

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”.

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 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 subsequentes;

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. É, pois, evidente que o legislador conferiu tratamento diferenciado à revisão geral anual em consideração a sua hierarquia constitucional, ressaltando-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 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), 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.º 13.152/2015, 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 findo 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.

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 – 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.

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 – 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).

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 LRF; e c) que o limite temporal do art. 21 não alcança o ato