JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N.º 07, DE 24 DE MARÇO DE 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Andradas

Colenda Câmara,

Tem o presente Projeto de Lei a finalidade de conceder a revisão geral anual, atendendo as determinações contidas na Constituição Federal, que prevê em seu artigo 37, inciso X que: *"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****".*

A revisão significa a recomposição de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. **Ela tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda.** Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública. O que não ocorre no presente momento, até mesmo porque há vedação imposta pela LC 173/2020.

Dito isso, no que se refere ao direito constitucional de revisão geral da remuneração dos servidores públicos, frente à Lei Complementar n.º 173, de 27/5/2020, reza o caput art. 8.º do mencionado normativo, *in verbis*:

> ***Art. 8.º*** *Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*
> *(...)*

Isso posto, e antes de adentrar propriamente ao mérito do questionamento, é imperioso ressaltar a intenção do legislador em vedar o aumento de gastos até 31 de dezembro de 2021, nos termos do art. 8º da LC n. 173/2020. Nesse sentido, trago a lume excerto do Parecer nº 27/2020, do Senador Davi Alcolumbre, por ocasião da tramitação do projeto de lei que culminou na LC nº 173/2020:

> *Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.*
>
> *Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid- 19.*

Com essa ponderação destaco a primeira vedação constante do citado art. 8.º da LC n.º 173/2020:

> *I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando*

derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Portanto, a primeira proibição expressa constante do dispositivo em estudo é a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, **reajuste ou adequação** de remuneração, sendo excepcionalizadas, em relação às vedações estabelecidas no inciso, apenas duas situações: a) quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou b) quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.
Da análise do comando em estudo, verifica-se que as ressalvas nele contidas revelam a preocupação do legislador em preservar eventuais direitos adquiridos por força de legislação anterior ao início da vigência da Lei Complementar nº 173/2020, bem como de coisa julgada.

Ressalte-se que são garantias constitucionais expressamente previstas no art. 5.º, inc. XXXVI, da CR/88, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, não sendo permitido à norma retroagir para prejudicá-las, em observância ao Princípio da Segurança Jurídica.

Dito isso, faz-se necessário ponderar acerca da diferenciação entre reajuste e revisão geral anual, haja vista que este primeiro vocábulo pode assumir diversas conotações dependendo de como é ele empregado.

Pois bem. Reajuste está atrelado ao aumento real, enquanto a **revisão geral visa a reposição da inflação**, consoante assentado pelo STF no julgamento da ADI 3968/PR, em 29/11/2019. Vejamos:

O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que ***a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os***

servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.

Ademais, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia:

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. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323)

O Professor Hely Lopes Meirelles, preleciona, além disso, que:

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pelo aumento do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e

representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura 'revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices', dos vencimentos e dos subsídios.

(...).

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal. (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 29ª ed., 2004, p. 459/460)

Assim, temos que a **revisão geral anual é um direito dos servidores públicos assegurado pela Constituição Cidadã**, que visa recompor o valor da remuneração dos servidores em face das perdas inflacionárias, a que estão sujeitos os valores percebidos, em decorrência da diminuição verificada, em determinado período, do poder aquisitivo da moeda. Logo, difere ela de qualquer ganho real, acréscimo efetivo da remuneração ou reestruturação ou valorização da carreira, uma vez que se destina, tão somente, a manter o poder de compra da moeda em face da inflação.

Destaque-se, ainda, a intenção do constituinte em fixar o caráter anual da revisão, delimitando-a, portanto, a um período mínimo de concessão, qual seja, 12 (doze) meses. Imprescindível ressaltar, ademais, a seguinte tese fixada pelo STF, de repercussão geral, acerca do tema:

- Tema n. 864, de 29/11/2019, Recurso Extraordinário n. 905.357: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, observando-se atentamente as expressões utilizadas no inc. I do art. 8.º da lei em referência, concluo que a intenção do legislador **foi vedar o aumento real da remuneração e dos subsídios, não havendo vedação, nos termos deste inciso e no meu entender, à revisão geral anual**, posto que esta, consoante nos ensina a Ministra Cármen Lúcia no excerto citado acima, não implica em aumento de despesa, mas apenas em manutenção do valor monetário. Há inclusive consulta (Processo nº 1095502) feita junto ao TCE/MG, que tem o mesmo posicionamento.

Essa interpretação, aliás, é corroborada pela redação do inciso VIII do art. 8º, que estabelece proibição de adoção de medidas que impliquem em reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida no ano anterior, observada preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição da República que assim dispõe:

> *Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*
> *IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;* **(grifo nosso)**

As novas alterações trazidas sobre o tema pela Lei Complementar em vigor, a meu ver, não alteram **o posicionamento já firmado pelo TCE/MG, nos termos do parecer exarado em sede da Consulta nº 747843**, pelo Tribunal Pleno, na Sessão do dia 18/07/2012, sob a relatoria do Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, no sentido de que dada a natureza jurídica do instituto, que visa recompor os valores depreciados em razão da inflação apurada no período, não há impeditivo de proceder à revisão geral anual, assegurada constitucionalmente, até mesmo em ano eleitoral, mesmo nos 180 dias que antecedem o final do mandato dos respectivos titulares de Poder. Vejamos:

> *Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88 garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos*

servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da LRF deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus aludidos agentes públicos. (Consulta n. 747843, TCEMG, Tribunal Pleno, 18/7/2012)

Partindo desses pressupostos e de forma objetiva, **é possível conceder revisão geral anual aos servidores públicos**, observada a limitação disposta no art. 8º, inciso VIII, da LC n.º 173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada no art. 37, inciso X da CR/88, que visa **a recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda em determinado período**, não se tratando, pois, de aumento real, somando-se ao fato de a revisão não estar abarcada pelas vedações instituídas pela LC nº 173/2020.

Sendo assim, observando-se que os indicadores econômicos demonstram que os índices inflacionários, persistem num patamar anual que contribui para a perda do poder aquisitivo dos servidores, e, considerando que os gastos com o pessoal, referidos neste projeto de lei, estão de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Lei Orçamentária em vigência, bem como aos ditames da Constituição Federal e Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a propositura em comento é legal e constitucional.

Destarte, encaminhamos a proposta em tela e contamos com a sua aprovação, visando efetuar a revisão geral anual em 5,45% (cinco inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) nos salários dos servidores públicos efetivos, contratados, comissionados e agente políticos, vinculados ao Poder Executivo do Município de Andradas, correspondente à variação do INPC no período de 2.020, com o escopo de corrigir as defasagens do período, assegurando-lhes melhores condições financeiras e de sobrevivência.

Cumpre ressaltar que este projeto representa a determinação do Governo em continuar valorizando os servidores municipais, oferecendo o possível financeiramente aos cofres do Poder Público e respeitando as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este índice, tanto do ponto de vista orçamentário quanto financeiro, representa o máximo de comprometimento das finanças públicas municipais, sob pena de comprometimento da gestão fiscal.

Por fim, cumpre esclarecer que conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a revisão geral de servidores e agentes políticos podem ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, há que se ter em conta tanto a situação dos servidores públicos quanto a dos agentes políticos. Quanto aos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de que a iniciativa da lei para concessão da revisão geral anual é do chefe do Poder Executivo. Este entendimento foi consagrado pelo STF em inúmeras decisões, dentre as quais transcrevo a seguinte:

> *EMENTA ADIN 2498-ES: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC N.º 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Norma constitucional que impõe ao Governador do Estado o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1.º, II, a, da Carta da República. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho de 1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC n.º 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2.º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. O Ministro Ilmar Galvão, relator da ADIN 2061, traz os seguintes esclarecimentos em seu voto: "(...) Ocorre, entretanto, que a Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao*

> *dispositivo constitucional sob enfoque, verbis: '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.'*

O art. 37 da Carta da República, em seu caput, ressalta expressamente que as normas nele contidas se aplicam à 'administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios'.

Evidente, desse modo, que a regra do inciso X do art. 37 da Constituição é dirigida, entre outros, aos Governadores e Prefeitos, que devem observá-la na forma da iniciativa privativa prevista no mencionado art. 61, § 1º, II, "a" do texto constitucional.

Tornou-se extreme de dúvida, portanto, incumbir ao Presidente, Governador ou ao Prefeito o cumprimento do imperativo constitucional, enviando, a cada ano, ao Poder Legislativo, o projeto de lei que disponha sobre a matéria. Para elucidar o exposto, transcrevemos o art. 61 da Constituição Federal:

> *"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;(...)"*

É preciso ressaltar ainda o art. 165, também da Carta Magna:

> *Art. 165 Leis de iniciaiva do Poder Executivo estabelecerão:*
> *I - o plano plurianual;*
> *II - as diretrizes orçamentárias;*
> *III - os orçamentos anuais.*

Pelo exposto, é competência do Chefe do Poder Executivo dispor sobre organização de pessoal, bem como impulsionar procedimento legislativo das Leis Orçamentárias. Além disso, em razão do Princípio da Legalidade das Despesas Públicas, é necessário que haja previsão orçamentária suficiente para atender às despesas com pessoal.

Por estas razões a iniciativa da lei que concede a Revisão Geral Anual aos servidores é do Poder Executivo. Prosseguindo, em relação aos seus agentes políticos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se posicionou:

> *Consulta 858052 do Conselheiro Cláudio Terrão quando esclarece: A revisão de remuneração ou subsídio não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão Constitucional (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas). Ou seja, no âmbito municipal, é da Câmara Municipal a competência para promover a revisão geral e anual de seus servidores e de seus agentes políticos (vereadores),* ***assim como é do Executivo a iniciativa de lei para promover a revisão geral e anual de seus servidores e de agentes políticos (prefeito, viceprefeito e secretários).*** **(grifos nossos)**

Ademais, se bem observado, o próprio texto normativo, em seu art. 37, X, não traz margem a dúvidas e está em total conformidade ao princípio da isonomia. Portanto, a revisão é de remuneração ou subsídio e não se confunde com sua fixação ou alteração, a revisão é anual e igual para todos, pois tem a natureza de correção monetária, decorre da depreciação uniforme do poder aquisitivo da moeda.

Diante dos motivos expostos, contamos com a aprovação dos nobres vereadores ao presente projeto de lei.

Prefeitura Municipal de Andradas, aos vinte e quatro dias do mês de março de dois mil e vinte e um.

Margot Navarro Graziani Pioli
Prefeita Municipal