



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conceição do Castelo, ES, 17 de maio de 2021.

Memorando nº 007/2021 – PG/CMCC

À: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal
de Conceição do Castelo – ES.

Senhor Presidente:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico em anexo, referente ao Projeto de Lei nº 019/2021 encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,


Dioggo Bortolini Viganôr
PG/CMCC

DEVOLVIDO AO AUTOR
Em 17/05/21
Luciano Delgado
CPF 870.000.000-00
Adj. Procurador

Recebido em:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico à respeito do Projeto de Lei nº 019/2021, que dispõe sobre as Diretrizes para Elaboração e Execução da Lei Orçamentária para o Exercício de 2022 dá outras providências.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser, necessariamente, os contidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município, se houver.

Sobre a LDO na Constituição Federal, temos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O artigo 165 da Constituição estabelece:

§ 12. **Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.**

O artigo 169 dispõe:

Art. 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.

1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O §2º do artigo 35 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente

O texto da Projeto de Lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias atende o disposto no artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal, entretanto, em razão da recente criação da Lei Complementar Federal nº 137/2020, o artigo 21 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal precisa ser revisto, pois, necessário sua readequação ao que dispõe o artigo 8º da LC nº 137/2020, que inclusive altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

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

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

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

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

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

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

A Lei Complementar nº 137/2020, impõe diversas restrições de aumento de despesas divergindo do Projeto de Lei de LDO, visto que esta autoriza.

No que tange ao artigo 22 do atual Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o TCEES já se pronunciou à respeito.

Sendo assim, visando conferir segurança jurídica à LDO e, também, clarear a interpretação da Lei de Diretrizes aprovada para o próximo exercício, essa Procuradoria Geral transcreve alguns trechos do PROCESSO 00451/2021-3, referente à Consulta formulada ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Senão vejamos:

1 - Com o advento da Lei Complementar 173/2020, o município fica impedido de dar efetivo cumprimento ao comando da Constituição Federal insculpido no inciso X do art. 37, o qual assegura a revisão geral anual à remuneração dos servidores públicos?

2- É possível a edição de lei municipal no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, em percentuais a serem apurados a partir da inflação acumulada nos últimos 12 (doze) meses pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com vigência a partir de 01/01/2022?

(...)

Os municípios e estados estão impedidos de conceder a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.

Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, CF, com vigência a partir de 01/01/2022, independentemente do índice oficial adotado.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 01549/2021-5 (peça 17), da 2ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, anui à proposta contida na Instrução Técnica de Consulta 00021/2021-6.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

III. MÉRITO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, para tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas na Instrução Técnica de Consulta 00021/2021-6, abaixo transcrita:

III - ANÁLISE DE MÉRITO

A consulta versa sobre a revisão geral anual concedida aos servidores públicos em dois momentos: durante a vigência da LC 173/2020 e a partir de 01/01/2022. **Analisando o ordenamento jurídico, verifica-se que até 31/12/2021 é proibida a concessão de revisão geral anual decorrente de lei nova, inclusive para vigorar no ano seguinte,** conforme se passa a expor.

O primeiro questionamento trata da revisão geral anual durante a vigência da LC 173/2020. Esse tema já foi tratado por esta Corte de Contas, no Parecer em Consulta 03/2021.

Nele, embora o questionamento fosse a respeito da concessão da revisão nos 180 dias que antecedem o final do mandato, **ficou assentada impossibilidade de se conceder revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.**

Por segurança jurídica, esta análise adotará as seguintes passagens do voto vencedor como fundamento para responder à primeira pergunta:

Dito isso, resta, por fim, mencionar, além da regra geral até aqui abordada, o cenário excepcional provocado pela pandemia de Covid-19 e as regras transitórias que foram disciplinadas pela Lei Complementar 173/2020.

De acordo com o que já foi discutido até aqui, viu-se que, além das alterações promovidas no texto da própria LRF, a LC 173/2020 também cuidou de regular, temporariamente, diversas situações decorrentes da implantação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 por ela instituído.

Para tanto, impôs a proibição, até 31.12.2021, de a Administração Pública conceder, a qualquer título, “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares”, excepcionando-se exclusivamente concessões derivadas “de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”.

É o que consta do art. 8º, inciso I, da LC 173/2020, a saber:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Vê-se, portanto, que o inciso I do art. 8º da LC 173/2020 traz um rol exemplificativo no qual menciona, sem esgotar, hipóteses de concessão vedadas, o que se evidencia pelo uso da expressão “a qualquer título”, de modo que não é cabível a exegese segundo a qual se defende que as hipóteses de revisão ou de recomposição salarial por perdas inflacionárias teriam sido excepcionadas, mesmo porque nada é mencionado a esse respeito na parte final do dispositivo, em que se consignam literalmente os dois únicos casos ressalvados da incidência da regra geral (concessões decorrentes de sentença judicial transitada em julgado e de determinação legal anterior).

Portanto, o raciocínio que amplia o rol de exceções, excluindo do plexo de incidência da norma a revisão geral, mesmo sendo exemplificativo, com a devida vênia, não pode ser aceito.

A utilização da omissão à revisão geral seria argumento cabível somente se estivessemos diante de um rol taxativo ou exaustivo situações vedadas, o que não é o caso.

O inciso I do art. 8º da LC 173/2020 não descreve um número fechado de situações vedadas (numerus clausus).

Pelo contrário, as exemplifica e inclusive faz uso da expressão “**a qualquer título**”, o que torna possível a **interpretação extensiva** tão somente para o rol de situações por ele vedadas, mas nunca para as regras de exceção que, nesse caso, são apenas duas e constam explícita e objetivamente do trecho final do dispositivo.

E para que não parem dúvidas, relembro o histórico da tramitação do Projeto de Lei que deu origem a LC 173/2020.

Como se sabe, inicialmente o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) 149/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Apelidado à época de “Plano Mansueto”, passou a tramitar em conjunto com o PLP 39/2020, de autoria dos senadores Antonio Anastasia e Alessandro Vieira.

Dentre as inúmeras **emendas apresentadas aos projetos**, as Emendas 175 a 182, apresentadas pelo senador Jaques Wagner, **pretendiam, dentre outras alterações, inserir dispositivo autorizando a revisão geral anual** de remunerações e subsídios durante a vigência do Programa Federativo a ser instituído, cuja duração inclusive se pretendia encurtar para até 31.12.2020 (em vez de 31.12.2021).

Ocorre que os PLPs foram aprovados e consolidados em substitutivo único no qual foram incorporadas diversas emendas, tanto ao PLP 39/2020 como ao PLP 149/2019, rejeitando-se, contudo, as Emendas 175 a 182, dentre tantas outras.

Dessa forma, **resta clara a intenção do legislador de vedar, por meio do inciso I do art. 8º da LC 173/2020, qualquer aumento** remuneratório ou concessão de vantagens, ainda que a título de recomposição de perdas inflacionárias, **o que se concretizou na recusa em ressaltar expressamente a hipótese de revisão geral anual**. Tudo, inclusive, em consonância com a hermenêutica extraída do texto legal, abordada antes.

Dessa forma, além da observância à vedação contida no art. 21, II, da LRF (redação anteriormente regulada no parágrafo único do artigo), encontra-se igualmente vedada a concessão de revisão geral anual desde o advento da LC 173/2020 até 31.12.2021.

Sobre os efeitos dessa legislação específica, vale acrescentar manifestação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, exarada ao apreciar as principais medidas e os vetos apostos na LC 173/2020, senão vejamos:

[...] deve-se ressaltar que a Lei Complementar nº 173/2020 aplica-se imediatamente a todas as proposições pendentes de ato de aprovação ou sanção.

As proibições de que trata o art. 8º da Lei Complementar vedam ato ou conduta da autoridade pública responsável que dá causa ao aumento da despesa. Sendo que, por analogia ao art. 7º da mesma Lei, ao dispor sobre nulidade de atos que provocam aumento da despesa com pessoal, as proibições do art. 8º **devem ser aplicadas igualmente aos atos relacionados à “aprovação, edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou**



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados”.

Nesse sentido, o art. 8º veda não só a edição ou aprovação, mas também a sanção de projetos que contrariem as proibições.

Tais aumentos, se concedidos, somente podem ter eficácia a partir de 01/01/2022, vedada a retroatividade. (sublinhei)

Estando assim demonstrado que a vedação de revisão ou recomposição remuneratória existe também durante o período fixado pela LC 173/2020 (até 31.12.2021), torna-se desnecessário enfrentar as demais abordagens tecidas em torno de outros dispositivos do diploma legal.

Aliás, a esse respeito, o entendimento técnico, encampado pelo relator, ainda aborda alguma discussão sobre a natureza do aumento provocado pela recomposição ou revisão geral e defendem que, sendo mera alteração nominal (e não real) da despesa e, não ser atingida pela vedação fiscal.

Indo direto ao ponto, tal afirmação igualmente não encontra guarida no texto legal e é incompatível com toda a sistemática em torno da gestão fiscal responsável de que cuidam a LRF e a LC 173/2020.

Em momento algum as hipóteses de vedação legal ressalvam ou autorizam a expedição de ato majorador da despesa com pessoal quando se tratar de aumento nominal.

Pelos motivos expostos na transcrição acima, tem-se que os entes federados estão impedidos de conceder a revisão geral anual, na forma do art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.

Se não é possível conceder a revisão geral anual durante a vigência da LC 173/2020, seria possível, então, prever em 2021 a concessão que passará efetivamente a vigorar quando o prazo da lei se esgotar?

Esse é o questionamento trazido na segunda pergunta. Para respondê-lo, necessário examinar a finalidade da LC 173/2020 e a quem ela se dirige. O art. 8º, I, LC 173/2020, proíbe os entes federativos de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ao funcionalismo público.

Esse dispositivo traz duas exceções, isto é, duas situações nas quais a concessão é permitida: se derivada de sentença judicial transitada em julgado ou se decorrente de lei anterior à calamidade pública. Essa ressalva faz com



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

que o referido dispositivo seja dirigido ao legislador. Nesse sentido, também entende Rodrigo Pugliesi Lara 1:

Nesse contexto, observa-se que o artigo 8º da Lei Complementar 173/20 — em especial os incisos I, II, III, VI, VII e VIII — mostra-se, a nosso ver, **muito mais dirigido ao legislador do que propriamente ao gestor público**, na medida em que evidente sua intenção essencialmente prospectiva, ao vedar a criação de novas vantagens e benefícios, bem como a majoração de remuneração e reestruturação de carreiras que não tenham como base legislação anterior à calamidade pública. Foi essa, inclusive, a conclusão a que chegou a Procuradoria Federal em consulta formulada pela Universidade Federal de Goiás [4].

Senão vejamos:

"Nesse sentido, a norma traz vedação dirigida ao legislador ordinário e as chefes de poderes, e não ao administrador público. A partir dessas premissas é possível concluir que não há qualquer vedação para a concessão de promoções, progressões, retribuição por titulação ou qualquer outro benefício já previsto na legislação ordinária vigente no momento da publicação da LC 173.

Com base nesse entendimento, é possível afirmar que as vedações constantes dos incisos I, II, III, VI, VII e VIII estão dirigidas exclusivamente aos Entes Federativos, e não aos administradores, na aplicação do ordenamento jurídico vigente". (grifos do autor)

Embora não esteja claro nessas passagens, o conceito de legislador engloba não só o Poder Legislativo, no caso do art. 8º, LC 173/2020, mas também aquele que detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo.

Isso porque a edição de lei não depende apenas do Legislativo, mas também da atuação seja apenas na sanção ou na iniciativa e sanção. Assim, entre 28/05/2020 e 31/12/2021, a LC 173/2020 proíbe a edição de ato normativo que crie aumentos de qualquer tipo de todos aqueles que, em outra época, teriam competência para tanto.

Essa proibição vale também para a lei que for editada em 2021 para vigorar em 2022, ainda que adstrita a um indexador oficial da inflação. Como o art. 8º, I, LC 173/2020, trata da conduta do legislador até 31/12/2021, ele (o legislador, que inicia o projeto de lei, que o tramita e o sanciona) está proibido de conceder a revisão nesse período, mesmo que a vigência se dê após o período vedado.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Isso porque a lei não traz nenhuma ressalva quanto a produção de efeitos da lei, proibindo apenas a prática da conduta nesse período.

Além disso, uma lei tal como a pretendida seria uma fonte de insegurança jurídica. Considerando o quadro de incertezas, ante o enorme aumento do número de casos, internações e mortes desde o começo de 2021, bem como seus reflexos na economia e na arrecadação, seria imprudente estabelecer uma obrigação financeira que não se tem certeza poder cumprir. Somente após o término de 2021, a Administração Pública terá uma melhor dimensão de suas possibilidades financeiras futuras.

Se fosse editada uma lei, neste ano de 2021, criando obrigações para 2022 que não pudessem ser então cumpridas, isso geraria insegurança jurídica e uma possível judicialização de casos, gerando mais gastos públicos. Ademais, pode haver a edição de lei nacional nova que traga regulações diversas para 2022, o que ocasionaria conflito entre as duas regulações.

Portanto, por todo o exposto, verifica-se não ser possível a edição de lei que estabeleça a concessão de revisão geral anual durante a vigência da LC 173/2020, mesmo que a produção de efeitos somente ocorra em 2022.

IV – CONCLUSÃO

1 - Por todo o exposto, opina-se por conhecer a consulta, e, no mérito, responde-la da seguinte forma:

Os municípios e estados estão impedidos de conceder a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.

Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, X, CF, com vigência a partir de 01/01/2022, independentemente do índice oficial adotado.

PARECER CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas pelo Relator, em conhecer da presente Consulta, para que no mérito seja respondida de acordo com a Instrução Técnica de Consulta 00021/2021-6, nos seguintes termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

1. CONHECER da presente Consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

2. QUANTO AO MÉRITO, responder ao quesito da consulta:

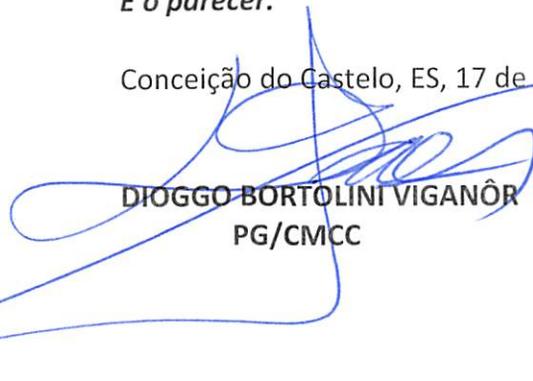
• Os municípios e estados estão impedidos de conceder a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF, enquanto vigorar a LC 173/2020.

• Não é possível a edição de lei municipal e/ou estadual no ano de 2021, concedendo a revisão geral anual aos servidores, prevista no art. 37, C, da CF, com vigência a partir de 01/01/2022, independentemente do índice oficial adotado.

Portanto, analisando o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, verificamos que o mesmo atende em parte ao disposto na legislação federal em vigor, sendo necessária a supressão do artigo 22 do presente projeto para se conformar com a legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do projeto de lei nº 035/2020, razão pela qual sugerimos o encaminhamento do projeto para as comissões competentes para prosseguimento da tramitação legislativa, salvo melhor juízo.

É o parecer.

Conceição do Castelo, ES, 17 de maio de 2021.


DIOGGO BORTOLINI VIGANÔR
PG/CMCC