



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Secretaria Municipal de Administração - SEMAD  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

INCLUA-SE NO  
EXPEDIENTE DE

20 MAIO 2015

Of. nº 10/400 - SEMAD/DGD/JMG

Novo Hamburgo, 19 de maio de 2015.

Assunto: **Resposta Ofício nº 489/2015**

Senhor Presidente,

Venho à presença de Vossa Senhoria com a finalidade de, em atenção ao vosso **Ofício nº 489/2015**, devidamente protocolizado sob nº 312417/2015, remeter, em apenso, parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município, com base nas informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda.

LUIS LAUERMANN  
Prefeito Municipal

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
**VILMAR EMÍLIO HEMING**  
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores  
NOVO HAMBURGO-RS

Câmara Municipal de Novo Hamburgo  
  
PROTOCOLO GERAL 0004352  
Data: 19/05/2015 Horário: 18:33  
Administrativo -



Novo Hamburgo, 19 de maio de 2015.

**Processo nº. 312417/2015**

**Para:** Gabinete do Prefeito

**Objeto:** parecer sobre a constitucionalidade e demais aspectos legais do PL 41/2015 e 42/2015.

Os referidos Projetos de Lei preveem a revisão geral anual dos servidores, conforme preconiza o dispositivo constitucional (Art. 37, X da CF/88), bem como autoriza o reajuste do vencimento dos servidores.

Cumpre destacar que os referidos Projetos cumprem com ditames jurídicos que regulamentam a matéria.

A Constituição da República Federativa do Brasil, por atuação do legislador constituinte derivado, em seu artigo 37, inciso X, da Carta da República, prevê, expressamente, ao servidor público, o princípio da periodicidade, ou seja, garantiu anualmente ao funcionalismo público, no mínimo, uma revisão geral. Assim, a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 determina a obrigatoriedade do envio de, pelo menos, um projeto de lei anual, tratando da reposição do poder aquisitivo da remuneração ou do subsídio do membro ou servidor, observados os tetos constitucionais, podendo a administração conceder reajustes em periodicidade inferior a um ano, jamais ultrapassando a data limite fixada como interregno de doze (12) meses para a revisão salarial.

Por sua vez, prevê o artigo 33 da Constituição Gaúcha, com a redação dada pela EC 57/2008:

§ 1º – A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de



Município de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
**NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO**

Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices. (grifei)

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo assim dispõe:

Art. 78 A revisão geral da remuneração dos servidores municipais ativos e inativos e dos pensionistas far-se-á sempre na mesma data e nos mesmos índices.

Parágrafo Único - O índice de reajuste dos vencimentos dos servidores não poderá ser inferior ao necessário para repor o seu poder aquisitivo.

De outra parte, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Art. 17. [...]

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



[...]

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

É do Professor Alexandre de Morais (Direito Constitucional, 10<sup>a</sup> ed, Ed. Atlas, 2001, p. 329) a seguinte lição a respeito do assunto:

“Ressalta-se a grande inovação dessa alteração, uma vez que expressamente previu ao servidor público o PRINCÍPIO DA PERIODICIDADE, ou seja, GARANTIU ANUALMENTE AO FUNCIONALISMO PÚBLICO, NO MÍNIMO, UMA REVISÃO GERAL”... (g. n.)

**Ora, se garantiu, no mínimo, uma revisão anual, isto significa que se não for dada a integralidade da reposição inflacionária na data base, a diferença DEVE ser dada posteriormente, mas dentro do mesmo ano, uma vez que o que se busca com a Revisão Geral Anual é a manutenção do poder aquisitivo dos vencimentos, sob pena de ficar caracterizado a sua redutibilidade.**

Até aqui verificamos, resumidamente, que a **Revisão Geral Anual deve ser feita, pelo menos, uma vez no ano** e o índice aplicado deve ser o mesmo índice da inflação, pois a revisão tem por objetivo a correção das remunerações pelo valor real.

No que se refere a possibilidade de fracionamento, o parecer da PGR nos autos da ADIn n. 5.124/BA, onde trata do parcelamento do reajuste dos servidores do Estado da Bahia, o Procurador-Geral da República assim, se posicionou:

"(...)



Conforme ressaltou o Governador do Estado, em suas informações não há impedimento em tal dispositivo constitucional a que as leis de revisão geral concedam novo reajuste remuneratório, com efeitos financeiros supervenientes. A expressão “sempre na mesma data” contida no art. 37, X, da CR apenas impõe, quanto ao momento de incidência da revisão, uniformidade de tratamento em relação a todos os servidores de determinada unidade federativa. Busca evitar, com isso, concessão de privilégio indevido a determinada categoria ou carreira em prejuízo das demais.

As leis atacadas nesta ação estabeleceram os mesmos índices revisionais e o mesmo cronograma de reajustes para todos os servidores do Estado da Bahia. Por esta razão, são compatíveis com os preceitos do art. 37, X e XV, da Constituição da República.”

Assim, conforme verificado, possível é o parcelamento da revisão geral anual.

Por outro lado, é fundamental perceber o discrimen entre a revisão e o reajuste da remuneração, que, na linguagem técnica do direito, possuem finalidades específicas. O reajuste, gênero no qual se incluem aos aumentos de vencimentos e reestruturações de carreiras, representa acréscimo real na remuneração dos servidores públicos; são concedidos mediante juízo discricionário da Administração, que decide valorizar determinadas carreiras, com remuneração defasada ao longo dos anos.

Por sua vez, distintamente dos reajustes, a revisão da remuneração constitui correção da expressão nominal da remuneração, com vistas a recomposição do poder aquisitivo da moeda em face das perdas inflacionárias. A respeito da revisão geral, discorre Mariano (2002, p. 152):



[...] por revisão geral, e de se entender o aumento que é concedido em razão da perda do poder aquisitivo da moeda. Com efeito, justo não seria que os vencimentos, proventos ou pensões permanecessem irreajustáveis, ou seja, não acompanharem a evolução dos preços dos bens de consumo e serviços e assim, não mais correspondessem a realidade econômica do País. Admitir o contrário, ou seja, que a economia sofresse as consequências da inflação sem que os vencimentos dos servidores fossem reajustados, importaria em impor a estes, por via indireta, perda substancial do poder aquisitivo, ou, em outras palavras, redução do poder de compra e subsistência, o que nada mais é do que a redução, propriamente dita, dos vencimentos.

Outro ponto a ser revisto é com relação a disponibilidade orçamentária.

A revisão geral anual constitui direito subjetivo dos servidores, cumprindo ao Administrador a respectiva previsão tanto no Plano Plurianual (PPA), como na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, não se trata de questão adstrita apenas à discricionariedade do Administrador. Todavia, não é exigível a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do § 6º do art. 17 da LRF, antes transcrito.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Municipal n. 2.755/2014, de 14 de outubro de 2014, está previsto nos art. 14, 15, 16 e 17, a questão relativa aos gastos com pessoal.

Com relação aos limites de gastos com pessoal, cumpre destacar que a estimativa com os índices a serem aplicados é que ao final do exercício de 2015, o percentual de comprometimento da receita corrente líquida seria de 35,62%.

	Exercício 2014	% Receita Corrente Líquida
Receita Corrente Líquida	576.428.857,81	
Despesa Líquida com Pessoal	181.952.564,69	31,57



Município de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

	Exercício 2015	% Receita Corrente Líquida
Receita Corrente Líquida	714.172.890,00	
Despesa Líquida com Pessoal	254.360.632,57	35,62

A Lei Municipal n. 1.306/2005 determina que a data-base para se fixar a periodicidade da revisão será o mês de abril de cada ano. O período de acumulação a que se refere o Projeto de Lei é de abril de 2014 até março de 2015.

Existem vários índices inflacionários, sendo que cabe ao gestor primar pelas finanças públicas sem prejudicar aos servidores. Alguns índices nos últimos 12 meses:

Índice	Últimos 12 meses (até abril de 2015) em %
IPCA	8,17
INPC	8,34
IGP-DI	3,94
IPA-DI	1,85
IGPM	3,55
IGP-10	3,46

Por isso, ao fixar a revisão geral em 5% está a se cumprir com o dispositivo constitucional, sendo que no PL 42 o executivo, busca ampliar o poder de compra dos servidores ao conceder reajuste, o que é totalmente cabível no ordenamento.

Como o incremento da remuneração dos servidores, seja por revisão ou por reajuste, pode ser inferior ao período de um ano, o Executivo, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, resolveu por realizar a revisão geral anual no percentual de 5% a fim de suprir a corrosão inflacionária, porém para manter o compromisso histórico de manutenção do poder aquisitivo, resolveu por conceder reajuste aos servidores, no índice de 3,41% a partir de novembro, ampliando o poder de compra dos servidores.



Em suma, o Poder Executivo, se considerarmos o índice do IPG-M, estará a conceder revisão cumulada com reajuste no PL 41/2015, sendo que no PL 42/2015, estará apenas concedendo reajuste.

Conforme amplamente abordado nestas razões, está contido no Poder Discretório do Chefe do Poder Executivo a fixação do índice de revisão geral a ser aplicado.

A Orientação Técnica IGAM nº 7478/2011, em análise de projeto de lei municipal de reajuste de servidores, sedimentou orientação sobre a discricionariedade do Chefe do Executivo em determinar qual o índice a ser utilizado:

“[...]

**A indicação de determinado índice a ser concedido a título de revisão geral anual deve ter por parâmetro um índice inflacionário oficial, de livre determinação do Chefe do Poder Executivo,** autoridade a quem compete a iniciativa da revisão geral anual. Uma vez assim procedendo, restará atendido o preceito constitucional de que a revisão geral anual tem por objetivo atualizar monetariamente os vencimentos do servidor, recompondo seu poder aquisitivo.

(...)

Neste viés, cabe ao Prefeito Municipal, em decorrência do Poder Discretório, apontar qual o índice servirá de base para a revisão geral anual. Ocorre que o art. 2º, da Lei nº 3557, de março de 2004, termina por impor ao Administrador a utilização do IGPM como índice oficial, fato, este que termina por lesar a Constituição Federal.

[...]"

Nos termos da Orientação Técnica do IGAM acima transcrita de forma parcial, o índice inflacionário serve como parâmetro para o Chefe do Poder Executivo, mas não lhe retira a oportunidade de repor, a título de revisão, inflação mais ganho real.

Sabe-se que a Constituição Federal impõe, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações mantidas pelo poder público, a



concorrência de dois requisitos, quais sejam: (i) prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, e (ii) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169).

Sendo assim, a política salarial está na esfera de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo e encontra-se respaldada em motivos de ordem pública, na realidade orçamentária e no gerenciamento da arrecadação dos cofres públicos. O dispositivo constante no inciso X do art. 37 da Lei Maior deve ser analisado sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade, princípios consagrados no texto constitucional.

Conforme informações oriundas da Secretaria da Fazenda, o cenário financeiro atual indica contenção de despesas, na medida em que o próprio Governo do Estado encaminhou sua Lei de Diretrizes Orçamentárias junto à Assembleia Legislativa, prevendo o índice que apenas contempla o crescimento vegetativo da folha de pessoal, porém sem qualquer índice de revisão ou reajuste.

A Secretaria da Fazenda do Município se pronunciou da seguinte forma sobre os temas:

*"Analizando os dados da receita corrente dos três primeiros meses de 2015, constatou-se um incremento nominal de 3,76% na receita corrente. Destarte a projeção de arrecadação para esse exercício aponta para uma frustração de receita orçamentária de R\$ 35,4 milhões para esse exercício ou 5,89%. Visando se ajustar a essa realidade o executivo passou a promover inúmeros ajustes entre eles, contingenciamento de 10% da despesa de custeio das secretarias, congelamento de subsídios dos secretários, prefeito e vice-prefeito, redução de em média 50% dos valores das diárias da prefeitura, redução de horas extras, renegociação de alugueis, entre outras medidas. A lei de responsabilidade fiscal definiu limites para gastos com pessoal de 54% para o executivo e 51,3% como limite máximo prudencial acima dos quais são impostos uma série de limitações administrativas no que tange a contratações"*



*e concessões de benefícios aos servidores públicos. Ocorre que esse limite é impactado diretamente pela inclusão do município na gestão plena da saúde, uma vez que municípios passam a registrar em seu fundo de saúde importantes recursos que antes entravam diretos nos cofres dos hospitais privados e das clínicas em nosso município. É importante destacar que esses recursos não podem ser destinados a gastos com pessoal, mas contam para a receita corrente líquida e, portanto reduzem os gastos com pessoal*

*A proposta do executivo visa conciliar o valor disposto no orçamento já com os referidos ajustes e a busca do atendimento ao § 1º do artigo 1º da LRF que dispõe:*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

*Estamos assumindo um compromisso que só será possível seu cumprimento com um grande esforço fiscal de cortes profundos no orçamento para compensar a frustração de receita que esse momento de ajustes na economia nacional e estadual nos obriga a tomar e ainda assim buscamos repor em abril 5% e em novembro 3,41% para que possamos honrar o pagamento dos servidores e dos fornecedores em dia para garantir a normalidade na prestação de serviços e obras para a comunidade hamburguense.”*

Nesta linha de ajuste fiscal o Poder Executivo de Novo Hamburgo, ao analisar sua realidade financeira, procedeu em combinar o binômio possibilidade / viabilidade para a fixação do índice de revisão geral dos servidores. O próprio Supremo Tribunal Federal ao analisar a questão da revisão geral anual entende



que cabe ao Chefe do Poder Executivo analisar anualmente a situação econômica e financeira a fim de determinar qual o índice a ser utilizado na reposição inflacionária.

Cumpre ressaltar que o excerto retirado do Informativo de Jurisprudência n. 741 do Supremo Tribunal Federal, onde nos autos do Recurso Extraordinário n. 565.089/SP, o Ministro Roberto Barroso inicia divergência no julgamento, nos seguintes termos:

*"Por outro lado, o Ministro Roberto Barroso inaugurou a divergência e negou provimento ao extraordinário. Ressaltou não vislumbrar no artigo em questão dever específico de que a remuneração dos servidores fosse objeto de aumentos anuais e, tampouco, em percentual obrigatoriamente correspondente à inflação apurada no período. Aduziu que a exegese do termo 'revisão' abarcaria entendimento no sentido de que o art. 37, X, da CF exigiria uma avaliação anual, que poderia resultar, ou não, em concessão de aumento. Destacou, outrossim, que o preceito deveria ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciariam da lógica de reajustes automáticos e de indexação econômica (CF. artigos 7º, IV, e 37, XIII). Assinalou que a tese segundo a qual a adoção de índice inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente em degradação do direito de propriedade mereceria temperamentos. Consignou que a indexação, embora legítima na tentativa de neutralizar o fenômeno inflacionário, teria como efeito colateral a retroalimentação desse mesmo processo de inflação. Advertiu para a necessidade de que os reajustes fossem condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento. Por fim, concluiu que o art. 37, X, da CF imporia ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar anualmente e de forma fundamentada sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo." (grifou-se).*

O entendimento sustentado pelo Ministro Roberto Barroso reforça a conclusão de que a Constituição Federal não impõe, por si só, a adoção de um percentual específico de revisão geral anual. Do mesmo modo, o legislador é



Município de Novo Hamburgo  
Estado do Rio Grande do Sul  
Procuradoria-Geral do Município – PGM  
**NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO**

competente para decidir, discricionariamente, sobre o momento adequado para produção dos efeitos financeiros do aumento concedido.

### **Conclusão**

Ante o exposto, opina-se pela constitucionalidade dos projetos de lei 41/2015 e 42/2015.

Finalmente, cumpre ressaltar que o presente parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão (MS nº 24.073, relator Ministro Carlos Velloso, STF).

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

À consideração do Prefeito do Município.

Mateus Klein  
Subprocurador-Geral

*Marcelo Ribeiro da Silva*  
Marcelo Ribeiro da Silva  
Procurador-Geral do Município

Acolho o Parecer

*Luis Lauermann*  
LUIS LAUERMANN  
Prefeito do Município