

PARECER

Concessão (autorizada) de reajuste de vencimentos

1. A CONSULTA

1.1 – Em 28 de janeiro de 1997, o Município de XXX editou a Lei XXX.

A propósito desta Lei, formula o Dr. XXX, Assessor Especial, a seguinte consulta:

“1) combinando-se os efeitos do inciso X, do art. 37 da Constituição da República, que preceitua para a alteração da remuneração dos servidores públicos ser necessária lei específica, assegurada a revisão geral anual; com o disposto no § 1º, seu inciso II, do art. 169, da mesma Constituição, que vincula a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não estaria demonstrada a obrigatoriedade da necessidade de editar-se uma lei anual para proceder-se qualquer reajuste na remuneração dos servidores”?

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 – A julgar dos termos da consulta, interessa à Administração de XXX, nesta altura, posicionar-se sobre a validade jurídica do art. 3º da Lei XXX, de 28.01.97, segundo o qual,

“Os vencimentos, proventos e pensões dos servidores serão reajustados pelo menor percentual, para vigorar no mês subsequente, por ato do Prefeito, sempre que a inflação acumulada, medida por índice oficial do Governo Federal, atingir ou superar por fração a marca de 5% (cinco por cento)”.

2.2 – Para o desate da dúvida, que envolve **mecanismo automático** de reajuste de vencimento, proventos e pensões, há que remeter à análise:

- a) do art. 169 da CR;
- b) do art. 37,X, da CR, com a redação da Emenda Constitucional 19, de 04.6.98;
- c) dos arts. 4º,I,a; 4º, § 2º; 8º; 16; 17; 19; 20; 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CR: art. 169

2.3 – O art. 169 da CR, com a redação da Emenda Constitucional 19/98, tem esta redação:

“Art. 169 – A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no “caput”, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º - O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de 4(quatro) anos.

§ 7º - Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º”.

2.4 – No art. 169 da CR, é particularmente relevante a remissão aos incisos do “caput”: nenhuma vantagem abrangida pelo artigo terá validade, se não atender aos requisitos expressos, isto é, prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO.

CR: Art. 37,X

2.5 – O art. 37, X, da CR, com a redação da Emenda Constitucional 19/98, está assim redigido:

“Art. 37 –

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 revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Vê-se que o dispositivo constitucional prevê: (a) fixação (ou alteração) da remuneração dos servidores públicos; (b) revisão (ou reajuste) da remuneração.

A revisão será anual e, a propósito dos índices, observar-se-á o que consta da mencionada regra constitucional.

2.6 – Resulta claro, desde logo, que autorização da Lei municipal XXX/97 afronta a regra do art. 37,X, da Constituição da República: no dispositivo constitucional, a revisão não é feita para vigorar no mês subsequente: é feita uma única vez no ano; e não ocorre automaticamente, quando a inflação acumulada atingir ou superar a marca de 5%: ocorre qualquer que seja o índice de inflação, no ano.

Lei de Responsabilidade Fiscal

2.7 – O art. 4º, I, da LRF faz do equilíbrio entre receitas e despesas noção nuclear, no regime de responsabilidade fiscal, não no sentido meramente formal, mas ainda no de que, em todo o processo de execução orçamentária, postulado fundamental da política de gestão financeira e fiscal é o equilíbrio, porque essencial; vai exigir permanente revisão do confronto de receita e despesa, para que o equilíbrio não se rompa.

Por isto mesmo, a LRF dispõe sobre permanentes medidas de compatibilização, ao ponto de ao Poder Executivo assegurar que, em face da redução dos ingressos, imponha os cortes que refaçam o equilíbrio.

Em resumo, o equilíbrio, na execução orçamentária, não é apenas formal; há que, na execução, mantê-lo, para o que a LRF prevê medidas específicas.

2.8- O Anexo de Metas Fiscais, art. 4º, § 2º, deverá conter, entre outros requisitos, demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

2.9 – O art. 8º impõe ao Executivo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

É de tal relevância a regra, que, ao final de cada bimestre, em face do comportamento da receita e do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes deverão promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira.

2.10 – O art. 16 dispõe sobre a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa: o ato deverá ser instruído como minuciosamente disposto nos incisos do “caput”: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e declaração do ordenador da despesa, de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

2.11 – De conformidade com o art. 17, § 1º, os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

2.12 – No art. 19, a despesa total com pessoal é confrontada com a receita corrente líquida, para se definirem percentuais-limites, que não poderão ser excedidos; na esfera municipal, estão reservados ao Executivo cinquenta e quatro por cento da mencionada receita, como limite de despesa total com o pessoal (art. 20,III,b).

2.13 – O art. 21 estabelece a nulidade de pleno direito do ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atende às exigências e limite legal referidos nos incisos I e II.

2.14 – O art. 22 trata da verificação dos limites, a efetivar-se ao final de cada quadrimestre.

Observação conclusiva

2.15 – Os itens da Lei de Responsabilidade Fiscal, arrolados nos tópicos precedentes, demonstram que a gestão fiscal dos entes estatais compõe, nesta altura, **sistema** de regras diversificadas, mas todas convergindo para a ação estatal preordenada à consecução do equilíbrio entre receitas e despesas.

A LRF é rígida nessa diretriz; obviamente, não admite a presença do aleatório, porque compromete o sistema.

2.16 - A regra de efeitos automáticos, consubstanciada no art. 3º da Lei municipal XXX/97, não está acolhida em qualquer dos textos normativos aqui citados; ao contrário colide frontalmente com o art. 37,X, da Constituição, na redação atual, que impõe à revisão (reajuste) geral da remuneração que se dê uma (única) vez, cada ano, sem condicioná-la a determinado patamar de inflação.

A par disto, é de decisiva importância que os níveis de receita efetivamente arrecadada, objeto de permanente controle, ditem os da despesa; daí, a relevância do papel que incumbe à lei de diretrizes orçamentárias, entre outros requisitos.

Em suma, a Lei XXX/97, no que toca aos seus dispositivos ainda vigentes, não guarda compatibilidade com a Constituição da República (arts. 37,X, e 169) e com o regime de gestão financeira, definido na Lei Complementar 104/2000.

2.17 – Por tudo disto, temos como clara a possibilidade de ser postulada, em ação direta, a declaração da inconstitucionalidade do art. 3º da Lei municipal XXX/97.

É o que nos parece

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2001

Paulo Neves de Carvalho
Professor da Faculdade de Direito (UFMG)