Tribunal de Contas do Estado do Pará

ACÓRDÃO N.º 60.311

(Processo nº 2019/50342-2)

Assunto: Representação, com pedido de liminar, formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, contra a promulgação da Lei n.º 8.802, de 21 de dezembro de 2018, pelo Estado do Pará, a qual dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores civis e militares, ativos e inativos, da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas do Poder Executivo do Estado do Pará, com efeitos financeiros retroativos a 1º de abril de 2018, alegando que a referida lei estaria em desacordo com o art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Relatora: Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

EMENTA:

REPRESENTAÇÃO. REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO (ART, 21, PARÁGRAFO ÚNICO, LRF). ATO DE REVISÃO GERAL ANUAL (ART. 37, X). IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS (ART. 37, XV, CF/88). INICIATIVA PRIVATIVA EM CADA CASO. REVISÃO PARA A GENERALIDADE DOS SERVIDORES DE UM PODER OU ÓRGÃO. POSSIBILIDADE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA REVISÃO (ART. 169, §1º, I E II, CF/88 C/C ART. 16, I, LEF).

1. Caracteriza revisão geral anual (art. 37, X, CF/88) o ato que se propõe a recompor o poder aquisitivo das remunerações e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo, protegendo-os dos efeitos da inflação sobre a economia, enquanto consequência lógica do princípio da irredutibilidade dos subsídios e vencimentos (art. 37, XV, CF/88).

2. O art. 37 da Constituição Federal exige a observância da "iniciativa privativa em cada caso", de forma que a competência para proposta de revisão deve ser dada a efeito pelo chefe do poder ou órgão respectivo, sob risco de violação do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88).

3. O objeto da vedação proposta no art. 21, parágrafo único, da LRF não alcança a revisão anual, pois traduz mera recomposição da remuneração resultante de comando constitucional explícito, constituindo exceção ao cumprimento do limite de despesa com pessoal.

4. A finalidade do art. 21 da LEF é evitar o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e a consequente afetação dos orçamentos futuros. Possui, assim, manifesto caráter de moralidade pública, no sentido de assegurar o manejo correto dos bens públicos e promover uma política de Estado, não de governo, impedindo o comprometimento orçamentário da gestão sucessora, e não alcança a revisão anual.

5. A vedação temporal de 180 dias anteriores ao término do mandato do titular do poder ou órgão para aumento da despesa com pessoal atinge somente o ato de expedição pelo respectivo titular, e não o aumento da despesa em si.
6. Preenchidos os requisitos para expedição de ato de revisão geral (art. 169, §1º, I e II, da CF/88 e art. 16, II, da LEF) e não havendo vícios que o maculem, não há óbice à sua validade.

Relatório da Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES:
Processo n.º 2019/50342-2.

Versam os autos sobre Representação (fls. 01/13, vol. 1/7) oferecida pelo Ministério Público de Contas do Estado do Pará em face do Estado do Pará, em que se discute a legalidade da Lei n.º 8.802, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores civis e militares, ativos e inativos, da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas do Poder Executivo do Estado do Pará, com efeitos financeiros retroativos a 1º de abril de 2018.

Afirmou o MPC-PA, em síntese, que a referida lei está em desacordo do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000) e requereu, em caráter liminar, a sustação da execução de qualquer ato administrativo que importe na aplicação dos aumentos do funcionalismo público prevista na referida lei, além da realização de inspeção nos moldes do art. 82 do Regimento Interno e posterior confirmação da liminar, com aplicação das multas cabíveis.

A Procuradoria deste Tribunal de Contas (fls. 45/46, vol. 1/7) opinou pelo acolhimento da Representação, o que foi acatado pelo Presidente em exercício deste TCE-PA, em decisão às fls. 47 (vol. 1/7).

Os autos foram então distribuídos ao Conselheiro Substituto Julival Rocha, o qual declinou sua competência (fls. 49 v., vol. 1/7), sendo redistribuídos ao Relator das Contas do Governo do Estado para o exercício de 2018, Conselheiro Odilon Teixeira (fls. 50, vol. 1/7).

Em seguida, foi encaminhado Ofício n.º 00653/2019/SEGER-TCE à Secretaria de Estado de Administração – SEAD para manifestação acerca das supostas irregularidades apresentadas na presente Representação, no prazo de 15 dias (fl. 52, vol. 1/7).

Em resposta, a SEAD apresentou os esclarecimentos requeridos e encaminhou cópias dos documentos relativos aos procedimentos adotados para produção da Lei n.º 8.802/2018.

Em decisão às fls. 74/75 (vol. 1/7), foi indeferida a medida cautelar suscitada, remetendo-se os autos ao MPC/PA para conhecimento, o qual protocolou pedido de diligências (fls. 78/80), para solicitação:

a) à SEAD, para esclarecimento acerca da data de envio dos projetos de lei de reajuste linear nos anos anteriores, especialmente os que culminaram nas leis 8.200/15, 8.033/14, 7.726/13, 7.644/12 e 7.546/11;
b) à Casa Civil, para trazer aos autos cópia do procedimento de sanção, promulgação e publicação da Lei 8.802/18, esclarecendo especialmente as razões do atraso em sua publicação; e
c) à ALEPA, para juntada de cópia do procedimento legislativo que culminou na aprovação da Lei 8.802/18.

Deferidas as diligências supracitadas (fls. 83, vol. 1/7), a SEAD apresentou resposta às fls. 87/89 (vol. 1/7); a Procuradoria Geral do Estado do Pará, às fls. 90/91 v. (vol. 1/7), e anexos às fls. 92 (vol. 1/7) à 218 (vol. 6/7), e a ALEPA, às fls. 219 (vol. 6/7), contendo documentos de fls. 220 (vol. 6/7) à 268 (vol. 7/7).

Ato contínuo, a 2ª Controladoria de Contas de Gestão (fls. 292/338) emitiu Relatório Técnico conclusivo opinando pela improcedência da Representação em razão de:

a) o então Governador do Estado ter realizado ato característico de revisão geral anual (art. 37, X, CRFB/88), não estando sujeito à vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF;
b) o encaminhamento da proposta de lei de revisão geral anual da remuneração dos servidores do Executivo do Estado do Pará ter-se dado antes dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, afastando, de todo modo, a conduta vedada pelo parágrafo único do art. 21, da LRF; e
c) não ter sido extrapolado o limite de gastos com pessoal no exercício de 2018, de acordo com os dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal, devidamente contextualizados com o entendimento do TCE/PA na Resolução n.º 16.679/2003.

Ao motivar suas conclusões, afirma o órgão técnico que o ato de revisão geral anual não se confunde com o aumento ou reajuste dos vencimentos dos servidores, dado que o primeiro tem a finalidade de garantir a manutenção do valor real da remuneração com base na inflação, com fundamento no art. 37, XV, da CF/88, enquanto que o segundo, propõe o acréscimo real da remuneração.

A 2ª CCG ressaltou que o art. 37, X, da CF/88 define a iniciativa privativa para revisão geral anual a depender do ente competente em cada caso, de forma que, afirmar que o chefe do Executivo é o único legitimado para propor tal revisão, abrangendo o universo integral dos servidores do ente federativo, constitui invasão da competência dos outros poderes.

Argumenta, ainda, a seção técnica que o art. 37, X, da CF/88 também assegura a imperatividade da revisão geral anual, comando constitucional, não sendo mera faculdade do chefe do poder ou órgão. Por essa razão, o referido ato também não está sujeito à regra dos 180 dias contida no art. 21 da LRF, por se tratar de direito constitucionalmente assegurado.

Ressalta a 2ª CCG que foram atendidos os requisitos contidos no art. 169, §1º, I e II, da CF/88 e art. 16, II, da LRF, havendo: a) prévia dotação orçamentária suficiente; b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias; e c) declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto ao marco referencial a que reporta o parágrafo único do art. 21 da LRF, salientou que deve ser considerado o ato de encaminhamento da proposta de lei, e não o aumento da despesa em si, de forma que, no caso, o ato obedeceu à restrição de 180 dias prevista na LRF.

A 2ª Controladoria citou, ainda, farta doutrina e jurisprudência embasando suas conclusões.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, na condição de *custos legis*, manifestou-se pela procedência da Representação e, por conseguinte, pela expedição de recomendação ao Chefe do Poder Executivo Estadual para que edite Projeto de Revisão Geral Anual único para todos os servidores estaduais e obedeça ao prazo estabelecido no art. 21, §1º, da LRF para encaminhar o projeto de revisão anual com antecedência suficiente para análise pelo Parlamento, além da aplicação de multa.

Em seguida, em razão da ascensão do Relator originário à Presidência desta Corte de Contas, os autos foram redistribuídos a esta Relatora, por sorteio.

É o relatório.

VOTO:

Discute-se nos autos da presente Representação a legalidade, em face do art. 21 da LRF, da Lei Estadual n.º 8.802/2018, a qual dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos

servidores civis e militares, ativos e inativos, da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas do Poder Executivo do Estado do Pará, com efeitos financeiros retroativos a 1º de abril de 2018, cujo inteiro teor transcrevo:

> L E I N° 8.802, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018
>
> DISPÕE SOBRE O REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES CIVIS E MILITARES, ATIVOS E INATIVOS, INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARÁ.
>
> A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:
>
> Art. 1º Fica reajustado o vencimento-base dos servidores civis e militares, ativos e inativos, integrantes da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Poder Executivo Estadual, no percentual de 3% (três por cento), conforme as Tabelas Anexas à presente Lei.
>
> Art. 2º Ficam também reajustados o vencimento-base dos cargos em comissão do Grupo GEP-DAS e o valor das funções gratificadas, no âmbito da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas, bem como os valores das gratificações de que tratam os arts. 1º e 3º, § 1º, da Lei nº 6.830, de 13 de fevereiro de 2006; os arts. 12 e 12-B, da Lei nº 6.563, de 1º de agosto de 2003; o art. 53 da Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011; o art. 29 da Lei nº 7.594, de 28 de dezembro de 2011; o art. 10-A da Lei nº 6.813, de 25 de janeiro de 2006, e; o art. 1º da Lei nº 7.794, de 14 de janeiro de 2014, no mesmo índice de reajuste de que trata o art. 1º da presente Lei.
>
> Art. 3º Os valores da gratificação de plantão, prevista no § 4º do art. 61 da Lei Complementar nº 022, de 24 de janeiro de 1994, para os cargos de Delegado de Polícia e demais cargos da carreira policial civil, assim como os valores das gratificações de plantão e sobreaviso, de que trata o art. 1º da Lei nº 6.106, de 14 de janeiro de 1998, passam a ser os descritos nas Tabelas integrantes do Anexo desta Lei.
>
> Art. 4º As disposições desta Lei aplicam-se aos inativos e pensionistas, conforme as regras e forma de cálculo dos benefícios previdenciários abrangidos pela paridade.
>
> Art. 5º As despesas decorrentes da implementação desta Lei correrão à conta de recursos do Tesouro Estadual, previstos no Orçamento Geral do Estado de 2018, conforme o disposto na Lei nº 8.587, de 28 de dezembro de 2017.
>
> Art. 6º O Anexo III da Lei nº 7.594, de 2011, passa a vigorar com os valores constantes nas Tabelas Anexas à presente Lei.
>
> Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos financeiros retroagindo a partir de 1º de abril de 2018.

A controvérsia ora sob análise se resume, simplificadamente, à caraterização da Lei nº 8.802/2018 como mero reajuste ou como ato de revisão geral e, sendo esse o caso, se tal ato é alcançado pela restrição temporal e orçamentária do parágrafo único do art. 21 da LRF.

O reajuste de remunerações constitui acréscimo efetivo sobre a retribuição pecuniária dos servidores, gerado por aumento ou concessão de outras vantagens. Representa, assim, um aumento real, e não mera atualização, tornando a remuneração mais adequada à realidade do mercado de trabalho ou das responsabilidades e atribuições do cargo a que se refere.

A revisão geral anual, por outro lado, é uma garantia prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal, cuja finalidade é a recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo, protegendo-os dos efeitos da inflação sobre a economia. É consequência lógica do princípio da irredutibilidade dos subsídios e vencimentos (art. 37, XV, CF/88), visto objetivar a manutenção real ou concreta da contraprestação pecuniária recebida pelos servidores públicos diante do aumento natural do custo de vida.

Consta do mandamento contido no art. 37, X, da CF/88:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> **X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**; (grifo nosso).

Não é, pois, mera faculdade da Administração Pública. A redação do inciso X, do art. 37 *assegura* a realização da revisão geral, constituindo direito dos servidores públicos – que não poderão ter seus rendimentos reduzidos, mesmo que pelo efeito prático da inflação – e obrigação incontornável do chefe do poder ou órgão, a ser efetivada anualmente, na mesma data e sem distinção de índices, salvo para equalizar índices distintos concedidos anteriormente e igualar a situação das categorias funcionais.

A essa corrente se filia Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual fornece oportuno esclarecimento ao caso ora sob análise:

> Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em casa esfera do governo). A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos[1].

In casu, a Lei 8.802/2018 reajustou em 3% (três por cento) o vencimento-base dos servidores no âmbito do Poder Executivo Estadual, enquanto que a inflação acumulada para o período, compreendido entre abril de 2017 e abril de 2018, foi de 2,68%. Dito isso, ainda que o texto da lei utilize a expressão "reajuste", observa-se que, em verdade, a diferença de valores caracteriza mero arredondamento, como pontuou a unidade técnica, não desconstituindo seu caráter de revisão geral, pois objetiva atualizar a remuneração dos servidores públicos de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda.

Ademais, a 2ª Controladoria informou que o último reajuste concedido pelo executivo estadual se deu em 2015, o que implica na defasagem da remuneração dos servidores, na ordem de 16,14%, em referência ao período de abril/2015 a março/2018 (fl. 306). Este esclarecimento ratifica a ocorrência de mera revisão geral constante da lei impugnada.

O Ministério Público de Contas, dentre outros pontos, contesta a titularidade da iniciativa para proposta de revisão geral, sustentando a competência privativa do chefe do Poder Executivo estadual para propor a lei de revisão, que deverá abranger a totalidade dos servidores do ente federativo, sendo vedada a atualização dos rendimentos de um órgão ou poder específico.

No entanto, consoante exsurge do inciso X, do art. 37, a Constituição Federal claramente exige a observância da "iniciativa privativa em cada caso", de forma que a competência para proposta de revisão pode, e deve, ser dada a efeito pelo chefe do poder ou órgão respectivo, sob risco de violação do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88).

Nesse sentido, é elucidativo o exemplo dado pelo órgão técnico de contas em seu parecer à fl. 307:

> "Para isso, basta imaginar a seguinte situação teratológica: chegada a data-base, os chefes dos demais Poderes ou órgãos, não podendo fazer revisão geral anual, após serem 'cobrados' por seus supervisores ou órgãos de classe, querem conceder 'reajuste específico' ou 'aumento', porém o Chefe do Executivo ainda não se manifestou acerca da revisão geral anual, que atingiria todo o universo de servidores daquela esfera, ou seja, há

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. Rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 713.

> um risco fiscal claro de ser concedido um reajuste específico, mas que somado ao índice de revisão geral anual, potencialmente comprometeria os limites prudenciais para gasto com pessoal, tanto os de cada Poder ou órgão, individualmente (art. 20 da LRF), quanto os limites globais (art. 19 da LRF)".

Com efeito, o próprio Supremo Tribunal Federal, já se posicionou acerca da possibilidade de concessão de revisão específica a determinado órgão ou poder no julgamento da ADI 3.968/PR (Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, publicado em 18/12/2019), em que se discutia a constitucionalidade dos artigos 2º, 5º e 9º, parte final, da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná, que dispunha sobre a concessão de reajuste anual às carreiras estatutárias do Poder Executivo estadual. A ação foi julgada improcedente e a lei, constitucional, de forma que a revisão destinada a um poder específico não encontra óbice na Constituição.

No âmbito deste Estado, há outros exemplos de revisões anuais concedidas à generalidade dos servidores de um poder ou órgão específico, a exemplo da Lei n.º 8.760, de 18 de setembro de 2018, destinada aos servidores do Poder Judiciário do Estado do Pará, e da Lei n.º 8.671, de 04 de julho de 2018, que contemplou os servidores desta Corte de Contas, nenhuma das quais teve sua legalidade questionada.

Superado esse tópico, passa-se ao exame da compatibilidade da Lei 8.802/2018 em face do parágrafo único do art. 21 da LRF, a fim de constatar se a revisão anual representa óbice ao aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão. Consta do supostamente violado artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000):

> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> (...)
>
> **Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.** (grifo nosso).

Do dispositivo posto em destaque, percebe-se que a finalidade do art. 21 da LRF é resguardar o equilíbrio das contas do Estado, sem que sejam comprometidos os orçamentos futuros e a nova gestão em razão do aumento da despesa com pessoal.

Assim, pensar-se-ia, em um primeiro momento, que a revisão geral, enquanto ato que resulta no aumento da despesa com pessoal, está sujeita à vedação invocada. No entanto, o caráter constitucional, imperativo e periódico do ato (art. 37, X, CF/88) o isenta de tal restrição, na medida em que, segundo lição de Maria Sylvia Di Pietro, constitui exceção ao cumprimento do limite de despesa:

> "Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque **seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta**. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único, I, e artigo 71"[2].

Tal conclusão é reforçada quando analisada a sistemática definida na Lei de Responsabilidade Fiscal. O parágrafo único do artigo 22, que trata de uma das medidas de contenção de gastos com pessoal, em seu inciso I, ressalva expressamente a revisão de que trata o art. 37, X, da Constituição, senão vejamos:

> "Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. Rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 713-714.

> realizada ao final de cada quadrimestre.
>
> Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
>
> I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual**, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição**;"

A LRF também exige, para fins de aumento de despesa, que o ato seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I). No mesmo sentido, o art. 17, §1º, dispõe que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I, do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, senão vejamos:

> "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
>
> § 1º **Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**
>
> **§ 6º O disposto no § 1º não se aplica** às despesas destinadas ao serviço da dívida nem **ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**".

No entanto, extrai-se do parágrafo 6º, exceção à regra na hipótese do reajustamento de remuneração de pessoal tratado no art. 37, X, da CF/88, lógica esta que se repete na redação do art. 71 da LRF[3]. É, pois, evidente que o legislador conferiu tratamento diferenciado à revisão geral anual em consideração a sua hierarquia constitucional, ressalvando-a de alguns dos requisitos ordinários para ampliação de despesas.

Em vista disso, exsurge que o objeto da vedação proposta no art. 21, parágrafo único, não alcança a revisão anual, seja porque constitui mera recomposição da remuneração, seja em razão de uma lei complementar não possuir o condão de esvaziar a eficácia de um mandamento contido na Carta Magna, ou em vista da própria sistemática arquitetada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta Corte de Contas já se manifestou acerca desse ponto na Resolução n.º 18.937, publicada em 17 de agosto de 2017, que respondeu à Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará acerca da correta aplicação do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à previsão de limites com gastos de pessoal e suas implicações legais, fixando a seguinte tese: "A vedação do parágrafo único do artigo 21 da LRF não alcança o ato de concessão de revisão geral anual da remuneração dos servidores por se tratar de direito constitucionalmente assegurado".

Resta, então, averiguar se a Lei 8.802/2018 atendeu aos requisitos exigidos para

---

[3] Art. 71**. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição**, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

concessão da revisão anual.

Quanto à prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 169, §1º, I, CF/88)[4], consta dos autos manifestação da Secretaria de Planejamento – SEPLAN atestando que a despesa decorrente da revisão possui lastro e derivou de previsibilidade na LOA/2018 (fls. 257/258, vol. 7/7).

Com relação à autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, §1º, II, CF/88), constata-se haver previsão no art. 16, "a" e demais artigos cogentes da LDO/2019 (Lei n.º 8.520/17) para reajuste, mediante projeção com base na folha reestimada de pessoal para 2017, que incorpora o crescimento vegetativo da folha, correção pela variação na taxa de inflação mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), incorporando os reajustes para preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo previsto pela FAPESPA, de acordo com a Lei n.º13.152/2015, e variando anualmente no período 2018 à 2020 a inflação projetada pela FAPESPA.

Há, igualmente, declaração do ordenador da despesa de que o reajuste tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16, II, LRF) à fl. 102, vol. 1/7.

Como a revisão anual não está sujeita à restrição do art. 21, parágrafo único, da LRF, pelas razões já expostas, não representa óbice a publicação da Lei 8.802/2018 dentro dos 180 dias anteriores ao término do mandato do Governador do Estado.

Ainda que se admitisse a incidência da referida restrição, tal fato não comprometeria a subsistência da revisão geral ora em análise. Dos autos, observa-se que o projeto de lei que propôs a revisão geral (PL nº 137/2018) **foi enviado pelo Executivo em 30/05/2018**. A Comissão de Constituição e Justiça da ALEPA emitiu parecer favorável à aprovação do PL em 27/11/2018, sendo aprovado pela ALEPA em 05/12/2018.

O projeto de lei foi então enviado ao Governador e sancionado em 21/12/2018, sob a forma da Lei Ordinária nº 8.802/2018, publicada com conteúdo incompleto, contendo somente as tabelas salariais, no DOE nº 33769 em 28 de dezembro de 2018, vindo a ser publicada integralmente apenas no DOE nº 33788, de 24 de janeiro de 2019.

Quando comparada com as leis de reajustes anteriores (Lei nº 7.546/2011, Lei nº 7.644/2012, Lei nº 7.726/2013, Lei nº 8.033/2014 e Lei nº 8.200/2015), nota-se que, **em todos os casos, o projeto foi enviado pelo Executivo em maio do respectivo ano**, sendo as leis aprovadas, sancionadas e publicadas entre os meses de junho e setembro.

Particularmente no exercício de 2018, o Legislativo tardou a apreciar a proposta de revisão anual encaminhada pelo Executivo, publicando-se efetivamente a lei somente em 2019, depois de findado o mandato do ex-Governador. Ainda assim, urge destacar que o dispositivo invocado, qual seja, o parágrafo único do art. 21 da LRF, faz referência a "*ato de que resulte aumento da despesa com pessoal,* ***expedido*** (...)", ou seja, a vedação alcança a **expedição** – o envio, a remessa, o encaminhamento – do ato de reajuste pelo chefe do poder ou órgão ao Legislativo, e não a **publicação** da lei em si.

---

[4] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A finalidade da norma é evitar o favorecimento indevido em final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e a consequente afetação dos orçamentos futuros. Possui, assim, manifesto caráter de moralidade pública, no sentido de assegurar o manejo correto dos bens públicos e promover uma política de Estado, não de governo, impedindo o comprometimento orçamentário da gestão sucessora, pelo que não incide na situação aqui debatida.

Ademais, urge ressaltar que as controvérsias trazidas à exame na presente Representação foram discutidas no julgamento das contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2018 (Resolução 19.144, Rel. Cons. Odilon Inácio Teixeira, julgada em 16/09/2019, DOE 23/09/2019), as quais foram aprovadas com recomendações. Consta da ementa do julgado:

> CONTAS DE GOVERNO. CONTEÚDO. ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL. RESULTADOS GLOBAIS. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA. PARLAMENTO. RESPONSABILIDADE FISCAL. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. METAS FISCAIS. NATUREZA PROGRAMÁTICA. OBJETIVO. CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA. CRÉDITOS ADICIONAIS. DECRETOS DE ABERTURA. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. VARIÁVEIS DA EQUAÇÃO FISCAL. GOVERNO. CONTROLE PARCIAL. RESPONSABILIZAÇÃO. NÃO AUTOMÁTICA. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL. ANÁLISE. ATRIBUIÇÃO. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. LEI N. 8.802/2018. REVISÃO GERAL ANUAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, I DA LRF. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.
>
> (...)
>
> **8 – <u>A Lei n. 8.802/2018 configura ato de revisão geral anual, tendo em vista que o seu propósito consistiu na eliminação dos efeitos deletérios da inflação na remuneração dos servidores e que a referida lei atingiu todas as carreiras do Poder Executivo estadual, e não uma determinada categoria específica.</u>**
>
> 9 – Não há falar-se em ofensa ao art. 22, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) mediante a edição da Lei n. 8.802/2018 porque esse dispositivo da LRF ressalva a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição da República (CF/1988), a qual foi materializada, no Poder Executivo do estado, por meio da lei revisória em comento.
>
> **10 – <u>Não há violação ao art. 21, parágrafo único, da LRF em face da edição da Lei n. 8.802/2018, que está excetuada da aludida regra fiscal em virtude da aplicação do art. 37, X, da CF/1988, e do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (ou princípio da interpretação efetiva). Além disso, os efeitos concretos da referida lei revisória ocorreram em abril de 2018 (art. 7º).</u>**
>
> **11 – Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com recomendações.**"

Posto isso, considerando-se que: a) o ato de revisão geral anual é a materialização de um direito constitucionalmente tutelado (art. 37, X e XV, CF/88) cujo objetivo é recompor, isto é, atualizar a remuneração dos servidores em face do movimento natural da economia, resguardando seu poder aquisitivo, e que, portanto, não é afetado pela restrição do art. 21; b) foram preenchidos os requisitos definidos no art. 169, §1º, I e II, da CF/88 e art. 16, II, da LEF; e c) que o limite temporal do art. 21 não alcança o ato de revisão anual e, mesmo se assim o fizesse, diz respeito à mera expedição, de forma que o ato consubstanciado na Lei 8.802/2018 é tempestivo; não há vícios que maculem a Lei 8.802/2018 de nulidade.

Impende destacar, ainda, que o MPC requereu (item e, fls. 12 v., vol. 01/07), a sustação e declaração de nulidade de todo e qualquer ato administrativo que venha aplicar a Lei 8.802/2018. A meu ver, *data máxima venia*, o eventual deferimento deste pedido se mostraria em total afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de vez que implicaria em seriíssimas consequências na gestão administrativa do Estado, bem como na vida de

absolutamente todos os servidores beneficiados pela referida lei. O que se faria com os pagamentos já realizados com amparo nessa lei? Haveria ressarcimento por parte dos servidores? E os servidores, ingressariam com milhares de ações judiciais contra o Estado? Enfim, as consequências seriam inimagináveis.

De fato, em relação às consequências práticas da decisão, importante referir que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), com as modificações da Lei n.º 13.655/2018, estabeleceu em seus arts. 20, 21 e 22, que as decisões em esfera administrativa e controladora deverão levar em consideração – as consequências práticas administrativas e jurídicas do julgado, com motivação expressa sobre a necessidade e a adequação da medida imposta; os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo; o direito dos administrados, dentre outros, senão vejamos:

> **"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**
> **Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.**
> **Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.**
> **Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**
> **Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**
> **§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**
> **§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**
> **§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.**".

Finalmente, adoto ainda, como razões de decidir e as incorporo ao teor deste voto, o bem elaborado Relatório Técnico da 2ª Controladoria de Contas de Gestão acostado às fls. 292/338 (vol. 07/07).

Ante o exposto, **conheço** da **Representação** para, no mérito, **negar-lhe provimento**, por ser **improcedente**, conforme fundamentos.

Voto do Conselheiro NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES: *Senhor Presidente, eu, ouvindo atentamente a Ilustre Relatora e me vêm à cabeça ainda a questão do julgamento das Contas do Governador. Fica muito claro que deveria se colocar na responsabilidade do Legislativo não ter votado a decisão encaminhada ao Poder legislativo pelo Executivo. Acho que teríamos que pensar na modificação da legislação, porque no final a autorização deu-se antes de complementar o ciclo, era necessária a autorização do Legislativo, ou então o que faz o Legislativo? Então, havendo alguma coisa que o Legislativo em um determinado momento não*

cumprisse aquilo que deveria ser exigido, algo deveria ser feito no sentindo de autorizar o Poder Executivo face uma possível inércia do Legislativo e não da atuação neste sentindo e não foi o que aconteceu. Essa autorização veio no mês de novembro para dezembro, portanto, tão necessária senão seria absolutamente dispensável, e não é, é importante que o legislativo tenha comparecido, nesse sentindo, também, entrando na seara do Ilustre Procurador, dizendo que é um tema que envolve muitos debates, eu acompanho neste caso a manifestação do Ministério Público de Contas, com data vênia da Ilustre Relatora.

Voto da Conselheira MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA: *Acompanho o voto da Relatora.*

Voto do Conselheiro Substituto Convocado JULIVAL SILVA ROCHA: *Acompanho o voto da Relatora.*

Voto do Conselheiro-Presidente ODILON INÁCIO TEIXEIRA: *Acompanho o voto da Relatora.*

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, por maioria, nos termos do voto da Relatora, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº. 81, de 26 de abril de 2012, conhecer da Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, para, no mérito, negar-lhe provimento, por ser improcedente.

Plenário "Conselheiro Emílio Martins", em 3 de março de 2020.

ODILON INACIO TEIXEIRA:73380490920

Assinado de forma digital por ODILON INACIO TEIXEIRA:73380490920
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=00000100984306, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A3, ou=AC SERASA RFB v5, ou=08971719000181, ou=AR PROTEGE, cn=ODILON INACIO TEIXEIRA:73380490920
Dados: 2020.07.31 08:43:34 -03'00'

ODILON INÁCIO TEIXEIRA
Conselheiro Presidente

ROSA EGIDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES:15905764204

Assinado de forma digital por ROSA EGIDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES:15905764204
Dados: 2020.07.07 14:25:06 -03'00'

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
JULIVAL SILVA ROCHA (Consº Subs. Convocado)

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas: Guilherme da Costa Sperry

RK/0101437