 (consulta formulada pelo município de Campo Bonito) e nº 96972/21 (consulta formulada pelo município de Paranavaí), confirmou a possibilidade de concessão de revisão geral anual, tendo em vista que o 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”, ou seja, o referido dispositivo não pretende vetar a recomposição inflacionária, mas, na verdade, busca obstar eventual aumento real concedido aos

³³ Além disso, o Ministério Público Estadual do Amazonas, apresentou o projeto de Lei Ordinária nº 197 de 2021, para alterar disposições da Lei Ordinária n.º 3.147, de 06 de julho de 2007, pretendendo estabelecer a revisão geral anual de vencimentos dos servidores administrativos do Ministério Público do Estado do Amazonas e dá outras providências.



servidores.³⁴ Por fim, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, respondeu diversas consultas em 2020 (processo nº 099994e20 - parecer 01051-20; processo nº 10048e20 - parecer 01068-20), no sentido de que a revisão geral anual assegurada constitucionalmente para os subsídios dos Agentes Políticos e para a remuneração dos servidores públicos poderia ser concedida.³⁵

Portanto, com relação a análise das decisões que julgam ser possível a revisão geral anual, a partir da interpretação do artigo 8º, inciso I, da LC 173/2020, nota-se que as Cortes de Contas - TCE-MG, TCE-PA e TCM-BA - não proferiram decisões recentes que modifiquem esses entendimentos, bem como os órgãos de contas do Amazonas e do Paraná emitiram decisões recentes reiterando o posicionamento, o qual vai de encontro com as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Diante disso, verifica-se que além de não concretizar o diálogo entre as instituições, as Cortes de Contas estão descumprindo decisão judicial e colocando em risco a segurança jurídica, pois realizaram interpretações peculiar conforme à Constituição de norma já declarada constitucional, podendo gerar inúmeras ações em âmbito estadual ou acarretar aplicação de sanções aos gestores que não as observarem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentou-se como objetivo geral o de analisar de que forma o Supremo Tribunal Federal e as Cortes de Contas estão enfrentando a concessão de revisão geral anual. Assim, questionou-se: se seria possível afirmar que existe um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Contas com relação à concessão de revisão geral anual. Desse modo, no primeiro tópico da estudou-se a força normativa da Constituição de Konrad Hesse no federalismo e a teoria dos diálogos institucionais.

Portanto, verificou-se a importância dos diálogos entre as instituições, visando a ocorrência de debates qualificados e coerentes, para solucionar polêmicas acerca de direitos que possivelmente poderiam ser solucionadas em conjunto, evitando a

³⁴ Destaca-se que as consultas foram cassadas pelo Supremo Tribunal Federal, na Rcl 48.538.

³⁵ por se tratar de ano eleitoral e em decorrência da decretação do estado de calamidade pública o Gestor também deveria observar o comando inserido no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 e no art.8º, inciso VIII, da LC nº 173/2020. Assim, à luz do recente entendimento firmado pelo STF, no julgamento do RE 565.089/SP, seria possível a utilização na revisão geral anual dos subsídios dos Agentes Políticos de índices inferiores à inflação.



judicialização de determinadas demandas, para se garantir a força normativa da Constituição. Destarte, evidenciou-se que quando ocorre a interação das instituições por meio do diálogo institucional torna-se possível a observância da temática de forma holística, iluminando "pontos cegos" das instituições.

Em um segundo momento, analisou-se o federalismo fiscal brasileiro em tempos de pandemia, a partir da Lei Complementar 173 e interpretação da concessão de revisão geral anual em decisões do Supremo Tribunal Federal. Destacou-se que em maio de 2020, em razão da pandemia do Covid-19, foi publicada a Lei Complementar 173, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que instituiu um regime fiscal provisório para atender e minimizar os danos decorrentes da pandemia ocasionada pelo coronavírus – promovendo um direito administrativo pandêmico. Ademais, salientou-se a norma fez previsão de uma série de medidas voltadas para a suspensão do pagamento de dívidas, realização de distribuição de recursos para o combate do Covid-19 e mitigação dos seus efeitos financeiros.

De forma que o artigo 8º, inciso I, passou a vedar a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, o qual gerou uma série de ações no Supremo Tribunal Federal, quanto a sua constitucionalidade, e de questionamentos juntos aos Tribunais de Contas brasileiros, quanto a (im)possibilidade de concessão de revisão geral anual para aos membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos civis e militares.

Diante desse impasse, realizou-se a busca das ações no *website* do STF, no “painel de ações Covid-19”, utilizando a terminologia “art. 8º da LC 173/2020”, oportunidade em que foram identificadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) - 6450, 6447 e 6525 - no Supremo Tribunal Federal, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, impugnando os artigos 7º e 8º da LC 173/2020, bem como uma Reclamação (Rcl) 48538, também de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, questionando a interpretação do Tribunal de Contas do Paraná sobre a LC 173/2020, quanto à concessão de revisão geral anual dos servidores públicos municipais.

Verificou-se, assim, que as ADIs julgaram constitucionais os dispositivos da Lei Complementar 173/2020 constitucionais os dispositivos da Lei Complementar 173/2020, confirmando a validade do artigo 8º, inciso I, que proíbe à concessão de aumento ou reajustes a servidores público até 31/12/2021. Já a Rcl decidiu que a interpretação do órgão



de contas desrespeita frontalmente as decisões nas ADIs 6450 e 6525, pois a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à Constituição de norma já declarada constitucional.

Por fim, em um terceiro momento, averiguou-se o entendimento sobre a revisão geral anual na Lei Complementar 173, a partir dos Tribunais de Contas brasileiros e o necessário diálogo institucional das cortes de contas e do Supremo Tribunal Federal. Desse modo, inicialmente abordou-se a importância do controle e da fiscalização da Administração Pública, assim posteriormente buscou-se identificar se vem ocorrendo um diálogo entre as instituições - os 33 Tribunais de Contas brasileiros e o Supremo Tribunal Federal, sendo que para tanto foram realizados 33 pedidos de acesso à informação.

Nesta senda, 2 Cortes de Contas não responderam o pedido de acesso à informação, mas foram obtidas informações via *website*. Dessa maneira, rechaçasse a postura dessas instituições, pois se trata de um direito fundamental, que possui relação direta com a transparência, boa administração e democracia, sendo preocupante que as instituições responsáveis por realizar o controle externo e avaliar a transparência nos entes, não cumpram com aquilo que fiscalizam e exigem dos seus fiscalizados, tornando-se evidente a necessidade de mudança na postura e readequação desses, eis que tendem a inibir o controle social e a participação popular.

Além disso, analisou-se que 16 Tribunais de Contas não enfrentaram a matéria e outros 17 Tribunais de Contas enfrentaram a matéria, sendo que, desses últimos, 12 deles indicaram ser impossível à concessão de revisão geral anual no contexto da LC 173/2020, e apenas 5 afirmaram ser possível à concessão de revisão geral anual no contexto da LC 173/2020.

Salienta-se que os 16 órgãos de contas que não enfrentaram a matéria, em suas respostas, sinalizaram que tendem a seguir as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria. Já as 12 Cortes de Conta que decidiram pela impossibilidade/vedação à concessão de revisão geral anual, convergem com o entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal. Ainda, é importante observar que apenas dois Tribunais de Contas estaduais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina modificaram o entendimento, no sentido de passar a vedar a revisão geral anual dos servidores públicos no contexto da LC 173/2020, visto que anterior às decisões do Supremo vinham concedendo tal concessão.



No entanto, torna-se temerário a situação em que 5 Tribunais de Contas vêm concedendo a revisão geral anual, geralmente por entender que no julgamento do Supremo a temática “revisão geral anual” não foi enfrentada, por interpretarem que não podem ser confundidos os institutos de “reajuste” e “revisão”, pois o inciso I do art. 8º da LC 173/20 não pretende vetar a recomposição inflacionária, mas busca obstar eventual aumento real concedido aos servidores. Contudo, tais argumentos se desfazem, pois a decisão na Rcl 48538 é clara e reforça a vedação de concessão de revisão geral anual.

Mais alarmante é a situação do TCE-PA e do TCM-BA, pois estes orientam seus fiscalizados no sentido de ser possível a concessão de revisão geral anual, com base no inciso, I, artigo 8º da LC 173/2021, divergindo do Supremo, todavia, os respectivos Estados possuem o TCM-PA e o TCE-BA e, assim, nota-se que esses últimos emitem orientação diversa, no sentido de vedar a concessão de revisão geral anual, com base no mesmo dispositivo, e convergindo com o Supremo.

Situação peculiar também ocorre no TCE-AM, o qual, mesmo após as decisões em sede de ADI no Supremo, decidiu de forma favorável à concessão de revisão geral anual para os seus servidores, nos termos do Projeto de Lei Ordinária nº 323/2021, apresentado em 25 de junho de 2021, justificando que às datas-bases seriam anteriores ao julgamento das ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, e que supostamente não estaria em discordância do art. 8º da LC 173/2020.

Além disso, tendo em vista que a supremacia da Constituição é o fator inicial para a fiscalização da constitucionalidade, as normas precisam obedecer ao disposto na Constituição, a qual impõe diretrizes específicas para o Estado, apontando o vetor - sentido - de suas ações e sua interação com a sociedade. Portanto, como evidenciado, a Constituição opera força normativa e vincula os Poderes Públicos, ou seja, possui caráter imperativo e seus comandos podem ser protegidos em juízo quando não forem cumpridos - sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição.

Desse modo, é temerário que algumas Cortes de Contas continuem emitindo pareceres e orientações no sentido diverso daquilo que já foi interpretado em cinco ações no Supremo Tribunal Federal, isto é, que há vedação para a concessão de revisão geral anual, no contexto do inciso I, do artigo, 8º, da Lei Complementar 173. Em razão de que além de estar violando decisão judicial, estar-se-ia usurpando a competência do Supremo



Tribunal Federal, como intérprete e legitimado para declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma norma - controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse sentido, confirma-se em parte a hipótese da pesquisa, pois o diálogo entre as instituições ainda é insuficiente e precisa ser fortalecido, visando maior segurança jurídica nas decisões, para evitar que ocorram diversas violações e divergências, especialmente no que tange a coisa julgada - violando o que já foi decidido nas ações constitucionais paradigmas. De tal modo, com a interação das instituições por meio do diálogo institucional torna-se possível a observância da temática de forma holística, principalmente no contexto pandêmico, na busca por um ambiente federativo saudável, cooperado e com equilíbrio fiscal.



REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 173**, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Painel de ações Covid-19**, de 27 de maio de 2021. Disponível em: <<https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&she-et=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall>>. Acesso em: 27 maio 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. 6. reimp. Coimbra: Almedina, 2006.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

CLÉVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Parecer 002/2021**, de 11 de fevereiro de 2021a. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/LC-173-2020-revisao-e-reajuste-de-salario_certezas-e-indefinicoes.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Parecer 003/2021**, de 12 de abril de 2021b. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Parecer_n.03.2021_LC-173-e-o-STF.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.



FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. A (re)distribuição do ISS nas operações de cartões de crédito e débito como estratégia para o federalismo cooperativo e autonomia municipal. **Revista Direito Sociais e Políticas Públicas - UNIFAFIBE**, v. 9, n. 1, p. 568-610, 2021.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Conceito e peculiaridade da Constituição. Tradução: Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such A Bad Thing After All). **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, 1997.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HÜBNER, Conrado Mendes. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. v.48. n.192. p. 125-136, out./dez., 2011.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional**: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003.



MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Democracia e diálogo institucional**: a relação entre os poderes no controle das omissões legislativas. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014, p. 114-115.

MIOLO, César. Tribunais de Contas: controle para a cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 14. n. 25, p. 204, jan/jun., 1996.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de contas da União**: órgão de destaque constitucional. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997. (Tese de doutoramento em Direito).

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, vedação de retrocesso e diálogo interinstitucional no controle de políticas públicas. In: PINTO, Élide Graziane; et. al. **Políticas públicas e controle**: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Dialogical constitutionalism manifestations in the Brazilian judicial review. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 59-89, set./dez. 2014.

RECEBIDO EM 26/04/2025
APROVADO EM XX/XX/XXXX
RECEIVED IN 26/04/2025
APPROVED IN XX/XX/XXXX