



**PROCESSOS Nºs : 16.245-0/2020 (18.042-4/2020 E 19.647-9/2020 - APENSOS)**

**INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASNORTE**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE APIACÁS**

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**ASSUNTO : CONSULTA**

**RELATOR : CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**

### **RAZÕES DO VOTO**

15. Inicialmente, analisarei se estão presentes os requisitos formais e materiais de admissibilidade da presente consulta para, posteriormente, adentrar no mérito.

16. Para tanto, nos termos do art. 232, incisos I, III e IV, da Resolução 14/2007 – RITCE/MT, verifico que os consulentes são partes legítimas e que os questionamentos feitos foram externados de forma objetiva e versam sobre matéria de competência deste Tribunal.

17. Todavia, conforme muito bem pontuado pela Consultoria Técnica, é próprio perceber que as consultas estão revestidas de traços que configuram situações concretas e, portanto, não cumprem o requisito do artigo 232, inciso II, do RITCE/MT, o qual exige formulação em tese.

18. Sucede que, nessas hipóteses, nos termos também realçados pela Consultoria Técnica, há permissão expressa regimental no § 1º do mesmo artigo 232, para seu conhecimento, desde que a matéria seja considerada de relevante interesse público, o que a meu ver se enquadra no caso em apreciação. Nessa esfera, não é demais acrescer que o tema tem nítida repercussão social, tanto é que foi objeto de questionamento por outros jurisdicionados (processos apensos e outros ainda em tramitação), além do que, houve ingresso do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Brasnorte – SSPMB, na qualidade de *amicus curiae*.





19. Posto isso, com supedâneo no artigo 232, § 1º, do RITCEMT, igualmente ao Ministério Público de Contas, visualizo que as consultas ora apreciadas **contêm os requisitos essenciais para serem conhecidas.**

20. No tocante às preliminares enfrentadas pelo Ministério Público de Contas, sobre a possibilidade de reunião das consultas conexas (processos nº 180424/2020 e nº 196479/020) e ingresso do *amicus curiae* no feito, deixo de apreciá-las em virtude dessas questões já terem sido decididas incidentalmente, durante o curso processual destes autos, por meio da Decisão Singular nº 094/JBC/2021 (doc. digital nº 61902/2021 - processo principal), bem como pelo Despacho constante do doc. digital nº 265682/2020 (processo apenso nº 180424/2020) e pelo Despacho constante do doc. digital nº 41611/2021 (processo apenso nº 196479/2020).

21. **Passo, então, à análise do mérito da consulta.**

22. Com efeito, considerando os questionamentos realizados nas consultas conexas, com o intuito de propiciar melhor solução e alcance de uma regra geral de conduta, a Consultoria Técnica os delimitou em um único texto hipotético, nos seguintes termos:

**O art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 proíbe a concessão de revisão geral anual aos servidores públicos? Se a regra for a proibição, é possível a concessão excepcional de revisão geral, inclusive de forma retroativa, com base em lei anterior à calamidade pública decorrente da Covid-19?**

23. Após elucidativa fundamentação sobre a matéria, a Consultoria Técnica propôs a aprovação da ementa da Resolução de Consulta<sup>1</sup>, colacionada no

<sup>1</sup> **Resolução de Consulta nº \_\_\_/2019. Pessoal. Remuneração. Revisão geral anual. Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, I). Proibição. Exceções. Determinação legal anterior, com observância de condições. Sentença judicial transitada em julgado.** 1) O art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 inclui a proibição à concessão de revisão geral anual, mas excepciona: a) a recomposição de perdas inflacionárias, inclusive de forma retroativa, desde que autorizada em lei específica anterior ao início da vigência da norma (28/05/2020), ainda que aplicada durante o período vedado (até 31/12/2021); e b) a revisão geral determinada com base em sentença judicial transitada em julgado. 2) Uma possível concessão excepcional de revisão geral anual não está explícita na exceção disposta no inciso VIII, do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020. 3) A possibilidade de concessão de revisão geral anual, com base em determinação legal anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020 (28/05/2020), deve atender à programação orçamentária, à capacidade financeira da Administração e aos limites de despesa com pessoal. 4) Em cenários de crise, como o decorrente de calamidade pública de saúde, a gestão pública deve realizar um redimensionamento e repriorização dos recursos financeiros disponíveis, o que impõe possível e oportuna





relatório deste voto.

24. O Ministério Público de Contas referendou a ementa proposta pela Consultoria Técnica, com a exceção do item 4 que entendeu que deve ser excluído, sob a justificativa de que embora seja importante para a fundamentação da tese, não é necessário inseri-lo no verbete, na medida em que a ementa da resolução de consulta deve ser objetiva, restrita e específica à dúvida dos consulentes.

25. Pois bem. Procedendo à valoração com acuidade de todas as informações constantes nos autos, é relevante fixar que a Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020, instituiu, nos termos do artigo 65 da LC nº 101/2000-LRF, o “Programa Federativo de Enfrentamento ao SARS-CoV-2 (Covid-19)”, além de trazer alterações na LC nº 101/2000.

26. O referido artigo 65 da LRF disciplina sobre a decretação de calamidade pública, no seguinte sentido, já incluídas as alterações promovidas pela LC 173/2020:

**Art. 65.** Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

**§ 1º** Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

limitação no aumento da remuneração ou subsídio por meio da revisão geral anual.





**b)** concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**c)** contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**d)** recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**II** - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**III** - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**§ 2º** O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**I** - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**a)** às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**b)** aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**II** - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**§ 3º** No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

27. Com base nesse cenário normativo, verifica-se que foram editadas normas para o combate à Covid-19, abrangendo auxílio financeiro a ser concedido pela União, suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas e reestruturação de operações de crédito interno e externo.

28. Além dessas iniciativas, o artigo 8º da referida Lei Complementar estabelece aos entes federativos, afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19, a proibição das seguintes práticas até 31/12/2021:





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

**Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da 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;**

**II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**

**III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

**IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;**

**V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;**

**VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;**

**VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;**

**VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal**

**IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. (grifei)**

29. Com fulcro no art. 8º, I, da LC nº 173/2020, depreende-se que os Estados e Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da Covid-19 estão proibidos, até 31/12/2021, de “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”.

30. A primeira matéria a ser enfrentada para responder as indagações formuladas é se a Revisão Geral Anual (RGA) relaciona-se ou não com a restrição contida no artigo 8º, I, da LC nº 173/2020.

31. De início, fazendo um retrospecto, convém lembrar que a revisão geral anual presta-se à recomposição do poder aquisitivo da remuneração ou subsídio reduzido pela elevação do custo de vista com a variação inflacionária, estando assegurada ao servidor público pelo artigo 37, X, da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 37. ...**

**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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

32. Nesse contexto, destaco a seguir alguns ensinamentos doutrinários citados pelo Ministério Público de Contas, necessários para o deslinde dos questionamentos formulados pelos consulentes.

33. Para Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, a revisão geral anual pode ser denominada como **aumento impróprio** provocado pela alteração do poder aquisitivo da moeda, destinando-se a manter o equilíbrio da situação financeira do servidor público:

**Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, a qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo. A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas**

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 508.





quais se corrigem distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal.

34. Nesse mesmo sentido, são os ensinamentos de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino<sup>3</sup>:

**A revisão geral anual tem o objetivo, ao menos teoricamente, de recompor o poder de compra da remuneração do servidor, corroído em variável medida pela inflação. Não se trata de aumento real da remuneração ou do subsídio, mas apenas de um aumento nominal – por isso chamado, às vezes, “aumento impróprio”. Deve ficar claro que a revisão geral de remuneração e subsídio mencionada no dispositivo constitucional em exame não se implementa mediante a reestruturação de algumas carreiras.**

35. Como se nota, embora se preste apenas à recomposição do poder aquisitivo das remunerações ou subsídios, não se referindo à espécie de vantagem, reajuste ou adequação de remuneração, fato é que a revisão geral anual constitui uma forma de **aumento nominal da remuneração**, ainda que **impróprio**.

36. Por esse viés conceitual, e utilizando-se da interpretação literal da lei, hermenêutica jurídica esta a ser primeiramente utilizada pelo operador para dimensionar a aplicação de determinada norma jurídica, ratifico o pronunciamento da Consultoria Técnica, no sentido de que se pode afirmar que a nomenclatura genérica “aumento” adotada pelo inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020 inclui o “aumento geral impróprio” decorrente da RGA.

37. Assim sendo, tratando-se de “aumento de vencimentos”, a Revisão Geral Anual, em regra, não poderá ser concedida aos servidores públicos no período vedado pela LC nº 173/2020 (art. 8º, I).

38. Ademais, por constituir norma de exceção, por tempo determinado, uma vez que foi editada exclusivamente para o enfrentamento da crise econômica gerada pela Covid-19, a LC nº 173/2020 deve ser interpretada restritivamente, jamais

<sup>3</sup> ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2017. p. 365.





extensivamente, observando os exatos limites estabelecidos pelo legislador.

39. Nessa seara, para fins de dirimir quaisquer dúvidas, oportuno lançar o olhar para a exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à referida Lei Complementar, buscando verificar se a vontade do legislador (*mens legislatoris*) está em harmonia com a literalidade da norma, a letra da lei.

40. Destarte, em consulta ao processo legislativo do projeto PLP nº 39/2020, de iniciativa do Senado Federal, com 43 emendas, e do projeto PLP nº 149/2019, de iniciativa do Poder Executivo Federal, com 203 emendas, o Plenário do Senado Federal apresentou, por ocasião da aprovação desses projetos, substitutivo criando o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19”, com as seguintes justificativas<sup>4</sup>:

**Também alteramos os arts. 21 e 65 da LRF.**

**Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.**

**A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdaram dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso, mas do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.**

**(...)**

**Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho**

<sup>4</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>





limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19.

E, por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar, inclusive à Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento. A transposição dos servidores dos exterritórios já foi determinada em lei e não poderia ser impedida quando somente restam procedimentos e atos burocráticos para concluí-la. Com isso, as emendas dos Senadores Lucas Barreto (nº 9), Randolfe (nº 60 e 116) e Chico Rodrigues (nº 59), Telmário, Confucio Moura (nº 183), que tratavam da Lei nº 13.681, de 2018, como já mencionei, estão contempladas no substitutivo, de forma integral.

Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (nº 35), Major Olímpio (nº 38), Arolde de Oliveira (nº 83), Styvenson (nº 152) e Eduardo Gomes (nº 163).

41. Diante das justificativas apresentadas pelo legislador, percebe-se que, no momento de crise econômica provocada pela Covid-19, com pressão sobre as finanças dos Estados e Municípios advindos da queda de arrecadação e do aumento de gastos para atendimento da população, a *mens legis* do Programa de Enfrentamento foi de aliviar as finanças dos entes federativos, seja por meio de auxílio financeiro direto, seja permitindo a suspensão de pagamento de dívidas ou com imposição de restrições ao aumento de gastos com pessoal e de aumento de despesa obrigatória acima da taxa da inflação, até 31 de dezembro de 2021.

42. **Essa restrição ao aumento das despesas com pessoal se faz lógica com o intuito de impedir, inclusive, que o auxílio financeiro concedido pela**





**União seja utilizado para financiar gastos não prioritários decorrentes de elevação salarial no setor público.**

43. Tal como pontuado pelo Ministério Público de Contas, considerando que nessa situação excepcional de calamidade pública, onde os entes federados teriam suas finanças severamente comprometidas diante dos vultosos gastos em saúde e assistência social gerados pela pandemia, as medidas restritivas **temporárias** impostas pelo art. 8º da LC nº 173/2020 se mostram adequadas à estabilização das despesas com pessoal e à manutenção do equilíbrio fiscal.

44. O artigo 8º, I, da LC nº 173/2020 estabeleceu duas exceções para a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores e empregados públicos: a) quando derivar de sentença judicial transitada em julgado; ou b) quando decorrer de determinação legal anterior à calamidade pública.

45. Assim sendo, especificamente sobre as exceções citadas no parágrafo anterior, cumpre acentuar que não há limite temporal quando as situações previstas no art. 8º, I, da LC nº 173/2020 derivarem de sentença judicial transitada em julgado. Já quando for proveniente de determinação legal, **precisam ter ocorrido anteriormente à calamidade pública.**

46. Nas duas hipóteses supra comentadas, infere-se que será plenamente possível a concessão de RGA, ainda que acarretem aumento de despesa e sejam aplicadas durante o período vedado (até 31/12/2021).

47. Quanto ao início do período de vedação, apesar de a calamidade pública ter sido reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, em 20/03/2020, normativas do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME e Parecer SEI nº 9357/2020/ME) dispõem que o período a ser observado é aquele compreendido entre 28 de maio de 2020, data de início da vigência da LC 173/2020, até 31 de dezembro de 2021.

48. Com esse raciocínio e levando em consideração principalmente a





exposição de motivos, já transcrita acima, do projeto de lei que deu origem à LC 173/2020, é coerente dizer que o marco temporal comentado no parágrafo anterior também se aplica à exceção prevista no art. 8º, I, da LC nº 173/2020, estritamente sobre a possibilidade de conceder RGA e outros aumentos, reajuste, vantagem ou adequação de remuneração a servidores e empregados públicos, desde que seja proveniente de determinação legal anterior à calamidade pública, ou seja, desde que anteceda o início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que regulou os efeitos atribuídos ao reconhecimento do estado de calamidade pública.

49. A fim de corroborar a assertiva feita no parágrafo anterior, não é demais frisar parte da exposição de motivos que deu origem à LC 173/2020, a qual apregoa que, **“...por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar”**. Como se vê, é cristalino que a intenção do legislador foi preservar eventuais direitos adquiridos por força de legislação anterior ao início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020.

50. É importante destacar que há posicionamento minoritário sobre a possibilidade de concessão da RGA, no período vedado pela LC nº 173/2020, desde que observado o índice do IPCA, a luz do disposto em seu artigo 8º, VIII<sup>5</sup>.

51. Para alguns, com base nesse inciso VIII, o RGA se enquadraria como despesa obrigatória e o seu reajuste, caso amparado pelo IPCA, seria possível durante o período da vedação, de forma a preservar o poder aquisitivo remuneratório.

52. Acolhendo o entendimento da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, não comungo com essa interpretação. Isso porque, tal como pontuado acima, as exceções à regra devem ser interpretadas literalmente e, portanto, caso o legislador assim o quisesse, a exemplo do art. 22, I, da Lei Complementar nº 101/2000, teria ressalvada a possibilidade de concessão da RGA nesse caso.

<sup>5</sup> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;





53. Além disso, coaduno com o posicionamento técnico que apresenta fundamentos aptos a atestarem que a RGA não está inserida no conceito de despesa obrigatória. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), no artigo 17 conceitua despesa obrigatória, e em seu § 6º excetua as “despesas de reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do artigo 37 da Constituição”, conforme se verifica abaixo:

**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. (grifei)

54. Torna-se essencial salientar, também, que o posicionamento que ora se defende não viola o recente julgado do Supremo Tribunal Federal que, em 12/3/2021, julgou improcedentes os pedidos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6442, 6447, 6450 e 6525, o que implicou no reconhecimento da constitucionalidade do art. 8º da LC 173/2020.

55. Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes asseverou que, ao trazer medidas destinadas a impedir aumento de despesas, a lei permite o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da Covid-19. Ao contrário de deteriorar qualquer autonomia, a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

56. Para melhor compreensão, é salutar transcrever os seguintes trechos do voto do nobre Ministro:





(...)

A disseminação do novo coronavírus constitui ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, a saúde e o bem-estar da população, como todos temos lamentavelmente visto em todo o país nos últimos meses. A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

Esta CORTE proferiu vários pronunciamentos em sede de Jurisdição Constitucional, nos quais se reconheceu a magnitude dos efeitos da pandemia e a necessidade extrema de coordenação entre todos os níveis de governo na destinação prioritária de recursos e esforços para a saúde pública, no sentido de minimizar seus reflexos nefastos.

(...)

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID19.

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, a alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia.

(...)

No caso, verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou à forma de cálculo da remuneração de servidor





**público, desde que preservada a irredutibilidade salarial. (grifei)**

57. Por todos os fundamentos contidos no voto do Ministro Relator, que ensejou a improcedência das ADIs supracitadas, é possível concluir que, regra geral, o art. 8º, I, da LC 173/2020, veda a concessão de RGA até a data de 31/12/2021. De igual modo, extrai-se que não houve nenhum pronunciamento do mencionado julgado do STF que colide com a proposta que está sendo defendida neste voto.

58. Outro ponto que deve ficar estabelecido é que a norma constitucional sobre a RGA (artigo 37, X, da Constituição Federal) é programática de eficácia limitada, não gerando o direito subjetivo a sua indenização. A sua efetivação depende de lei e está condicionada à programação orçamentária, à existência de capacidade financeira da Administração e aos limites de despesa com pessoal.

59. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o não encaminhamento do projeto de lei de revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos não gera direito subjetivo à indenização, fixando as seguintes teses de repercussão geral:

**O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão. (RE 565089/SP)**

**A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (RE 905.357) (grifei)**

60. Este Tribunal de Contas sedimentou entendimentos importantes quanto aos requisitos limitantes na concessão da revisão geral anual, como o atendimento aos limites para despesa com pessoal e à averiguação de capacidade financeira, em perfeita sintonia a jurisprudência do STF acima, a saber:

**Resolução de Consulta nº 07/2020**

**Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma constitucional**





**de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sem prejuízo da concessão de reajustes específicos por Lei de iniciativa dos demais Poderes e Órgãos Autônomos. Fixação anual por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de inflação. Lei estadual 8.278/2004.**

**1)** O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, regulamentada, em âmbito estadual, pela Lei n.º 8.278/2004;

**2)** a lei que fixa a Revisão Geral Anual é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e deve definir mesmo índice e data-base para os servidores públicos de todos os poderes e órgãos autônomos;

**3)** no âmbito do Estado de Mato de Mato Grosso, a concessão da revisão geral anual está sujeita aos condicionamentos previstos nos incisos I, II e III do art. 3º da Lei 8.278/2004, ou seja, à ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, ao incremento da Receita Ordinária Líquida, ao atendimento aos limites para despesa com pessoal e à averiguação de capacidade financeira;

**4)** aos Poderes e Órgãos Autônomos (Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública) faculta-se, atendidos os requisitos legais referentes aos limites para despesa com pessoal e capacidade financeira, prever, nas respectivas propostas parciais de orçamento encaminhadas ao Poder Executivo para fins de consolidação da lei orçamentária anual, a possibilidade de reajuste remuneratório, cuja concessão terá natureza diversa da revisão geral anual;

**5)** a revisão geral anual não pode ser indexada, de forma automática, a índice federal de correção monetária, visto que isso afeta de forma grave a autonomia e a capacidade financeira dos demais entes federativos; e,

**6)** não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no período anterior.

61. Encerrando o assunto, é conveniente enfatizar que a Consultoria Técnica expôs que em um cenário de crise, como o decorrente de calamidade pública de saúde, a gestão pública deve realizar um redimensionamento na expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, devido ao possível decréscimo na arrecadação de receitas, o que impõe possível e oportuna limitação no aumento da remuneração ou subsídio por meio da revisão geral.

62. Por consequência, em sua proposta de ementa, inseriu o seguinte item:





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

4) Em cenários de crise, como o decorrente de calamidade pública de saúde, a gestão pública deve realizar um redimensionamento e repriorização dos recursos financeiros disponíveis, o que impõe possível e oportuna limitação no aumento da remuneração ou subsídio por meio da revisão geral anual.

63. A respeito do tema, coaduno com o parecer ministerial, no sentido de que o conteúdo desse item 4 é importante para fundamentação, mas, no meu entender, não é necessário introduzi-lo na ementa da resolução de consulta, que deve ser objetiva e restrita a responder a questão, objeto da dúvida.

64. Pelos precedentes argumentos, valorando a fundamentação legal, a exposição doutrinária, o uso da hermenêutica jurídica, os prejulgados de tese deste Tribunal de Contas e julgados recentes do Supremo Tribunal Federal, concluo que, tratando-se de aumento de vencimentos, a revisão geral anual não poderá ser concedida aos servidores públicos entre o período compreendido entre 28/5/2020 a 31/12/2021, nos exatos termos do inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020, salvo se derivada de sentença judicial, com trânsito em julgado, ou prevista em legislação anterior ao início da vigência da referida Lei.

**DISPOSITIVO DO VOTO**

65. Pelo exposto, **acolho** o Parecer nº 35/2021, subscrito pelo Procurador-Geral de Contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e, **VOTO**:

a) com base no art. 232, § 1º, da Resolução 14/2007-TCE/MT, pelo **CONHECIMENTO** das consultas formuladas;

b) no mérito, pela **APROVAÇÃO** do verbete de Resolução de Consulta proposto pela Consultoria Técnica, com supressão do item 4, nos termos do parecer ministerial:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2021. Pessoal. Remuneração. Revisão geral anual. Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, I). Proibição. Exceções. Determinação legal anterior, com observância**





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Telefones: (65) 3613-7513 / 7535

e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

**de condições. Sentença judicial transitada em julgado.**

**1)** O art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 inclui a proibição à concessão de revisão geral anual, mas excepciona: a) a recomposição de perdas inflacionárias, inclusive de forma retroativa, desde que autorizada em lei específica anterior ao início da vigência da norma (28/05/2020), ainda que aplicada durante o período vedado (até 31/12/2021); e b) a revisão geral determinada com base em sentença judicial transitada em julgado.

**2)** Uma possível concessão excepcional de revisão geral anual não está explícita na exceção disposta no inciso VIII, do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020.

**3)** A possibilidade de concessão de revisão geral anual, com base em determinação legal anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020 (28/05/2020), deve atender à programação orçamentária, à capacidade financeira da Administração e aos limites de despesa com pessoal.

66. É como voto.

Cuiabá-MT, 18 de maio de 2021.

*(assinatura digital)*<sup>6</sup>

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**  
Relator

<sup>6</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

