



Parecer em Consulta 00034/2021-3 - Plenário

Processo: 02059/2021-2

Classificação: Consulta

UG: CMAC - Câmara Municipal de Afonso Cláudio

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: MARCELO BERGER COSTA

CONSULTA – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - CONHECER CONSULTA - ACOLHER OS TERMOS DA INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA 46/2021 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

Enunciado:

No que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua publicação, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente. No que se refere ao fundamento do art. 8º, LC 173/2020, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica aos atos que concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020, sendo necessária a sustação dos pagamentos, ainda que não haja a revogação da norma concessiva.

A nulidade do ato que concedeu revisão geral anual não implica a devolução, por parte dos servidores públicos, dos valores por eles recebidos, por se tratar

de verba de caráter alimentar recebida de boa-fé, mas apenas a sustação dos pagamentos posteriores à declaração de nulidade.

Os legisladores não podem ser responsabilizados por não revogarem lei que está em desacordo com o entendimento do TCE-ES, por gozarem de imunidade parlamentar, na forma dos artigos 29, VIII, e 53, da Constituição Federal. Os ordenadores de despesa, tais como o Presidente da Câmara, estão sujeitos à jurisdição do TCE-ES pelos atos praticados nesta qualidade, podendo vir a ser responsabilizados por esta Corte de Contas a depender das circunstâncias do caso concreto e de sua culpabilidade.

A Administração poderá aplicar o IPCA, para preservação do poder aquisitivo, nas verbas que não se encontrem vedadas pelos incisos do art. 8º, LC 173/2020, incluindo-se, dentre as vedações, a revisão geral anual.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo senhor Sr. Marcelo Berger Costa – Presidente da Câmara Municipal de Afonso Cláudio, solicitando resposta para os seguintes questionamentos:

“1 – Ato concessivo de Revisão Geral Anual no ano de 2020, sob vigência do Parecer Consulta 046/2004, deve se submeter ao novo entendimento trazido pelo Parecer Consulta nº 003/2021, mesmo que posterior? Inclusive com a revogação da norma concessiva e

sustação do pagamento?

2 – O ato concessivo de Revisão Geral Anual, protocolado, votado e sancionado nos últimos meses de mandato, posterior as eleições municipais sob vigência do Parecer Consulta 046/2004, fora do período habitual de concessão, é nulo de pleno direito, mesmo que caracterizada a boa-fé dos servidores beneficiados, haja vista terem dado causa ao ato concessivo?

3 – Restando caracterizada a possibilidade de aplicabilidade retroativa do parecer Consulta nº 003/2021, a Revisão Geral concedida anterior a sua vigência e ainda, caracterizada que a falta de habitualidade da data de concessão da Revisão Geral Anual nos meses finais de mandato são fatores que causam nulidade da norma concessiva, qual seria a responsabilidade dos agentes políticos, que cientes da necessidade de revogação da norma, não agirem neste sentido? E ainda, no caso da Presidência da Casa Legislativa, que em razão do quórum necessário regimentalmente, não tem direito a voto, portanto, possível demonstrar seu posicionamento, este estaria sujeito a alguma responsabilização caso o entendimento deste Tribunal seja pela Revogação da norma?

4 – Em quais hipóteses pode ser aplicado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para preservação do poder aquisitivo, conforme estabelecido no inciso VIII, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020.”

Em observância ao rito regimental, realizei juízo prévio de admissibilidade, nos termos do Despacho 19407/2021-4 (Evento 04) e encaminhei o feito ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, com vistas à verificação de prejulgados ou decisões reiteradas sobre a matéria neste Tribunal, nos termos impostos pelo artigo 235, parágrafo 1º, da Resolução TC nº261/2013 - RITCEES.

Ato contínuo o Núcleo de Jurisprudência e Súmula informou, por intermédio do Estudo Técnico de Jurisprudência nº 23/2021-5 (Evento 6), que é possível identificar o **Parecer Consulta 003/2021** específico quanto ao tema consultado e que revogou o **Parecer em Consulta 046/2004**.

Cita também o **Parecer em Consulta 17/2020** e a **Decisão 869/2020**, que margeiam

o tema e podem, no entanto, auxiliar na conclusão do entendimento da Corte.

Seguindo o fluxo processual, a presente Consulta foi remetida à análise do Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC que se manifestou por meio da Instrução Técnica de Consulta 00046/2021-6 (Evento 07) , concluindo nos seguintes termos:

“ IV – CONCLUSÃO

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

No que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua publicação, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente. No que se refere ao fundamento do art. 8º, LC 173/2020, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica aos atos que concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020, sendo necessária a sustação dos pagamentos, ainda que não haja a revogação da norma concessiva.

A nulidade do ato que concedeu revisão geral anual não implica a devolução, por parte dos servidores públicos, dos valores por eles recebidos, por se tratar de verba de caráter alimentar recebida de boa-fé, mas apenas a sustação dos pagamentos posteriores à declaração de nulidade.

Os legisladores não podem ser responsabilizados por não revogarem lei que está em desacordo com o entendimento do TCE-ES, por gozarem de imunidade parlamentar, na forma dos artigos 29, VIII, e 53, da Constituição Federal. Os ordenadores de despesa, tais como o Presidente da Câmara, estão sujeitos à jurisdição do TCE-ES pelos atos praticados nesta qualidade, podendo vir a ser responsabilizados por esta Corte de Contas a depender das circunstâncias do caso concreto e de sua culpabilidade.

A Administração poderá aplicar o IPCA, para preservação do

poder aquisitivo, nas verbas que não se encontrem vedadas pelos incisos do art. 8º, LC 173/2020, incluindo-se, dentre as vedações, a revisão geral anual.”

Instado a se manifestar, o douto *Parquet* de Contas, por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 4682/2021-6 (Evento 11), anuiu aos trabalhos técnicos constantes na Instrução Técnica de Consulta 00046/2021-6.

Após, os autos vieram conclusos a este gabinete. É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que o processo se encontra devidamente instruído e, portanto, apto à apreciação, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

II.1) DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE.

O artigo 122, *caput*, e em seus §1º e §2º da LC 261/2012 estabelece os critérios de admissibilidade da consulta:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua

competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;

II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;

III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;

IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;

V - Secretário de Estado;

VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das

Câmaras Municipais;

VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos

Municípios.

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade legitimada;

II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

IV - não se referir apenas a caso concreto;

V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios.

§ 3º Cumulativamente aos requisitos dos §§ 1º e 2º, os legitimados dos incisos V, VI e VII do caput deste artigo deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

Quanto aos aspectos formais, verifica-se que o consulente é autoridade legitimada, na medida em que se trata de Presidente da Câmara Municipal (art. 122, I, c/c §1º, I, LC 621/2012). Quanto à instrução da peça de consulta com o parecer do órgão de assistência jurídica, tem-se que também está atendido o requisito (art. 122, §1º, V, LC 621/2012).

No que se refere aos aspectos substantivos, constato que a matéria objeto da consulta é de competência deste TCE-ES (art. 122, §1º, II, LC 621/2012) e a peça contém indicação precisa da dúvida (art. 122, §1º, III, LC 621/2012).

Ademais, há relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios, na forma do artigo 122, § 2º, da LC 621/2012.

Diante do exposto, considerando que se encontram presentes nos autos os referidos pressupostos de admissibilidade, **CONHEÇO** da presente consulta.

II.2) DA ANÁLISE DE MÉRITO.

Em suma, depreende-se dos fatos narrados na peça consultiva que as dúvidas suscitadas se deram em virtude da emissão do Parecer Consulta 03/2021, notadamente em relação aos efeitos jurídicos produzidos sobre as leis editadas anteriormente à sua publicação, bem como em relação aos agentes públicos envolvidos na edição e cumprimento das leis.

O Consulente questiona acerca da necessidade de revogação da lei que concedeu RGA (Revisão Geral Anual) anteriormente à publicação do citado Parecer, dos reflexos de eventual revogação da lei, da responsabilização dos agentes políticos, membros do Poder Legislativo, no caso de a revisão ser considerada ilegal e ainda, sobre a aplicabilidade do art. 8º, VIII da LC 173/2020 sobre a matéria.

Com o intuito de facilitar a compreensão e tendo em vista as implicações dos questionamentos apresentados, considerando a relevância da matéria posta, destaco que as respostas aos questionamentos feitos seguirão a estrutura contida no excepcional trabalho realizado pela distinta servidora Janaína Gomes Garcia de Moraes por meio da ITC 46/2021 (Evento 07), a qual, corroboro *in totum*, nos termos transcritos:

“(…). Analisando as normas de Direito Intertemporal, tem-se que leis que concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020 somente perderam sua validade *após* a publicação do Parecer em Consulta 03/2021, não sendo necessária a devolução dos valores pagos antes dessa publicação, mas devendo ser sustados os pagamentos posteriores, como será detalhado ao longo desta análise.

III.1 – Da sujeição da lei anterior ao Parecer em Consulta 03/2021

Neste tópico, será respondida a primeira questão, que possui a seguinte redação:

1- Ato concessivo de Revisão Geral Anual no ano de 2020, sob a vigência do Parecer Consulta 046/2004, deve se submeter ao novo entendimento trazido pelo Parecer Consulta nº 003/2021, mesmo que posterior? Inclusive com a revogação da norma concessiva e sustação do pagamento?

Antes de passar à análise do impacto do Parecer 03/2021 sobre leis editadas anteriormente à sua publicação, é necessário esclarecer o conteúdo dessa deliberação do TC. Conforme se verifica do inteiro teor e da parte dispositiva, o Parecer 03/2021 veda a concessão da revisão geral anual (RGA) com base em dois fundamentos: *i)* o art. 21, LRF, e *ii)* o art. 8º, LC 173/2020. Trata-se de embasamentos independentes, de modo que cada um deles é suficiente, por si só, para impedir a RGA, a depender da data em que ela foi concedida. Dessa forma, considerando a época da concessão, é possível que, mesmo que um dos motivos não se aplicasse à situação, o outro seria, ainda assim, capaz de

impedir a RGA. Por conseguinte, será ilegal uma concessão de RGA quando incidir no fundamento do Parecer 03/2021 que trata do art. 21, LRF, ou do art. 8º, LC 173/2020.

No caso das RGAs concedidas nos 180 dias que antecederam o fim do mandato em 2020, tem-se que elas são inválidas em razão do fundamento do art. 8º, LC 173/2020, mas que a elas não se aplica o fundamento do art. 21, LRF. Isso se deve a razões de segurança jurídica – motivo que ultrapassa os limites estritos das perguntas postas nesta consulta, e reflete em muitas outras. Dada essa importância, esse tema deve ser extensamente desenvolvido. Para tanto, este item, que responde à primeira pergunta, será dividido em duas partes. Na primeira, será tratada a questão do art. 21, LRF, e dos efeitos das mudanças de posicionamento desta Corte em processos de consulta. Na segunda, será tratada a questão do art. 8º, LC 173/2020, abordada em pareceres consulta desta Corte prolatados neste ano de 2021.

III.1.1 – Alteração de entendimento do TCE-ES em consultas, seus efeitos no tempo, e o art. 21, LRF nos Pareceres em Consulta 46/2004 e 03/2021

Conforme consta da primeira pergunta, acima transcrita, antes do Parecer Consulta 03/2021, esta Corte já havia se manifestado, também em sede de consulta, sobre a regra do art. 21, LRF, que veda o aumento de despesas em fim de mandato e seu alcance quanto ao RGA¹. Trata-se do Parecer em Consulta 46/2004, publicado em 21/01/2005, que expressamente autorizava a concessão de RGA nos 180 dias que antecedem o término do mandato. Confira-se seu conteúdo abaixo:

Vejamos, agora, o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais de governo, “*verbis*”: “Art. 21, parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.” Este dispositivo exige uma interpretação mais cautelosa. Pela literalidade, o mesmo proibiria qualquer acréscimo remuneratório nos 180 (cento e oitenta) dias finais de um mandato político, inclusive a revisão geral anual prevista na Constituição. Interpretando-o, todavia, de maneira sistemática, com o conjunto da LRF, percebemos, logo nos artigos seguintes, 22 e 23, ressalvas permitindo que a revisão geral anual, quando concedida, suplante, inclusive, os limites de gastos com pessoal, definidos nos artigos 19 e 20 da mesma, dispositivos dos mais comentados. Tal possibilidade, permite-nos crer, que se até os limites de gastos com pessoal podem ser

¹ Vale lembrar que, embora esse dispositivo tenha sido recentemente alterado, a regra permanece exatamente a mesma, tendo sido somente alterada a sua posição no artigo: de parágrafo único passou a ser inciso II.

suplantados pela revisão geral anual, disposições das mais importantes da LRF, **entendemos permissiva, interpretando de maneira lógico-sistemática a LRF e o restante do ordenamento jurídico, a revisão geral anual nos cento e oitenta dias finais de mandato, para dar cumprimento ao dispositivo constitucional.** (g.n.)

Esse entendimento foi reforçado no Parecer em Consulta 10/2011, publicado em 25/01/2012, que esclareceu que a concessão de reajuste no referido período era possível até mesmo para os servidores que recebessem acima de um salário mínimo:

IV CONCLUSÃO - Por todo o exposto, opina-se no sentido de que seja conhecida a presente consulta somente quanto ao seu item 2, exceto quanto à questão atinente à legislação eleitoral, que não diz respeito à esfera de competência desta Corte de Contas. Quanto ao mérito, com base nos princípios da harmonia (concordância prática), da razoabilidade e da proporcionalidade, sugere-se que:

[...]

b) é possível conceder aos servidores públicos municipais que recebam mais do que o salário mínimo, por lei própria, reajuste que proporcione a atualização do respectivo plano de cargos e salários, mesmo no período de 180 dias anteriores ao término do mandato do Chefe do Poder, desde que observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art.169, § 1º, da CF. (g.n.)

Trata-se de normas autorizativas editadas por este TCE-ES que tiveram vigência plena até 01/03/2021, quando foi publicado o Parecer em Consulta 03/2021, por meio do qual o mesmo TCE-ES mudou diametralmente a sua posição quanto à mesma regra do art. 21, LRF, como se confere dos seguintes excertos do referido parecer:

1.1.1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;

[...]

1.2. REVOGAR o Pareceres em Consulta 46/2004 e o item “b” do Parecer em Consulta 10/2011; (g.n.)

Por se tratar de mudança de entendimento deste TCE-ES, a nova norma veiculada no Parecer 03/2021 se submete ao art. 24, LINDB, que veda a

aplicação retroativa de alterações de entendimento em relação a atos praticados sob orientação anterior:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo **vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (g.n.)

À luz do art. 24, LINDB, então, fica claro que a parte do Parecer 03/2021 que trata do art. 21, LRF, não pode atingir leis editadas à época em que vigiam os Pareceres 46/2004 e 10/2011, que veiculavam o entendimento anterior dessa mesma Corte sobre a mesma regra. Ou seja, a revisão geral anual baseada em leis editadas sob os pareceres ora revogados não ofende a regra do art. 21, LRF, conforme interpretação vigente à época, e, portanto, não é nula de pleno direito nem constitui crime contra as finanças públicas.

Entender que a nova interpretação do art. 21, LRF, dada pelo Parecer em Consulta 03/2021, publicado após os 180 dias do fim do mandato de 2020, poderia atingir leis publicadas naquele período, quando a orientação era outra, seria atentar contra a mesma segurança jurídica que as consultas visam assegurar, como dispõe a LINDB:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Portanto, no que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, tem-se que o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua emissão. Assim, as concessões de RGA publicadas anteriormente mantêm-se íntegras e intocadas pela alteração de entendimento, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente.

III.1.2- O art. 8º, I, LC 173/2020 e a revisão geral anual

Nos últimos seis meses de 2020 não houve apenas as restrições com gastos em virtude das eleições municipais como fato juridicamente relevante, mas também em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de SARS-

Cov-2. Naquela ocasião, já estava vigente a LC 173/2020, que, em seu art. 8º, impõe uma série de restrições relativas a despesa com o funcionalismo público durante o período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021.

Interpretando esse dispositivo, este TCE-ES entendeu que o seu inciso I abrangia a revisão geral anual, mesmo que dentro dos limites do índice inflacionário IPCA. As razões dessa interpretação podem ser verificadas do seguinte trecho Parecer em Consulta 03/2021:

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 estivéssemos 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. 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.**

[...]

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.

[...]

1.1.2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal; (g.n.)

Essa posição foi ratificada posteriormente, em dois pareceres. O primeiro foi o Parecer em Consulta 09/2021 (proc. 451/2021), que assim dispôs:

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 segundo foi o Parecer em Consulta 14/2021 (proc. 4664/2020), com o seguinte teor:

1.1.1. “Durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, independentemente do recebimento do auxílio financeiro advindo deste pelo ente federado, **a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas,** tipificado no art. 359-D do Código Penal.

Ao emitir esses pareceres, o TCE-ES esclareceu que estava proibida a concessão de revisão geral anual desde a publicação da LC 173/2020. Assim, já eram indevidas as concessões realizadas após 28/05/2020, mesmo que antes do pronunciamento do TC a respeito, uma vez que a LC 173/2020 as vedava – segundo o entendimento desta Corte de Contas. Ou seja, embora o Parecer 03/2021 só tenha vindo em março de 2021, trazendo a vedação explícita e inequívoca, o conteúdo da norma (proibição de concessão) já existia e vigia desde o fim de maio de 2020.

A possibilidade de o Parecer 03/2021, publicado em 01/03/2021, atingir atos praticados desde 28/05/2020, decorre das características da LC 173/2020 e da situação que ensejou sua edição. Trata-se de lei excepcional e temporária necessária para fazer frente às circunstâncias absolutamente extraordinárias que levaram à sua publicação. Considerando essas peculiaridades, é imperioso dar a essa lei o máximo de efeito durante a sua vigência. Do contrário, ela não cumprirá o seu propósito: permitir que os entes públicos concentrem seus recursos no combate à pandemia. Por isso, no período de vigência dessa lei, suas normas devem receber a maior eficácia possível, visto que diminuir o alcance de suas proibições tornaria inócua a finalidade da LC 173/2020 (economizar em certas despesas para fazer frente aos gastos e à redução da arrecadação provocada pelo coronavírus).

Por todo o exposto, tem-se que todas as concessões de revisão geral anual realizadas entre 28/05/2020 e 31/12/2021 são ilegais, mesmo que o ato concessório tenha sido publicado antes de 01/03/2021, data de publicação do Parecer em Consulta 03/2021, sendo necessária a sustação dos pagamentos. Essa conclusão, contudo, não enseja a devolução dos valores já pagos, como será tratado no tópico III.2, nem a necessidade de revogação da lei que concedeu o RGA, como será tratado a seguir.

III.1.3 – Da desnecessidade de revogação da lei que concedeu a revisão geral anual na vigência da LC 173/2020

O Parecer em Consulta 03/2021, dado seu caráter normativo, possui eficácia suficiente, por si só, para fundamentar a paralisação imediata dos pagamentos de revisão geral anual. Assim, para sustar os pagamentos, o ordenador de despesas não depende da revogação da lei concessiva, na medida em que estará cumprindo uma norma exarada pelo Tribunal de Contas, publicada no exercício de sua competência consultiva.

A questão da revogação da lei que concedeu revisão geral anual e da responsabilidade do ordenador de despesas diante de um Parecer em Consulta será detalhada no item III.3, desta peça.

III.2 – Boa-fé dos beneficiários e verba alimentícia

Por meio da segunda pergunta, o consulente indaga sobre o efeito da nulidade do ato de concessão da RGA sobre os servidores, nos seguintes termos:

2 – O ato concessivo de Revisão Geral Anual, protocolado, votado e sancionado nos últimos meses de mandato, posterior as eleições municipais sob a vigência do Parecer Consulta 046/2004, fora do período habitual de concessão, é ato nulo de pleno direito, mesmo que caracterizada a boa-fé dos servidores beneficiados, haja vista não terem dado causa ao ato concessivo?

Antes de responder efetivamente à pergunta, é preciso repisar, na forma do item III.1.2, desta peça, que é inválida a concessão de RGA ocorrida nos 180 dias anteriores ao fim do mandato de 2020, em razão da vedação constante no art. 8º, I, LC 173/2020, conforme interpretação dada por esta Corte. Dito isso, é possível passar à análise do questionamento.

Em primeiro lugar, é preciso observar que o Parecer em Consulta 46/2004 autorizava, como já dito no item III.1.1, a concessão de RGA nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, mas observadas algumas regras. Dentre elas, a de que a RGA fosse concedida na mesma época que vinha ocorrendo em outros anos, em vez de, no fim do mandato, ser concedida em outro período diverso do habitual. A esse respeito, transcreva-se trecho do Parecer 46/2004:

Apesar de todo o fôlego despendido para revelar a possibilidade da concessão da revisão geral anual nestes últimos meses de um mandato político, temos a observar que a mesma só poderá ser exercitada nestes tempos se já vinha sendo implementada em anos anteriores, na mesma data. (g.n.)

Assim, a validade da RGA concedida sob a vigência do Parecer 46/2004 – portanto, no final dos mandatos anteriores ao Parecer 03/2021 – dependia da habitualidade do período de concessão. Por exemplo, se o ente concedia usualmente a RGA em novembro, fosse em ano eleitoral ou não, não haveria que se falar em irregularidade. Já se a RGA era sempre concedida em abril, mas somente no fim do mandato foi concedida em novembro, então, a concessão será nula de pleno direito.

No caso da nulidade do ato concessivo da RGA, seja em virtude do Parecer 03/2021 ou do Parecer 46/2004 (especificamente, por desrespeito à época habitual das concessões), os servidores públicos somente serão impactados quanto aos efeitos *futuros* da declaração de nulidade. Ou seja, conquanto a sustação dos pagamentos e consectários relativos à RGA inválida seja imperiosa, também é imprescindível preservar os pagamentos feitos antes da declaração de nulidade, não sendo necessária a devolução, por parte dos servidores, dos valores já pagos. Isso porque se trata de verba alimentícia recebida de boa-fé, o que impede que eles restitua os valores aos cofres públicos, conforme entendimento sedimentado do STF, como o ilustra o recente julgado da Corte Suprema, abaixo transcrito:

SEGUNDO A G .REG. E M MANDADO DE SEGURANÇA 31.244
DISTRITO FEDERAL – PRIMEIRA TURMA – 22/05/2020

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DEVOUÇÃO DOS VALORES REFERENTES AOS QUINTOS E AO PERCENTUAL DE 10,87% (IPCr). IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO. VANTAGEM CONCEDIDA POR INICIATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EM DECORRÊNCIA DO CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS. PERCEÇÃO DE BOA-FÉ. NATUREZA ALIMENTAR DA VERBA. SEGURANÇA CONCEDIDA PARCIALMENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. As quantias percebidas pelos servidores em razão de decisão administrativa dispensam a restituição quando: (i) auferidas de boa-fé; (ii) há ocorrência de errônea interpretação da Lei pela Administração; (iii) ínsito o caráter alimentício das parcelas percebidas, e (iv) constatar-se o pagamento por iniciativa da Administração Pública, sem ingerência dos servidores. Precedentes.

2. In casu, o TCU determinou a devolução de quantias recebidas por servidores do TJDFT, relativas ao pagamento de valores referentes ao percentual de 10,87%, em razão de decisões judiciais, bem como ao pagamento do valor integral de função comissionada ou cargo em comissão cumulado com remuneração de cargo efetivo e VPNI, devido à decisão administrativa do Tribunal de Justiça interpretando a Lei 10.475/2002.

3. Em sede monocrática, concedeu-se parcialmente a segurança pleiteada UNICAMENTE para impedir qualquer determinação do Tribunal de Contas da União no sentido de devolução das quantias recebidas a maior, por parte dos substituídos do sindicato impetrante.

4. Consoante firme entendimento desta Suprema Corte, descabe a “restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé” (MS 25.921/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É que o reconhecimento posterior da ilegalidade de vantagem remuneratória “não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.” (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008).

5. Especificamente em relação aos quintos/décimos, o próprio Supremo Tribunal Federal expressamente ressaltou sua ilegalidade, porém modulou os efeitos decisórios a fim de proteger os princípios da boa-fé e da segurança jurídica (RE 638.115-ED-ED, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe em 31/1/2020). 6. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO.

Portanto, se a concessão de RGA desrespeita as regras necessárias para a validade da prática do ato, tais como as relativas à época da concessão, ocorrerá sua nulidade, porém ela não obrigará os servidores a restituírem os valores recebidos aos cofres públicos.

III.3 – Responsabilização dos agentes políticos pela não revogação da lei e do Presidente da Câmara

Por meio da terceira pergunta, o consulente indaga sobre a responsabilidade dos agentes políticos diante da nulidade do ato que concede a RGA, da seguinte forma:

3 – Restando caracterizada a possibilidade de aplicabilidade retroativa do parecer Consulta nº 003/2021, a Revisão Geral concedida anterior a sua vigência e ainda, caracterizada que a falta de habitualidade na data de concessão da Revisão Geral Anual nos meses finais de mandato são fatores que causam nulidade da norma concessiva, qual seria a responsabilidade dos agentes políticos, que cientes da necessidade de revogação da norma, não agirem neste sentido? E ainda, no caso da Presidência da Casa Legislativa, que em razão do quórum necessário regimentalmente, não tem direito a voto, não sendo, portanto, possível demonstrar seu posicionamento, este estaria sujeito a alguma responsabilização caso o entendimento deste Tribunal seja pela Revogação da norma?

Essa pergunta, independentemente da discussão sobre a revisão geral anual, versa sobre uma das questões mais importantes trazidas por meio desta consulta – e que repercute em muitas atividades desta Corte. Definir como devem proceder os legisladores e administradores diante de uma decisão do Tribunal de Contas que considera inválida uma lei local implica avaliar os limites, possibilidades e oportunidades da democracia, do sistema de freios e contrapesos, e dos diálogos institucionais. Isso porque, na situação narrada no questionamento, há uma fricção de competência entre órgãos, que embora frequentemente atuem em conjunto para o bem da República², são igualmente

² “O fato de o controle externo da Administração ser compartilhado, na forma ditada pela CF/88, pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas leva a uma vinculação indissolúvel entre estes (HELLER; SOUSA, 2019). Não por acaso, a Carta prescreve-lhes diversas hipóteses de interação, merecendo destaque a iniciativa compartilhada para realização de fiscalizações (art. 71, IV, CF/88), o dever da Corte de prestar as informações solicitadas pelo Parlamento sobre os resultados de auditorias e inspeções empreendidas (art. 71, VII, CF/88), a competência subsidiária do órgão de controle para sustação de contratos, em caso de silêncio da Casa legiferante (art. 71, §§ 1o e 2o, CF/88), e a

constitucionais e independentes, com competências próprias das quais não podem declinar.

Dada a densidade do seu tema de fundo, a resposta a essa pergunta, então, será dividida em duas partes. A primeira tratará da responsabilização dos vereadores pela não revogação de lei considerada inválida por este TCE-ES, seja por meio de consulta ou incidentalmente em outra espécie processual. A segunda parte tratará da responsabilidade do ordenador de despesas, tais como o Presidente da Câmara e o Prefeito, por dar ou manter os efeitos de uma norma considerada inválida pelo TCE-ES, mas que não foi revogada pelo Legislativo. Conforme a análise que se seguirá, será demonstrado que os legisladores não podem ser responsabilizados pelos atos legislativos considerados inválidos pelos Tribunais de Contas, mas que os ordenadores de despesa estão sujeitos à responsabilização pelo descumprimento de deliberação do Tribunal, ainda que a lei inválida não tenha sido revogada.

III.3.1 – Da irresponsabilidade dos legisladores por ato legislativo

Embora os órgãos do Poder Legislativo desempenhem funções administrativas, o exercício de uma de suas funções precípua, a atividade legislativa, consiste em atividade estritamente política, que não está sujeita ao controle externo, por sua essência. Para poder fazer leis, os legisladores recebem mandatos diretamente do povo, de modo que o seu papel é refletir a vontade geral popular, desde que, naturalmente, respeitados os limites do Estado Democrático de Direito e da Constituição. Trata-se de um dos pilares da democracia³, que requer a independência dos legisladores, o que implica afastar qualquer ameaça de punição pela manifestação daquilo que consiste, em princípio, na vontade dos representados.

atuação conjunta nos casos de execução de despesas não autorizadas (art. 72, caput e §§ 1º e 2º, CF/88)". (HELLER, Gabriel. Diálogos Institucionais e Participação Social: a legitimidade do Tribunal de Contas no Controle de Políticas Públicas. **Direito das Políticas Públicas**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, jul./dez 2019, p. 159)

³ "Historicamente, a construção das democracias começa pelo enfraquecimento de um poder absoluto concentrado nas mãos de um monarca ou ditador, que passa a compartilhar as prerrogativas e as funções estatais com um Poder Legislativo composto por representantes do povo ou de uma parte deste. Nasce, assim, um Parlamento que tem, em regra, duas competências basilares: legislar e controlar o Poder Executivo". (HELLER, op. cit., p 150)

Para preservar essa independência, a Constituição Federal prevê expressamente a irresponsabilidade dos legisladores pelo exercício das atividades políticas:

Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos** os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e **os seguintes preceitos**:

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (g.n.)

A inviolabilidade do voto dos legisladores implica sua irresponsabilidade pela não revogação de uma lei tida por inválida pelo Tribunal de Contas. Ou seja, ainda que a Corte de Contas delibere pela invalidade de uma lei, em sede de controle incidental e concreto, os legisladores não são obrigados a revogá-la por esse motivo, podendo mantê-la vigente, resistindo à posição do controle externo. Trata-se de uma manifestação dos diálogos institucionais, a respeito dos quais serão tecidos comentários nos parágrafos abaixo.

O Estado Democrático de Direito depende da existência de variadas instituições com atribuições próprias. O exercício dessas atribuições envolve, por vezes, a interferência de uma instituição em outra. Esta, por sua vez, pode, a depender de suas competências, resistir à interferência daquela. É o que ocorre quando o Poder Judiciário declara a inconstitucionalidade de uma lei do Poder Legislativo, o qual, por seu turno, opta por manter a lei ou editar outra com o mesmo conteúdo. Essa situação é denominada na doutrina de diálogos institucionais (ou constitucionais).

Esses diálogos, embora expressem divergências entre as instituições, são um atestado de maturidade democrática e essenciais para o desenvolvimento institucional do Estado. A democracia afinal se caracteriza pela pluralidade de ideias e pela convivência respeitosa com a diferença. Fechar-se a decorosa troca de ideias por meio das instituições é característica dos regimes autoritários.

A respeito de como os diálogos institucionais fortalecem o regime democrático, vale citar Clève e Lorenzetto⁴:

Em substituição a uma leitura tradicional da separação dos poderes, a **prática dos diálogos institucionais procura evidenciar pelo menos dois aspectos** a respeito da formulação de decisões de casos controvertidos. Primeiro, **as decisões, tomadas em qualquer um dos poderes, passam a ter um caráter parcialmente definitivo, pois, podem ser contestadas em outras instâncias públicas**. Segundo, **cada espaço de poder possui características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições**, pois, uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso concreto em apreço.

[...]

Em solo canadense é possível observar a continuidade de decisões institucionais nas quais a decisão judicial pode ser revertida, modificada ou evitada por uma nova lei. **Os diálogos institucionais poderiam substanciar uma restrição ao processo democrático. Entende-se, todavia, que as práticas de revisão das leis editadas e do acomodamento das decisões da jurisdição constitucional são características importantes do próprio jogo democrático.**

[...]

Logo, faz parte do amadurecimento das democracias a tradução de desacordos profundos e irreconciliáveis em espaços adequados de deliberação, como meio de resguardar a própria democracia. Não se espera, com isso, que os diálogos conduzam necessariamente a um consenso ou que a parte que possui melhores razões venha efetivamente a prevalecer. Há, afinal, uma série de fatores passionais que podem levar a formação de consensos e a tomada de decisões casuísticas para além dos bastiões da racionalidade. Aquilo que se combate são os “monólogos majoritários”, pois, em uma democracia, os desacordos irão surgir, mas, as instituições que permitem que as pessoas continuem a discordar devem permanecer.

[...]

O amadurecimento do Estado Democrático de Direito possui como teste sua capacidade de manter um conjunto institucional ao longo do tempo, mas, de igual sorte, fazer com que tais instituições possam ser objeto de atualizações, de mudanças estruturais que venham a adequar a tensão entre o direito e a política. Assim, ainda que a estrutura institucional da decisão judicial demande que as partes defendam seus casos com argumentações como se elas pudessem ser objeto de respostas definitivas, a busca por consensos no espaço jurídico não pode ofuscar o Judiciário para os fatos políticos que pulsam na vida social e que animam a vida em sociedade. Eis que, a discordância a respeito das decisões judiciais pode sempre reavivar controvérsias políticas e, até onde a vista alcança, as formas mais aprimoradas de resolução das tensões entre direito e política ocorrem através da dialógica institucional. (g.n.)

⁴ CLÉVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 2, n. 3, set./dez. 2015, pp. 189-190 e 196 e 203.

No mesmo sentido, ressaltam Barbosa e Lima⁵:

Aos parlamentares sempre será possível a aprovação de emendas constitucionais, ou mesmo a edição de leis ordinárias ou complementares, sobre temas já decididos pelo STF, desde que agregando novos fundamentos com vistas a superar o entendimento firmado pela Corte Suprema. Esse modo de proceder não deve ser encarado como uma afronta à autoridade do órgão de cúpula do Poder Judiciário. Diferentemente disso, deve ser visto como saudável manifestação dialogal da democracia representativa.

Um exemplo de diálogo institucional ocorrido no Brasil é encontrado nas ADIs 3682, 1489 e 3689, e na EC 57/2008. Por meio da ADI 3682, o STF fixou prazo para o Legislativo elaborar lei complementar regulamentando a criação de municípios, na forma do art. 18, §4º, CF⁶. Findo esse prazo (e concedido ainda mais um período), os municípios criados sem o respaldo dessa lei (a ser criada) seriam inválidos, conforme ADIs 1489 e 3689⁷. Diante dessas decisões, o Congresso Nacional não apenas não editou a lei complementar exigida constitucionalmente (nem dentro do prazo nem até o presente momento), como emendou a Constituição para que fossem considerados válidos os municípios criados em desacordo com a CF⁸⁹. Portanto, houve uma resistência política explícita à decisão do STF.

⁵ BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'Averne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 5, n. 1, jan./abr. 2018, p. 119.

⁶ § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, **dentro do período determinado por Lei Complementar Federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

⁷ Sobre as ADIs mencionadas: "Impende lembrar que o STF no julgamento da ADIn por omissão 3.682/ MT, concedeu prazo de 18 meses para que o Congresso adotasse todas as providências legislativas tendentes ao cumprimento do art. 18, § 4.º, da CF/1988. Ao proferir seu voto neste julgamento, o Min. Gilmar Mendes reconheceu o caráter nitidamente mandamental da respectiva sentença, 'que impõe ao legislador em mora o dever, dentro de um prazo razoável, de proceder à eliminação do estado de inconstitucionalidade'. Afirmou ainda que o 'dever dos Poderes Constitucionais ou dos órgãos administrativos de proceder à imediata eliminação do estado de inconstitucionalidade parece ser uma das consequências menos controvertidas da decisão que porventura venha a declarar a inconstitucionalidade de uma omissão que afete a efetividade de norma constitucional'.

Também, ao declarar a inconstitucionalidade das leis estaduais nas ADIn 3.489/SC e 3.689/PA, modulou os efeitos de sua declaração por 24 meses "para que as leis estaduais que criam Municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a Lei Complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses Municípios". FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; ROMEU, Luciana Campanelli. A Emenda Constitucional 57 e a convalidação da declaração de inconstitucionalidade. *Revista de Direito Brasileira*, vol. 2, n. 2, 2012, p. 179.

⁸ Trata-se da EC 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao ADCT, com a seguinte redação: Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

A postura do Legislativo Federal foi considerada polêmica, e alguns casos chegaram ao STF, pleiteando a invalidade da criação de municípios sem respaldo da lei complementar federal exigida constitucionalmente. A Corte Suprema, por sua vez, acolheu a convalidação feita pelo Congresso, considerando válidos os municípios criados mesmo sem a lei complementar federal. Um desses casos é a ADI 2381, em que o voto da Min. Cármen Lúcia, acolhido por unanimidade pelo Plenário, assim dispôs:

Da ausência de contrariedade à Emenda Constitucional n. 15/1996

12. O Agravante assevera, ainda, que a “lei n. 11.375 contrariou frontalmente a EC 15/96 (...) que proibiu a criação de novos municípios para contar a verdadeira avalanche de emancipações que ocorreram na época no país e causaram enormes gastos públicos desnecessários, com a criação de inúmeros cargos de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais” (fl. 1296).

É certo que a Lei n. 11.375 foi editada em 28.9.1999, quando já estava em vigor a Emenda Constitucional n. 15/1996, que alterou o art. 18, §4º, da Constituição da República, nos seguintes termos: [...]

13. Contudo, como ressaltado na decisão ora agravada, em 18.12.2009 foi publicada a Emenda Constitucional n. 57, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos seguintes: [...]

Nesse ponto, foi a decisão por mim proferida:

17. Com o advento da Emenda Constitucional n. 57/2008, a criação do Município de Pinto Bandeira/RS foi convalidada, pois a Lei estadual n. 11.375, de 28 de setembro de 1999, foi publicada antes de 31 de dezembro de 2006 e observou os requisitos estabelecidos na legislação estadual à época de sua edição.

[...]

14. Insiste, ainda, o Agravante que o “Congresso Nacional não tem poder para convalidar leis mortas, ou seja, que não existem mais no mundo jurídico [e que] uma medida do Congresso não tem o poder de constitucionalizar e legalizar atos jurídicos ilegais e inconstitucionais, principalmente causando prejuízos e perdas, no caso para o Município-mãe de Bento Gonçalves” (fl. 1303).

⁹ Vale também a pena conferir o resumo de Mariano e Lima: “De qualquer forma, isso quer dizer que, findo o aludido prazo de 24 meses (dentro do qual o Congresso Nacional deveria editar a LC federal em 18 meses), os atos de criação e desmembramento de Municípios efetivados pela Lei 7.619/2000, do Estado da Bahia (que criou o Município Luis Eduardo Magalhães), pela Lei 6.983/98, do Estado do Mato Grosso (que criou o Município de Santo Antônio do Leste, a partir de área desmembrada do Município de Novo São Joaquim), pela Lei 12.294/2002, do Estado de Santa Catarina (que anexou ao Município de Monte Carlos a localidade de Vila Arlete, desmembrada do Município de Campos Novos) e pela Lei 6.066/97, do Estado do Pará (que desmembrou faixa de terra do Município de Água Azul do Norte, integrando-a ao de Ourilândia do Norte), perderiam sua validade”. (MARIANO, Cynara Monteiro; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. *Municipalismo e Separação de Poderes: análise da legitimidade do julgado proferido na ADO 3.682 e da edição da emenda constitucional 57/2008*. Revista Novos Estudos Jurídicos eletrônica, vol. 19, n. 1, jan./abr. 2014, pp. 34-35).

Alega que a decisão ora atacada deveria ser do Plenário e afirma que “tem sido praxe do STF em consolidar liminares concedidas pelo Pleno, e muito mais esta que extinguiu este Município que teve decisão de mais de 2/3 (dois terços) da composição da Corte” (fl. 1304).

15. Ora, inversamente do que sustenta o Agravante, a alteração da norma constitucional, que somente se dá por aprovação do Congresso Nacional, é que gera a prejudicialidade da ação direta que tem como parâmetro o dispositivo alterado, e não o contrário.

É pacífico o entendimento da doutrina e da jurisprudência deste Supremo Tribunal, no sentido de que “a superveniente alteração/supressão das normas, valores e princípios que se subsumem à noção conceitual de bloco de constitucionalidade, por importar em descaracterização do parâmetro constitucional de confronto, faz instaurar, em sede de controle abstrato, situação configuradora de prejudicialidade da ação direta, legitimando, desse modo – ainda que mediante decisão monocrática do Relator da causa” (ADI 595/ES, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 26.2.2002).

Não bastasse, a Emenda Constitucional n. 57/2008 não é objeto da presente ação direta, pelo que a constitucionalidade de sua promulgação não pode ser aqui questionada. ([ADI 2.381 AgR](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 11-4-2011.)

O fato de o Poder Judiciário, nesse exemplo, ter acatado a decisão do Poder Legislativo não implica que isso deva ou vá sempre ocorrer. Ao contrário, o Judiciário poderia tê-la rejeitado, como ocorreu em outra oportunidade como narram Barbosa e Lima¹⁰:

Exemplo dessa natureza foi verificado com relação aos artigos 1.º e 2.º da Lei n. 12.875/2013, que introduziram, respectivamente, modificações na Lei n. 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e na Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). Em suma, as alterações levadas a efeito, mediante proposta legislativa que tramitou em regime de urgência, tinham o propósito de excluir os partidos novos, criados depois da realização da eleição para a Câmara dos Deputados, do acesso ao tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão (o chamado direito de antena) e à distribuição proporcional do fundo partidário.

Buscou-se com isso a superação do entendimento firmado pelo Plenário do STF quando do julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) n. 4.430 e 4.795, no seguinte sentido: [...]

Ocorre que essa reação legislativa foi impugnada por meio da ADI 5.105, ao argumento central de desrespeito ao que fora decidido pelo STF sobre o tema. Ao fim, o pedido veiculado nessa nova ação de controle concentrado de constitucionalidade foi julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1.º e 2.º da Lei n. 12.875/2013. O fundamento decisivo para esse resultado foi a ausência de argumentação suficiente para a superação do entendimento que houvera sido firmado pela Corte Suprema [...].

Seria possível, ainda, que o Legislativo tivesse concordado com o Judiciário. Nesse sentido, Barbosa e Lima lembram que “a nova produção legislativa [...],

¹⁰ BARBOSA; LIMA, op. cit., p. 124-125.

surgida como reação a uma decisão exarada no exercício da jurisdição constitucional, sempre poderá ser novamente submetida ao crivo do STF, guardião da Constituição”¹¹. Nesse mesmo passo, Sarmento e Souza Neto¹² acrescentam que:

As decisões do STF em matéria constitucional são insuscetíveis de invalidação pelas instâncias políticas. Isso, porém, não impede que seja editada uma nova lei, com conteúdo similar àquela que foi declarada inconstitucional. Essa posição pode ser derivada do próprio texto constitucional, que não estendeu ao Poder Legislativo os efeitos vinculantes das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade (art. 102, § 2º, e art. 103-A, da Constituição). Se o fato ocorrer, é muito provável que a nova lei seja também declarada inconstitucional. Mas o resultado pode ser diferente. O STF pode e deve refletir sobre os argumentos adicionais fornecidos pelo Parlamento ou debatidos pela opinião pública para dar suporte ao novo ato normativo, e não ignorá-los, tomando a nova medida legislativa como afronta à sua autoridade.

A observação dos autores de que o STF pode e deve refletir sobre os argumentos adicionais destaca que a intenção dos diálogos é o aperfeiçoamento das decisões e políticas públicas. Ao permitir que as competências dos órgãos não se anulem, mas que as razões do outro órgão sejam avaliadas, cada órgão é convidado a refletir sobre suas razões, melhorando, a cada vez, a qualidade das decisões. Sobre o aprimoramento causado pelo diálogo, destacam Cléve e Lorenzetto¹³:

Com efeito, a possibilidade de aprovação de emendas constitucionais permitiu que fossem superadas decisões do STF que, embora fundadas em elementos técnicos e textuais, produziam efeitos práticos muito ruins. Já o STF contribuiu bastante para a solução de problemas constitucionais nos quais o Congresso Nacional simplesmente não conseguia cumprir o seu dever constitucional de legislar, ou em que a norma editada não lograva transcender a influência de grupos de interesses especialmente articulados em sede parlamentar.

Nesse aperfeiçoamento, exige-se, ainda, uma robustez na fundamentação dos atos e decisões, como ressaltam Barbosa e Lima¹⁴:

De outro giro, é significativamente mais exigente a utilização da via da lei ordinária ou complementar para a superação da decisão do STF que julga inconstitucional alguma norma legal ou que lhe impõe determinada interpretação. É que, nesse caso, incumbirá ao Poder Legislativo o ônus argumentativo de comprovar a legitimidade de sua atuação para ultrapassar o entendimento firmado pela Suprema Corte no exercício da jurisdição constitucional.

¹¹ BARBOSA; LIMA, op. cit., p. 120.

¹² *Apud* BARBOSA; LIMA, op. cit., p. 121.

¹³ CLÉVE; LORENZETTO, op. cit., pp. 201.

¹⁴ BARBOSA; LIMA, p. 123 e 126.

Natural que seja desse modo. Assim como é dever do Poder Judiciário, principalmente do ponto de vista jurídico, motivar suas decisões, incumbe ao Poder Legislativo, especialmente do ponto de vista político, a explicitação argumentativa dos fundamentos invocados para a reinserção normativa que desafia o precedente da Suprema Corte. Com efeito, “uma norma vale moralmente quando ela, perante cada um que aceita uma fundamentação racional, pode ser justificada”.

[...]

Vê-se, pois, que para estabelecer um diálogo institucional autêntico é indispensável que o Parlamento deduza razões diferentes daquelas já apreciadas pelo STF, de modo idôneo e suficiente a afastar os fundamentos utilizados no julgamento que se pretende superar. Para transcender à última palavra provisória vigente, é necessária a demonstração de que foram substancialmente alteradas as razões de fato e de direito que serviram de esteio para a decisão da Suprema Corte. Afinal, de acordo com a ordem natural das coisas, a mera reedição de uma lei já retirada do ordenamento jurídico por eiva de inconstitucionalidade estará fadada a receber idêntica censura por parte da jurisdição constitucional.

Embora os textos sobre os diálogos institucionais geralmente se refiram às relações entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, em especial, ao STF e ao Congresso Nacional os diálogos também podem envolver os órgãos legislativos estaduais e municipais e os Tribunais de Contas. Estes últimos, ao lado dos três Poderes, são atores fundamentais da República, em razão da vocação que a Constituição Federal concedeu a eles e do “cenário de policentrismo institucional” do Brasil, nas palavras de Heller¹⁵. Dessa maneira, na medida em que a Constituição conferiu uma série de competências a instituições diversas, inclusive às Cortes de Contas, e, considerando a moderna repartição de funções num Estado complexo, que demanda a atuação de muitos mais atores que apenas os órgãos que representam os três Poderes, tem-se que os Tribunais de Contas dialogam com o Poder Legislativo, quando se pronunciam sobre suas leis.

Assim, exercendo suas competências próprias, os Tribunais de Contas são reverentes ao ordenamento jurídico, à Constituição e ao Estado Democrático de Direito, o que faz com que, ocasionalmente, de maneira incidental e em casos concretos, declarem a invalidade de um ato legislativo. A resistência do Poder Legislativo em rever sua posição não desprestigia a atuação da Corte de Contas, que, no âmbito de outros processos, como um processo de fiscalização, pode

¹⁵ HELLER, op. cit., p. 156.

reiterar ou revisitar seu entendimento. Essa possibilidade de diálogo entre Tribunais de Contas e Legislativo é tratada especificamente por Heller¹⁶:

Não seria descabido imaginar situações em que a censura do Tribunal a um certo ato administrativo, com base na legislação vigente, leva o Poder Legislativo a inovar no ordenamento jurídico, por perceber ou entender que a postura do gestor deveria ser positivada como atitude correta, lícita e cogente. Nesses casos, a contrariedade do legislador em face da Corte representa uma forma de *backlash* (ARAÚJO, 2017) e corrobora a posição do órgão fiscalizador na teoria dos diálogos.

Nesse passo, cumpre esclarecer-se que a manutenção, pelo Poder Legislativo, da lei considerada inválida pelo Tribunal de Contas, não impede que este persista no seu entendimento pela invalidade da norma, na medida em que nenhum dos dois órgãos pode renunciar às suas competências. Se, afinal, a Corte de Contas, em sede de controle concreto e incidental, insistir na invalidade da nova lei editada ou da lei não revogada, os legisladores (vereadores ou deputados) não serão responsabilizados, pois estarão albergados pela imunidade parlamentar e pelo exercício do diálogo institucional com este Tribunal.

III.3.2 – Da responsabilidade dos ordenadores de despesa pelo descumprimento de deliberação dos Tribunais de Contas

Diferentemente do exercício da atividade de legislar, a atividade de administrar se sujeita à fiscalização por parte dos Tribunais de Contas. Assim – ao contrário dos legisladores, que possuem imunidade para o exercício de suas funções republicanas – sujeitam-se à responsabilização pelas Cortes de Contas (art. 71, II, CF) os administradores e ordenadores de despesa. Atua nessa qualidade o legislador que assume o posto de Presidente do órgão legislativo, na medida em que a ele incumbem não apenas a coordenação dos trabalhos legislativos (colocar projetos em pauta, organizar comissões, etc.), mas também a administração do órgão, como o gerenciamento do pessoal e das licitações. Trata-se de atividades que envolvem a aplicação de recursos públicos, submetida à jurisdição do Tribunal (art. 5º, I, LC 621/2012), da qual ele não pode abdicar.

Além da competência para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos estaduais e municipais, o TCE-ES é competente para interpretar leis, inclusive federais, e expedir normas cogentes ao realizar essa interpretação. O caráter

¹⁶ HELLER, op. cit., p. 159.

cogente das consultas consta não só na Lei Orgânica deste TC (art. 122, §4º, LC 621/2012), mas está disposta também no parágrafo único do art. 30 da LINDB:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Dessa competência normativa o Tribunal também não pode declinar, podendo, ainda, em suas fiscalizações, verificar o cumprimento dos seus pareceres em consulta, e, se for o caso, determinar a suspensão de pagamentos indevidos, aplicar multa e/ou julgar as contas irregulares. A possibilidade dessa fiscalização, com suas eventuais consequências (por ex., multa), não significa que o agente público será necessariamente responsabilizado, ainda que se entenda por um eventual descumprimento de um parecer em consulta. A efetiva responsabilização depende da análise do caso concreto.

Nesse sentido, o art. 122, § 4º, LC 621/2012, ressalta que o parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto. Essa previsão decorre do fato de que o caso concreto possui características impossíveis de serem apreendidas e antecipadas pelas normas gerais e abstratas. Em especial, essas características influenciam diretamente a responsabilização ou não de um agente público, na medida em que conferem elementos para a avaliação da presença de dolo ou erro grosseiro (art. 28, LINDB).

No caso da revisão geral anual concedida no fim de 2020, não é necessário que o legislador revogue a lei concessiva, conforme dito nos itens III.1.3 e III.3.1. Não havendo revogação, aparentemente, o ordenador de despesas estará diante de duas normas igualmente cogentes: a lei municipal formalmente vigente, ainda que em desacordo com esta Corte (o que é prerrogativa dos legisladores, conforme visto no item III.3.1), e o Parecer 03/2021. Haja vista ambas as normas versarem sobre a RGA, caberá a ele avaliar qual a norma será aplicável para o seu caso concreto, o que configura um conflito aparente de normas. Mas, antes, o ordenador deve avaliar se está realmente perante um caso de conflito, visto que talvez uma das normas não seja aplicável por outra razão. Por exemplo, o ordenador de despesas pode verificar que a lei que concedeu a RGA descumpriu alguma regra que já era vigente durante a sua edição, como a da

habitualidade da data de concessão. Se tiver havido descumprimento da habitualidade, o ordenador de despesas não estará diante de um conflito entre a lei concessiva e o Parecer 03/2021, mas da invalidade da primeira por descumprimento do Parecer 46/2004, vigente quando da lei concessiva. E, sendo inválida uma das normas, não há que se falar em conflito normativo.

O parágrafo acima, convém ressaltar, trata de uma orientação em tese sobre fatores a serem considerados pelos ordenadores de despesas em casos semelhantes, tendo sido a situação utilizada *exemplificativamente*, com base no texto da pergunta. Não se avaliou, nesta análise, a legislação do órgão do consulente na peça inicial nem qualquer projeto de lei citado. Isso porque não cabe a esta Corte dizer, *em sede de consulta*, aos administradores que leis devem cumprir, conforme este Núcleo já apontou na ITC 24/2020 do proc. TC 1971/2020:

A terceira indagação do Consulente também esbarra na ausência de competência constitucional ou legal deste Egrégio Tribunal de Contas Estadual, uma vez que não lhe incumbe apontar, em abstrato, quando uma lei, aprovada pelo Legislativo Municipal, pode ou não ser executada pelo Chefe do Poder Executivo. Mais uma vez convém enfatizar que esta Corte somente pode determinar a inexecutabilidade de norma local quando a questão da ilegalidade ou inconstitucionalidade, que lhe comprometem a eficácia, exsurgir de maneira incidental. Equivale dizer que a decretação da inexecutabilidade de um ato ou norma local, por vício de legalidade ou inconstitucionalidade, se dá, nos processos submetidos a este TCEES, apenas quando, no exame de um caso concreto, a ilegalidade ou inconstitucionalidade se constituírem como um antecedente lógico necessário ao reconhecimento de alguma irregularidade.

Diante de todo o exposto, tem-se que o Tribunal de Contas tem competência para interpretar a lei em parecer em consulta, que tem caráter normativo para todos os seus jurisdicionados; o Tribunal de Contas não pode interferir na atividade legislativa, mesmo que a lei conflite com seu parecer; o Tribunal de Contas pode realizar fiscalização para verificar o cumprimento do seu parecer, concluindo pela irregularidade do ato que o descumpra, o que *pode* resultar na sanção do ordenador de despesas, a depender de circunstâncias do caso concreto, como a culpabilidade. Assim, **o Presidente da Câmara Municipal, por agir como ordenador de despesas no que tange ao pagamento dos servidores do órgão legislativo, poderá, eventualmente e diante dos delineamentos do caso concreto, ser responsabilizado pelo Tribunal de Contas por efetivar pagamentos baseados em lei inválida.**

III.4 – IPCA e art. 8º, VIII, LC 173/2020

Finalmente, passa-se à resposta da quarta questão:

4 – Em quais hipóteses pode ser aplicado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para preservação do poder aquisitivo, conforme estabelecido no inciso VIII, art. 8º da Lei Complementar 173/2020?

Considerando que este TCE-ES entendeu, no Parecer em Consulta 03/2021, que o art. 8º, I, da Lei Complementar 173/2020, abrange a Revisão Geral Anual, não sendo possível concedê-la entre 28/05/2020 a 31/12/2020, tem-se que **a Administração poderá aplicar o IPCA, para preservação do poder aquisitivo, nas verbas que não se encontrem vedadas pelos incisos do art. 8º, LC 173/2020, incluindo-se, dentre as vedações, a RGA.**

IV – CONCLUSÃO

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

No que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua publicação, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente. No que se refere ao fundamento do art. 8º, LC 173/2020, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica aos atos que concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020, sendo necessária a sustação dos pagamentos, ainda que não haja a revogação da norma concessiva.

A nulidade do ato que concedeu revisão geral anual não implica a devolução, por parte dos servidores públicos, dos valores por eles recebidos, por se tratar de verba de caráter alimentar recebida de boa-fé, mas apenas a sustação dos pagamentos posteriores à declaração de nulidade.

Os legisladores não podem ser responsabilizados por não revogarem lei que está em desacordo com o entendimento do TCE-ES, por gozarem de imunidade parlamentar, na forma dos artigos 29, VIII, e 53, da Constituição Federal. Os ordenadores de despesa, tais como o Presidente da Câmara, estão sujeitos à jurisdição do TCE-ES pelos

atos praticados nesta qualidade, podendo vir a ser responsabilizados por esta Corte de Contas a depender das circunstâncias do caso concreto e de sua culpabilidade.

A Administração poderá aplicar o IPCA, para preservação do poder aquisitivo, nas verbas que não se encontrem vedadas pelos incisos do art. 8º, LC 173/2020, incluindo-se, dentre as vedações, a revisão geral anual.”

III - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da área técnica e o posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração de Vossas Excelências.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-033/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. CONHECER a presente consulta para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

1.1.1. No que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua publicação, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente. No que se refere ao fundamento do art. 8º, LC 173/2020, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica aos atos que

concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020, sendo necessária a sustação dos pagamentos, ainda que não haja a revogação da norma concessiva.

1.1.2. A nulidade do ato que concedeu revisão geral anual não implica a devolução, por parte dos servidores públicos, dos valores por eles recebidos, por se tratar de verba de caráter alimentar recebida de boa-fé, mas apenas a sustação dos pagamentos posteriores à declaração de nulidade.

1.1.3. Os legisladores não podem ser responsabilizados por não revogarem lei que está em desacordo com o entendimento do TCE-ES, por gozarem de imunidade parlamentar, na forma dos artigos 29, VIII, e 53, da Constituição Federal. Os ordenadores de despesa, tais como o Presidente da Câmara, estão sujeitos à jurisdição do TCE-ES pelos atos praticados nesta qualidade, podendo vir a ser responsabilizados por esta Corte de Contas a depender das circunstâncias do caso concreto e de sua culpabilidade.

1.1.4. A Administração poderá aplicar o IPCA, para preservação do poder aquisitivo, nas verbas que não se encontrem vedadas pelos incisos do art. 8º, LC 173/2020, incluindo-se, dentre as vedações, a revisão geral anual.”

1.2. DAR CIÊNCIA ao consulente, na forma regimental;

1.3. ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/10/2021 - 57ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões