

Porto Alegre, 18 de maio de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 10.201/2015.

I. A Câmara Municipal de novo Hamburgo solicita orientação jurídica sobre a situação a seguir descrita:

Foram apresentados, pelo Poder Executivo, cinco projetos (com apenas uma justificativa tratando de todos): PL 41, prevendo a revisão geral anual em percentual de 5%; PL 42, prevendo reajuste de 3,4160%, a partir de 1º de novembro de 2015; PL 43, prevendo reajuste do prêmio de produtividade para titulares de determinados cargos da Comusa em percentual de 8,4160%; PL 44, prevendo reajuste no auxílio alimentação dos servidores da administração direta e Ipasem; e PL 45, prevendo reajuste no auxílio alimentação para os servidores da Comusa.

Questiona-se:

- 1) Qual é o efeito de um eventual parecer de inconstitucionalidade, por parte da Comissão de Constituição e Justiça?
- 2) Se a Câmara Municipal confirmar que um ou todos os projetos de lei são inconstitucionais, pode, o Poder Executivo, reapresentá-los ainda na atual sessão legislativa?
- 3) Na eventual aprovação do projeto de lei nº 41, que prevê a revisão geral anual em 5%, pode a Mesa Diretora, para os servidores da Câmara, conceder revisão geral em percentual superior? Outros reajustes, poderiam ser concedidos?
- 4) Poderia a Mesa Diretora conceder revisão geral anual para seus servidores em percentual do INPC (8,4160%), referente ao período de abril de 2014/março de 2015, justificando a decisão na eventual aprovação do PL 43, que prevê esse índice revisional para o reajuste do prêmio de produtividade da Comusa?

II. Preliminarmente, com o objetivo de contextualizar o tema objeto desta Orientação Técnica, passa-se a um rápido comentário sobre a redação do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, tendo como referência o texto que lhe foi atribuído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Nesse dispositivo constitucional consta as regras sobre a mutabilidade da remuneração.

Consta no referido inciso:

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;

Depreende-se, dessa orientação constitucional, que, sobre a remuneração do servidor público, admite-se três ações: (1) a fixação de seu valor; (2) a sua alteração; e (3) a sua revisão, que deverá ser geral, anual, na mesma data e sem distinção de índices.

Os casos da “fixação” e da “alteração” são ações a serem viabilizadas por lei específica, respeitada a iniciativa privativa de cada caso. Por exemplo, se um determinado cargo integra o Poder Executivo, caberá ao Prefeito, no âmbito do Município, encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei para a sua fixação ou para a sua alteração remuneratória; por outro lado, se um determinado cargo integra o Poder Legislativo, caberá à Mesa Diretora da Câmara, também no caso do Município, apresentar projeto de lei para sua fixação ou para sua alteração remuneratória.

É importante salientar, portanto, que no caso da fixação ou da alteração de remuneração, a ação de um Poder (por exemplo: concessão de aumento para os servidores da prefeitura), não desencadeia efeito no outro Poder. Da mesma forma, pela via inversa: a concessão de aumento de remuneração para os servidores do Poder Legislativo não gera o direito de os servidores da prefeitura recebê-lo. Nada impede que um Poder conceda o mesmo percentual de aumento atribuído, por lei, ao outro, porém não há qualquer efeito isonômico.

Com relação à “revisão”, como já fora comentado, é uma terceira ação que se insere no regime remuneratório do servidor público, portanto, não deve ser confundida com “fixação” ou com “alteração”. A revisão tem como finalidade assegurar o efeito do princípio da irredutibilidade de vencimentos, previsto no inciso XV do mesmo art. 37 da Constituição Federal, ou seja, não se trata de “alteração” ou ganho real, mas da manutenção do valor remuneratório “real”.

Carmen Lúcia Antunes da Rocha, ministra do STF, em seu livro “Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos”, explica:

A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público.

Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado.

Como a revisão não importa em aumento, mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos (p. 323).

No Mandado de Injunção nº 4.068, julgado pelo STF, na manifestação do Procurador Geral da República, explicita-se o significado de “revisão”, nos seguintes termos:

A norma garantidora da revisão geral anual constitui, nitidamente, uma das facetas da pretendida valorização da função pública para o atendimento de interesses públicos primários em nível de excelência consentâneo com o ideal constitucional. Assim, a revisão prescrita no inciso X do art. 37 da Constituição Federal foi concebida como a necessária correção da expressão nominal da remuneração, com vistas à recomposição do poder aquisitivo da moeda em face das perdas inflacionárias, devendo ocorrer de forma geral, destinada indiscriminadamente a todas as carreiras de servidores, e com periodicidade anual.

Deduz-se, assim, que a “revisão”, para que assim se caracterize e cumpra sua finalidade constitucional, deve ter as seguintes características:

- (a) ser geral, ou seja, deve ser aplicada aos servidores do poder executivo, administração direta e indireta, e aos servidores do poder legislativo;
- (b) ocorrer todos os anos (ser periódica), na medida em que o critério da anualidade consta expressamente, desde de a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assegurando, ao servidor, no mínimo a reposição da inflação;
- (c) deve ter o mesmo índice para todos, já que a perda do valor real, em decorrência do desgaste inflacionário, é a mesma; e
- (d) deve ser concedida na mesma data, a todos, para evitar a desigualização de índices, quebrando a sua lógica conceitual.

O jurista Alexandre de Moraes, a respeito da interpretação do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, explica:

“A nova redação trouxe grande inovação, eis que expressamente trouxe aos servidores públicos o princípio da periodicidade, ou seja, garantiu anualmente ao funcionalismo público, no mínimo, uma revisão geral. Logo aduz que há obrigatoriedade do envio de pelo menos um projeto de lei anual tratando da reposição do poder aquisitivo, obrigação que deriva do próprio texto constitucional. Ademais, afirma que a administração pode conceder reajuste em periodicidade inferior a um ano, todavia, não se admite a superação do prazo de doze meses” (Direito Constitucional, p. 371).

Esse posicionamento é firmemente assentado em reiteradas decisões do STF: (ADI 2.481-RS; ADI 2.486-RJ; ADI 2.490-PE; ADI 2.492-SP e ADI 2.525-DF); (RE 548.967-AgR, Rel.a Min.a Cármen Lúcia, j. 20/11/2007, 1a Turma, DJE de 8/2/2008); (RE 529.489-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 27/11/2007, 2a Turma, DJE de 1º/2/2008); (RE 561.361-AgR, Rel.a Min.a Cármen Lúcia, j. 20/11/2007, 1a Turma, DJE de 8/2/2008); (RE 547.020-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 6/11/07, 1a Turma, DJE de 15/2/08).

Corroborar para a configuração da “revisão” como reposição da inflação, com forma de garantir o valor real da remuneração do servidor público, a não exigência dos impactos financeiro e orçamentário para a sua efetivação, conforme prevê o § 6º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de não ser considerada como aumento remuneratório. Ao contrário, as hipóteses de “fixação” e de “alteração” de remuneração, que são inovações (despesas novas) na área de pessoal, exigem os referidos impactos para a instrução de seus respectivos processos legislativos.

III. Considerando o que fora explicado no item II, conclui-se que a hipótese prevista no Projeto de Lei nº 41 não se configura como revisão geral anual, em atendimento ao que determina o art. 37, X, da Constituição Federal, bem como o art. 75 da Lei Orgânica Municipal de Novo Hamburgo, na medida em que o valor indicado é inferior ao necessário para repor o poder aquisitivo do servidor.

Outras desconfigurações são identificadas nos §§ 2º e 5º do art. 1º do Projeto de Lei, na medida em que as situações ali indicadas, como fora do alcance do percentual sinalizado para a revisão (que, como visto, não é revisão), descaracteriza o pressuposto de a ser “geral”. É importante lembrar: a “revisão” da remuneração deve ser geral, anual, na mesma data e sem distinção de índice.

Na hipótese de a Comissão de Constituição e Justiça recepcionar, em seu parecer, os argumentos e fundamentos declinados nesta Orientação Técnica, a partir da doutrina e jurisprudência colacionadas, concluindo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 41, é necessário, em atendimento ao art. 56 do Regimento Interno, que o Prefeito seja notificado dessa decisão para, querendo, impugná-la, dispondo, para tanto, de 10 dias úteis. Se não houver impugnação, a matéria é arquivada (não rejeitada); no entanto, havendo impugnação, caberá à Comissão de Constituição e Justiça manifestar-se sobre os argumentos contraditados, em novo parecer.

É necessário lembrar que as comissões permanentes (que é o caso da Comissão de Constituição e Justiça) não possuem poderes processuais terminativos, ou seja, as comissões não podem deliberar matérias, aprovando-as ou rejeitando-as. Essa premissa é do Plenário. Compete, às comissões, manifestar-se sob a forma de “parecer”, com o intuito de instruir a matéria em tramitação, subsidiando os vereadores para a fase deliberativa (ordem do dia – sessão plenária). Essa situação está explicada no art. 42 do Regimento Interno, onde consta:

Art. 42. As comissões são órgãos técnicos constituídos pelos próprios membros da Câmara Municipal, destinadas, em caráter permanente ou transitório, a proceder estudos, emitir pareceres especializados, realizar investigações e representar o Legislativo, conforme o caso.

Pelo pressuposto do art. 42, caso a Comissão de Constituição e Justiça mantenha seu posicionamento pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 41, mesmo

diante de eventual impugnação, ainda a matéria deverá ser encaminhada para deliberação plenária, caso o Prefeito manifeste-se nesse sentido.

Se o Plenário da Câmara rejeitar o Projeto de Lei nº 41, sua reapresentação, ainda na sessão legislativa em curso, é admitida, tendo como fundamento o parágrafo único do art. 43 da Lei Orgânica do Município. Da mesma forma, quanto a eventuais rejeições de outros projetos de lei de iniciativa do Prefeito.

Caso o chefe do Poder Executivo não rerepresente projeto de lei com novo índice revisional, restará configurada a hipótese de mora legislativa, admitindo-se, por parte das entidades representativas das categorias de servidores públicos, a busca de tutela judicial para dar efetividade à norma constitucional.

IV. Para fins argumentativos, supondo que o Projeto de Lei nº 41 seja aprovado, a revisão será de 5%, nos termos nele previstos. Esse percentual não poderá ser diferente para os servidores do Poder Legislativo, ou seja, a Mesa Diretora da Câmara não poderá conceder outro índice (IPCA ou INPC).

Como se trata de revisão, importa lembrar o texto do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, pois lá consta que a “fixação” e a “alteração” de remuneração, cada poder realiza, referentemente aos seus quadros de cargos, por lei de sua respectiva autoria; mas a “revisão” é geral, anual, na mesma data e sem distinção de índices. Por essa lógica, a Câmara pode “alterar” a remuneração de seus servidores (conceder aumentos) em percentuais diferentes dos aplicados aos servidores do Poder Executivo (e vice-versa), mas não pode “revisar” a remuneração de seus servidores em percentual diverso.

Em várias decisões, o Supremo Tribunal Federal já se manifestara, no sentido de indicar a iniciativa do projeto de lei da revisão geral anual, como sendo reservada ao chefe do Poder Executivo. Cita-se, para ilustrar essa assertiva, a ADI 2.061, de 2001, onde o STF, pelo voto do relator ministro Gilmar Mendes, decidiu que o processo legislativo da revisão geral anual depende de deflagração do chefe do poder executivo.

Da mesma forma, a Câmara não pode interpretar que o índice previsto no Projeto de Lei nº 43 seja revisional, pois ele é indicado como reajuste. Assim, mesmo que seja aprovada a matéria, ela alcançaria apenas os servidores listados como seus destinatários e se configuraria como “alteração” remuneratória (reajuste).

V. Cabe, ainda, esclarecer que o Projeto de Lei nº 42, ao prever 3,4160% de reajuste aos servidores ativos, inativos e pensionistas, da administração direta e de suas autarquias, calculado sobre o vencimento-padrão, pensão ou provento de março de 2015, a partir de 1º de novembro de 2015, não pode juridicamente ser considerado como complemento da “revisão”, cujo índice é previsto no Projeto de Lei nº 41, em 5%. Isso porque o “fracionamento” desconstitui o conceito de “revisão” e se distancia da finalidade

constitucional estabelecida no inciso X do art. 37 e no art. 75 da Lei Orgânica de Novo Hamburgo. O fracionamento não assegura o valor real da remuneração, pois sua concessão em parcelas não integraliza o índice anual.

Portanto, ao aprovar o Projeto de Lei nº 42, estar-se-á aprovando aumento real, pela via da “alteração” remuneratória, permanecendo o direito de o servidor receber a integralidade do percentual revisional, com efeitos retroativos à data-base. A mesma lógica aplica-se ao Projeto de Lei nº 43. Ou seja, a aprovação do Projeto do Lei nº 42 ou 43 não substitui o direito de receber a revisão geral anual.

VI. Quanto aos Projetos de Lei nº 44 e nº 45, cabe frisar que se trata de “reajuste”, ou seja, alteração de valores relacionados ao auxílio-alimentação dos servidores públicos. São matérias que não se conectam com o conceito de “revisão”.

A Lei Municipal nº 1.798, de 2008, alterada pela Lei Municipal nº 2.709, de 2014, prevê que o auxílio-alimentação tem caráter indenizatório, “não integrando vencimento, remuneração ou salário, nem se incorporando a estes para quaisquer efeitos”, tampouco será computado para efeitos de quaisquer vantagens que o servidor perceba ou venha perceber (art. 1º).

VII. Diante do exposto, tendo como base os fundamentos constitucionais, doutrinários e jurisprudências referidos nesta Orientação Técnica, conclui-se:

- 1) O Projeto de Lei nº 41 não se configura como revisão geral anual, na medida em que não garante a manutenção do valor real da remuneração para os servidores públicos, desatendendo, assim, o que prevê o inciso X do art. 37 da Constituição Federal e o art. 75 da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo;
- 2) A Mesa Diretora não pode propor projeto de lei prevendo a revisão remuneratória para servidores da Câmara em índice diferente do aprovado para a revisão remuneratória dos servidores do poder executivo, em razão de se tratar de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito;
- 3) O Prefeito, na hipótese de rejeição do Projeto de Lei nº 41, pode reapresentá-lo ainda na sessão legislativa de 2015, pela exceção prevista no parágrafo único do art. 43 da Lei Orgânica Municipal;
- 4) Se a Comissão de Constituição e Justiça mantiver o posicionamento de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 41, mesmo depois da impugnação do Prefeito, se esse assim se manifestar, a matéria deve ser deliberada em sessão plenária, confirmando ou não o parecer da

Comissão, pois, na forma do art. 42 do Regimento Interno, as comissões não possuem poderes para encerrar qualquer processo legislativo;

- 5) O Projeto de Lei nº 42 não pode juridicamente ser interpretado como complemento à revisão geral anual, pois o fracionamento do índice desconfigura a aplicação desse instituto, desatendo as premissas do inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
- 6) O Projeto de Lei nº 43 trata de alteração remuneratória aos seus destinatários, no percentual nele referido, sem prejuízo do direito à revisão geral anual;
- 7) Os Projetos de Lei nº 44 e nº 45 também não se conectam com o instituto da revisão geral anual, pois o auxílio-alimentação, na forma prevista em lei municipal, tem caráter indenizatório.

O IGAM permanece à disposição.



André Leandro Barbi de Souza
OAB/RS 27.555
Diretor e Sócio Fundador do IGAM