

## **NOTA TÉCNICA – SECEX Nº 02, DE 19 DE MAIO DE 2021.**

Dispõe sobre orientações técnicas da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE a respeito da revisão geral anual disposta no inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988 em face do disposto no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

**O SECRETÁRIO DE CONTROLE EXTERNO**, no uso de suas atribuições e consoante o disposto nos artigos 141 e 142 da Resolução Administrativa nº 08/2019, de 26 de agosto de 2019;

**CONSIDERANDO** que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) orientar os jurisdicionados quanto à gestão pública, notadamente em meio à crise ocasionada pela Pandemia do Covid-19;

**CONSIDERANDO** que a Lei Complementar Federal nº 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid 19);

**CONSIDERANDO** que o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 implementou proibições quanto ao aumento da despesa com pessoal e da criação, ou reajuste acima da inflação, de despesas obrigatórias, dentre outras;

**CONSIDERANDO** que a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece mecanismos de salvaguarda da regularidade fiscal quando do reconhecimento do estado de calamidade pública, submetendo a Administração a outros controles e restrições na geração da despesa pública,

### **ORIENTA:**

#### **1. INTRODUÇÃO**

1. A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 (LC nº 173/2020), estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), dispondo, entre outros aspectos, sobre o auxílio emergencial aos estados e municípios, dispensa temporária de exigências legais, alterações permanentes na Lei complementar nº 101/2000 e medidas temporárias para contenção de despesas, principalmente na área de pessoal.

2. Assim, diante das reiteradas dúvidas acerca da interpretação do texto legal, alguns tribunais de contas e suas respectivas unidades técnicas emitiram orientações, cartilhas, recomendações e pareceres acerca da matéria. Nesse sentido, a Secretaria de Controle Externo (SECEX) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) elaborou a Nota Técnica nº 1, de 5 de março de 2021<sup>1</sup>, na qual foram tecidas orientações acerca da norma em questão.

3. Contudo, considerando a ausência de menção expressa, na referida lei complementar, acerca da possibilidade ou não de realizar a revisão geral anual disposta no art. 37, inciso X, da CF/1988, assim como as divergências de posicionamento entre os tribunais de contas a esse respeito, bem como o possível impacto nas contas públicas em caso de sua concessão irregular, entendeu-se necessária uma análise específica dessa matéria, conforme segue.

## 2. ORIENTAÇÃO TÉCNICA

4. A revisão geral foi prevista no art. 37, inciso X, da CF/1988, que em sua redação original dispôs o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

X – 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;

5. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, houve reformulação do texto que passou a constar da seguinte forma:

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; (grifos nossos)

6. De qualquer forma, essa revisão geral anual não consta de forma literal no texto da LC nº 173/2020, o que suscitou dúvidas não só dos jurisdicionados como também das cortes de contas. Assim, o que se questiona é se o instituto não estaria abrangido pelo

---

1 Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Secretaria de Controle Externo. Nota técnica nº 1 de 05/03/2021. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/nota-tecnica-SECEX-01-2021.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

art. 8º da referida norma, que trata das medidas temporárias diante da situação de calamidade pública, especificamente em relação ao inc. I:

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; (grifos nossos)

7. Dessa forma, a seguir serão expostos, em resumo, os argumentos a favor e contra a concessão da revisão para melhor aprofundamento da matéria.

### 2.1 Argumentos favoráveis à concessão

8. De acordo com as manifestações dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais<sup>2</sup> e do Paraná<sup>3</sup>, em sede de Consulta, decidiu-se, em síntese, que o dispositivo mencionado permitiria a revisão geral anual, pois o conceito de **reajuste** (previsto no inc. I) não se confundiria com o de **revisão**, sendo este uma recomposição inflacionária visando apenas à correção do valor remuneratório e aquele sendo efetivamente um aumento real da remuneração.

9. Reforçaria esse entendimento, ainda segundo as manifestações citadas, o fato de o inc. VIII, do art. 8º, da LC nº 173/2020<sup>4</sup>, limitar o reajuste das despesas obrigatórias à variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Dessa forma, a intenção do dispositivo seria de evitar aumentos reais, sendo, portanto, apenas uma correção do valor, motivo pelo qual a revisão não estaria inserida nas vedações, desde que limitada ao IPCA.

---

2 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Parecer de 16/12/2020. Processo nº 1095502 (Consulta). Disponível em:

<<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/2320001>> Acesso em 29 abr. 2021.

3 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 293/21 de 15/02/2021. Processo nº 447230/20 (Consulta). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-15-02-21-processo-447230-20-acordao-n%C2%BA-293-21-tribunal-pleno/334293/area/246>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

4 Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...) VIII - Adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal; (grifos nossos)

10. Outro argumento apontado foi o fato de a revisão geral anual ser um direito subjetivo do servidor público assegurado constitucionalmente. Dessa maneira, a interpretação compatível com a LC nº 173/2020 seria a de que tal revisão não estaria vedada.

11. Esses argumentos também foram defendidos no estudo técnico realizado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul<sup>5</sup>, no Ofício Circular nº 23/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina<sup>6</sup> e no *ebook* elaborado pela unidade técnica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia<sup>7</sup>.

## 2.2 Argumentos contrários à concessão

12. Por outro lado, os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo<sup>8</sup> e do Espírito Santo<sup>9</sup>, bem como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará<sup>10</sup>, também em sede de Consulta, **decidiram em sentido contrário, ou seja, que a revisão geral anual prevista no inc. X do art. 37 da CF/1988 estaria proibida** até o dia 31/12/2021, em função do disposto no inc. I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

13. Em síntese, as referidas cortes de contas aduziram que o rol do inc. I é exemplificativo haja vista a expressão “a qualquer título”, devendo sua interpretação ser extensiva, não sendo permitido criar exceção (no caso para a revisão geral anual) além

---

5 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Estudo sobre a Lei Complementar nº 173/2020 emitido no dia 10/08/2020. Processo Administrativo nº 001191-0200/20-9 (Pleno). Disponível em: <[https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/B074BBD9324E5D2CE053970210ACB880](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/B074BBD9324E5D2CE053970210ACB880)>. Acesso em: 29 abr. 2021.

6 Tribunal de Contas de Santa Catarina. Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/23/2020 emitido em 29/12/2020. Disponível em: <<https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/Of%C3%Adcio%20Circular%20TCE%20SC%20GAP%20PRES%2023%202020%20Prefeituras%20-%20revis%C3%A3o%20geral%20anual.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

7 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Lei Complementar nº 173/2020. Proibição de criação ou aumento da despesa pública relacionada aos quadros de pessoal. Atualizado em 08/07/2020. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/informacoes-municipais-covid-19-tcm-ba/ebooks/>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

8 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Parecer de 09/12/2020. Processo nº 16054.989.20-7 (Consulta). Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/806185.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/806185.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2021.

9 Tribunal de Contas do Espírito Santo. Parecer nº 3/2021-8 de 01/03/2021. Processo nº 04627/2020-4 (Consulta). Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/PC-003-2021.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

10 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Resolução nº 15.648/2021 de 17/03/2021. Processo nº 202100123-00. Disponível em: <<http://tcm.ioepa.com.br/diarios/2021/2021.03.19.DOE.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

daquelas mencionadas no final do dispositivo (sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública).

14. Além disso, esta unidade técnica acrescenta que a revisão geral anual, embora diferente de reajuste ou aumento, por se referir em geral à recomposição inflacionária, poderia ser caracterizada perfeitamente dentro do conceito de “adequação de remuneração” citado no mesmo inciso.

15. Outrossim, ressalte-se, por exemplo, que o Supremo Tribunal Federal (STF) atribuiu caráter genérico ao termo “aumento” em relação ao art. 169 da CF/1988 (item 3 da ementa) no julgamento do Recurso Extraordinário nº 905.357/RR<sup>11</sup> para estabelecer a tese de que a revisão geral anual deve constar tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto na Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>12</sup>. Vale dizer, conforme o contexto ou a finalidade da norma, o significado atribuído a palavras como reajuste ou aumento pode ter sentido específico ou genérico. No caso da LC nº 173/2020, entende-se que os termos citados no inc. I demonstram caráter genérico com o intuito de abranger o máximo de situações possíveis.

16. O entendimento de que o inc. I abrange proibição à concessão da revisão geral anual também foi acolhido pelo Ministério da Economia, conforme consta no parágrafo 22 da Exposição de Motivos nº 90/2021, de 14/04/2021<sup>13</sup>, referente ao projeto da LDO para elaboração da LOA 2022:

Por oportuno, deve-se também salientar que, para o exercício financeiro de 2021, **a revisão geral anual restou obstada pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**, que, em seu art. 8º, veda, até 31 de dezembro de 2021, uma série de medidas relacionadas ao aumento de despesas primárias obrigatórias, incluindo a concessão, a qualquer título, de 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 relativa à pandemia da Covid-19 (grifos nossos).

---

11 Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 905.357/RR. Tema 864. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJE 18/12/2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417404/false>>. Acesso em: 03 mai. 2021

12 “6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

13 Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 00090/2021 ME de 14.04.2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/copy\\_of\\_pldo/EXPOSIODEMOTIVOS090\\_2021\\_ME.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/copy_of_pldo/EXPOSIODEMOTIVOS090_2021_ME.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2021.

17. Já em relação ao inc. VIII, que permitiria o reajuste de despesas obrigatórias pelo IPCA, a manifestação das cortes de contas contrárias à revisão geral anual foi a de que tal dispositivo se refere às despesas obrigatórias gerais e não abrange logicamente aquelas vedadas pelos outros incisos do art. 8, que não devem ter variações, sejam elas nominais ou reais, uma vez que os demais incisos não fazem diferenciação, ressalvadas as exceções que indicam. Corrobora com essa diferença de tratamento entre despesas obrigatórias gerais e despesas de pessoal as menções feitas na Nota Técnica nº 20/2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados em junho/2020 a respeito dos itens da LC nº 173/2020<sup>14</sup>.

18. Além disso, as cortes de contas se manifestaram no sentido de que a revisão geral anual não se constitui em direito subjetivo dos servidores em relação a correções anuais ou ainda em relação à obrigatoriedade de percentual que corresponda à inflação, nos termos do recente entendimento do STF exarado em 25/09/2019 no bojo do RE nº 565.089/SP:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO

EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos.

2. **O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período.** Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.

3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o

---

14 Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 20/2020 de junho/2020. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentriaefinanciareproposies\\_versao10jun2020.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/NotaTecnica20adequaooramentriaefinanciareproposies_versao10jun2020.pdf)>.

Acesso em: 03 mai. 2021.

Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão” (grifos nossos).

19. Dessa forma, esta unidade técnica entende que a revisão geral anual necessita de lei específica de iniciativa do chefe do Poder Executivo a fim de que seja implementada, além de estar prevista na LDO e LOA, conforme já mencionado.

20. Deve ser destacado, ainda, que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em posição divergente do estudo realizado por sua equipe técnica, decidiu, em caso concreto, pela impossibilidade de concessão da revisão geral anual em virtude da LC nº 173/2020, conforme medida cautelar (Decisão TP-0094/2021<sup>15</sup>), acolhida pelo Pleno, na qual se suspendeu lei municipal que versava sobre a matéria, determinando-se, na ocasião, a comunicação da decisão a todos os jurisdicionados.

21. Por fim, resta informar acerca da permissão contida no §3º do art. 8º da LC nº 173/2020, que diz que:

A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

22. Desse modo, entende-se pela possibilidade dessas leis previrem a concessão da revisão geral anual desde que seus efeitos sejam posteriores ao dia 31/12/2021, sendo vedado pagamento retroativo.

### **3. INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

23. Deve ser destacado que até o momento o STF não se posicionou especificamente sobre a possibilidade ou não da concessão da revisão geral anual em face da LC nº 173/2020. Houve o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (AD) nº 6442, 6447, 6450 e 6525, em que apenas ficou confirmada a constitucionalidade dos dispositivos da norma.

24. Constam ainda pendentes de julgamento outras ADIs (nº 6.692 e 6.697), além da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 727, que também

---

15 Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Decisão TP-0094/2021 de 14/04/2021. Processo nº 009626-0200/21-7. Disponível em: <[https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/863958#id\\_arquivo=3458100&tarjas=true](https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/863958#id_arquivo=3458100&tarjas=true)>. Acesso em: 03 mai. 2021.

versam sobre a norma. Além disso, ressalte-se que não foi localizado o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU).

#### **4. CONCLUSÃO**

25. Ante o exposto, a **Gerência de Fiscalização de Pessoal da Diretoria Especializada**, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto nos incisos IX e X, do art. 172 da Resolução Administrativa nº 08/2019, **ressalta, preliminarmente, que o presente documento não constitui pré-julgamento de tese nem apresenta caráter normativo, mas corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria examinada, a qual conclui que:**

- a) **é vedada a revisão geral anual**, por estar abrangida pelos termos do inc. I do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, **sendo proibida sua concessão desde 27/05/2020 (publicação da norma) até o dia 31/12/2021**, salvo se decorrente de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à norma, nos termos dos argumentos expostos no item 2.2 desta nota técnica;
- b) **é possível a previsão na LDO e na LOA acerca da concessão de revisão geral anual desde que seus efeitos sejam posteriores a 31/12/2021 e não sejam retroativos**, nos termos do §3º do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Fortaleza, 19/05/2021.**

**Lucas de Sousa Duarte**  
Analista de Controle Externo  
Mat. 1964-5

**Elano Lima de Oliveira**  
Gerente de Fiscalização de Pessoal  
Mat. 1341-4

**Carlos Alberto de Miranda Nascimento**  
Secretário de Controle Externo  
Mat. 885-1