

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 254/17.

**PROCESSO Nº 1305/17.
PLE Nº 02/17.**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei do Executivo em epígrafe, que altera a Lei nº 9.870/2005, que dispõe sobre a política salarial dos servidores da administração centralizada, das autarquias e fundações municipais.

Na forma do que dispõe a Constituição Federal no artigo 30, incisos I e V, é da competência dos Municípios auto - organizar e prestar seus serviços.

A Constituição Estadual, no artigo 8º, declara expressamente a autonomia administrativa dos Municípios, a ser consubstanciada mediante lei orgânica própria.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de forma coerente com os preceitos constitucionais antes mencionados, fixa a competência do mesmo para organizar-se administrativamente e estabelecer o regime jurídico de seus servidores (arts. 8º, inciso VI, e 9º, inciso I).

A par disso, no artigo 94, VII, declara a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis que disponham aumento da remuneração de cargos e regime jurídico de servidores públicos.

A matéria objeto da proposição se insere no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação, sob tal enfoque.

Ressalvo, contudo, que, a Constituição da República, no artigo 37, inciso X, assegura aos servidores direito à revisão anual da remuneração.

Esse é o entendimento da jurisprudência e da doutrina mais abalizada. José Afonso da Silva ("Comentário Contextual à Constituição", Malheiros Edit. 2ª ed., págs.340/341), por exemplo, ensina:

"5.2. Fixação e revisão.

...

O texto assegura a revisão anual da remuneração e subsídio na mesma data e sem distinção de índice. Dita revisão é obrigatória todo ano. Portanto, é direito dos servidores. "

Alexandre de Moraes ("Direito Constitucional", Edit. Atlas, 23ª ed., págs. 349), por sua vez, preleciona:

"Ressalte-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, diferentemente da redação anterior do citado inciso X, do artigo 37, ...

...

Com a nova redação, obviamente, a obrigatoriedade de envio de pelo menos um projeto de lei anual, tratando da reposição do poder aquisitivo do subsídio do servidor público, deriva do próprio texto constitucional. "

O Ministro Marco Aurélio, em voto proferido como Relator no Recurso Extraordinário 565.089, assim definiu a matéria:

"2. GARANTIA DO EQUILÍBRIO CONSTITUCIONAL ENTRE A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E OS SERVIÇOS PRESTADOS.

..

Pois bem, a relação jurídica Estado-servidor público é comutativa e sinalagmática. Em síntese, existem direitos e obrigações recíprocos considerado o que assentado não só quando da arrematação da mão de obra como também na legislação de regência. Há uma relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados e aquilo que lhe é devido a título remuneratório. Essa equação vem assegurada nos incisos X e XV do artigo 37 da Carta de 1988, os quais preveem a obrigação de revisão geral e a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Percebam o alcance das normas: resguardar os efeitos perversos da inflação. E por que assim o é? Se verificarmos a justificativa enviada pelo Dr. Clóvis de Barros Carvalho, então Chefe da Casa Civil, junto com a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 19, veremos que uma das facetas da denominada reforma administrativa foi precisamente promover a modificação de paradigma relativamente ao tratamento do servidor público. Esclareceu Sua Excelência os seguintes objetivos da proposta: "recuperar o respeito e a imagem do servidor público perante a sociedade; estimular o desenvolvimento profissional dos servidores e; por fim, melhorar as condições de trabalho". Vê-se, então, que a reforma administrativa veio para melhorar as condições do servidor. Esse é o parâmetro a nortear a interpretação do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

...

Ressalvado o prejuízo indireto, político-eleitoral, o verdadeiro prejudicado com a paralisação da máquina administrativa é o administrado. Daí a importância da garantia constitucional. Essa se revela na leitura teleológica que faço do artigo 37, inciso X, da Constituição, do qual extraio o direito à manutenção dos patamares remuneratórios.

3. DISTINÇÃO ENTRE AUMENTO E REAJUSTE. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Atendem para a distinção entre aumento e reajuste. O Direito, tanto o substancial quanto o instrumental, é orgânico e dinâmico, descabendo confundir institutos que têm sentido próprio. Na espécie, não se trata de fixação ou aumento de remuneração – estes, sim, a depender de lei, na dicção do inciso X do artigo 37 da Carta da República. Versa-se o reajuste voltado a afastar os nefastos efeitos da inflação. Objetiva-se a necessária manutenção do poder aquisitivo da remuneração, expungindo-se o desequilíbrio do ajuste no que deságua em vantagem indevida para o Poder Público, a aproximar-se, presente a força que lhe é própria, do fascismo. Não se pode adotar entendimento que implique supremacia absoluta do Estado, em conflito com o regime democrático e republicano.

...

“A correção monetária plena é mecanismo mediante o qual se empreende a recomposição da efetiva desvalorização da moeda, com o escopo de se preservar o poder aquisitivo original, sendo certo que independe de pedido expresso da parte interessada, não constituindo um *plus* que se acrescenta ao crédito, mas um *minus* que se evita”.

Por quê? Porque, como já dito, correção monetária não é acréscimo, não é ganho, é mera reposição com o escopo de preservar o valor. Surge a percepção de ser a correção monetária uma necessidade para manter o objeto da relação jurídica, e não vantagem para aquele que pretende obtê-la.

Ainda sobre a matéria, noto que o direito ao reajuste da prestação devida pela Administração Pública é componente essencial do sistema de contratação pública, como tem amplamente reconhecido a doutrina.

Observem a denominada intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos administrativos, a revelar, no caso de prestação de serviços ou de entrega de bens, o direito ao reajuste da contrapartida estatal sempre que necessário ao equilíbrio do ajuste. A lógica mostra-se rigorosamente a mesma, considerada a parte final do inciso XXI do artigo 37 da Carta da República, no ponto em que mencionada a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada no certame licitatório, extraindo-se o direito subjetivo aos reajustes, repactuações e revisões.

...

Pergunto: e não se estaria aí a depender de lei também? De certo modo, sim. Todo gasto público pressupõe autorização legal para ocorrer licitamente. Hipoteticamente, pode surgir o direito à revisão contratual sem que haja orçamento para efetuar o pagamento correlato. Nesse caso, o que fazer? Não existe maior complexidade: o contratado busca a tutela jurisdicional, valendo-se de ação de cobrança. Se julgada procedente, há a inscrição do título executivo em precatório, presente o artigo 100 da Carta Federal, e o pagamento segundo a inclusão dos débitos no orçamento público. Penso que a mesma solução deve ser aplicada à situação em análise.

No mais, atendem para a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais. A garantia é de manutenção do valor da remuneração, e não da correspondente expressão monetária. Descabe confundir, como alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “valor” da remuneração com a equivalente “expressão pecuniária”. O acréscimo remuneratório em percentual inferior à inflação do período representa inequívoca diminuição do valor da remuneração, em desacordo com a garantia constitucional. O autor expressa com singular clareza: Entendido o dispositivo, conjuntamente com a regra do art. 37, X, que determina a “revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio”, impõe-se concluir que o legislador constitucional assegurou a irredutibilidade do *valor* dos vencimentos e não a de sua expressão monetária, pois, se assim não fosse, estaria consagrada, paradoxalmente, com a garantia constitucional, uma perversa opção política para reduzi-los por simples omissão, quando e no quanto fosse desejável à Administração, bastando, para tanto, que os Chefes do Poder Executivo se abstivessem de enviar mensagem de reajustamento ao Legislativo para a correção das perdas inflacionárias da moeda (*Curso de direito administrativo*, 2009, pp. 336 e 337).

...

Considerados os precedentes do Tribunal no tocante à evolução do tratamento da omissão inconstitucional e o contexto jurídico mencionado, não me parece assistir razão à tese que rejeita qualquer eficácia ao artigo 37, inciso X, da Lei Maior. Somente argumentos de índole pragmática são capazes de revelar solução diferente. A ausência de lei pode induzir à crença de que a opção política de esvaziar a norma constitucional decorre das consequências sistêmicas que a implementação dela causariam? Ou, em outras palavras: o impacto financeiro do preceito constitucional sobre as contas públicas justifica a inobservância do preceito? A resposta é desenganadamente negativa.

O Tribunal de Contas do Estado do RGS, em Parecer nº 12/2011, respondendo à consulta formulada, assim também se manifestou:

“Revisão Geral Anual. Servidores do Legislativo Municipal. Consulta. Artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Iniciativa. Manutenção da orientação exarada nos pareceres coletivos 3/2002 e 1/2003. Cálculo de impacto financeiro. LC 101, art. 17, § 6º. Inaplicabilidade. Unificação de datas. Compensação. Possibilidade na proporção da perda do poder aquisitivo no período. Revisão geral anual. Vinculação à existência de real inflação.

...

3. Revisão geral anual. Estimativa de impacto financeiro

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.

...

5. Revisão geral anual. Estrita vinculação à existência de real inflação

A revisão geral anual está estritamente vinculada à existência de real inflação, assim, diante de índice inflacionário negativo descabe a revisão a qual tem por finalidade precípua a recomposição do poder aquisitivo.”

Filiando-me aos posicionamentos antes expostos, entendo que a proposição, ao estabelecer condicionante para a revisão geral anual da remuneração de servidores (disponibilidade orçamentário-

financeira), com a devida vênia, incide em violação ao disposto na Constituição da República, em seu artigo 37, inciso X, que resguarda tal direito sem qualquer restrição.

É o parecer, *sub censura*.

À Diretoria Legislativa para os devidos fins.

Em 16 de maio de 2017.

Claudio Roberto Velasquez
Procurador-Geral-OAB/RS 18.594