

Também não se pode olvidar que somente após o 5º bimestre, penúltimo do exercício, a apuração do resultado primário chegou a um valor que realmente destoava da meta proposta. Assim, o então Governador só teria um pequeno espaço de tempo, antes dos procedimentos de encerramento do exercício, para tentar tomar medidas em prol do alcance do superávit primário previsto, não se podendo deixar de considerar o tempo necessário para definição do montante de participação de cada Poder e dos órgãos constitucionais independentes nas medidas de contingenciamento de despesas (§ 1º do art. 43 da LDO para 2018).

É preciso ter em mente, ainda, a elevada magnitude do volume das despesas não contingenciáveis, segundo os critérios fixados na LDO para 2018. De acordo com art. 43 dessa lei, as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, necessárias à readequação da rota para atingimento das metas de resultado fiscal, deveriam observar o comportamento dos recursos legalmente vinculados à finalidade específica; o cumprimento dos limites dos gastos com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, transferências constitucionais aos municípios e vinculação à educação e à saúde; a conservação dos recursos das contrapartidas estaduais a convênios firmados; a garantia do cumprimento das despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado; e a proporcionalidade do montante de participação de cada Poder e dos órgãos constitucionais independentes nas medidas de contingenciamento.

De todo modo, quaisquer providências que, porventura, pudessem ter sido tomadas no último bimestre de 2018 sequer causariam algum impacto nas contas públicas que, como demonstrado, mantiveram-se equilibradas. Outro aspecto que deve ser esclarecido se refere à alegação do Ministério Público de Contas (MPC) de que o não atingimento da meta de resultado primário, representaria o desrespeito, pelo Poder Executivo, da vontade do Parlamento.

Ora, o compromisso do governo com o Parlamento não pode ser restringido apenas à verificação do alcance de metas, cuja exigibilidade depende da conjuntura econômica geral. É que o governo não possui total controle sobre os fatores que influenciam nas variáveis da equação fiscal, não podendo ser automaticamente responsabilizado em caso de não atingimento de alguma meta. Ademais, pela sua natureza, as metas são elaboradas pelo próprio Poder Executivo e revisadas periodicamente, pois não possuem parâmetros fixados de forma permanente (diferentemente dos limites, que vigoram por prazo indeterminado, uma vez que são fixados pela Constituição, por leis ou por resoluções do Senado Federal).

Como foi antes explicado, ao julgar as contas de governo, o Parlamento avalia, dentro do contexto macroeconômico, a gestão fiscal como um todo, notadamente os parâmetros estruturais (limites), e não apenas o atingimento de metas, pois estas são um meio, não um fim em si mesmas ou uma obrigação de resultado. Em outras palavras, o cerne e o objetivo último da responsabilidade na condução da gestão fiscal é o equilíbrio das contas públicas.

Já a análise do compromisso do estado com a União, firmado no bojo do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), extrapola o objeto das contas de governo, além de ser tarefa de competência da STN, a qual pode, inclusive, reconsiderar as suas avaliações, concedendo o chamado Waiver quando o não atingimento de meta for devidamente justificado e não acarretar graves consequências para a Administração, como ficou demonstrado no presente caso.

No tocante à segunda questão discutida pelo MPC, consistente no aumento do gasto com pessoal, cumpre destacar, inicialmente, que ela é objeto de representação específica, em trâmite nesta Corte (Processo n. 2019/50342-2), e que, portanto, a matéria nela versada será apreciada naqueles autos, assim como em processos de fiscalização de contas de gestão.

Contudo, as observações traçadas pelo Parquet de Contas, por possuírem relação com aspectos da responsabilidade na gestão fiscal, merecem considerações acerca do seu eventual reflexo na presente prestação de contas de governo.

O MPC considerou ter ocorrido um intitulado "reajuste", sem lastro normativo, em favor dos servidores do Poder Executivo no ano de 2018. Verifica-se que a premissa em que se baseia a citada observação é imprecisa, pois toma por "reajuste" um ato jurídico que se revestiu das características de revisão geral anual.

Segundo a doutrina, "a revisão é remédio utilizado para amenizar fato perfeitamente previsível e esperado, qual seja, a inflação, [...] buscando-se com ela eliminar os efeitos decorrentes da perda do valor aquisitivo da moeda". Desse modo, evitam-se os efeitos negativos do aumento comum do custo de vida na remuneração dos servidores, assegurando-se a manutenção do seu poder de compra (garantia da irredutibilidade real).

O reajuste, por sua vez, atinge sempre uma única carreira, "[...] em consideração de fatos que giram em torno da oscilação do preço daquele específico tipo de mão de obra", de maneira imprevisível e inesperada. Consoante a lição de Adilson Abreu Dallari, o reajuste remuneratório, que é marcado pela discricionariedade legislativa, tem objetivos diversos dos da revisão, "seja para corrigir injustiças, seja para proceder a uma melhor adequação ao mercado de trabalho, seja para dar um tratamento mais consentâneo com uma nova estruturação da carreira".

Comungam dessas definições Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Nessa linha, observa-se que o propósito da Lei n. 8.802/2018, que conferiu lastro normativo para o acréscimo promovido nos vencimentos do Poder Executivo estadual, foi justamente a eliminação dos efeitos deletérios da inflação sobre o valor aquisitivo da remuneração dos servidores, traduzindo-se a referida lei em verdadeiro ato de revisão anual. Esse foi o conteúdo da Mensagem n. 031/18-GG (fl. 68 do vol. 1 do Processo n. 2019/50342-2), encaminhada pelo Excelentíssimo Sr. Ex-Governador por ocasião da submissão do projeto de lei e assim entendida pelo Parlamento (fls. 260 a 264 do vol. 7 do Processo n. 2019/50342-2).

Quanto à abrangência da aludida lei, é incontroverso que ela atingiu todas as carreiras do Poder Executivo estadual, e não uma determinada categoria específica, englobando os servidores civis e militares (ativos e inativos), bem como os pensionistas, os cargos em comissão do grupo GEP-DAS, as funções gratificadas e o valor de diversas gratificações. A mencionada lei retroagiu seus efeitos financeiros à data-base de 1º/4/2018 (art. 7º).

Nesse particular, não procede a tese do MPC de que a abrangência da revisão anual deve ser a generalidade dos servidores públicos de todos os Poderes, sobretudo porque, para fundamentar esse argumento, o parecer ministerial fez menção a julgados da Suprema Corte que foram proferidos entre 2001 e 2002 (em Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO – e em Mandados de Injunção) ou que são decisões monocráticas (como a prolatada na ADO n. 42). Dessa forma, entende-se que esses julgados não permitem a formação de uma convicção naquele sentido.

Há decisões mais recentes do STF que admitem a possibilidade de revisões para a generalidade dos servidores de um determinado Poder, consoante se verifica no Agravo Regimental na Ação Rescisória n. 1.981/DF (DJe de 1/3/2018), em que se reafirmaram as balizas traçadas na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário n. 584.313, decidido em sede de repercussão geral, in verbis:

Questão de ordem. Recurso Extraordinário. 2. Alegação de ofensa aos artigos 5º e 37, X, da Constituição Federal. Inexistência. 3. Há de estender-se o reajuste de 28,86% aos servidores militares contemplados com índices inferiores pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93, já que se trata de revisão geral dos servidores públicos, observadas, entretanto, as compensações dos reajustes concedidos e a limitação temporal da Medida Provisória n. 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n. 2.215-10, de 15.9.2001.

4. Questão de ordem acolhida para: (1) reconhecer a repercussão geral quanto à extensão do reajuste de 28,86% aos servidores civis e militares; (2) reafirmar a jurisprudência do Tribunal; (3) prover parcialmente o recurso, apenas para limitar as diferenças devidas à data em que entrou em vigor a Medida Provisória n. 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n. 2.215-10, de 15.9.2001, que reestruturou as carreiras e a remuneração dos servidores militares; e (4) para autorizar a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral (Repercussão Geral na QO no RE n. 584.313, Relator Min. Gilmar Mendes, Dje de 22/10/2010 – grifou-se). Insta salientar que as Leis n. 8.622/93 e n. 8.627/93, discutidas no RE n. 584.313, possuem conteúdo adstrito ao Poder Executivo federal, e promoveram a revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares, bem como o reposicionamento e adequação destes nas respectivas tabelas de vencimentos e de soldos.

Gustavo Terra Elias, em estudo específico sobre o tema ora discutido, também advoga raciocínio que não impede que os servidores de cada Poder constituído sejam contemplados com revisão anual, que é geral para todas as carreiras do referido Poder:

Conforme visto, a norma constitucional que assegura a revisão geral é de eficácia limitada, ou seja, a produção plena e integral de seus efeitos demanda a integração por meio de norma infraconstitucional, no caso, lei específica, ou seja, lei monotemática, que disponha unicamente sobre a matéria em questão, sem apanhar tema dela diverso. Entrementes, a lei específica, di-lo o inciso X do art. 37 da Constituição, é de "iniciativa privativa em cada caso", ou seja, em respeito à autonomia administrativa e financeira decorrente do princípio da separação de poderes, cabe ao chefe de cada um dos Poderes das diversas entidades federadas fazer a proposição da lei de revisão de remuneração (grifou-se).

Cumprido ressaltar que esta Corte acompanha o entendimento aqui espousado, consoante se extrai da Resolução n. 18.937, de 26/7/2017. Essa decisão respondeu à consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que indagou se haveria, a teor do dispositivo do art. 21, parágrafo único da LRF, ilegalidade na concessão de revisão geral anual aos servidores daquele Poder, prevista no art. 37, X, da Constituição da República (CF/1988). Em resposta, foi decidido que não existe a ilegalidade questionada, pois a revisão geral consiste em direito constitucionalmente previsto e que independe da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, consoante o disposto no art. 17, § 6º, da LRF. Uma vez que a citada consulta foi decidida à unanimidade, verifica-se que a orientação nela contida possui caráter normativo e constitui prejulgo de tese, a teor do art. 240, caput, do Regimento Interno deste Tribunal.

Assim, resta evidente que a Lei n. 8.802/2018, em que pese o nomen iuris por ela adotado, retrata verdadeira revisão geral anual no âmbito do Poder Executivo estadual, tendo em vista o seu propósito de recomposição das perdas inflacionárias da remuneração dos servidores e a sua abrangência a todas as carreiras do citado Poder.

Ademais, não procede a afirmativa do MPC de que o acréscimo de despesa com pessoal superou a margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuada (DOCC) que estava disponível na LDO, fato esse que, segundo o Parquet, denotaria que o aludido acréscimo não foi devidamente absorvido na programação financeira. Com efeito, da metodologia de cálculo que instrui o Demonstrativo de Metas Anuais da LDO para 2018, extrai-se que, no âmbito da despesa total com pessoal, que é calculada antes de se apurar as DOCC (em demonstrativo próprio), já estavam incluídas as despesas com a correção das remunerações pela variação no índice de inflação, com a preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo e com o crescimento vegetativo da folha de pagamentos.

Logo, a margem de expansão das DOCC sequer precisou ser utilizada para cobrir a revisão geral anual (concedida a partir de abril, nos termos do art. 7º da Lei n. 8.802/2018), pois essa reposição inflacionária já estava englobada nas despesas totais com pessoal, conforme o Demonstrativo de Metas Anuais da LDO para 2018.

Além disso, não há falar-se em ofensa ao art. 22, parágrafo único, I, da LRF mediante a edição da Lei n. 8.802/2018. Primeiramente, porque esse dispositivo da LRF ressalva a revisão prevista no inciso X do art. 37 da