

§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 Nº 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 caracterização 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 Sylvania 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 caracterizando 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 superiores 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 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 Sylvania Di Pietro, constitui exceção ao cumprimento do limite de despesa: