

Subsídio de Deputado Estadual como teto de retribuição de servidores de Tribunal de Contas do Estado. Suspensão cautelar de ascensões funcionais em confronto com a Lei de Responsabilidade Fiscal*.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. EXTINÇÃO. EC 92/2017.

1. Com a incorporação e aproveitamento imediatos dos servidores do quadro do extinto TCM, promovidos pelo art. 3º da EC 92/2017, não há falar em dois tetos de retribuição a reger a remuneração dos serviços auxiliares do Tribunal. Ausência de direito adquirido a regime jurídico. Incidência imediata do teto de retribuição. Precedentes do STF.

2. O teto de retribuição dos servidores dos Tribunais de Contas é o teto do Poder Legislativo. Constitucionalidade da Lei Estadual 16.236/2017, que apontou o subsídio mensal de Deputado Estadual como o teto de retribuição a ser observado na seara do TCE. Nesse sentido: Embargos de Declaração no RMS 38.035/CE, julgado em 20 de outubro de 2016, de lavra do Eminentíssimo Ministro Herman Benjamin. Inadequação do art. 1º, §2º da Lei Estadual 16.253/2017, que fixou o subsídio mensal de Conselheiro como o teto de retribuição dos servidores públicos no âmbito do extinto TCM.

FINANCEIRO. DESPESA COM PESSOAL. REQUISITOS. AUSÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR 101/2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF).

1. Configura aumento de despesa com pessoal a implementação de novo teto de retribuição, o que desafia a demonstração dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exigíveis à espécie. Índices de despesa não autorizada em Lei, para fins de responsabilização fiscal.

2. Ausência, *in casu*, de evidências de que o aumento remuneratório realizado em favor de servidores

deu-se com dotação orçamentária adequada e suficiente (art. 169, §1º, CF, inc. I e art. 16, §1º, LRF)

3. Falece aos autos comprovação de que o critério eleito pelo art. 63 da LDO vigente tenha sido seguido fielmente (art. 169, §1º, inc. II, CF), qual seja a observância ao art. 17 da LRF.

4. É medida de rigor, e de prudência, negar cautelarmente efeitos a ascensão funcional realizada sem formalização em processo administrativo, declaração de compatibilidade com a LOA, bem como acostamento de estimativa de impacto orçamentário para o exercício vigente e para os dois subsequentes (art. 16, LRF).

5. Parecer pela retenção cautelar dos montantes excedentes apontados pela Secretaria de Administração.

I

1. Tratam os autos da Folha de Pagamento (agosto de 2017) de servidores públicos que, originalmente pertencentes ao Quadro do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), agora encontram-se em exercício no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), por incorporação e aproveitamento autorizados pelo art. 3º da EC 92/2017, que extinguiu aquela Corte de Contas.

2. Após diligentemente instruir o feito, a Diretoria Administrativa e Financeira da Secretaria de Administração deste Tribunal, na Informação 48/2017, de 28 de agosto de 2017 (ff. 164-165), compreendeu que alguns aspectos da Folha mereceriam consideração mais detida. Suscitou, nos limites em que o exíguo tempo lhe permitiu, os seguintes pontos:

a) antinomia entre o art. 1º, §2º da Lei Estadual 16.253/2017, que fixou o subsídio mensal de Conselheiro como o teto de retribuição dos servidores públicos no âmbito do TCM, e a Lei Estadual 16.236/2017, que apontou o subsídio mensal

de Deputado Estadual como o teto de retribuição a ser observado na seara do TCE;

b) a Portaria 204/2017, de 1º de agosto de 2017, do extinto TCM (ff. 152-60), procedeu à ascensão funcional (por progressão e promoção) de 182 servidores públicos; ocorre que, após diligenciar junto à Administração do extinto TCM, assentou que “não há processo específico no qual constem informações de dotação orçamentária e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal” (f. 165).

3. Informa ainda, a Secretaria de Administração, acerca de questionamentos realizados ao antigo Diretor de Administração e Finanças e à antiga Gerente de Registros Funcionais do TCM/CE, por e-mail (f. 161), bem como que os mesmos retornaram aos questionamentos mediante texto entregue em mãos à Diretora Administrativa do TCM, ao que a mesma resolveu acostá-lo às ff. 162-163 dos autos.

4. Às 11 horas do mesmo dia 28 de agosto de 2017 os autos foram remetidos a esta Procuradoria para que se lançasse Parecer.

É o breve relatório.

II

Passo a opinar.

II.1. Identificação do teto de retribuição pertinente ao caso: subsídio mensal dos Deputados Estaduais (Lei 16.236/2017). Inexistência de violação à proibição do decesso remuneratório.

5. Nos esclarecimentos oferecidos pelo antigo Diretor de

Administração e Finanças e pela antiga Gerente de Registros Funcionais do TCM/CE (ff. 162-163) afirma-se que a Folha fora gerada tendo-se por limite remuneratório o subsídio de Conselheiro do TCM previsto na **Lei Estadual 16.253/2017**, que diz:

Art. 1º A remuneração de todos os servidores do Quadro V - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará fica reajustada em índice único e geral, no percentual de 2% (dois por cento) a partir de 1º de janeiro de 2017, na forma dos anexos, partes integrantes desta Lei.

(...)

§ 2º Incluídas todas as gratificações e vantagens, exceto o adicional de férias, em cumprimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, a remuneração dos cargos e funções não poderá exceder o valor do subsídio mensal, em espécie, do cargo de **Conselheiro** do Tribunal.

6. E tal Lei mereceria continuar a ser aplicada por força do art. 3º do §5º da EC 92/2017, que por sua vez dispõe:

Art. 3º Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

§ 1º Dentro do prazo de 90 (noventa) dias úteis, a contar da publicação da presente Emenda Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará encaminhará ao Poder Legislativo Projetos de Leis que disponham acerca dos seguintes temas:

I - novo plano de cargos, carreiras e remuneração de seus servidores;

II - nova estrutura de cargos em comissão, funções de confiança e demais funções comissionadas.

(...)

§ 5º Enquanto não entrarem em vigor as leis a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo, **aplica-se a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas.**

7. De nossa parte, não reputamos absurda a interpretação a que se chegou quando da geração da Folha. Mas não é por isso que vamos ao extremo de com ela concordar. A Folha de Pessoal deve observar como teto de retribuição o subsídio mensal do cargo de Deputado Estadual, e não o de Conselheiro.

8. Com a nítida finalidade de promover transparência e uniformidade no tratamento da despesa pública, o teto de retribuição tem fundamento de validade no inc. XI do art. 37, da Constituição Federal. No intuito de reforçar seu caráter de norma constitucional de eficácia plena (já deduzível de sua conjugação com o art. 17 do ADCT, que repudia a invocação de direito adquirido para a percepção de excesso a qualquer título), a EC 41/2003 lhe conferiu nova redação de modo a vedar a percepção de excessos remuneratórios a qualquer título que seja.

9. No que pertine aos Estados-membros, a Constituição Federal lhes confere liberdade de conformação, para que assim sejam gizados limites de retribuição mais adequados às realidades regionais, os assim-chamados “subtetos” estaduais. Desde que observados os parâmetros do §12 do art. 37, CF.

10. Nesse sentido, a jurisprudência do **STF** ensina que o **Estado-membro pode fixar teto remuneratório próprio**, e até mesmo em patamar inferior àquele previsto no art. 37, inc. XI, CF, seja em sua redação original seja naquelas posteriores às Emendas 19/98 e 41/2003:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS. TETO DE VENCIMENTOS. VANTAGENS PESSOAIS. PRECEDENTES.

1. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência desta Corte, que entende que as vantagens decorrentes de prêmio de produtividade não possuem natureza pessoal.

2. O Estado pode fixar teto remuneratório próprio,

inclusive inferior ao previsto no art. 37, XI da Carta Magna, pois, inexistente direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.

3. Orientação assentada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 228.080/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.08.98.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no RE 524.494, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, julgado em 24/03/2009, DJe 75, Divulgado em 23/04/2009)

11. Assim, **revela-se absolutamente possível que o Estado do Ceará possa estabelecer um teto remuneratório inferior àquele previsto na Constituição Federal. A condição colocada pelo STF e pela Constituição, para tanto, é que a fixação do teto seja veiculada por lei.** Nesse sentido: AgRg no RE 544.080/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 01/07/2009; AgRg no RE 526.680/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/2007.

12. Ora, adotando as diretrizes da EC 41/2003, em janeiro de 2004 a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará promulgou a Emenda à Constituição Estadual nº 56/2004, que, conferindo nova redação ao art. 154, inc. IX, CE/1989, inseriu, no texto estadual, os **subtetos estaduais de retribuição:**

Art. 154 (...)

IX - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros do Executivo, Legislativo e Judiciário, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Governador do Estado no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Su-

premo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

13. Como se pode facilmente observar, os Tribunais de Contas não foram mencionados na redação do dispositivo. Mas em sede de Lei Ordinária, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará debruçou-se sobre a questão. Com efeito, no que toca ao TCE, a Lei Estadual 13.464/2004 trouxe dispositivo que passou a figurar como um padrão¹, no qual estabeleceu-se que o teto de retribuição dos cargos e funções públicos do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – excetuados obviamente os Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas (por direto mandamento constitucional, art. 75, CF) – devem observar, à guisa de teto, o subsídio do Deputado Estadual:

Art. 2º. A remuneração e o subsídio dos membros e dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos do Tribunal de Contas do Estado, os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder ao subsídio mensal, em espécie, de Deputado Estadual.** (Lei Estadual 13.464/2004)

14. A teoria constitucional contemporânea não diverge quanto à legitimidade do Poder Legislativo em participar da interpretação constitucional.² É bem o caso: a Assembleia Legislativa, em interpretação ao 154, inc. IX, CE/89, dispôs que o teto de retribuição dos servidores públicos do TCE e do extinto TCM deveria observar o subsídio mensal de Deputado Estadual, e não o de Conselheiro. Assim o fez por entender que os Tribunais de

1 O conteúdo do art. 2º da Lei Estadual 13.464/2004 foi reproduzido nas leis que fixam a revisão geral dos vencimentos dos cargos e funções dos servidores do TCE/CE (ex: art. 5º da Lei 15.749/2014).

2 TUSHNET, Mark. **Weak Courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law.** Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 24.

Contas não integram o Poder Judiciário, compondo, ao contrário, a função de Controle Externo titularizada pelo Poder Legislativo, como se deduz da Seção XI do Capítulo “Do Poder Legislativo”, o que atrairia o teto deste Poder, e não o do Poder Judiciário. Nesse sentido, os dispositivos legais que, no âmbito das leis de revisão anual, declinam que o teto observável é o do Poder Legislativo, tão somente **explicitam** o teto aplicável.

15. A propósito, calha observar que a atual jurisprudência do Egrégio **Superior Tribunal de Justiça** validou a interpretação constitucional promovida pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Nos **Embargos de Declaração no RMS 38.035/CE, julgado em 20 de outubro de 2016**, o Eminentíssimo Ministro Herman Benjamin assim pontificou:

7. Importante destacar que a hipótese não diz respeito aos subsídios dos Conselheiros das Cortes de Contas. Quanto a esses, não há dúvida de que há vinculação com o subsídio de determinadas autoridades do Poder Judiciário, já que o art. 73, § 3º, da Constituição garante aos Ministros do Tribunal de Contas da União a mesma remuneração dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, sendo a norma aplicável simetricamente nas Cortes de Contas estaduais.

8. Porém, **o fato de os membros dos Tribunais de Contas terem suas remunerações vinculadas a autoridades do Judiciário não faz com que os servidores dessas cortes tenham sua remuneração submetida ao teto aplicável no Poder Judiciário.**

9. Os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário, compondo, na verdade, a estrutura do Poder Legislativo, embora sem subordinação ao Parlamento e com alto grau de autonomia, como se vê até pelo simples fato de que a disciplina da fiscalização de contas e TCU vir no Seção IX do Capítulo da Constituição, capítulo esse que se intitula justamente “Do Poder Legislativo”. Assim, aos servidores dos Tribunais de Contas aplica-se o teto estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição, para o Poder Legislativo

10. **O art. 2º da Lei Estadual 13.463/2004, do Esta-**

do do Ceará, apenas **EXPLICITOU** o que já decorreria do próprio texto da Constituição da República, na redação dada pela Emenda 41/2003, ou seja, que os servidores do Tribunal de Contas dos Municípios têm como teto remuneratório o subsídio dos Deputados Estaduais, não sendo inconstitucional. (ênfase nossa)

(EDcl no RMS 38.035/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 20/10/2016, DJe de 28/10/2016)

16. Levando esse contexto jurisprudencial na devida conta, é bem de ver que a Lei Estadual 16.253/2017 insere-se fielmente nessa senda. A referida Lei tem por objeto promover a revisão geral da remuneração dos servidores públicos antes em exercício no Tribunal de Contas dos Municípios. Seu principal efeito é o acréscimo de 2%, de modo linear e geral (art. 1º), sobre a remuneração dos servidores – o que faz com fundamento de validade no art. 154, inc. X, da Constituição do Estado do Ceará, e no art. 37, inc. X, da Constituição Federal. Mas em seu art. 1º, §2º, não mais se utilizou do subsídio mensal de Deputado Estadual, alternando o padrão do limite remuneratório para o subsídio dos Conselheiros do antigo TCM. E com isso, majorando-o.

17. Esse contexto aconselha que o aumento de despesa narrado na Informação 48/2017 não seja, pelo Presidente deste TCE, ordenado.

18. A Lei 16.253/2017 tem um campo de incidência material bem demarcado: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Que todavia não mais existe. O aproveitamento e incorporação dos servidores do extinto TCM no Quadro do TCE deu-se **imediatamente** na data da publicação da EC 92/2017, 21 de agosto de 2017, como se deduz de seu art. 3º:

Art. 3º Todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam **incorporados e aproveitados** no Tribunal de Contas do Estado do Ceará,

imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

19. Na data de processamento da Folha em questão, portanto, incide, para fixação de teto de retribuição, a **Lei Estadual 16.236/2017** que rege a questão no âmbito do TCE, e que no seu art. 6º declina que

Art. 6º A remuneração dos ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas do Estado, os proventos e pensões, ou outra espécie remuneratória, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, exceto o adicional de férias, não poderão exceder ao subsídio mensal, em espécie, de **Deputado Estadual**.

20. O teto incidente à espécie é o subsídio mensal de Deputado Estadual, portanto. Revela-se patentemente inconstitucional a aplicação de dois limites remuneratórios no âmbito do mesmo Tribunal de Contas: um para os servidores originários e outro, mais generoso, para servidores aproveitados do extinto TCM. E o teor do §5º do art. 3º da EC 92/2017, que dá conta de que enquanto não entrarem em vigor novas leis que instituem novo plano de cargos, carreiras e remuneração, a englobar servidores do TCE e do TCM, aplicar-se-ia a legislação vigente ao quadro de pessoal de cada uma das Cortes de Contas, não se revela suficiente para garantir uma “perpetuação” do subsídio mensal de Conselheiro como teto, como quis a Lei 16.253/2017.

21. É que isso **equivaleria a invocar direito adquirido a regime jurídico**, o que sempre foi e é repellido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v.g. **RE 563.965/RN** – Repercussão Geral, Rel. Ministra Cármen Lúcia, que ao reconhecer a repercussão geral do tema em debate e decidiu que não há direito adquirido à forma de cálculo de remuneração).

22. Afinal, situações jurídicas de cunho institucional não se mostram passíveis de projetar, no patrimônio jurídico dos

individuais, direitos adquiridos. Em abono ao quanto expendido, o E. **Supremo Tribunal Federal**, no **RE 609.381/GO** (julgado em sede de **Repercussão Geral**), fixou em termos precisos o entendimento de que **a nova redação do inc. XI do art. 37, CF (por força da EC 41/2003) concebe o teto constitucional de retribuição como autoaplicável**, não necessitando de intermediação legislativa ordinária para sua plena eficácia. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.

(RE 609.381/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribu-

nal Pleno, julgado em 02/10/2014, DJe 242, de 10/12/2014)

23. Os termos do julgado são inequívocos ao preconizar que a garantia da irredutibilidade de vencimentos condiciona-se ao pressuposto de que o auferimento da verba suprimida tinha sua percepção esteirada no direito. A percepção de maneira ilícita, **“AINDA QUE POR EQUÍVOCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”**, não legitima a invocação do da garantia constitucional da irredutibilidade.

24. Exatamente por isso, a aplicação do novo teto remuneratório, que equivale ao subsídio mensal de Deputado Estadual, acontece de modo imediato. E sem que isso signifique uma violação à garantia da irredutibilidade de vencimentos. Quem nos autoriza a assim concluir são – mais uma vez – os sólidos fundamentos dos **Embargos de Declaração no RMS 38.035/CE**, julgado em 20 de outubro de 2016, de lavra do Eminentíssimo Ministro Herman Benjamin, que após assinalar que o teto remuneratório dos servidores dos Tribunais de Contas é aquele que vigora no Poder Legislativo, assentou a impossibilidade de opor a cláusula da irredutibilidade de vencimentos frente a superveniência de novo padrão máximo de remuneração:

INCIDÊNCIA OU NÃO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS

11. Saber se a garantia da irredutibilidade de vencimentos seria oponível ao novo teto remuneratório trazido pela Emenda 41/2003 e explicitado, de forma redundante até, pelo art. 2º da Lei Estadual 13.463/2004, diante do art. 9º da Emenda 41/2003 e art. 17 do ADCT é questão que não exige exame mais delongado, pois, embora altamente polêmica, já foi dirimida pelo Supremo Tribunal em julgamento realizado sob a égide da repercussão geral, tendo a resposta sido negativa, ou seja, de que a irredutibilidade não é oponível ao novo teto.

12. “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITU-

CIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido”. (RE 609381, Relator Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Repercussão Geral Mérito, public. 11/12/2014).

CONCLUSÃO

13. Embargos de Declaração acolhidos para reconhecer a existência de omissões no acórdão recorrido e, em reexame do julgamento para sua supressão, conceder-lhes efeitos infringentes e negar provimento ao Recurso Ordinário.

(EDcl no RMS 38.035/CE, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 20/10/2016, DJe de 28/10/2016) (Grifou-se)

25. Dessa forma, considerando a presunção de constitucionalidade do art. 3º da EC 92/2017, é de rigor promover a subsunção de todos os vencimentos do Quadro de serviços auxiliares do TCM ao limite correspondente ao subsídio de **Deputado Estadual**, fixado no art. 6º da Lei Estadual 16.236/2017.

26. Outros motivos, agora da ótica do regime jurídico da responsabilidade fiscal, também recomendam que se leve a efeito uma readequação das remunerações em tela.

II.2. Ausência de demonstração dos requisitos postos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para aumento de despesa com pessoal.

27. Ainda que em sede inicial – ante o atual estado da instrução processual bem como considerando a cognição limitada, do ponto de vista vertical, próprio a um processo que trate de folha de pagamento – o quanto revelado nos autos trazem **indícios de despesa não autorizada por lei**, para fins de Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

28. A Lei Estadual 16.253/2017 insere-se, indubitavelmente, no terreno da **despesa com pessoal** (art. 18, LC 101/2000). Há claro **aumento de remuneração**, mediante a expansão do teto de retribuição, o que atrai a normatividade do **§ 1º, do art. 169**, da CF/1988, que condiciona a concessão de **qualquer vantagem ou aumento de remuneração à (i) prévia dotação orçamentária e à (ii) autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**:

Art. 169 (...)

§ 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** suficien-

te 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.

29. (i) O primeiro requisito é a **existência de prévia dotação orçamentária**; além de **existente e prévia**, exige o art. 16 da LRF que o aumento de despesa deve se revelar **adequado** com a Lei Orçamentária Anual e **compatível** com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tais conceitos jurídicos indeterminados são precisados pela LC 101/2000:

Art. 16. (...)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – **adequada** com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, **realizadas e a realizar**, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – **compatível** com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

30. (ii) A **LDO incidente, Lei Estadual 16.084/2016**, autoriza as concessões de quaisquer vantagens. Desde que se observe o regime encartado no art. 17, da LC 101/2000, na hipótese de os recursos necessários à concessão da vantagem extrapolarem as dotações orçamentárias, demandando a criação de crédito adicional no exercício de 2017:

Art. 63. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estruturas de carreiras, aumentos de remuneração, bem como admissões ou contratações de

pessoal a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, observadas as demais normas aplicáveis.

Parágrafo único. Os recursos necessários ao atendimento do disposto no *caput* deste artigo, caso as dotações da Lei Orçamentária sejam insuficientes, serão objeto de crédito adicional a ser criado no exercício de 2017, observado o disposto no **art. 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.**

31. Ora, o art. 17 da LRF rege a classe “Despesa Obrigatória de Caráter Continuado”, que é aquela criada por lei ou ato normativo que fixa ao ente público uma obrigação legal de execução superior a dois exercícios financeiros:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas re-

feridas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

32. O resultado dessa combinação normativa é que, para os fins do art. 169, §1º, CF, **não há evidências de que o aumento remuneratório, realizado em favor dos servidores ativos e inativos listados à f. 151, deu-se com dotação orçamentária adequada e suficiente** (inc. I). **E tampouco que o critério eleito pelo art. 63, da LDO vigente, tenha sido seguido fielmente** (inc. II), **qual seja a observância ao art. 17 da LRF.**

33. Ocorre que a despesa de pessoal que não segue os mandamentos dos arts. 16 e 17 da LRF é considerada, pelo seu **art. 21, como “nula de pleno direito”**. Não desconhecemos que por mais que o art. 21 da LRF traslade para o campo das despesas com pessoal o regramento das despesas obrigatórias de caráter continuado, na prática, essa extensão não ocorre sem dificuldades (chegando ao ponto de merecer de Weder de Oliveira a qualificação de “um grande erro” legislativo³).

34. Seja como for, ainda que ausentes nos autos os processos administrativos que fundamentaram o aumento realizado pela Lei em questão – que pelo quanto narrado ao que parece sequer existem –, é público e notório que o quantitativo de despesa de pessoal autorizado pela Lei Orçamentária Anual para 2017 (Lei Estadual 16.199/2016) não suporta semelhante aumento para o âmbito do TCM.

3 OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. Vol. I. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 971-979, principalmente.

35. Com efeito, na Atividade 21801 – Pessoal e Encargos Sociais Folha Normal – TCM, o Tribunal de Contas dos Municípios apresentou, ao Poder Executivo, um custo estimado de R\$ 71.876.523,00, sendo que a Assembleia Legislativa aprovou dotação com R\$ 63.601.239,00 (dados disponíveis na **Recl. 26.359/CE**, Rel. Min. Gilmar Mendes, STF).

36. Quem bem o comprova é o **Ofício 6561/2017 – PRESI**, de 12 de abril de 2017, assinado pelo então Presidente do TCM ao Presidente da Atricon, Cons. Valdecir Pascoal, carreado aos autos da **Recl. 26.359/CE (STF)**:

“O Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, no uso de suas atribuições legais, vem à presença de Vossa Excelência para fins de informar a respeito dos fatos e dados a seguir indicados, em razão da dificuldade orçamentária e financeira vivida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.

Consoante já bem sabido por Vossa Excelência, o orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa resultou em uma Lei Orçamentária Anual com valor destinado ao TCM no montante de R\$ 82.737.611,00 (oitenta e dois milhões, setecentos e trinta e sete reais mil e seiscentos e onze reais), com exclusão proposital do valor de R\$ 20.087.037 037 (vinte milhões, oitenta e sete mil e trinta e sete reais) do orçamento inicialmente destinado à instituição, de tal modo a inviabilizar as ações e atividades do Tribunal de Contas dos Municípios.

Diante disto, imperioso se faz informar que a redução levada a efeito pelo Poder Legislativo nas despesas destinadas ao custeio do órgão foi concentrada, principalmente, em duas dotações específicas, quais sejam: a) prestação de serviços de locação de mão de obra terceirizada, que sofreu uma redução de 85% (oitenta e cinco por cento); b) serviços de terceiros de pessoa jurídica, que foi reduzido em 80% (oitenta por cento).

(...)

Assim, resta demonstrado que o orçamen-

to aprovado pela Assembleia Legislativa impede o exercício das atribuições constitucionais e legais do Tribunal, em razão da clara ausência de recursos orçamentários mínimos e suficientes a atender os serviços a cargo deste Tribunal, especialmente em face da drástica redução no orçamento de custeio.”

37. Ora, se é assim, se o próprio ex-Presidente da extinta Corte de Contas declara a ausência de dotação orçamentária suficiente, não entendemos como pode ter ocorrido a expansão do teto remuneratório, bem como o seu pagamento retroativo a 1º de janeiro de 2017.

38. Insta asseverar que, quando das primeiras reuniões havidas na Presidência deste TCE que versaram sobre a transição que ora se coloca como pano de fundo, servidores que ocupavam cargos de gestão no extinto TCM informaram que **o saldo orçamentário em comento só seria suficiente para honrar as despesas com pessoal até a competência de setembro de 2017.**

39. Tudo isso constitui um feixo de indícios convergentes a evidenciar – salvo melhor juízo – que o aumento de despesa fora levado a efeito sem a observância das salvaguardas dispostas na LRF. Exatamente por isso, é prudente ao novo ordenador de despesa, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, não continuar a incorrer na mesma não-conformidade legal.

40. Recomendamos, outrossim, para que os valores que representam esse excesso remuneratório fiquem retidos cautelarmente até pronunciamento definitivo – o que ocorrerá com uma instrução mais aprofundada da questão, que não cabe nesta sede.

II.3. Ausência de formalização processual da ascensão funcional promovida pela Portaria 204/2017.

41. A Informação 48/2017 também narra que a **Portaria 204/2017**, de 1º de agosto de 2017, do extinto TCM (ff. 152-60),

procedeu à ascensão funcional (por progressão e promoção) de 182 servidores públicos.

42. Considerando que a **assinatura é instância de controle**, a Secretaria de Administração – de modo elogiável –, diligenciou junto à Administração do extinto TCM, e requisitou acesso ao processo administrativo que serviu de suporte para a decisão de deferir a ascensão, no qual o preenchimento dos requisitos para se progredir ou ser promovido devem ficar demonstrados documentalmente.

43. Em resposta, foi informado à Secretaria de Administração que não há processo administrativo específico que permita verificar-se o cumprimento desses requisitos, bem como no qual constem informações de dotação orçamentária e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (f. 165).

44. O cenário, portanto, inspira cautelas no processamento da presente despesa. A Portaria 204/2017 traz um Anexo II, denominado “Relatório Final dos Trabalhos da Comissão de Ascensão Funcional – Interstício 2016/2017”. Não há, contudo, indicação de número de tomo do processo administrativo correspondente, ou nome daqueles que compuseram a referida Comissão, bem como qual ato administrativo a constituiu. Há apenas a exposição numérica de quantos servidores ascenderão e quantos não fazem jus aos mesmos benefícios.

45. Sem de modo algum incorrer no equívoco de “julgar” as rotinas administrativas do extinto TCM, recomenda-se que o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará não ordene o pagamento da referida despesa.

46. Ora, é basilar que a autuação dos feitos, no âmbito da Administração Pública, se dê de modo a evidenciar o encadeamento de atos que antecederam a decisão. A existência de caderno processual é por isso algo pelo que se deve legitimamente

esperar, não podendo, a requisição da Secretaria de Administração, ser considerada como uma exigência excessiva. Nesse sentido os art. 22 da Lei Federal 9.784/99 e arts. 38 e 60 da Lei 8.666/93, fundamentos de validade da **Orientação Normativa 02/2009 da AGU**, que pode ser tomada por analogia:

“Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento”.

47. E quando o objeto do ato administrativo é o aumento de despesa com pessoal, a ausência de formalização procedimental gera dificuldades ainda mais consideráveis. Com efeito, em “todo processo decisório sobre criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental deve haver processo administrativo específico do qual deverá constar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, com o detalhamento das premissas e da metodologia de cálculo”⁴.

48. É que, como exposto acima, revela-se premente a declaração, por demonstração documental, que a despesa ordenada se mostra **adequada** com a lei orçamentária anual: que a despesa é objeto de dotação **específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que **somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar**, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites** estabelecidos para o exercício (art. 16, II, e §1º, LC 101/2000). Em soma, fundamental a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente (2017) e nos dois subsequentes (art. 16, inc. I, LC 101/2000).

49. No mais, aplica-se à espécie as considerações expendidas

4 OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. Vol. I. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 1041.

no item II.2., *supra*, acerca dos requisitos de necessária observância para a geração e aumento de despesa com pessoal, preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Donde ser desnecessária sua repetição, ao mesmo instante em que tal cenário nos autoriza a reproduzir a mesma recomendação realizada acima: **a Folha de Pagamento deve ser processada desconsiderando as ascensões elencadas na Portaria 204/2017-TCM.**

50. Bem explicado, não se trata de anular, revogar, cassar, tornar sem efeito, ou seja qual for a modalidade de extinção de ato administrativo. Não. Trata-se tão apenas de, cautelarmente, glosar a diferença remuneratória referente à ascensão até que a legitimidade de sua percepção torne-se comprovada, forte no fundamento que tais verbas, por serem alimentares, são de difícil repetição.

51. O que nos encoraja a recomendar que a Administração Pública valha-se do seu poder geral de cautela.

II.4. Da necessidade de adoção de providência cautelar.

52. É hoje unissonamente aceito que a Administração Pública possa se valer de provimentos cautelares. Nesse sentido, a Lei 9.784/99:

Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

53. O “risco iminente” existe não só em decorrência da probabilidade concreta das despesas acima narradas não se colocarem em conformidade com a LC 101/2000, nos termos acima propostos. Deve ser também considerado que os proveitos

salariais em análise são alimentares⁵ e, em regra, irrepetíveis; salvo recebimento de má-fé ou decorrente de decisão precária posteriormente reformada⁶. Assim, contra o pagamento nos moldes em que apresentados a este TCE, milita o risco de dano ao erário, dada a irrepetibilidade.

54. Por outro lado, sob o prisma dos servidores, uma vez verificada a eventual retidão do procedimento adotado, o TCE, tão logo quanto possível, deve complementar as parcelas salariais. Portanto, não há, dada a solvência da Administração Pública, perigo de dano inverso.

55. No que toca à possibilidade jurídica de utilização analógica da Lei Federal 9.784/99, como fundamento do poder de cautela sugerido, temos a informar que o **Superior Tribunal de Justiça** entende que, na ausência de norma local que tematize o Processo Administrativo, é possível que a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios valham-se do referido normativo. Nesse sentido:

5 AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO SUFICIENTE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. SÚMULA N. 283/STF. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284/STF. SALÁRIO. PENHORA. IMPOSSIBILIDADE.

1. “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles” (Súmula n. 283/STF).

2. Não havendo a devida demonstração de ofensa aos dispositivos legais apontados como violados, incidente o enunciado 284 da Súmula do STF.

3. É vedada a penhora das **verbas de natureza alimentar** apontadas no art. 649, IV, do CPC, **tais como os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações**, proventos de aposentadoria e pensões, entre outras. Precedentes.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ, AgInt no REsp 1325985/RJ, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, 4ª Turma, julgado em 18/04/2017, DJe de 26/04/2017)

6 “De regra, a jurisprudência tem-se firmado no sentido de que **a verba alimentar é irrepetível, com exceção das hipóteses em que tenha sido recebida de má-fé ou em decorrência de decisão precária posteriormente reformada**” (STJ, REsp 1.549.836-RS, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Rel. para acórdão Min. João Otávio de Noronha, 3ª Turma, julgado em 17/5/2016, DJe de 6/9/2016).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. CONTRA-INDICAÇÃO DE CANDIDATO EM ETAPA DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL. MOTIVAÇÃO DEFICIENTE POR INADEQUADA INDICAÇÃO DOS FATOS. NULIDADE RECONHECIDA.

1. A atividade administrativa, por qualquer das suas expressões (atos administrativos), deve apresentar-se em conformidade com a lei, sob pena de nulidade dos atos que, por quaisquer de seus elementos, se divorciem dos limites balizados no ordenamento jurídico. Ocorrendo desvio, impõe-se a concessão da segurança para fazer cessar a violação de direito daí decorrente.

2. Até que norma local discipline a matéria, as Administrações Públicas dos Estados e Municípios devem observar, nos respectivos procedimentos administrativos, as prescrições da Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Precedentes.

3. O ato administrativo que, na etapa de investigação social, declara candidato não indicado ao cargo, excluindo-o do certame, exige, sob pena de nulidade, adequada motivação, com indicação explícita, clara e congruente dos fundamentos de fato e de direito que nortearam a decisão da autoridade competente. Inteligência do art. 50 da Lei n. 9.784/1999.

4. Na hipótese, a decisão administrativa que excluiu a impetrante do certame não apresentou os fundamentos de fato que a justificassem, pelo que não atende, por falta de motivação, os requisitos mínimos previstos em lei.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido para, cassando o acórdão recorrido, conceder a segurança.

(RMS 35.033/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, julgado em 15/10/2015, DJe de 29/10/2015)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. APLICABILIDADE DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999 POR ANALOGIA. POSSIBILIDADE.

1. O Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que mesmo os atos administrativos

praticados anteriormente ao advento da Lei Federal 9.784, de 1º.2.1999, estão sujeitos ao prazo de decadência quinquenal contado da sua entrada em vigor. A partir de sua vigência, o prazo decadencial para a Administração rever seus atos é de cinco anos, nos termos do art. 54.

2. Na hipótese dos autos, a administração passou a pagar, por ato unilateral, vantagens ao servidor decorrentes de portarias emitidas nos anos de 1996 e 1998. Em 2002 a administração reviu seu ato e cancelou o pagamento da vantagem. Logo, a revisão foi feita dentro do prazo de cinco anos, a contar da data em que vigente a lei supracitada.

3. Ademais, ao contrário da tese defendida pelo agravante, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a Lei 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros e Municípios, se ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 263.635/RS, Rel. Min. Herman Benjamin 2ª Turma, julgado em 16/05/2013, DJe de 22/05/2013)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REVISÃO DE PROVENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. TERMÔ INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL. EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA SOBRE O TEMA. EXISTÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI DISTRITAL Nº 2.834/2001. FATO QUE NÃO INTERROMPE A CONTAGEM DO PRAZO JÁ INICIADO. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. A Corte Especial deste Tribunal Superior consagrou o entendimento de que até a edição da Lei Federal nº 9.784/99 a Administração Pública poderia rever os seus atos a qualquer tempo, quando eivados de vícios e ilegalidades, conforme os enunciados das Súmulas nos 346 e 473 do STF e o disposto no art. 114 da Lei Federal nº 8.112/90. Ficou esta-

belecido também que a lei que definisse prazo para que a Administração Pública pudesse revogar seus atos teria incidência somente a partir de sua vigência, não podendo retroagir.

2. No âmbito estadual ou municipal, ausente lei específica, a Lei Federal nº 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária, haja vista tratar-se de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus órgãos. Destarte, editada lei local posteriormente, essa incidirá apenas a partir dos atos administrativos praticados após sua vigência, não interrompendo a contagem do prazo decadencial já iniciado com a publicação da norma federal.

3. Com efeito, “a superveniência da Lei Distrital 2.834/01 não interrompe a contagem do prazo decadencial iniciado com a publicação da Lei 9.784/99, uma vez que sua única finalidade é aplicar, no âmbito do Distrito Federal, as regras previstas na referida lei federal” (REsp nº 852.493/DF, Relator o Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe de 25/8/2008).

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1.092.202/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 5ª Turma, julgado em 11/04/2013, DJe de 18/04/2013)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ALEGADA INAPLICABILIDADE DA LEI 9.784/1999. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. O Estado de Santa Catarina não logrou demonstrar em que consistiria o desacerto do acórdão recorrido, limitando-se a alegar genericamente a inaplicabilidade do art. 54 da Lei Federal 9.784/1999, sem indicação da existência de lei estadual a disciplinar a matéria em questão. Incidência, por analogia, da Súmula 284/STF.

2. Ademais, ao contrário da tese defendida pelo agravante, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a Lei 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie.

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1261695/SC, Rel. Min. Herman Benjamin 2ª Turma, , julgado em 13/09/2011, DJe 16/09/2011)

56. Filiado ao mesmo posicionamento, Lucas Rocha Furtado, em sede doutrinária, leciona que:

“Todavia, se o Estado ou Município não houver aprovado legislação própria para regular seus processos administrativos, ou caso o tenha feita, não tenha dado solução para questão enfrentada pela Lei nº 9.784/99, entendemos que em razão da segurança dos administrados e da racionalidade da atividade a legislação federal deva ser observada. (...). Reiteramos que essa aplicação analógica e subsidiária da lei federal aos Estados e Municípios deve ser feita como imperativo à segurança jurídica dos administrados”⁷.

57. Perante todo o exposto, temos como presentes os requisitos autorizadores para que se adote providência acautelatória, com esteio no art. 45, da Lei Federal 9.784/1999, a fim de que se retenha os pagamentos, na folha salarial, relativos às promoções e progressões, concedidas por intermédio da Portaria 204/2017 – TCM, e à elevação do teto dos servidores, até que se exaure a análise de legalidade da questão ou que exsurja fato novo que torne insubsistente a manutenção desta medida instrumental.

III

Por todo o exposto, opina-se:

⁷ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 985.

1. A presunção de constitucionalidade do art. 3º da EC 92/2017, que procede à imediata incorporação e aproveitamento dos servidores do extinto TCM ao Quadro do TCE, impele à necessária subsunção de todos os vencimentos do Quadro de serviços auxiliares do extinto TCM ao limite correspondente ao subsídio de **Deputado Estadual**, fixado no art. 6º da Lei Estadual 16.236/2017.

2. O teto de retribuição (subsídio de Conselheiro) fixado pela Lei Estadual 16.253/2017, anteriormente aplicável ao âmbito do TCM, importa em aumento de gasto com pessoal, e do quanto contido nos autos:

(i) não há evidências de que o aumento remuneratório realizado em favor dos servidores ativos e inativos listados à f. 151 deu-se com dotação orçamentária adequada e suficiente (art. 169, §1º, CF, inc. I e art. 16, §1º, LRF);

(ii) tampouco que o critério eleito pelo art. 63, da LDO vigente, tenha sido seguido fielmente (art. 169, §1º, CF, inc. II), **qual seja a observância ao art. 17 da LRF;**

(iii) o que resulta na constituição de um feixo de indícios convergentes a evidenciar – salvo melhor juízo – que o aumento de despesa fora levado a efeito sem a observância das salvaguardas dispostas na LRF. Exatamente por isso, é prudente ao novo ordenador de despesa, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, não continuar a incorrer na mesma não-conformidade legal.

3. A Folha de Pagamento deve ser processada desconsiderando, episodicamente, as ascensões elencadas na Portaria 204/2017-TCM, ato administrativo que não se faz acompanhar de instrução processual alguma, restando ausente, por isso:

(i) a necessária declaração, por demonstração documental, de que a despesa ordenada se mostra **adequada** com a lei orçamentária anual (art. 16, II, e §1º, LC 101/2000);

(ii) a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente (2017) e nos dois subsequentes (art. 16, inc. I, LC 101/2000); entre outros requisitos.

4. Pela retenção cautelar (glosa) dos valores excedentes acima mencionados (art. 45, Lei 9.784/99), até pronunciamento exauriente dos achados.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

À elevada consideração superior do Exmo. Sr. Conselheiro **Rholden Botelho de Queiroz**, VICE-PRESIDENTE, no exercício da PRESIDÊNCIA.

Fortaleza, 29 de agosto de 2017.

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará