



PROCESSO Nº : 30.296-1/2019
INTERESSADOS : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONSULTA- REEXAME DE TESES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DO VOTO

7. Preliminarmente, assinalo que a presente Consulta, para efeitos de conhecimento, atende plenamente aos comandos normativos contidos na Lei Complementar Estadual nº 269/2007 e na Resolução Normativa nº 14/2007. Assim sendo, passo a analisar o seu mérito.

8. Trata-se de proposta de Reexame das Teses contidas nas Resoluções de Consulta nº 30/2009, nº 32/2009, nº 11/2016 nº 16/2016, abaixo, respectivamente, transcritas:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 30/2009

Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Índice do Poder Executivo extensivo a todos os servidores públicos.

1) Para fixação da Revisão Geral Anual, os demais Poderes devem utilizar o mesmo índice utilizado pelo Poder Executivo, contudo, é discricionário o arbítrio da data base a ser aplicada no corrente ano.

2) Em situações em que é concedida Revisão Anual, e também aumento salarial, o normativo concessivo deve indicar, separadamente, o indexador utilizado para a Revisão Geral Anual e o percentual utilizado no aumento salarial.

3) A Revisão Geral Anual é um direito garantido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a todos os servidores públicos, ocupantes de cargos, emprego público e função. (grifei)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 32/2009

Pessoal. Remuneração. Poder Legislativo. Revisão Geral Anual. Vedação à concessão de índices diferenciados do Poder Executivo.

1) Os índices de Revisão Geral Anual dos servidores públicos municipais do Legislativo devem ser os mesmos aplicados aos dos servidores públicos municipais do Executivo. A implementação da Revisão Geral Anual aos servidores públicos requer Lei específica de iniciativa do chefe do Poder Executivo, podendo ser ressalvada, apenas, a concessão dos índices definidos pelo Poder Executivo em datas diferentes, desde que dentro do mesmo exercício e observados os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal/88, artigo 29, inciso VI, e artigo 29-A, bem como outras legislações que regulamentam a matéria, tais como a LRF, a Lei nº 4320/64, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno.

2) No caso de inércia por parte do Poder Executivo em iniciar a proposta de Lei que fixará o índice da Revisão Geral, o Poder Legislativo deverá exigir do



chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional e a elaboração do referido projeto de lei que é de sua competência privativa.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 11/2016

Pessoal. Subsídio. Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI. Absorção da VPNI. Revisão geral anual. Índice de recomposição inflacionária.

1) A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI tem natureza remuneratória e sobre ela incide a revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição da República.

2) O índice de recomposição inflacionária utilizado para a concessão de revisão geral anual deve ser o mesmo tanto para os subsídios quanto para as parcelas enquadradas como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, de acordo com os termos insertos no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

3) No âmbito do ente federado Estado de Mato Grosso, o índice de recomposição inflacionária adotado para aplicação da revisão geral anual é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, conforme estabelece a Lei Estadual nº 8.278/2004.

4) A absorção de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI poderá ocorrer não só pela superveniência de reajustes futuros (aumentos reais) na estrutura remuneratória da carreira, mas também por acréscimos remuneratórios decorrentes da progressão do servidor na carreira, conforme dispuser a legislação de regência. (grifei)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 16/2016

Pessoal. Despesa com pessoal. Revisão Geral Anual (RGA). Limites da LRF. Regulamentação da RGA no Poder Executivo de Mato Grosso.

1) A concessão de revisão geral anual (RGA) impacta diretamente no aumento das despesas totais com pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo, para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

2) Constatado o extrapolamento dos limites máximos das despesas com pessoal, previstos no art. 20, da LRF, a concessão de RGA implica em excesso adicional aos limites já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado.

3) No âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004, que condiciona a concessão da revisão ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º, do artigo 169, da CF/88. (grifei)

9. Após análise dos autos, a Consultoria Técnica opinou pela revogação dos itens “1” e “3” da Resolução de Consulta nº 30/2009, da Resolução de Consulta nº 32/2009, do item “3” da Resolução de Consulta nº 11/2016 e do item “2” da Resolução de Consulta nº 16/2016 e propôs uma nova Resolução de Consulta nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº ____/2019.

Pessoal. Remuneração. Revisão geral anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora. Fixação anual por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de inflação. Observância à capacidade financeira e ao limite de despesa total com



peçoal do ente.

- 1) O dispositivo constitucional sobre Revisão Geral Anual (art. 37, X) é norma de eficácia limitada e deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos os critérios para sua concessão.
- 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) 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 entes públicos.
- 4) A RGA tem sua concessão condicionada à existência de capacidade financeira do ente público, não se obriga à reposição integral da perda inflacionária do período e impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não a propôs.
- 5) A RGA está sujeita à observância ao limite de despesa total com pessoal do ente, sendo vedada a sua concessão quando este houver alcançado ou ultrapassado o limite máximo estabelecido pela LRF.

10. Como se observa, as supracitadas resoluções de consulta versam sobre a concessão de revisão geral anual aos servidores públicos e seus impactos nas despesas total com pessoal de cada ente. Nesse sentido, antes de adentrar no mérito de cada questionamento, entendo oportuno tecer breves considerações acerca do contexto fático e jurídico envolvendo o tema.

I) Contextualização

11. Inicialmente, cumpre registrar que o tema envolvendo a revisão geral anual foi alvo de um grande debate nos autos da Representação de Natureza Interna do Governo do Estado de Mato Grosso (Proc. nº 18.348-2/2018), que tratava sobre irregularidades na concessão de revisão geral anual aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, no qual foi concedida medida cautelar suspendendo a implantação e o pagamento dos percentuais de reajustes de revisão geral anual previstos na Lei Estadual nº 10.572/2017, tendo em vista a existência de indícios de que o referido reajuste em percentual caracterizava aumento real de subsídios com inobservância ao art. 22, da Lei Complementar nº 101/2000 e ao art. 3º, da Lei Estadual nº 8.278/2004.

12. No mérito, foi determinada a suspensão definitiva da implantação e do pagamento dos percentuais da revisão geral anual que caracterizavam aumento real de subsídios, tendo em vista que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Estadual



estava acima do limite prudencial, o que é expressamente vedado pelo art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo, por outro lado, a implantação do percentual correspondente à revisão geral anual somente se o Governo do Estado tivesse capacidade financeira de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais, inclusive o artigo 23 da LRF, consoante Acórdão nº 291/2019 – TP.

13. Considerando a relevância do tema, este Tribunal de Contas firmou o seguinte entendimento sobre o assunto:

- c.1)** o índice de revisão não pode se vincular a índice de correção monetária e a sua fixação deve levar em conta, entre outros fatores, o incremento da receita corrente líquida em relação ao exercício anterior e a real capacidade financeira do ente federativo de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais em dia (Súmula nº 42 do STF, art. 3º, II e III, da Lei nº 8.278/2004);
- c.2)** a Revisão Geral Anual pode ser estabelecida em índice menor do que a variação anual do INPC, por constituir apenas uma das funções variáveis previstas na Lei nº 8.278/2004; e,
- c.3)** a Lei que fixa a Revisão Geral Anual prevista no artigo 37, X, da CRFB é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e deverá contemplar os servidores de todos os poderes e órgãos independentes do Estado, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

14. Após, foram opostos Embargos de Declaração, que foi julgado parcialmente procedente, ocasião em que a redação do item “c.1” foi alterada da seguinte forma:

- c.1)** o percentual de revisão não pode se vincular a índice de correção monetária e a sua fixação deve levar em conta, entre outros fatores, o incremento da receita corrente líquida em relação ao exercício anterior e a real capacidade financeira do Poder ou órgão autônomo de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais em dia (Súmula nº 42 do STF, artigo 3º, II e III, da Lei nº 8.278/2004);

15. Ato contínuo, e visando a coerência dos entendimentos deste Tribunal, foi proposto o reexame das teses:

- i)** da Resolução de Consulta nº 16/2016, para fins de consolidar entendimento acerca da não vinculação da revisão geral anual a índice integral de variação do INPC, previsto na Lei nº 8.278/2004, bem como da necessidade da concessão da revisão geral anual a todos os servidores públicos dos Poderes e órgãos autônomos sempre na mesma data e sem distinção de índices; e



ii) da Resolução de Consulta nº 30/2009, quanto ao verbete nº 3, para fins de consolidar entendimento referente à inexistência de direito adquirido a revisão geral anual de remuneração e subsídios de que trata o artigo 37, X, da Constituição Federal.

16. Com efeito, a referida decisão teve grande repercussão no âmbito do Estado de Mato Grosso, haja vista que desconstituiu paradigma errado, principalmente, no âmbito das entidades sindicais de que a revisão geral anual é direito adquirido de todos os servidores públicos e, ainda, de que deveria ser concedida no percentual máximo de inflação apurado no período, independentemente do impacto desta medida nas despesas total com pessoal e da capacidade financeira do Poder Executivo Estadual para arcar com essa e outras obrigações constitucionais, legais e contratuais, integralmente e em dia.

17. Além disso, tal decisão, assim como outras decisões congêneres recentemente adotadas por este Tribunal, demonstra uma mudança de postura deste órgão de controle externo que, diante do aumento desenfreado das despesas total com pessoal do Estado e dos Municípios e de um possível colapso das contas públicas destes entes, não tem se omitido e nem hesitado em adotar medidas de austeridade e de responsabilidade fiscal, política e institucional.

18. Por esses e outros motivos, torna-se imperioso o reexame das teses consignadas nas Resoluções de Consulta nº 30/2009, nº 32/2009, nº 11/2016 nº 16/2016, a fim de adequá-las (Overruling) aos recentes julgados desta Corte, bem como de outros Tribunais de Contas e dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário.

19. Feitas essas observações preliminares, passo à análise de mérito da presente consulta, discorrendo individualizadamente acerca de cada ponto a ser reexaminado e consolidado.

II) Mérito

a) Da Inexistência de direito adquirido à revisão geral anual

20. Inicialmente, ressalta-se que a revisão geral anual é uma garantia prevista



no artigo 37, X, da Constituição Federal de 1988¹ e no art. 147, da Constituição do Estado de Mato Grosso², que tem por finalidade recompor as perdas salariais dos servidores públicos decorrente da perda do poder aquisitivo da moeda, apurado por meio de índices de medição da inflação.

21. O art. 37, X, da Constituição Federal, estabelece que a remuneração e o subsídio dos servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados (ou reajustados) por lei específica, sendo assegurada a revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices.

22. Observa-se que o dispositivo constitucional que instituiu a revisão geral anual não prevê efeitos imediatos, uma vez que não contém elementos necessários para sua executoriedade, pois sua aplicação está condicionada à edição de lei posterior que regulamente a matéria, dispondo, dentre outros, sobre a data e o índice a ser utilizado como parâmetro para a revisão da remuneração.

23. Avançando neste tema, sob o prisma das classificações doutrinárias acerca da aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais, é possível inferir que o art. 37, X, da Carta Magna, é norma de eficácia limitada por princípio programático, ou apenas norma programática, diretora ou diretiva que, de acordo com Uadi Lammêgo Bulos, são aquelas que cingem-se a enunciar linhas diretoras que devem ser perseguidas pelos Poderes Públicos, como saúde, educação, lazer, moradia etc; e comandam o seu próprio procedimento legislativo, consagrando programas constitucionais a serem cumpridos mediante legislação integrativa da manifestação constituinte³.

24. Corroborando com essa linha de raciocínio, José Afonso Silva leciona que

¹ 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.

² Art. 147. A revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices, entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data. § 1º Os reajustes e aumentos, a qualquer título e feitos em qualquer época por qualquer dos Poderes, serão automaticamente estendidos aos demais, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares. § 2º O pagamento da remuneração dos servidores públicos civis e militares dar-se-á até o dia dez do mês seguinte ao que se refere. § 3º O não pagamento da remuneração até a data referida no parágrafo anterior, importará na correção de seu valor, aplicando-se os índices federais de correção diária, a partir do dia seguinte ao vencimento até a data do efetivo pagamento. § 4º O montante da correção será pago juntamente com o vencimento do mês subsequente, corrigido o seu total até o último dia do mês, pelos mesmos índices do parágrafo anterior.

³ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 484.



as normas que mencionam uma lei integradora são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, vejamos:

Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas **algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas quanto às outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantia da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.**⁴

25. Estas normas geram direitos subjetivos e conferem direitos a prestações positivas por parte do Estado que podem ser fáticas ou normativas, dependendo da forma que estão estruturadas, isto porque alguns direitos sociais exigem para sua satisfação uma complexidade de ações estatais que vão desde angariar recursos até a elaboração de normas gerais ou específicas.

26. Com efeito, resta evidente a intenção do constituinte em atribuir um certo grau de discricionariedade a respeito da forma e do momento de sua aplicação, na medida em que não impõe um prazo para a edição da norma, requerendo uma política pertinente para a satisfação dos fins positivos nela indicados.

27. Portanto, essas normas não são dotadas de autoaplicabilidade, pois para que se possa extrair um direito a prestação material específica e imediata da norma constitucional, necessário se faz a sua regulamentação por meio de lei que disponha sobre os critérios e condições de concessão da revisão geral anual.

28. Na esfera constitucional existem diversos preceitos programáticos que estabelecem prestações positivas, cuja aplicação implica em ônus ao orçamento público, traduzindo-se, portanto, em ato discricionário do Chefe do Poder Executivo que somente deve ser concedido se houver disponibilidade orçamentária e financeira para arcar com o programa de ação governamental que se deseja instituir, sem prejuízo dos demais compromissos constitucionais, legais e contratuais.

⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13 ed. São Paulo, Malheiros Editores 1997. p. 178-179



29. A Suprema Corte manifestou, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, de Relatoria do Ministro Celso de Melo, que quando o Estado estiver exposto a um quadro de impossibilidade financeira, as regras inscritas na Carta Política não podem ser convertidas em obrigações inconsequentes, os quais devam ser aplicadas sem compromisso com a preservação de outros serviços básicos à coletividade, sob pena de o Poder Público fraudar justas expectativas nele depositadas, por um gesto irresponsável de fidelidade a literalidade da norma, vejamos:

(...) os condicionamentos impostos, pela cláusula da 'reserva do possível', ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. (Relator Min Celso de Melo, Informativo nº 345, de 30/04/2004, STF, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45)

30. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário de Chefe do Poder Executivo, consoante se depreende do julgado abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

1. "A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a **concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário de Chefe do Poder Executivo**, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão". Precedentes. 2. Agravo interno não provido. (grifei) (STJ - AgInt no RMS: 53406 SP 2017/0040637-0, Relator: Ministro MAURO Campbell Marques, Data de Julgamento: 06/06/2017, T2 - SEGUNDA TURMA)

31. Ora, sendo ato discricionário de Chefe do Poder Executivo, não há como conceber que o disposto previsto no art. 37, X, da Lei Fundamental, imponha a efetividade ao seu comando independente da previsão orçamentário-financeira, pois a aplicação desta norma se funda em preceitos de preservação social e determina que a atuação deste esteja orientada não apenas por aspectos econômicos e políticos de determinada classe, mas sobretudo, no bem da coletividade como um todo.



32. De fato, não se pode exigir do Estado uma obrigação que este não possa cumprir, pois uma gestão fiscal responsável dos recursos públicos deve realizar uma avaliação da possibilidade dos programas que se pretende introduzir considerando o contexto social em que serão aplicadas e as limitações orçamentário-financeiras para a implementação dos direitos por estas assegurados.

33. Desta forma, é evidente que o poder constituinte derivado ao dispor sobre a revisão geral anual por meio de norma de eficácia limitada não teve e nem poderia ter pretensão de conferir um direito exigível de imediato.

34. Nesse sentido, este Tribunal tem entendimento firmado de que a revisão geral anual não consiste em norma de aplicabilidade imediata, dependendo de lei posterior que regulamente o dispositivo constitucional, conforme se depreende do julgado extraído do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada, fev. 2014 a jun. 2019, vejamos:

Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma de eficácia limitada. Lei regulamentadora. Teoria da reserva do possível.

1) A disposição constitucional sobre a Revisão Geral Anual (art. 37, X) é norma programática de eficácia limitada, de modo que sua efetivação depende de lei integrativa. Dessa forma, a Revisão Geral Anual não consiste em norma de aplicabilidade imediata, dependendo de lei posterior que regulamente o dispositivo constitucional.

2) A efetivação de normas programáticas se submete à teoria da reserva do possível, estando, portanto, condicionada à existência de capacidade financeira do ente público, sendo o direito decorrente dessas normas levado a efeito caso a exigência seja razoável e suscetível de ser atendida pelo orçamento.

(Relator: Isaias Lopes da Cunha. Acórdão 539/2018 - TP. Julgado em 26/11/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/12/2018. Processo 183482/2018).

35. Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 37, X, da Constituição Federal, é norma de eficácia limitada, pendente de regulamentação, vejamos:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE LACUNA REGULAMENTADORA NO ÂMBITO FEDERAL. PRECEDENTES.

A jurisprudência desta Suprema Corte firmou-se no sentido de que o art. 37, X, da Magna Carta já foi objeto de regulamentação, no âmbito federal, pela Lei 10.331/2001, com as alterações promovidas pela Lei 10.697/2003.



Dessa forma, à míngua de norma constitucional de eficácia limitada pendente de regulamentação, não há lastro para a concessão da pretendida ordem injuncional coletiva. Precedentes do Plenário: MI 5313 ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 13.6.2014; MI 5085 ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 06.6.2014; MI 4265 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 02.6.2014; e MI 4831 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 28.08.2013. Agravo regimental conhecido e não provido. (grifei) (STF - MI: 2411 DF, Relator: Min. Rosa Weber, Data de Julgamento: 01/08/2014, Tribunal Pleno)

36. Tem-se, portanto, que as normas de eficácia limitada não se confundem com direitos adquiridos, pois no contexto geral, não basta a edição de norma regulamentadora para sua efetivação, mas é necessário que o gestor inclua o programa/atividade/ação governamental nas peças de planejamento orçamentário (Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual) a fim de viabilizar a sua implementação. Por isso, a implementação desses direitos deve ser gradual, em face do inevitável vínculo financeiro existente com as possibilidades orçamentárias do Estado.

37. Diante do que foi exposto, em consonância com o Parecer da Consultoria Técnica, entendo que o item “3”, da Resolução de Consulta nº 30/2009 – TCE/MT e o item “2” da Resolução de Consulta nº 32/2009 – TCE/MT devem ser revogados, haja vista a inexistência de direito adquirido à revisão geral anual, bem como por tratar de tema que será consolidado na nova resolução de consulta objeto deste reexame de teses.

38. Ademais, concordo, na sua essência, com o verbete “1” da Resolução de Consulta proposta pela Consultoria Técnica, contudo, proponho alteração da redação, nos seguintes termos:

1) O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, logo deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos a data base da revisão, o índice de inflação a ser utilizado como parâmetro e os critérios para sua concessão.

b) Da iniciativa para desencadear o processo legislativo da revisão geral anual



39. O processo legislativo, tanto quanto o processo civil ou criminal, é uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa, que tem como marco inicial a apresentação, pela qual a proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente para recebê-la. Recebida a proposição, o procedimento legislativo terá sido iniciado, incumbindo ao Parlamento processá-la e deliberar sobre ela.

40. No tocante à iniciativa para desencadear o processo legislativo da revisão geral anual, preliminarmente, cabe aclarar que revisão geral anual não se confunde com alteração ou aumento de remuneração.

41. A primeira implica tão somente na reposição do poder aquisitivo da moeda, visando a preservação do valor da remuneração ou subsídio em face das perdas inflacionárias, ou seja, representa uma atualização monetária dos valores percebidos, ao passo que a segunda permite a elevação do poder aquisitivo da remuneração acima da inflação, ou seja, representa ganho real acima do percentual da revisão geral anual ou do índice inflacionário.

42. Assim, na revisão geral anual ocorre apenas uma atualização monetária do padrão remuneratório do servidor, mas sem aumento da remuneração, que ocorre quando existe ganho real.

43. Assentada a diferença conceitual entre a revisão geral anual e o aumento de remuneração, registra-se que a Constituição Federal estabelece regras próprias para a regulação dos sistemas de remuneração dos agentes públicos, outorgando a autoridades ou instituições distintas a competência para disporem sobre eles.

44. Desta sorte, compete à Assembleia Legislativa a iniciativa de lei para fixar o subsídio dos Deputados Estaduais e à Câmara Municipal, a iniciativa de lei para fixar os subsídios do Prefeito, do Vice Prefeito, dos Secretários e dos Vereadores Municipais nos termos dos artigos 27, § 2º e 29, V e VI, da Constituição Federal.



45. Cada Poder e órgão autônomo possui competência para iniciar o processo legislativo para fixar ou alterar a remuneração dos seus servidores públicos, sempre realizados mediante lei de iniciativa do seu dirigente, conforme a previsão contida no art. 51, inciso IV, 61, § 1º, inciso II, “a”, art. 73, “caput”, art. 96, II, “b”, e art. 127, § 2º, todos da Constituição Federal, abaixo, respectivamente, transcritos:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...) **IV** - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. (...)

Art. 96. Compete privativamente: (...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...)

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

46. Lado outro, insta salientar que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na



administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, consoante art. 61 §1º, II, a, da Constituição Federal⁵.

47. Isto posto, adentrando na análise jurisprudencial, registro que este Tribunal firmou entendimento de que a lei que fixa a revisão geral anual é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e deve contemplar os servidores de todos os poderes e órgãos independentes do Estado, sempre na mesma data e sem distinção de índices, conforme se observa do item “c.3”, do Acórdão nº 539/2018 - TP (Proc. nº 18.348-2/2018):

c.3) A Lei que fixa a RGA anual prevista no artigo 37, X, da CRFB é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e deverá contemplar os servidores de todos os poderes e órgãos independentes do Estado, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

48. Mais do que um direito, a igualdade constitucional é um princípio que serve de diretriz imperativa para as demais normas. Assim, a consolidação de tal entendimento teve por objetivo complementar o real sentido do texto constitucional, de forma a garantir a igualdade de todos os servidores públicos na lei que será editada anualmente, aplicando a revisão geral anual da forma mais justa e equânime possível, em observância aos princípios da isonomia e da equidade.

49. Todavia, o tema é controverso no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo possível encontrar posicionamentos de que o projeto de lei que trata da revisão geral anual deve respeitar a iniciativa de cada Poder ou órgão, não sendo exclusiva do Chefe do Poder Executivo ou de que não é obrigatória a utilização do mesmo índice aplicado na revisão geral anual dos servidores públicos do Município, conforme se observa dos julgados do Tribunais de Contas do Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, respetivamente, abaixo transcritos:

REVISÃO GERAL ANUAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO
PODER LEGISLATIVO EM CASO DE OMISSÃO DO PODER EXECUTIVO.

5. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição .

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



(...) 6.2.1. A revisão geral anual aos servidores públicos, direito subjetivo assegurado pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal, tem por objetivo a manutenção do poder aquisitivo da remuneração quando corroído pelos efeitos inflacionários, cujo percentual deve seguir um índice oficial de medida da inflação e ser aplicado indistintamente para todos os servidores do quadro de pessoal do mesmo poder, anualmente, na data-base estabelecida em lei; (...)

6.2.3. A iniciativa de lei para revisão geral anual é da competência de cada poder, nos termos do inciso X do art. 37 da Constituição Federal. Assim, a revisão geral anual da remuneração dos servidores da Câmara Municipal e do subsídio dos vereadores, neste último caso, se atendidos aos preceitos contidos nos arts. 29, VI e VII, 29-A, caput e § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, poderá ser realizada por meio de lei de iniciativa do Poder Legislativo, sendo aplicado o mesmo índice para servidores e vereadores;

6.2.4. É possível conceder reajuste ou aumento aos servidores e, por ocasião da data-base da revisão geral anual, deduzir o percentual já concedido, desde que previsto na lei que conceder o reajuste. Nesse caso, o reajuste caracterizará antecipação da revisão geral anual;

6.2.5. A lei que concede a revisão geral anual também pode conceder reajuste ou aumento suplementar aos servidores, mas é recomendável que os dois índices estejam explicitados de forma clara na lei para evitar futuras discussões acerca da reposição das perdas da inflação. Deve-se evitar o desvirtuamento dos institutos da "revisão geral anual" e do "reajuste ou aumento", o que pode ocorrer quando se utiliza deste último para recomposição da remuneração do servidor em razão da desvalorização da moeda. (...)

(TCE/SC - Processo nº: CON-11/00267481 – Consulta nº 2473/2011 – Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall - Data de Julgamento: 29/08/2011)

O conflito estabelecido entre a Constituição Federal (inciso X do artigo 37) e a Constituição Estadual (artigo 33, com a redação dada pela EC 57/2008), em relação à competência quanto à iniciativa de propor a recomposição salarial dos servidores, acolho a manifestação externada no Parecer, assim delineada:

“Ainda, com relação à emenda à Constituição gaúcha assegurando através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de **todos** os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices, importa consignar que as normas básicas do processo legislativo constantes da Constituição Federal são de observância compulsória pelos Estados conforme jurisprudência pacífica do STF (tendo como precedentes a ADI 766 e a ADI 2115), aí incluídas as regras relativas à iniciativa reservada previstas no inciso IV do art. 51, no inc. XII do art. 52, no § 1º do art. 61, no inc. II do art. 96 e no § 2º do art. 127.

Neste sentido, o disposto no inc. X do art. 37 é aplicável a quaisquer dos poderes, contendo referência expressa à iniciativa privativa de cada um dos chefes dos poderes, dirigidas, por óbvio, também aos chefes do Poder Executivo. Não pode, pois, sob pena de inconstitucionalidade, o texto da Constituição Estadual acrescentar regra de iniciativa que destoe do modelo da Carta Federal, nomeadamente em matéria que pende, ainda, de apreciação da Corte Constitucional, nos Recursos Extraordinários 565.089-8/SP e 592 317/RJ - com repercussão geral reconhecida - conforme antes referido.” (Grifei)

(TCE/RS – Processo nº 004002-0200/10-1 – Relator Conselheiro Iradir Pietroski – Data de julgamento: 20/07/2011)



Consulta — Câmara Municipal — Agentes políticos — Subsídios — Revisão geral anual — Obrigatoriedade — Fixação do índice mediante lei específica (ou por lei/resolução tratando-se do subsídio de vereadores) — Observância da iniciativa privativa estabelecida pela CR/88 — **Desnecessidade de utilização do mesmo índice aplicado à revisão geral anual dos servidores públicos do Executivo municipal aos servidores e agentes políticos do Legislativo municipal.**

Entendo pela obrigatoriedade da revisão geral anual para a recomposição dos valores dos subsídios percebidos pelos agentes políticos; entretanto, os índices a serem aplicados devem ser fixados por meio de lei específica, **observada a iniciativa privativa estabelecida pela CR/88, não sendo obrigatória a utilização do mesmo índice aplicado na revisão geral anual dos servidores públicos do Município.**

(TCE/MG - Consulta nº 811.256 - Relatora: Conselheira Adriene Andrade – Data de julgamento do dia 10/03/10)

50. No âmbito do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal deliberou acerca da necessidade de lei específica, anual, do Presidente da República para a implementação da revisão geral anual de que trata o inciso X, do artigo 37, da Carta Constitucional, consoante se verifica na ementa da ADI nº 2061-7/DF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998).

Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF.

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, *in fine*, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. (grifei)

(STF - ADI: 2061 DF, Relator Ilmar Galvão, Data de Julgamento: 25/04/2001, Tribunal Pleno)

51. A despeito disso, a supracitada ADI por omissão, julgada no exercício de 2001, foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, pelo Partido dos Trabalhadores e pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil em face do Presidente da República, o que, conseqüentemente, direcionou o resultado do julgado ao Chefe do Poder Executivo Federal.

52. Situação semelhante pode ser encontrada em 26 (vinte e seis) Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas nos exercícios de 2001 a 2002, nas quais o Supremo



Tribunal Federal declarou que a competência para propor a revisão geral anual é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme relação no quadro abaixo:

Quadro 1: ADIN's por omissão sobre revisão geral anual

ADIN	Requerente	Requerido	Data Publicação da Decisão
2061-7	Partido Democrático Trabalhista – PDT Partido dos Trabalhadores - PT Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB	Presidente da República	29/06/01
2481-7	Partido Democrático Trabalhista - PDT	Governador do Estado do Rio Grande do Sul	22/03/02
2486-8	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Rio de Janeiro	22/03/02
2490-6	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Pernambuco	22/03/02
2491-4	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Goiás	15/03/02
2492-2	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de São Paulo	22/03/02
2493-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Paraná	22/03/02
2496-5	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Mato Grosso do Sul	15/03/02
2497-3	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Rio Grande do Norte	15/03/02
2498-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Espírito Santo	15/03/02
2503-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Maranhão	15/03/02
2519-8	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Roraima	19/04/02
2524-4	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Tocantins	15/03/02
2504-0	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Minas Gerais	19/04/02
2506-6	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Ceará	19/04/02
2507-4	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Alagoas	19/04/02
2508-2	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Pará	22/03/02
2509-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Amazonas	15/03/02
2510-4	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Amapá	22/03/02
2511-2	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado da Paraíba	15/03/02
2512-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Mato Grosso	22/03/02
2516-3	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Acre	15/03/02
2517-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Sergipe	22/03/02
2518-0	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado de Rondônia	22/03/02
2520-1	Partido Social Liberal - PSL	Governador do Estado do Piauí	15/03/02
2525-2	Partido Liberal - PL	Governador do Distrito Federal	05/04/02

Fonte: Elaborado pelo Relator

Por isso, essas jurisprudências não servem como indicador da aludida



competência privativa, pois essas ações foram propostas contra os Chefes do Poder Executivo e em todas elas o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido, para assentar a omissão dos Chefes do Poder Executivo, ora Requeridos, dando-lhes ciência da decisão.

53. Em 2007, o Presidente da República propôs a ADI nº 3599-1/DF, alegando vício de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos. Todavia, naquela ocasião, não houve o aprofundamento da análise acerca da iniciativa legislativa em termos da revisão geral anual, pois as normas impugnadas não pretendiam a revisão geral anual, mas sim a concessão de aumento real de remuneração para determinados grupos, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). **4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretendem a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos.** 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. **6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia.** 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (grifei) (STF - ADI: 3599 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 21/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569)

54. No entanto, recentemente a Suprema Corte enfrentou a matéria e julgou inconstitucional as leis, por vício de iniciativa, na parte em que concederam revisão geral anual a servidores públicos do Ministério Público ou a determinados grupos de servidores, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO.



REVISÃO REMUNERATÓRIA. LEI 12.300, DE 27 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. VIOLAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI 9.868/1999.

I - A revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. Precedentes.

II - A Lei estadual 12.300/2005 padece do vício de inconstitucionalidade, pois, objetivando recompor vencimentos de integrantes do Ministério Público local em face de perdas inflacionárias, teve o respectivo processo legislativo deflagrado pelo Procurador-Geral de Justiça sul-rio-grandense.

III - Ação direta julgada procedente, com efeitos ex nunc.

(STF - ADI: 3539 RS - RIO GRANDE DO SUL 0003118-22.2005.1.00.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 04/10/2019, Tribunal Pleno)

EMENTA: AGRAVO INTERNO NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. LEI QUE PROMOVE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS AGENTES E SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 2.770/2011, do Município de Guararema, 'que autoriza o reajuste da remuneração de todos os servidores do Município de Guararema, inclusive proventos de inatividade e dá outras providências'. 2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reputou inconstitucional a norma, por vício de iniciativa, na parte em que concedeu a revisão geral anual dos subsídios dos Secretários Municipais, dos Secretários Municipais Adjuntos, do Procurador-Geral e do Procurador Adjunto, à consideração de que compete ao Poder Legislativo propor a lei que dispõe sobre a remuneração desses agentes públicos.

3. A iniciativa para a lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição é do Chefe do Poder Executivo.

4. Tal diretriz vale mesmo para os agentes e servidores públicos cujo reajuste remuneratório não é proposto pelo Chefe do Executivo, como os Secretários Municipais. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (grifei)

(STF - AgR RE: 731221 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 28/05/2019, Primeira Turma)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.301/2005 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 37, INC. X, E 61, § 1º, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.

(STF - ADI: 3543 RS 0003167-63.2005.1.00.0000, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 22/05/2020, Tribunal Pleno)

55. O argumento condutor dos entendimentos acima reside no fato de que a revisão geral anual pressupõe a utilização de único e igualitário índice para a recomposição de perdas inflacionárias de todos os servidores públicos. Essa providência, por ser uniforme, não



representa usurpação da autonomia de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos, inexistindo, portanto, fundamento para a atribuição de iniciativa específica a cada instituição autônoma.

56. Com efeito, a disposição contida no inciso X, do art. 37, da Carta Magna, pode ser dividida em duas partes. A primeira, estabelece que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio serão efetuados por meio de lei específica, observada a iniciativa legislativa privativa em cada caso. Já a segunda, assegura a revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos agentes públicos “sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

57. Esta disposição reveste-se de significativa relevância, sendo possível extrair dois comandos distintos: (i) a fixação ou alteração de remuneração e do subsídio, e (ii) a revisão geral anual. Além disso, não há qualquer menção no referido dispositivo de que a revisão geral anual deve observar “a iniciativa privativa em cada caso”.

58. Isso ocorre porque o objetivo desse dispositivo constitucional não é outro senão assegurar a revisão da remuneração e do subsídio de todos os servidores públicos de cada ente federativo, daí a expressão “revisão geral” e a necessidade de ser concedida sempre na mesma data e sem distinção de índices.

59. Assim, mesmo diante da omissão do texto constitucional quanto à iniciativa para propor o projeto de lei da revisão geral anual, pelas próprias características da revisão, que é geral, não há possibilidade jurídica de conferir aos Poderes e órgãos autônomos a iniciativa para sua proposição, sob pena de descaracterização do seu próprio objetivo, que é conceder a revisão a todos os servidores públicos do ente federativo.

60. Não obstante, insta salientar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem exercer suas funções constitucionais e atuar de forma independente e harmônica, mantendo, no entanto, as características do poder de ser uno, indivisível e indelegável, de acordo com a teoria da tripartição dos Poderes.

61. Nessa perspectiva, a cada um dos três Poderes foram atribuídas funções típicas inerentes à sua natureza, além de funções atípicas, de maneira que a função típica do



Poder Executivo é administrar, a do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar e a do Poder Judiciário é julgar.

62. À vista disso, o Supremo Tribunal Federal sumulou o entendimento de que não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia, nos termos da Súmula Vinculante nº 37.

63. A separação e independência dos Poderes deu origem a teoria dos freios e contrapesos, pela qual criou-se mecanismos de controle recíproco, sempre como garantia de perpetuidade do estado democrático de direito.

64. Nesse contexto, para que cada Poder possa exercer suas funções de forma independente foram asseguradas as respectivas autonomias, são elas: autonomia funcional, administrativa, orçamentária e financeira. Assim, para cada uma das funções do Estado é estabelecido um orçamento dentro do qual cada um deles irá dispor de recursos para exercer as atribuições definidas constitucionalmente.

65. No mesmo sentido os órgãos autônomos, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, também possuem autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de suas respectivas propostas orçamentárias.

66. Contudo, é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo as leis que estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA) de todos Poderes e órgãos autônomos, cujos projetos de lei serão apreciados pelo Poder Legislativo, nos termos do art. 166, incisos I, II e III, da Constituição Federal.

67. Assim, os Poderes e os órgãos autônomos elaboram o projeto de lei orçamentária anual e encaminham suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, CF), que tem a incumbência de consolidá-las e enviá-las ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, CF).



68. Nesse ínterim, o Chefe do Poder Executivo, como gestor do orçamento, pode promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos para fins de adequação e consolidação, quando as despesas fixadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias, consoante dispõe o art. 99, § 4º, 127, § 5º, e art. 134, § 2º, da Constituição Federal.

69. Desse modo, a revisão geral anual depende, dentre outros requisitos, de previsão orçamentário-financeira, cujo planejamento e análise estão intrinsecamente ligados à função típica de administração do Chefe do Poder Executivo e a sua concessão causa grande impacto nas contas públicas do exercício em que for implementado a revisão e nos exercícios futuros.

70. Por outro lado, caso se admitisse a iniciativa privativa de cada Poder e órgão autônomo, como ocorre, por exemplo, em relação às políticas remuneratórias, estaria frustrado o comando constitucional que exige que a revisão seja “geral” e “sem distinção de índices”.

71. Trata-se de norma constitucional que impõe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo o dever de desencadear o processo de elaboração da lei de revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos servidores públicos de cada ente da federação.

72. Portanto, em um sistema presidencialista, a decisão e a iniciativa de enviar projeto de lei sobre revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, compete ao Presidente da República, aos Governadores e aos Prefeitos, respectivamente.

73. Por esses motivos, concordo com o verbete "2" da Resolução de Consulta proposto pela Consultoria Técnica, contudo, proponho a seguinte redação:

2) A iniciativa de projeto de lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, é privativa do Chefe do Poder Executivo, sempre na mesma data e sem distinção de índices.



74. De igual modo, concordo com a revogação do item “1”, da Resolução de Consulta nº 30/2009 – TCE/MT e do item “1” da Resolução de Consulta nº 32/2009 – TCE/MT, haja vista que permitem a alteração da data base da revisão a ser aplicada no ano, em flagrante afronta à parte final, do inciso X, do art. 37, da Constituição Federal.

Panorama da legislação sobre revisão geral anual

75. No âmbito da União, a lei que dispõe sobre a revisão geral anual das remuneração e subsídio dos servidores públicos federais é a Lei nº 10.331/2001, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, abarcando os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas.

76. Da análise da referida lei, verifica-se que ela fixou parâmetros para concessão da revisão geral anual nos artigos 1º e 2º, abaixo transcritos:

Art. 1º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição, no mês de janeiro, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

Art. 2º A revisão geral anual de que trata o art. 1º observará as seguintes condições:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;

V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (grifei)

77. Desta feita, observa-se que os requisitos para conceder a revisão geral anual para os servidores públicos federais podem ser sintetizados da seguinte forma: (i) reajuste em janeiro e sem distinção de índices; (ii) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (iii) lei específica para a definição do índice; (iv) previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual; (v) comprovação da disponibilidade financeira de pagamento; (v)



comprovação da compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e (vi) atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

78. No Estado de Mato Grosso, a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos servidores públicos foi aprovada pela Lei nº 8.278/2004, de autoria do Chefe do Poder Executivo, abarcando apenas os servidores públicos do Poder Executivo, cujo artigo 3º, fixou os seguintes requisitos:

Art. 3º A revisão geral anual, que será correspondente ao período de janeiro a dezembro do exercício anterior, fica condicionada aos seguintes requisitos:

I - ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificadas no exercício anterior ao da revisão;

II - incremento da receita corrente líquida verificado no exercício anterior ao da revisão, atendidos os limites para despesa com pessoal de que trata a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, as prescrições do Art. 169, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, respeitado o índice prudencial da Secretaria do Tesouro Nacional - STN;

III - capacidade financeira do Estado, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

79. Como se nota, a lei estadual é condicionante e vincula a concessão da revisão geral anual à observância de 6 (seis) eventos: (i) ocorrência de perdas salariais verificadas por meio do INPC no exercício anterior ao da revisão, (ii) incremento da receita corrente líquida no exercício anterior ao da revisão, (iii) observância do limite prudencial de despesas com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, (iv) observância das prescrições do art. 169, §1º, da CF, (v) respeito do índice prudencial apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, (vi) capacidade financeira do Estado de honrar com o reajuste sem prejuízo dos compromissos de investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

80. Posteriormente, a referida lei foi alterada pela Lei nº 10.819/2019, de 28/01/2019, que acrescentou o art. 1º-A, alterou o art. 3º, II, acrescentando os §§ 1º, 2º e 3º e 4º, da seguinte forma:

Art. 1º-A Para os efeitos desta Lei, entende-se como:
I - Receita Ordinária Líquida do Tesouro (ROLT): somatório das receitas



GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha
Telefones: (65) 3613-7536
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

elencadas nas alíneas a seguir, deduzidas as transferências aos Municípios, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e os incentivos fiscais:

a) Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR);
b) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
c) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos (ITCD);

d) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), exclusive o adicional de ICMS arrecadado em favor de Fundo de Combate à Pobreza, instituído nos termos do § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional Federal nº 42, de 19 de dezembro de 2003;

e) cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

f) cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados (IPI-Exportação);

g) cota-parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) incidente sobre a comercialização do ouro;

h) transferência financeira do ICMS proveniente da desoneração prevista na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996, nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional Federal nº 42, de 19 de dezembro de 2003;

i) multas e juros de mora dos impostos;

j) multas e juros de mora da dívida ativa dos impostos;

k) receita da dívida ativa dos impostos.

II - Despesas Totais custeadas com a Receita Ordinária Líquida do Tesouro (DTROLT): somatório das despesas do exercício corrente empenhadas com recursos da Receita Ordinária Líquida do Tesouro (DE ROLT), dos restos a pagar liquidados sem disponibilidade financeira e pagos com recursos da Receita Ordinária Líquida do Tesouro (RPLSDP ROLT), dos restos a pagar não processados e pagos com recursos da Receita Ordinária Líquida do Tesouro (RPNPP ROLT) e dos repasses dos duodécimos devidos aos Poderes e Órgãos Autônomos.

III - Capacidade Financeira de Pagamento (CFP): resultado da divisão entre as Despesas Totais custeadas com a Receita Ordinária Líquida do Tesouro e a Receita Ordinária Líquida do Tesouro.

Parágrafo único A Receita Ordinária Líquida do Tesouro (ROLT) e as Despesas Totais custeadas com a Receita Ordinária Líquida do Tesouro (DTROLT) serão apuradas tomando por base os 12 (doze) meses anteriores ao encaminhamento do projeto de lei à Assembleia Legislativa, excluídas as duplicidades.

Art. 3º (...)

II - incremento da Receita Ordinária Líquida do Tesouro verificado no exercício anterior ao da revisão e atendimento aos limites para despesa com pessoal previstos em lei; (...)

§ 1º A capacidade financeira mencionada no inciso III *docaput* será observada quando o indicador de Capacidade Financeira de Pagamento (CFP) for inferior a 1,0 (um).

§ 2º Em qualquer hipótese, a concessão da revisão geral anual não poderá resultar, no mês seguinte à sua implementação, em indicador de Capacidade Financeira de Pagamento (CFP) igual ou superior a 1,0 (um).

§ 3º A recomposição será limitada ao crescimento da Receita Ordinária Líquida do Tesouro no período apurado.



§ 4º Caso o Poder Executivo não alcance no prazo de 2 (dois) anos a capacidade devida para pagamento, deverá o Governo encaminhar um Projeto de Lei com o objetivo de rediscutir a política do RGA - Revisão Geral Anual, de remuneração e subsídios dos servidores.

81. No Estado de Santa Catarina, a revisão geral anual é regulamentada por meio da Lei nº 15.695/2011, editada pelo Chefe do Poder Executivo, abrangendo apenas os servidores públicos deste Poder, cujo artigo 2º fixou as seguintes condicionantes:

Art. 2º-A revisão geral anual de que trata o art. 1º-observará as seguintes condições:

I - autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na Lei Orçamentária Anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo Governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social; e

V - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição Federal e a Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (grifei)

82. Já no Estado do Paraná, a lei que dispõe sobre a revisão geral anual é a Lei nº 15.512/2007, também de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, alcançando apenas os servidores do Poder Executivo.

83. Observa-se que o art. 3º, da referida lei, fixou o percentual de reajuste com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, desde a data da consolidação dos planos de carreira ou de reestruturação de tabelas estabelecidos por lei, até o mês de abril de 2007, e os artigos 5º e 7º condicionaram a sua concessão ao atendimento dos seguintes requisitos:

Art. 5º. A aplicação dos índices fixados nos artigos 1º e 2º e a implementação em folha de pagamento ficam condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira, ao comportamento da receita e às disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, ao longo do exercício de 2007. (vide ADIN 3968-7)

Parágrafo único. Ato do Chefe do Poder Executivo fará publicar as tabelas salariais contendo os índices aplicados e a data de vigência.

(...)

Art. 7º. Fica instituída a data de primeiro de maio de cada ano para a revisão geral anual, atendidos os mesmos critérios e limitações de ordem orçamentária, financeira e de responsabilidade fiscal referidas no artigo 5º e seu parágrafo único.



84. Adentrando na esfera municipal, registra-se que o Município de Cuiabá regulamentou a revisão geral anual por meio da Lei Complementar nº 93/2003, que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos da administração pública direta, autárquica e fundacional, cujo artigo 47 estabelece que:

Art. 47. A revisão geral anual de que trata o artigo anterior observará as seguintes condições:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, e preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;

V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

85. O Município de São Paulo, por sua vez, regulamentou a revisão geral anual mediante a Lei nº 13.303/2002, de autoria da Prefeita Municipal, para todos os servidores públicos municipais, cujo artigo 2º assim dispõe:

Art. 2º - Os vencimentos dos servidores públicos municipais serão reajustados, a partir do dia 1º de março, 1º de julho e 1º de novembro de cada ano, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, da Universidade de São Paulo, apurada entre o mês do reajustamento e os 4 (quatro) meses anteriores.

§ 1º - Para a aplicação da variação do IPC-FIPE, serão consideradas a média das despesas de pessoal e respectivos encargos e a média das receitas correntes, ambas relativas aos 4 (quatro) meses anteriores ao mês do reajustamento.

§ 2º - Se da aplicação da variação do IPC-FIPE à média das despesas de pessoal e respectivos encargos, na forma do parágrafo anterior, resultar valor superior ao limite de 40% (quarenta por cento) da média das receitas correntes, o reajustamento restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite.

§ 3º - Por proposta da Secretaria de Gestão Pública, o Executivo divulgará, mediante decreto a ser publicado até o dia 20 (vinte) do mês do reajuste, os valores dos padrões de vencimento do funcionalismo municipal, reajustados de acordo com o "caput" deste artigo, bem como o quadro demonstrativo constante do Anexo Único, integrante desta lei.

§ 4º - Não sendo possível conceder o reajuste, o teor do decreto a que se refere o parágrafo anterior limitar-se-á ao quadro demonstrativo ali previsto.

§ 5º - Para os fins do disposto neste artigo, serão informados à Secretaria de Gestão Pública, até o dia 10 (dez) de cada mês, relativamente ao anterior:

I - pela Secretaria das Finanças e Desenvolvimento Econômico, os valores



das receitas correntes;
II - pela Câmara Municipal de São Paulo e Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os valores de suas despesas de pessoal e respectivos encargos.

86. Da análise conjunta das normas colacionadas acima, nota-se que cada ente federativo ou o Chefe do Poder Executivo fixou, por meio de lei, a data base, o índice de inflação e os requisitos necessários para concessão da revisão geral anual, sendo umas mais ou menos restritivas que outras.

87. Em regra, constata-se que todas as legislações exigem a comprovação da capacidade ou disponibilidade financeira do ente federativo para arcar com seus compromissos.

88. Na União, vale destacar o artigo 2º, V, da Lei nº 10.331/2001 que exige a comprovação da compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho, garantindo uma equivalência de tratamento entre o funcionalismo público e a realidade das empresas privadas.

89. Esse mecanismo impõe à autoridade competente o dever de fazer uma análise comparativa entre as remunerações dos servidores públicos e as remunerações dos empregados das empresas privadas antes de decidir quanto à concessão ou não da revisão geral anual.

90. Portanto, resta evidente a necessidade de uniformidade das leis que regulamentam o art. 37, X, da Constituição Federal, levando-se em conta os seguintes parâmetros mínimos: (i) a iniciativa para desencadear o processo legislativo é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) deve abranger todos os servidores públicos do ente federativo; (iii) deve fixar a mesma data e o mesmo índice de correção monetária a ser utilizado; (iv) deve estabelecer os requisitos a serem observados, especialmente, a comprovação de capacidade ou disponibilidade financeira do ente federativo para arcar com seus compromissos.



c) Da impossibilidade de vinculação da revisão geral anual a índice federal de correção monetária

91. A garantia da revisão geral anual prevista no art. 37, X, da Constituição Federal deve ser interpretada em conjunto com o art. 37, XV⁶, do texto constitucional, eis que o seu objetivo é a reposição do poder aquisitivo da moeda.

92. No que tange ao índice de correção a ser empregado, frisa-se que é vedada a sua vinculação a índices federais de correção monetária, nos termos da Súmula Vinculante nº 42, do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*: “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.”

93. Esse entendimento reflete a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a vinculação da revisão geral anual à percentual de índice inflacionário impede que os Estados e os Municípios tenham efetivo controle sobre a política de remuneração de seus próprios servidores, o que culmina por afetar sua autonomia, lesando, frontalmente, o postulado da Federação, além de vulnerar o dogma fundamental da separação de poderes, previstos no art. 2º, da Constituição Federal, vejamos:

De se ver, pois, que o entendimento prevalecente no Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o reajuste automático de vencimentos de servidores públicos, tomando-se como base **a variação de indexadores de atualização monetária, como o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), desrespeita a autonomia dos Estados-membros e a vedação constitucional de vinculação, para efeito de remuneração de servidores públicos, nos termos dos arts. 25 e 37, XIII, da Constituição da República, respectivamente.** (grifei)

(STF, ADI 285, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Acórdão no DJE nº 50 de 19/03/2010)

O recurso não merece acolhida. A decisão preferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), consolidada na Súmula Vinculante 42, no sentido de ser **inconstitucional a lei que estabeleça a vinculação de reajuste de vencimentos de servidores públicos a índices federais de correção monetária.** (grifei)

(STF - Recurso Extraordinário nº 1.184.971, Relator: Roberto Barroso, Data de Julgamento 20/02/2019, Decisão Monocrática)

⁶ **Art. 37, XV** - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Inconstitucionalidade de normas estaduais, que, ao vincularem o reajuste da remuneração do funcionalismo a índices de correção editados pela União, sem iniciativa do Chefe do Executivo, infringiram os princípios tanto da separação dos Poderes, como da autonomia do Estado.

(STF - Ação originária 288/SC, Relator: Octavio Gallotti, Data de Julgamento 27/09/1995, Tribunal Pleno)

INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA. MEDIDA LIMINAR. LEIS DO RIO GRANDE DO SUL E RESOLUÇÃO 2233, DE 7.03.90, DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO MESMO ESTADO. LEIS E RESOLUÇÕES DETERMINANDO REAJUSTES VINCULADOS. DISPOSITIVOS E EXPRESSÕES DE ARTIGOS DAS LEIS 9.061, 9.063, 9.064, TODAS DE 1990, E DA RESOLUÇÃO 2.233/90. CAUTELAR CONCEDIDA. Sendo impugnados, como inconstitucionais, a Resolução 2.233, de 07.03.90; o art. 6º, caput e seu § 1º, da Lei 9.061; o art. 4º, caput e seu § 1º da Lei 9.062; o art. 4º e seu parágrafo único, da Lei 9.063; o art. 2º e as expressões “e art. 2º”, do art. 3º da Lei 9.064; todas estas leis de 1990 e dos Estados do Rio Grande do Sul, e o art. 2º, caput e seu parágrafo único, e o art. 3º, ambos da Resolução 2.233, da Assembleia Legislativa do mesmo Estado, e sendo pedida a medida cautelar para suspensão dos efeitos de tais dispositivos e de expressões contidas em um deles, defere-se a medida, tendo-se **como configurados os pressupostos de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, por dizerem respeito a vinculações de vencimentos a índices oficiais do Governo Federal e pela possibilidade de impacto desfavorável no Erário do Estado**, ante a ampla abrangência que possuem. (grifei)

(STF - ADI-MC: 303 RS, Relator: Aldir Passarinho, Data de Julgamento: 13/06/1990, Tribunal Pleno)

94. Com efeito, os demais entes da federação não podem abdicar de sua autonomia ao vincular a revisão geral anual da remuneração de seus servidores públicos a índices oficiais de correção monetária apurados pelo Governo Federal, sob pena de ferir gravemente a autonomia orçamentária e financeira.

95. Portanto, torna-se imprescindível a revogação do item “3” da Resolução de Consulta nº 11/2016 - TCE/MT, visto que aparentemente vincula a concessão da revisão geral anual no âmbito do Estado de Mato Grosso ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, em manifesta afronta à Súmula nº 42 do Supremo Tribunal Federal.

96. Com relação à fixação do percentual, registra-se que, embora a revisão geral anual revista-se da característica de generalidade, na medida em que deve ser aplicada de forma igualitária a todos os servidores públicos de cada ente federativo, o percentual da revisão é variável, na medida em que depende da observância de outros fatores, tais como o contexto social em que serão aplicadas e as limitações orçamentário-financeiras para a implementação dos direitos por estas assegurados.



97. Cabe recapitular que o objetivo da revisão geral anual é apenas manter o poder aquisitivo da remuneração e não proceder a qualquer reajuste, pois ela não é meio indireto de aumento de salário, mas apenas visa preservar o seu poder de compra, corrigindo a sua desvalorização em razão da inflação apurada no período anterior.

98. Esta questão foi objeto de ampla discussão entre os Ministros da Suprema Corte no RE 565089/SP, em sede de repercussão geral, no sentido esclarecer o alcance da imperatividade desta norma, com relação a possibilidade dos servidores exigirem a implementação da revisão geral anual e os parâmetros que serão utilizados para o cálculo da recomposição inflacionária da remuneração do servidor público.

99. Conforme divergência instaurada no voto vista do Ministro Luis Roberto Barroso, o fato de a Constituição determinar que a revisão seja realizada anualmente, não obriga necessariamente que ocorra um acréscimo na remuneração e tampouco que seja vinculado a qualquer indexador inflacionário, afirmando que *“o Chefe do Executivo tem o dever de se pronunciar anualmente e, de forma fundamentada, dispor sobre a conveniência e possibilidade, ou não, de concessão de reajuste geral anual para o funcionalismo”*, resultando no Informativo nº 741, do qual extrai-se os seguintes fundamentos:

(...) Ressaltou não vislumbrar no artigo em questão dever específico de que a remuneração dos servidores fosse objeto de aumentos anuais e, tampouco, em percentual obrigatoriamente correspondente à inflação apurada no período. Aduziu que a exegese do termo “revisão” abarcaria entendimento no sentido de que o artigo 37 inciso X da CF exigiria uma avaliação anual, que poderia resultar, ou não, em concessão de aumento. Destacou, outrossim, que o preceito deveria ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciariam da lógica de reajustes automáticos e de indexação econômica (CF, artigo 7º inciso IV e 37 inciso XIII). Assinalou que a tese, segundo a qual a adoção de índice inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente em degradação do direito de propriedade mereceria temperamentos. Consignou que a indexação, embora legítima na tentativa de neutralizar o fenômeno inflacionário, teria como efeito colateral a retroalimentação desse mesmo processo de inflação. Advertiu ara a necessidade de que os reajuste fossem condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento. Por fim, concluiu que o artigo 37 inciso X da CF importaria ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar anualmente e de forma fundamentada sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo.



100. Acompanhando a divergência instaurada, o Ministro Teori Zavaski complementou que a revisão deve acompanhar a situação econômica do país e dos entes federativos que os servidores públicos estão vinculados, pois existem tempos de crise em que a oscilação inflacionária não é significativa ao ponto de reduzir substancialmente o poder aquisitivo de compra da remuneração, conforme extrai-se do item 5, do referido informativo:

(...) no que foi acompanhado pelos Ministros Rosa Weber e Gilmar Mendes. Afirmou, inicialmente, que o inciso X do art. 37 da CF, na redação dada pela EC 19/1998, estabeleceria o direito dos servidores públicos à revisão anual de sua remuneração e, em contrapartida, **o dever da Administração Pública de encaminhar, aprovar e cumprir lei específica sobre a matéria. Asseverou que a Constituição, entretanto, não fixaria critérios ou índices a serem observados na revisão. Determinaria, apenas, que ela fosse efetuada sem distinção de índices entre os beneficiados.** Por isso, **asentou não haver a possibilidade de se extrair do texto constitucional qualquer indicação de índice mínimo, ainda que para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos. Concluiu, portanto, não existir na Constituição nenhuma disposição que garantisse a reposição anual dos índices inflacionários.** Consignou, ademais, que não caberia, no caso, invocar o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, visto que a jurisprudência do STF seria no sentido de que sua eventual ofensa ocorreria quando houvesse redução do valor nominal dos vencimentos, mas não quando se deixasse de reajustá-los para repor seu poder de compra. Assinalou — após reafirmar a jurisprudência da Corte quanto à inviabilidade de implementação judicial de aumento de vencimentos de servidores públicos — que a pretensão deduzida no recurso extraordinário em comento acabaria por transferir a ausência de lei específica de revisão de vencimentos para o domínio da responsabilidade civil do Estado. Anotou, então, que, em razão da ausência de previsão constitucional relativa a índices mínimos de revisão anual dos vencimentos, suprir essa falta por sentença equivaleria a legislar. O Ministro Luiz Fux acompanhou os Ministros Marco Aurélio (relator) e Cármen Lúcia, e, em consequência, deu provimento ao recurso. Registrou que a norma constitucional em questão — que não precisaria da intermediação do legislador —, estabeleceria um direito subjetivo público do servidor, qual seja, a revisão geral e anual de seus vencimentos. Em seguida, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli.

101. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.
(STF - Recurso Extraordinário nº 565.089, Relator Min. Marco Aurélio, Data de julgamento em 25/092019)

102. Depreende-se do excerto acima que o Chefe do Poder Executivo não está obrigado a apresentar anualmente projeto de lei com vista a conceder a revisão geral da



remuneração dos servidores públicos, mas deve justificar ao Poder Legislativo as razões do não envio do projeto de lei.

103. Infere-se, ainda, que, como inexistente qualquer vinculação da concessão da revisão à índices mínimos inflacionários, a revisão geral anual pode ser fixada em percentual inferior à inflação apurada no período anterior.

104. Sob essa égide, vale destacar que a atual jurisprudência tem realizado um importante debate a respeito da eficácia das normas programáticas, aplicando **a teoria da reserva do possível, que traz à ideia de que a efetivação desses direitos submetem-se à reserva da capacidade financeira do ente e somente poderão ser levadas a efeito caso considere a exigência razoável e suscetível de ser atendida pelo orçamento.**

105. Em outras palavras, esta teoria define que a efetivação de direitos, inclusive aqueles assegurados por normas constitucionais programáticas podem vir a sofrer restrições, decorrentes da falta de recursos financeiros, colidindo com princípios constitucionais orçamentários.

106. Sobre o tema, Cristina Queiroz, Professora da Universidade Autônoma de Lisboa, extrai idêntica conclusão, ao afirmar que a reserva do possível não significa ineficácia dos direitos fundamentais sociais, pois segundo ela *“expressa unicamente a necessidade sua ponderação”*.⁷

107. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que eventual discordância com o percentual da recomposição, sob o argumento de que sobejam os efeitos da inflação, não é suficiente para caracterizar a violação do princípio da irredutibilidade, consoante se depreende da ADI nº 5560, abaixo transcrita:

EMENTA. CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM INDICAÇÃO EXPRESSA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS NA AÇÃO DIRETA. CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NÃO É RAZOÁVEL EXIGIR-SE A

⁷QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.



INDICAÇÃO PORMENORIZADA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS ALVEJADOS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO DESTA CORTE COMO LEGISLADOR POSITIVO. EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO COM SUPERAÇÃO DA TESE ALEGADA PELA PARTE REQUERENTE. PRECEDENTES. PRELIMINARES REJEITADAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTIGOS 3º, I, II, III, IV, E § 2º, DA LEI Nº 10.410/2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO, RELATIVA À REVISÃO GERAL ANUAL (RGA) DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 37, INCISOS X E XV; E 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPROCEDÊNCIA. (...)

3. Não há afronta à garantia de irredutibilidade dos vencimentos, ao comando expresso que assegura a Revisão Geral Anual dos servidores públicos sempre na mesma data e sem distinção de índices, nem à vedação do parcelamento de salário. O art. 169, § 1º da Carta Magna veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. A norma impugnada, a um só tempo: (i) garante a revisão; e (ii) efetiva o seu pagamento de modo sadio às contas públicas.

4. A Constituição Federal, no artigo 37, X, assegura a revisão sempre na mesma data e sem distinção de índices. Tais requisitos foram efetivamente cumpridos pela Lei mato-grossense em referência. **A conjuntura econômica do Estado determinou a aferição do índice de revisão e a sua incidência de forma planejada, com o escopo de reduzir o impacto financeiro decorrente da efetivação da revisão.** 5. **Eventual discordância com o percentual da recomposição, sob o argumento de que sobejam os efeitos da inflação, não é suficiente para caracterizar a violação do princípio da irredutibilidade.** Cumprimento da determinação constitucional de irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV, da Constituição Federal) sob o prisma real, isto é, de manutenção do poder aquisitivo. (...)

(STF - ADI: 5560 MT - MATO GROSSO 4002592-98.2016.1.00.0000, Relator: Min. Rosa Weber, Data de Julgamento: 18/10/2019, Tribunal Pleno)

108. Seguindo nessa linha, o legislador tem reconhecido a necessidade de ponderação das circunstâncias, antes de exigir do gestor a aplicação da literalidade da lei, principalmente quando o contexto fático não se mostra favorável em relação ao interesse da coletividade.

109. Desta sorte, inexistindo capacidade financeira do ente para honrar com seus compromissos e diante de um cenário de comprovada limitação financeira, não é razoável exigir a imediata efetivação do comando da Carta Constitucional.

110. De certo que a revisão geral da remuneração e do subsídio dos servidores públicos deve estar adequada à realidade da Administração Pública, pois em momentos de crise econômica e de desemprego crescente, todos os servidores assim como os trabalhadores



da iniciativa privada, estão sujeitos às oscilações de preços da economia, não podendo considerar legítima assunção de compromisso pelo ente em completo descompasso com a sua situação econômico-financeira, que futuramente possa inviabilizar a prestação de serviços básicos a toda coletividade.

111. A propósito, registra-se que a Lei nº 9.249/95, complementando as medidas econômicas do Plano Real, extinguiu a correção monetária das demonstrações contábeis elaboradas pelas empresas a partir de 1º de janeiro de 1996, tendo em vista a redução da inflação a níveis bastante baixos.

112. Assim, não somente as empresas estão sujeitas aos infortúnios advindos da oscilação econômica com a perda do poder aquisitivo da moeda, mas também os servidores públicos e trabalhadores em geral, pois em tempos de crise econômica ou sanitária marcados pelo desemprego generalizado e retração da atividade econômica de vários setores, a implementação da revisão sob o prisma constitucional deve considerar que as normas jurídicas privilegiam o bem estar coletivo antes de interesses individuais.

113. Desta forma, resta patente que os recursos públicos não se destinam a atender os interesses somente dos servidores públicos e, mesmo que assim não fosse, não há como legitimar a implementação de revisão geral anual sem que antes seja demonstrado, dentro do contexto orçamentário e financeiro, que o ente tenha capacidade de arcar futuramente com o ônus assumido.

114. Isto posto, concordo com o verbete “3”, da proposta de Resolução de Consulta da Consultoria Técnica, abaixo reproduzido:

3) 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.

115. Por outro lado, para fins didáticos, entendo oportuno subdividir o verbete 4 em 2 itens, para os quais proponho alteração na sua redação, da seguinte forma:

4) Não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no perí-



odo anterior, haja vista que a sua concessão está condicionada às circunstâncias econômicas e financeiras do ente federativo e à observância dos requisitos legais, especialmente da existência de capacidade financeira de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais;

5) O Chefe do Poder Executivo não está obrigado a encaminhar anualmente projeto de lei dispondo sobre a revisão geral anual, todavia, deve se pronunciar, de forma fundamentada, acerca dos motivos que ensejaram a não proposição da revisão, por ocasião do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou da Lei Orçamentária Anual;

d) Da observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

116. Vale ressaltar que os acréscimos decorrentes da revisão geral anual são incorporados à remuneração e ao subsídio do servidor de forma definitiva, por força do art. 37, XV⁸, da Constituição Federal, razão pela qual, necessariamente, deve ser considerado como despesa de pessoal, disciplinada no art. 18⁹, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual ao regular o art. 169, da Constituição Federal¹⁰ condicionou o aumento nas despesas com pessoal ao cumprimento de outros requisitos além daqueles dispostos na Lei Fundamental.

117. De acordo com o art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a realização de despesas com pessoal exige: (i) estimativa de impacto orçamentário; (ii) comprovação de que seu gasto não afetará as metas de resultados fiscais; e (iii) demonstração da sua adequação às leis orçamentárias.

118. Além disso, a despesa total com pessoal deve obedecer ao limite individual do Poder ou órgão, fixado com base na receita corrente líquida, cujo atendimento deverá ser verificado quadrimestralmente.

⁸Art. 37. (...) XV- o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

⁹Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

¹⁰Art. 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



119. Com intuito de resguardar o cumprimento desses limites, a Lei de Responsabilidade Fiscal previu, no parágrafo único, do art. 22, o limite prudencial de despesa total com pessoal, segundo o qual se esta despesa exceder à 95% do limite máximo, o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso fica sujeito às seguintes vedações:

Art. 22. (...)

Parágrafo único. (...)

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;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (grifei)

120. Tal mecanismo, dotado de efeito acautelatório e preventivo, funciona não só como alerta da aproximação dos limites prudencial e máximo, mas também proíbe o aumento de gastos com despesa de pessoal, a fim de evitar o atingimento dos referidos limites.

121. Nesse sentido, verifica-se que o atingimento do limite prudencial veda ao Poder Executivo a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, excepcionando, apenas a concessão de revisão geral anual.

122. Embora não haja vedação expressa na legislação sobre a concessão da revisão geral anual quando o Poder ou órgão autônomo extrapolar o limite máximo de despesa com pessoal, também não há regra que excepcione a sua concessão nessa situação.

123. Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tem entendimento de que a concessão da revisão geral anual é devida mesmo que o ente tenha ultrapassado o limite prudencial. Entretanto, caso o ente alcance o limite máximo deverá aguardar o restabelecimento do limite, vejamos:



CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA – CONHECER – 1) **REVISÃO GERAL ANUAL E PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO: IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO SE EXTRAPOLAR LIMITE TOTAL DE DESPESAS COM PESSOAL PREVISTOS NA LRF;** 2) ADICIONAL FINANCEIRO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE: IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO SE EXTRAPOLAR O LIMITE PRUDENCIAL DE DESPESAS COM PESSOAL (ART. 22, § ÚNICO DA LRF); 3) COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL: POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DO PAGAMENTO SE O VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO PERCEBIDA FICAR AQUÉM DO SALÁRIO MÍNIMO (SÚMULA VINCULANTE 16 DO STF); 4) PARCELAS INDENIZATORIAS E INCORPORAÇÕES AO VENCIMENTO POR DECISÃO JUDICIAL: OS PAGAMENTOS DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS DECORRENTES DE DECISÃO JUDICIAL DEVEM SER CUMPRIDOS AINDA QUE EXTRAPOLEM O LIMITE TOTAL (MÁXIMO) DE GASTO COM PESSOAL DA LRF, DEVENDO SER ADOTADAS AS MEDIDAS DISPOSTAS NO ART. 169 DA CF. A APURAÇÃO DESTAS DESPESAS ESTARÁ LIMITADA A REALIZAÇÃO DO MÊS DE REFERÊNCIA E DAS ONZES IMEDIATAMENTE ANTERIORES, ADOTANDO-SE O REGIME DE COMPETÊNCIA. (grifei)
(TCE/ES - Processo de Consulta nº 07121/2018-7 - Parecer em Consulta nº 14/2019 - Relator Domingos Augusto Taufner, Data de julgamento 28/05/2019).

124. Por outro lado, o art. 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites legais, o gestor deve adotar medidas para eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, vejamos:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (..)

125. Conforme explicitado alhures, os acréscimos decorrentes da revisão geral anual são incorporados à remuneração e ao subsídio do servidor de forma definitiva, ou seja, serão usufruídos ao longo dos anos sendo, inclusive, incorporado para fins de aposentadoria



dos servidores públicos.

126. Corolário lógico e razoável é que uma vez ultrapassado o limite máximo de despesa total com pessoal, o ente está impedido de conceder a revisão anual aos servidores públicos, pois, caso contrário, deverá ampliar a redução de cargos em comissão e funções de confiança, exonerar servidores não estáveis e, por fim, adotar medidas mais drásticas, que cominará com a perda do cargo por servidor estável, conforme art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

127. Nesse sentido, registra-se que o §3º do art. 109, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 proíbe a concessão de revisão geral anual no caso de descumprimento dos limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, nos seguintes termos:

Art. 109. (...)

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal. (Incluído pela EC 95/2016)

128. Com efeito, a não concessão de revisão geral anual quando o ente da federação, inclusive os Poderes e órgãos autônomos, descumprir o limite máximo de despesa total com pessoal é medida que se impõe, sobretudo a fim de preservar o equilíbrio das contas públicas, a sustentabilidade e a perenidade dos cargos e funções dos servidores públicos.

129. Diante disso, em consonância com a Consultoria Técnica concordo com a revogação do item “2” da Resolução de Consulta nº 16/2016, haja vista que permite a concessão de revisão geral anual mesmo após o extrapolamento do limite máximo de despesa total com pessoal.

130. Ademais, concordo, em parte, com o verbete “5”, proposto pela Consultoria Técnica, sugiro alteração na sua redação, nos seguintes termos:



6) A concessão de revisão geral anual está sujeita à observância aos limites de despesa total com pessoal do ente federativo, inclusive dos Poderes e órgãos autônomos, sendo vedada a sua concessão quando estes ultrapassarem o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

131. Por fim, com o intuito de esclarecer as alterações de redação contidas nas razões deste voto em relação à proposta de Resolução de Consulta sugerida pela Consultoria Técnica, elaborei o quadro comparativo abaixo:

Quadro 2: Comparativo entre a proposta de Resolução de Consulta sugerida pela Consultoria Técnica e a constante no voto do Relator

Consultoria Técnica	Voto do Relator
Resolução de Consulta nº ____/2019. Pessoal. Remuneração. Revisão geral anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora. Fixação anual por lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de inflação. Observância à capacidade financeira e ao limite de despesa total com pessoal do ente.	Resolução de Consulta nº ____/2020. Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora. Fixação por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de correção monetária. Observância à capacidade financeira e ao limite de despesa total com pessoal de cada Poder e órgão autônomo.
1) O dispositivo constitucional sobre Revisão Geral Anual (art. 37, X) é norma de eficácia limitada e deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos os critérios para sua concessão;	1) O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, logo deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos a data base da revisão, o índice de inflação a ser utilizado como parâmetro e os critérios para sua concessão;
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;	2) A iniciativa de projeto de lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, é privativa do Chefe do Poder Executivo, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
3) 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 entes públicos;	3) 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;
4) A RGA tem sua concessão condicionada à existência de capacidade financeira do ente público, não se obriga à reposição integral da perda inflacionária do período e impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não a propôs;	4) Não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no período anterior, haja vista que a sua concessão está condicionada às circunstâncias econômicas e financeiras do ente federativo e à observância dos requisitos legais, especialmente da existência de capacidade financeira de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais; 5) O Chefe do Poder Executivo não está obrigado a encaminhar anualmente projeto de lei dispendo sobre a revisão geral anual, todavia, deve se pronunciar, de forma fundamentada, acerca dos motivos que ensejaram a não proposição da revisão, por ocasião do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou da Lei Orçamentária Anual.



	al;
5) A RGA está sujeita à observância ao limite de despesa total com pessoal do ente, sendo vedada a sua concessão quando este houver alcançado ou ultrapassado o limite máximo estabelecido pela LRF.	6) A concessão de revisão geral anual está sujeita à observância aos limites de despesa total com pessoal do ente federativo, inclusive dos Poderes e órgãos autônomos, sendo vedada a sua concessão quando estes ultrapassarem o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fonte: Elaborado pelo Relator

III - DISPOSITIVO DO VOTO

132. Diante do exposto, ACOLHO, em parte, o Parecer nº 5.484/2019 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Alisson Carvalho de Alencar e, com fulcro nos artigos 30, VIII, e 236, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), **VOTO** no sentido de

a) conhecer a presente Consulta;

b) revogar os itens “1” e “3” da Resolução de Consulta nº 30/2009, revogar integralmente a Resolução de Consulta nº 32/2009, bem como o item “3” da Resolução de Consulta nº 11/2016 e o item “2” da Resolução de Consulta nº 16/2016;

c) aprovar a minuta de Resolução de Consulta formulada pela Consultoria Técnica, com as alterações na redação constante nas razões deste voto e consolidado abaixo:

Resolução de Consulta nº ____/2020.

Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora. Fixação por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de correção monetária. Observância à capacidade financeira e ao limite de despesa total com pessoal de cada Poder e órgão autônomo.

1) O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, logo deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos a data base da revisão, o índice de inflação a ser utilizado como parâmetro e os critérios para sua concessão;

2) A iniciativa de projeto de lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, é privativa do Chefe do Poder Executivo, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

3) 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;

4) Não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no período anterior, haja vista que a sua concessão está condicionada às circunstâncias econômicas e financeiras do ente federativo e à observância dos re-



quisitos legais, especialmente da existência de capacidade financeira de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais;
5) O Chefe do Poder Executivo não está obrigado a encaminhar anualmente projeto de lei dispendo sobre a revisão geral anual, todavia, deve se pronunciar, de forma fundamentada, acerca dos motivos que ensejaram a não proposição da revisão, por ocasião do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou da Lei Orçamentária Anual;
6) A concessão de revisão geral anual está sujeita à observância aos limites de despesa total com pessoal do ente federativo, inclusive dos Poderes e órgãos autônomos, sendo vedada a sua concessão quando estes ultrapassarem o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É como voto.

Tribunal de Contas, 21 de setembro de 2020.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.