

# REVISÃO GERAL ANUAL

**Paulo Rogério Silva dos Santos\***

1 – Introdução; 2 – Interpretação de Norma Constitucional; 3 – Disposição Constitucional; 4 – Alcance da Expressão “Revisão”; 5 – Beneficiários da Revisão Geral Anual; 5.1 – Agentes Públicos; 5.2 – Remuneração (Vencimento), Subsídio e Salário; 5.3 – Conclusão; 6 – Lei Específica; 7 – Periodicidade de concessão e isonomia de tratamento; 8 – Competência privativa para iniciativa legislativa; 8.1 - Posição do Tribunal de Contas do RS; 8.2 – Posição Doutrinária; 8.3 – Posição do Supremo Tribunal Federal – STF; 8.4 - Posição da Procuradoria-Geral do Estado – PGE; 8.5 – Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF nº. 3459 – RS; 9 – Sistematização de outros dispositivos constitucionais; 9.1 - Não pode haver diferenças vencimentais entre poderes; 9.2 – Irredutibilidade de subsídios e vencimentos; 9.3 – Política vencimental conjunta; 9.4 - Relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos; 9.5 – Publicidade anual dos valores do subsídio e da remuneração; 10 – Implicação com a Lei de Resp. Fiscal – LCF nº 101/2000; 11 – Conclusão; 12 – Bibliografia;

## 1 INTRODUÇÃO

A atualização da remuneração de servidores públicos é tema que costumadamente envolve não só os governantes, mas também, sempre interessa a opinião pública e, conseqüentemente, é fato noticioso.

A Revisão Geral Anual, instituto constitucional, insculpido no artigo 37, inciso X da Constituição Federal de 1988, é ingrediente novel e importante na relação entre a administração pública e seus servidores. O tema ainda não foi enfrentado devidamente tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, especialmente no tocante ao seu pleno alcance. É uma criação do constituinte originário, posteriormente alterado pelo legislador ordinário, que melhor o definiu.

Esse trabalho pretende examinar instrumento constitucional que sinaliza sobre a política pública de vencimentos, proventos e pensões de servidores públicos, abrangendo as três esferas da federação e os poderes constituídos.

---

\* Procurador do Estado do RS, Ex-Agente Fiscal do Tesouro do Estado do RS, Especialista em Direito do Estado pela UniRitter e Mestrando em Direito do Estado pela PUCRS, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Ciências Contábeis e Administração de Empresas.

## 2 INTERPRETAÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL

Há de muito tempo a preocupação pela adequado e suficiente regime hermenêutico de normas jurídicas. Peculiar interesse dos juristas foi endereçado as normas tidas como superiores, notadamente normas constitucionais de uma nação, pois se trata de instrumento de organização e valores fundamentais de uma sociedade.

Salvo o texto da Constituição Tchecoslováquia<sup>1</sup>, de 1948, a doutrina não reconhece noutra a preocupação com o estabelecimento de regras de interpretação constitucional.

Porém, mesmo a doutrina mais clássica preocupou-se em estabelecer mecanismos de interpretação que melhor se adequasse a uma norma hierarquicamente superior. Nesse aspecto, às normas constitucionais, seja princípio, regras ou até postulados, foi conferida a necessária visão sistemática, em razão da necessária unidade e coerência do texto maior em oposição a interpretação tópica dominante.

Savigny<sup>2</sup> já reconhecia que a interpretação sistemática, com fundamento racional e lógico, seria o método adequado à interação das normas interiores à constituição, bem como, dessas com normas infraconstitucionais. De forma que qualquer interpretação fora desta visão – sistema – fica prejudicada em face da quebra do princípio da unidade sistemática.<sup>3</sup>

É comum a identificação de características do sistema constitucional seja com fundamento mais formalista ou de cunho finalístico e valorativo.

Quando a forma predomina estamos diante do denominado **sistema constitucional axiomático-dedutivo**, cujos expoentes foram Kant, Savigny e Paulo Laband. Esse sistema advém do movimento racionalista do Séc. XVIII, onde se busca o maior grau possível de objetividade e certeza da norma, como regra pura. Essa objetividade ocorre no positivismo forma da Escola de Viena, cujo ponto alto se vê na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. O grande argumento desse sistema é que assim se buscaria alcançar a verdade lógica, com fundamentos científicos afastando-se os subjetivismos ou inclinações valorativas.

A segurança jurídica era o mote, pois haveria a neutralidade necessária ao preconizado pela norma, com desconsideração finalística desta. O ápice dessa

<sup>1</sup> Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional, 15ª Edição, Malheiros Editores, pág. 129. Texto daquela Constituição: a interpretação das diversas partes da Constituição deve inspirar-se no seu conjunto e nos princípios gerais sobre os quais se alicerça.

<sup>2</sup> Paulo Bonavides, Ob. Cit., pág. 131. Texto: Em 1840, Savigny, no System der heutigem Römischen Rechts lançou as bases clássicas da moderna hermenêutica jurídica ao distinguir os quatro elementos sucessivos de toda interpretação jurídica: o gramatical, o lógico, o histórico e o sistemático, sobre os quais procura apoiar-se ainda em nosso século grande parte das análises interpretativas, presas à inspiração clássica.

<sup>3</sup> Paulo Bonavides, Ob. Cit., pág. 131. Texto: Faz-se assim suspeita ou falha toda análise interpretativa de normas constitucionais tomadas insuladamente, à margem do amplo contexto que deriva do sistema constitucional. De modo que nenhuma liberdade ou direito, nenhuma norma de organização ou construção do Estado, será idônea, fora dos cânones da interpretação sistemática, única apta a iluminar a regra constitucional em todas as suas possíveis dimensões de sentido para exprimir-lhe corretamente o alcance e grau de eficácia.

concepção ocorreu no surgimento do Estado Liberal, quando se buscava a limitação do poder estatal. Bem ilustra Paulo Bonavides, quando manifesta sua obra<sup>4</sup> com a seguinte afirmação: *O positivismo formal concebe a Constituição normativa como sistema unitário, completo, absoluto, sem contradições ou incongruências, em que o intérprete na aplicação do Direito procede por via silogística, em bases racionais e lógicas, mediante uma subsunção que afasta de toda aquela necessidade de uma busca de premissas materiais ou de conteúdo, derivadas da Constituição mesma, bem como dispensa toda a apreciação dos fins e valores, sendo a sua mais alta virtude metodológica eliminar qualquer influência do intérprete sobre o resultado da interpretação.*

Segundo os juristas contrários a esse sistema, as lacunas do ordenamento jurídico seriam os maiores problemas a sua implementação. Os propositores do sistema defendem o ordenamento não teria lacunosidade e que os problemas sem solução lógica seriam afastados e vistos como pseudoproblemas. Sobre isso sofre intensas críticas, em razão de que ocorreria o afastamento da realidade, pois mais que o ordenamento seja abstrato, evidentemente sobrarão lacunas que objetivismo não alcançará.

Superado esse sistema, pois em verdade revelado ilógico, portanto assistemático, nova criação teórica surge: **sistema constitucional axiológico-teleológico.**

Essa nova corrente tem origem no Direito Alemão e aprimora-se com a chamada Escola Livre do Direito. Caracteriza-se por método de várias dimensões, perquerindo-se quanto aos valores, aos fins, às motivações históricas, aos interesses, ou seja, por todo e qualquer conteúdo que possa estar incorporado à norma. Essa concepção valoriza justamente o que era abominado pelo positivismo formalista.

Os que defendem essa corrente, baseados na teoria material da constituição, fundamentam as vantagens exatamente na multiplicidade de perspectivas, pois o que se busca é interpretar o conteúdo da norma já que esta seria secundária. Portanto, o que se perderia no rigor lógico, se ganharia na análise estimativa do objeto, com a amplitude que proporciona um sistema constitucional de fundamentos valorativos e finalísticos.

A acusação que paira sobre esse modelo axiológico-teleológico refere-se ao afrouxamento da festejada normatividade necessária. Justamente é o que mais se critica no sistema anterior, como já se viu.

Outro aspecto que influencia sobremodo um sistema de interpretação constitucional é a sua evolução temporal. Essa visão evolutiva do sistema tem de ser dominada pelo intérprete, pois assim se justifica a transformação do próprio sistema constitucional, além das variações de sentido do texto normativo, com a realidade que o sustenta. Desconsiderar essa perspectiva é dissociar a norma da realidade.

---

<sup>4</sup> Ob. Cit., pág. 135

Nessa visão dinâmica e valorativa, que dá vida ao sistema jurídico, notadamente o constitucional, se assenta o presente trabalho.

Com maior acuramento científico nos moldes contemporâneo, é mister a fixação de premissas para a construção de um seguimento de preceitos – ao menos os principais –, para uma interpretação constitucional.

O Professor Dr. Juarez Freitas<sup>5</sup> em artigo publicado<sup>6</sup> sobre a fixação dos principais preceitos à exegese constitucional estabelece algumas premissas para o seu receituário acerca do tema no sistema brasileiro. Nesse sentido, convencionou o seguinte: estabelece que todo órgão jurisdicional seja juiz constitucional – concentrado ou difuso –; que há conciliação do pensamento sistemático e da metodologia tópica, sendo a interpretação jurídica um processo tópico-sistemático<sup>7</sup> – entendendo-se que a posição tópica como procedimento oposto ao método axiomático, pois este opera através de deduções lógicas, a partir de proposições fundamentais indiscutíveis, enquanto que a tópica parte de um caso específico rumo às noções que permitem chegar a uma solução –; os princípios adquirem importância e superioridade em relação às normas estritas ou regras<sup>8</sup>; a sistematicidade do ordenamento jurídico em decorrência da atuação de seus princípios fundantes e fundados<sup>9 10</sup>; e, que, a interpretação jurídica afigura-se como processo singular, onde as lacunas são tratadas como antinomias especiais e o princípio da hierarquização axiológica adquire função determinante<sup>11</sup>.

Com as premissas assim fixadas, passa-se a examinar os preceitos de exegese constitucional aplicáveis ao tema abordado neste trabalho, seguindo-se o preconizado pelo Ilustre Articulista referido.

Inicialmente, cabe reforçar a crítica à concepção antiga, antes já abordada, de que a constituição seria um conjunto normativo do qual se extrairia soluções de modo exclusivamente dedutivo, operando-se apenas com modelos de subsunção lógico-formal. Para o melhor caminho ao interpretar constitucional, recomenda o Professor Juarez a adequada eleição de premissas, sem rupturas rígidas, conforme preconiza Hans-Georg Gadamer<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Doutor, Professor e Coordenador do Mestrado em Direito da PUC/RS, de Direito Administrativo da UFRGS e da Escola Superior da Magistratura - AJURIS, Conselheiro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Conselheiro Científico da Sociedade Brasileira de Direito Público.

<sup>6</sup> Juarez Freitas, O intérprete e o poder de dar vida à constituição: Preceitos de exegese constitucional, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, abril/junho 2000.

<sup>7</sup> Idem, A Interpretação Sistemática do Direito, 4ª edição, revista e ampliada, 2004.

<sup>8</sup> Idem, Ob. Cit. Pág 17, Apud Norberto Bobbio, Contributi ad un dizionario giuridico, Torino: G. Giappichelli Editore, 1994, p. 279. Texto: La crescente importanza che si viene riconoscendo ai principi generali nella legislazione e nella giurisprudenza deriva dal riconoscimento della loro funzione insieme propellente e delimitante al vértice di un sistema: La quale non exclude peraltro la funzione unificante in campo più strettamente dottrinale."

<sup>9</sup> Idem, Ob. Cit. Pág 17, Apud Emilio Betti, Teoria generale della interpretazione, Milano: Dott. A. Giuffrè, 1955, pp. 851-852), Texto: In conclusione, i principi generali di diritto sono da concepire non già como il risultato, ricavato a posteriori, di un árido procedimento di successive astrazioni e generalizzazioni, ma come somme valutazione costituenti il fondamento dell'ordine giuridico e aventi una funzione genética rispetto alle singole norme.

<sup>10</sup> Idem, Ob. Cit. Pág 18, Apud Rui Barbosa, Obras Completas, V. 18, t. 1, 1891, p. 129. Texto: A evidência das regras diretrizes, a luz do alto, que desce dos princípios, ilumina os casos particulares, ditando, a cada ocorrência imprevista, a cada combinação de fatos, a solução definida pelas necessidades da harmonia geral.

<sup>11</sup> Idem, A Interpretação Sistemática do Direito, 4ª edição, revista e ampliada, 2004.

<sup>12</sup> In Wahrheit und methode, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1965, p. 312): Texto: A tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, isto é, em sua aplicação. A complementação produtiva do direito, que ocorre com isso, está obviamente reservada ao juiz, mas este se encontra, por sua vez, sujeito à lei, exatamente como qualquer outro membro da comunidade jurídica. Na idéia de uma ordem jurídica supõe-se o fato de que a sentença do juiz não seja de arbitrariedades imprevíveis, mas de uma ponderação justa do todo.

Assim, é eleita a hierarquização como valor supremo de interpretação jurídica. Parte-se da seguinte classificação: princípios, regras e valores constitucionais, onde os primeiros adquirem posição superior no sistema jurídico. Isso significa que para interpretar uma regra constitucional há que se submetê-la ao complexo de valores de todo o sistema constitucional, realizando de modo tópico-sistemático, a ponderação daqueles, objetivando a maximização da justiça.

Num segundo momento há que se guardar uma perspectiva proporcional na aplicação no texto constitucional à luz dos princípios, regras e valores. Proporção aqui esposada se dá no sentido de que, ao ponderar-se, devem-se preservar o máximo de direitos sacrificando-se minimamente outros. Essa proposição deve ser levada ao cabo, pois em nenhuma circunstância um direito constitucional deve suprimir por inteiro outro de idêntica natureza. Havendo a necessidade de ponderação, é fundamental preservar ao máximo aquele que foi mitigado. Portanto, a proporcionalidade não deve pautar por eleição absoluta de princípios, nesse sentido o Professor Juarez Freitas cita Heinrich Scholler<sup>13</sup>.

Também, como diretriz interpretativa a norma constitucional, é recomendada a adoção do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que seja única e de acesso universal, assim todos os atos são sindicáveis pelo Poder Judiciário, tanto em processos subjetivos como, de forma concentrada, em processos objetivos.

Outra orientação a ser observada pelo hermeneuta constitucional é que se deve buscar a máxima efetividade nas normas contidas no Texto. Nesse sentido, havendo dúvida sobre ser alguma norma de eficácia plena, contida ou limitada, deve se sempre buscar a interpretação de forma a buscar o máximo de concretização. Entendimentos simétricos citados foram esposados por Jorge Miranda<sup>14</sup> e por Konrad Hesse<sup>15</sup>.

Seguindo, o Ilustre doutrinador recomenda que o interprete constitucional deve *buscar uma fundamentação racional, objetiva e vitalizante para as suas decisões em diálogo com o sistema, sem adotar jamais soluções “contra legem”*. Complementa, dizendo que o interprete deve *lutar, com denodo, contra todo o subjetivismo redutor da juridicidade do sistema constitucional em grave prejuízo para o Estado de Direito*, pois uma das mais altas funções do ordenamento se fundamenta no combate à postura arbitrária e irracional.

<sup>13</sup> In O princípio da proporcionalidade no Direito Constitucional e Administrativo da Alemanha, Interesse Público, n. 2, p. 97. Texto: Uma supervalorização do princípio da proporcionalidade, por sua vez, encontra limites no princípio da isonomia, de tal sorte que ambos (princípio da proporcionalidade e da igualdade de tratamento) devem ser aplicados de forma simultânea e harmônica. A jurisprudência acabou por desenvolver o conteúdo do princípio da proporcionalidade em três níveis: a lei, para corresponder ao princípio da reserva da lei proporcional, deverá ser simultaneamente adequada (geeignet), necessária (notwendig) e razoável (angemessen).

<sup>14</sup> In Direitos fundamentais e interpretação constitucional. RTRF – 4ª Região, ano 9, n.30, p. 2. Texto: a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê: a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação.

<sup>15</sup> In Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag: 1978, p.30. Texto: Dado que a Constituição pretende ver-se atualizada e uma vez que as possibilidades e os condicionamentos históricos dessa atualização modificam-se, será preciso, na solução dos problemas, dar preferência àqueles pontos de vista que, sob as circunstâncias de cada caso, auxiliem as normas constitucionais a obter a máxima eficácia.

E, talvez um dos mais importantes preceitos seja a preservação da abertura e da unidade do sistema constitucional. É o que dá vida ao sistema, pois permite ao interprete a promoção das mutações necessárias, caracterizando-o como verdadeiro atualizador ou reformador do texto constitucional. O aplicador das normas – o juiz – seria o verdadeiro culminador da positividade jurídica.

Outro preceito apontado é a preservação máxima do sistema constitucional, adotando-se os métodos corretivos de maneira excepcional, quando o caso não proporcionar outra forma interpretativa sistemática que o resguarde.

Embora já tenha havido referência, é oportuno explicitar outra diretriz da moderna interpretação recomendada preconizando que os *princípios constitucionais jamais devem ser eliminados mutuamente, ainda que em colisão, à diferença do que sucede, apenas em último caso, com as regras jurídicas de inconstitucionalidade declarável*. Os princípios desempenham funções estruturantes e vitalizadores do sistema, portanto é mister a sua preservação. O Eminentista cientista jurídico em comento chega a afirmar que: *É como se um princípio, ao relativizar, enriquecesse e tornasse mais denso o significado do outro. Trata-se concomitantemente de um movimento de contenção e expansão*. Bem referido, Pontes de Miranda já defendia esse ponto de vista<sup>16</sup>. Por outro lado, havendo antinomias entre as regras, parciais ou totais, a aplicação de umas suprime outras, embora não se aplique também aqui, a lógica do “tudo ou nada”. Esse entendimento é sustentado, dentre outros, pelo Professor Juarez Freitas. O maior defensor do método “tudo ou nada” é o jusfilósofo americano, Ronald Dworkin.

Por derradeiro, mas sem exaurir até mesmo reconhecendo a necessidade de abordar outros preceitos, o autor recomenda como fundamental a uma boa interpretação sistemática o dever hermenêutico de realizar, nos limites do sistema, cuidadosa “interpretação conforme”. A indicação deste preceito guarda consonância com outro descrito anteriormente, onde se falava da presunção de constitucionalidade, e que o julgador deve declarar a inconstitucionalidade somente quando for rigorosamente manifesta a antijuridicidade da norma. Segundo o autor, *este dever exegético reclama contínua harmonização com os demais, notadamente em face das exigências do princípio da proporcionalidade*.

Conjugando-se as premissas referidas com os preceitos recomendados – ainda que não exaurientes – numa visão de sistemática bem definida pelo Professor Juarez Freitas<sup>17</sup> *uma rede axiológica e hierarquizada topicamente de princípios fundamentais, de normas estritas (ou regras) e de valores jurídicos cuja função é a de, evitando ou superando antinomias em sentido amplo, dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático, assim como se encon-*

<sup>16</sup> In Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda 1, de 1969, Rio, Forense, 1987, p. 39: Texto: As regras jurídicas não de construir sistema. (...) Essa exigência de sistematicidade do Direito atende à necessidade de coerência e consistência, na conduta humana, máxime no que concerne à vida de relação.

<sup>17</sup> Juarez Freitas, A Interpretação Sistemática do Direito, Malheiros Editores, 4ª Edição, revista e ampliada, pág. 61.

*tram substanciados, expressa ou implicitamente*, pretende se buscar a melhor interpretação da norma constitucional em foco.

Feita essa abordagem, resgatando-se resumidamente a evolução do pensamento jusfilosófico, em simetria com o próprio progresso do estado liberal para o estado social, pinçando-se e apossando-se dos conceitos balizadores da moderna e atual hermenêutica constitucional, são as “ferramentas” que se pretende usar na busca racionalmente fundamentada da mais justa solução ao presente caso.

### 3 DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL

Observando as premissas fixadas no item anterior, passa-se a examinar o dispositivo constitucional que inovou ao criar a norma para revisão de remuneração dos servidores públicos. É mister inicialmente a transcrição da redação original do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, que dispunha nos seguintes termos: “*a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data*”.

Como se vê, o legislador constituinte de 88 inovou erigindo ao *status* constitucional a proteção, ainda que genérica, da remuneração dos servidores públicos das constantes e sucessivas perdas do poder aquisitivo da moeda brasileira. São notórios neste País os sobressaltos inflacionários que se vive, verdadeiro flagelo da economia, acarretando conflitos permanentes entre empregadores e empregados em razão da necessidade de recomposição do poder aquisitivo das remunerações. Igualmente é sabido também que os maiores prejudicados com a sobrevalorização desenfreada de preços era a classe trabalhadora, dentre essa a dos servidores públicos, especialmente aquelas de menor poder de pressão política. Já se disse, inclusive, que a inflação era usada como mecanismo de ajuste fiscal, impondo sobre o contingente de operários do serviço público o ônus de cobrir o *déficit* financeiro de setores da administração pública.

Apesar disso, a redação original não continha nenhuma exigibilidade, refletia apenas uma aspiração, um desiderato daquele legislador originário, sinalizando horizonte ao legislador ordinário. Pois não estabelecia periodicidade, nem data-base, tampouco a qual autoridade competia eventual iniciativa, muito menos expressava precisamente os seus eventuais beneficiários. Nesse sentido se posicionou o plenário do Supremo Tribunal Federal julgando o MS 22.689-CE, RTJ 164/591, invocando o precedente MS 22.439, quando decidiu que:

*não implica, a simultaneidade da revisão geral de remuneração prevista pelo inciso X do art. 37 da Constituição, na obrigatória existência de uma data-base periódica, para o reajustamento do estípendio dos servidores públicos.*

Assim, o Guardião constitucional entendeu pela ausência de vinculação do administrador público à norma, porquanto esta não aportou requisitos essenciais à sua aplicabilidade.

A carência de força autônoma para ver satisfeita integralmente a sua finalidade, levou o legislador constitucional derivado a alterar o Texto Constitucional, conferindo-lhe maior exigibilidade, ao conceber nova redação ao inciso X do artigo 37, promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98, *verbis*:

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

Já à primeira vista se vislumbra que a alteração foi profunda. Para melhor examinar a abrangência das mudanças é necessário o exame detalhado dessas inovações. É o que se passa a fazer.

#### **4 ALCANCE DA EXPRESSÃO “REVISÃO”**

A palavra tem origem no latim: *revisione*. A palavra é classificada substantivo feminino, que na aplicação comum significa ato ou efeito de rever, novo exame, nova leitura, etc.<sup>18</sup>

O significado que deve ser dado à expressão no contexto constitucional em que foi inserido deve ser outro. A revisão aqui deve ter o sentido amplo, ou seja, rever a remuneração frente a sua desvalorização das expressões monetárias no intuito de repor o seu poder aquisitivo. Não se pode dissociar a interpretação da norma da realidade que está em exame. É tradição Brasileira, diga-se comum em países com economia em desenvolvimento, a convivência com períodos inflacionários, muitas vezes com a ocorrência da denominada hiperinflação. Na promulgação da Constituição Federal, em 1988, e nos anos que lhe seguem, registram-se períodos de crises dessa natureza, portanto preocupou-se o legislador constitucional em introduzir mecanismo para compelir ao administrador público – nem sempre cuidadoso das políticas remuneratórias – a recompor a desvalorização da expressão econômica da remuneração daqueles servidores.

Evidentemente que a expressão em comento não significa reposição específica das perdas inflacionárias, trata-se, pois de mecanismo tendente à preservação do poder aquisitivo em sentido amplo. Essa interpretação nos dias de hoje se justifica pela redução drástica nos índices inflacionários que esse País conheceu a partir de meados de 1994, com a edição de planos econômicos, desindexando a economia e os seus agentes formadores, notadamente quanto à atualização de remuneração de trabalhadores, inclusive aqueles da esfera pública. Não se poderia permanecer com a pretensão do legislador original, pois seria privilegiar uma

<sup>18</sup> Novo Aurélio – Dicionário de Língua Portuguesa – Século XXI – Editora Nova Fronteira – Versão 3.0.

categoria de trabalhadores com a indexação, quando aos demais trabalhadores não há o alcance dessa segurança. Assim, a norma deve ser interpretada como princípio, ou seja, uma meta a ser atingida: preservação, em sentido amplo, do poder aquisitivo da remuneração dos servidores e, até mesmo, numa eventual valorização, concedendo melhoras nos ganhos, em patamares superiores aos índices inflacionários.<sup>19</sup>

De outra parte, não há que se confundir a revisão com outra forma de alteração ou fixação remuneratória, conforme define o referido artigo 37, inciso X. Estas se referem à reestruturação, realinhamento, aumento, correção, etc., ou simplesmente fixação de remunerações, cuja finalidade é corrigir distorções setoriais, de seguimentos funcionais eventualmente prejudicados por questões estruturais. Esses mecanismos não se destinariam à preservação do poder aquisitivo. Essas conclusões encontram amparo na doutrina clássica nacional.<sup>20</sup>

Fixados esses entendimentos acerca do significado da expressão revisão, há que ser estabelecido quem são os destinatários da norma constitucional em comento, o que se passa a empreender.

---

<sup>19</sup> Nesse sentido Exposição de Motivos Interministerial nº 285/MP/MF/AGU, firmada por seus titulares: Martus Tavares, Pedro Sampaio Malan e Gilmar Ferreira Mendes, por ocasião da Mensagem nº 935/01, que amparou o Projeto de Lei nº 5.299-A, de 2001, sancionado posteriormente. Texto: ...10. A implementação da política acima descrita deu-se com base em revisões de remuneração que contemplaram segmentos específicos em momentos diferenciados. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, que introduziu no texto constitucional a atual redação do art. 37, inciso X, não se vislumbrou qualquer incompatibilidade entre a previsão de revisão anual linear e a concessão de reajustes diferenciados. Estabelecer qualquer correlação direta entre a revisão anual e o poder aquisitivo da moeda implicaria assumir-se a existência de uma inusitada indexação constitucional para a remuneração dos servidores públicos, o que representaria um privilégio injustificável em relação aos trabalhadores em geral. (Grifou-se.)

<sup>20</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro* 29ª edição, pág. 459. Texto: Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração 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 ar. 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 revisão já era prevista pela mesma norma na sua antiga redação, que, todavia, não se assegurava. Agora, no entanto, na medida em que o dispositivo diz que a revisão é "assegurada", trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político, a ser anualmente respeitado e atendido pelo emprego do índice que for adotado, o qual, à evidência, sob pena de fraude à Constituição e imoralidade, não pode deixar de assegurar a revisão. Tais considerações é que nos levaram a entender que, agora, a Constituição assegura a irredutibilidade real, e não apenas nominal, da remuneração. Este aumento não obsta, como se verá a seguir, ao aumento impróprio. 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. A fim de facilitar a ação do Poder Público e evitar a descaracterização das reestruturações, anteriormente transformadas em verdadeiros aumentos gerais, pela reação em cadeia que provocavam relativamente aos vencimentos de cargos não abrangidos diretamente pela lei reestruturadora, foi que as Constituições, desde 1967, passaram a proibir a "vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público" (CF, art. 37, XIII).

## 5 BENEFICIÁRIOS DA REVISÃO GERAL ANUAL

### 5.1 Agentes Públicos

É importante destacar o beneficiário da Revisão Geral Anual, partindo-se ao menos de definições conceituais advindas de classificação menos polêmica da doutrina.

Inicialmente têm-se o gênero “agentes públicos”, que é a definição da mais ampla possível, pois engloba todas as pessoas físicas que servem ao Poder Público expressando a vontade ou ação deste ainda que o faça ocasional e episodicamente.<sup>21</sup>

Nessa amplitude é abarcado chefe de poder, senadores, vereadores, ocupantes de cargos ou empregos públicos da administração direta e indireta – inclui, obviamente, os servidores das empresas públicas e sociedades de economia mista –, os concessionários, os permissionários, os contratados sob locação civil de serviços, etc. São dois os requisitos para se caracterizar o agente público: um de ordem objetiva, pela natureza de atividade estatal, outro, subjetiva, pela sua investidura.

Segundo doutrina consagrada e atualizada<sup>22</sup>, os agentes públicos podem ser divididos em: a) agentes políticos; b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado; c) Militares; e d) particulares em atuação colaboradora com o poder público.

Os agentes políticos são os titulares dos cargos fundamentais do estado, formadores da vontade superior deste. O vínculo não é de natureza profissional, mas política, institucional e estatutária. São exemplos, o Presidente da República, Senadores, Ministros, Secretários Municipais, Vereadores Vice-Prefeito, etc.

Em razão da nova configuração constitucional, o autor referido sugere a designação de servidores estatais para todos aqueles que mantêm com o estado, administração direta e indireta, leia-se: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Segundo esse entendimento a expressão “servidor público” teria alcance menor do que antes, pois estariam fora deste conceito os empregados das entidades da administração indireta de direito privado. Chegou-se a essa conclusão em razão da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19, substituindo a expressão “servidores públicos civis” por “servidores públicos”, para designar os integrantes de cargos ou empregos nas pessoas jurídicas de direito público – administração direta, autarquias e fundações de direito público.

<sup>21</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17ª Edição, Malheiros Editores, pág. 226.

<sup>22</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17ª Edição, Malheiros Editores, pág. 226. apud Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Princípios de Direito Administrativo, v. II, Rio de Janeiro, Forense, 1974, pp 277 e ss.

Assim, os servidores estatais se subdividiriam em dois grupos: servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado.

Servidor Público é designação genérica para pessoas que mantêm vínculo de trabalho profissional, de dependência, em caráter não eventual, ocupantes de cargos ou empregos da União dos Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

Esta espécie abriga os *servidores titulares de cargos públicos* o que inclui os servidores da administração direta, autarquias e fundações de direito público, do poder judiciário – inclui os juízes – e o pessoal administrativo do Poder Legislativo.

E, também, os *servidores empregados* dessas mesmas pessoas jurídicas de direito público que mantenham os seguintes vínculos empregatícios: a) aqueles admitidos para serviços materiais subalternos; b) contratados<sup>23</sup> nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, para atender necessidades temporárias e de excepcional interesse público; e c) servidores estabilizados pelo art. 19 das Disposições Transitórias.

Dentre os servidores públicos encontram-se, ainda, aqueles que atuam sob regime trabalhista em pessoas jurídicas estatais de direito privado, tais como: empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pólo poder público.

Quanto aos militares<sup>24</sup> estes ganharam tratamento diferenciado. Até a Emenda Constitucional n° 18 eram considerados servidores públicos. A partir daí, deixaram de sê-lo, passando a ter regime jurídico próprio, permanecendo com vínculo estatutário.

Por fim, tem-se o particular em colaboração com a administração pública, que são os exercentes de função pública, sem perderem essa qualidade. São exemplos os requisitados, como os membros do júri, os concessionários e permissionários etc.

Portanto, esquematicamente, por este autor<sup>25</sup>, tem-se a seguinte classificação para o agente público e suas espécies:

<sup>23</sup> Odete Medauar, *Direito Administrativo Moderno*, Editora Revista dos Tribunais, 8ª Edição revista e atualizada, pág. 320. Texto: Regime Jurídico Especial. Nos termos da Constituição Federal de 1988, art. 37, IX, podem-se considerar sob regime especial os servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na conformidade da lei. Trata-se da possibilidade de contratar, sem concurso público, por prazo determinado (curto), para atender a necessidade que difere das necessidades comuns, por ser qualificada como "de excepcional interesse público"; por exemplo, em casos de calamidade, epidemia, vacinação em massa. Para tanto, uma lei em cada nível deve dispor a respeito. Segundo fixar a lei, o contrato poderá ser regido pela CLT ou a própria lei estabelecerá o regime jurídico, podendo até determinar a aplicação, a tais servidores, de preceitos do Estatuto correspondente....Em vários entes administrativos são celebrados contratos, mediante concurso ou seleção pública, que não se enquadram na hipótese do art. 37, inc. IX, nem são regidos pela CLT; os direitos e deveres desses contratados norteiam-se, em grande parte, por dispositivos do Estatuto correspondente.

<sup>24</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 14ª Edição, Editora Atlas, pág. 436. Comentário: A Autora adota a mesma classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, com a segregação dos militares, que passariam a compor uma outra categoria, deixando, portanto, de figurar como servidor público.

<sup>25</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Ob. Cit.*

- Agente Público
  - Agentes Políticos
  - Servidores Estatais
    - Servidores Públicos
      - Titulares de Cargos Públicos;
      - Empregados – Vínculo trabalhista;
        - Funções Materiais Subalternas;
        - Contratados por tempo determinado;
        - Estabilizados pela art. 19 dos ADCT
      - Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado
    - Militares
    - Particulares em Colaboração
      - Requisitados;
      - Gestores de negócios públicos;
      - Contratados por locação civil de serviços;
      - Concessionários, permissionários e delegados de serviços públicos.

Para este trabalho, adota-se essa classificação, ainda que comporte pequenas divergências doutrinárias, em razão de sua abrangência e aceitação e, especialmente, por estar calcada na atual posição constitucional, marcada por grandes transformações na última década, promovida pelo legislador derivado.

Outra definição importante para o adequado exame dos beneficiários da revisão geral anual é quanto às espécies remuneratórias vigentes no texto constitucional.

## 5.2 Remuneração (Vencimento), Subsídio e Salário

Para o exame do integral alcance da norma em análise, mister evidenciar o sentido das expressões “remuneração” e “subsídio”, porquanto se encerram definidores dos beneficiários dessa proteção constitucional.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 trouxe profundas alterações no sistema de estipêndios dos agentes públicos – classificação explicitada no item anterior –. Essa inovação na Carta Magna institucionalizou dois sistemas. Manteve os sistemas de remuneração ou vencimentos e salários – regime jurídico celetista –, criando o sistema de subsídios, termo até então inexistente no Texto Constitucional original.

A Constituição Federal usa as expressões “remuneração” e “vencimento” ao longo de diversos dispositivos e no artigo 39 e § 1º encontra-se a proposição que aclara o alcance pretendido para ambas as expressões. Verbis:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e **remuneração** de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de **vencimento** e dos demais componentes do sistema remuneratório observar: (*Grifou-se*)

...

Portanto, conceitualmente<sup>26</sup>, a remuneração seria o somatório do vencimento propriamente dito, e dos demais componentes, tais como, avanços, adicionais, etc.

Isso considerado, de passagem, tem-se que a própria Constituição cria exceção à vedação trazida pelo art. 37, inciso XIV<sup>27</sup>, que inibe o chamado “efeito cascata”, impedindo que vantagens pecuniárias incidam sobre outras vantagens pecuniárias, quando determina que a “Revisão Geral Anual” incida sobre a “remuneração”, e não somente sobre vencimento. Portanto, aqui haveria um conflito de princípios, de um lado a vedação a incidência de vantagens sobre vantagens, de outro, a revisão geral anual deve incidir sobre a totalidade da remuneração. Nesse caso, aplicando-se as regras de hermenêuticas explicitadas no item 2 deste trabalho, diante do conflito de verdadeiras diretrizes – princípios – tem-se que se adotar o princípio da proporcionalidade ao caso. Portanto, mesmo sem desprezar a vedação proposta no artigo 37, inciso XIV, temos que ponderar, privilegiando o disposto no art. 37, X, em razão da melhor interpretação sistemática possível, pois a Revisão Geral Anual, diz com a perda do valor aquisitivo da moeda, sendo assim, todos os componentes da remuneração tem a sua desvalorização havida simetricamente, logo devem ser atualizados, ainda que por outro lado encontra-se dispositivo de extrema valia e moralizadora quando limita as verdadeiras “arquiteturas” para a edificação de altíssimas e abusivas remunerações.

Esse sistema remuneratório, baseado em vencimento, cumulado com outros componentes, se aplica à maioria dos agentes públicos. Para melhor segmentar essa divisão, uma vez que existem só dois sistemas, parte-se da definição daqueles cargos ou funções de agentes públicos elencados pela Constituição Federal, cujo sistema remuneratório conferido seja o de “subsídio”. Portanto, resta aos demais servidores o primeiro sistema.

O subsídio, como se disse, é inovação constitucional. Desprezando-se as críticas doutrinárias à opção terminológica, do próprio texto constitucional, art. 39, § 4º, se extrai o seu alcance e definição. Verbis:

O membro de poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusiva-

<sup>26</sup> Odete Medauar, Ob. Cit. pág. 322. Texto: ...Há terminologia própria nessa matéria, diferente da que vigora no setor privado. Assim denomina-se vencimento, no singular, a retribuição, em dinheiro, pelo exercício de cargo ou função pública, com valor fixado em lei. Em geral, o vencimento é simbolizado por letra, número ou pela combinação de ambos, denominado referência; a cada referência corresponde importância em dinheiro. Os vocábulos “vencimentos” ou “remuneração” designam o conjunto formado pelo vencimento (referência) do cargo ou função mais outras importâncias percebidas, denominadas vantagens pecuniárias.

<sup>27</sup> Constituição Federal de 1988, art. 37, XIV – Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

mente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Portanto, o que mais identifica este sistema de estípeúdiu é fato de que é composto de parcela única e destinada a determinados cargos ou funções.<sup>28</sup> Importa reconhecer, também, que apesar do extenso rol de parcelas remuneratórias vedadas, não são encontradas aquelas de natureza indenizatórias, que por óbvio não tem aquela função. Porém, flagra-se aqui uma “porta aberta” para desvirtuamento dos limites desejados pelo texto constitucional, mas isso é tema para outra oportunidade.

A própria Constituição Federal trás outras hipóteses de obrigatoriedade de aplicação do sistema remuneratório de subsídios, tais como:

Art. 73, § 3º, verbis:

Os ministros do Tribunal de Constas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

Art. 128, §5º, I, “c”, verbis:

Irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; (*membros do Ministério Público*).

Art. 135, verbis:

Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º. (Advocacia Geral da União, Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos).

Art. 144, § 9º, verbis:

---

<sup>28</sup> Odete Medauar, Ob. Cit. Pág. 322. Texto: ...Com a emenda constitucional 19/98, a Constituição Federal agora prevê mais um tipo de estípeúdiu, o subsídio, para certas categorias de servidores. A característica fundamental do subsídio está na sua fixação em parcela única, conforme dispõe o § 4º do art. 39 da CF, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. De regra, a retribuição pecuniária dos agentes públicos ocorre mensalmente; por isso a parcela única diz respeito a cada retribuição mensal. O sentido de parcela única, sem qualquer acréscimo, é atenuado pela própria Constituição Federal; o § 3º do art. 39 assegura aos ocupantes de cargos públicos vários direitos previstos para os trabalhadores do setor privado: décimo terceiro, salário-família, adicional noturno, remuneração por serviços extraordinários, adicional de férias – tais direitos representam acréscimos ao subsídio. Também hão de ser pagas aos agentes públicos despesas decorrentes do exercício do cargo, como é o caso das diárias e ajudas de custo.

A Remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

E, art. 39, § 8º, verbis:

A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

Assim, aos demais servidores<sup>29</sup>, estatais e militares, competem o sistema de remuneração ou vencimentos. Salvo, obviamente, os servidores cujo contrato de emprego – detentores de emprego público – seja regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, pois para esses o estipêndio é denominado de “salário”.

Quanto à permissão veiculada no artigo 39, § 8º, não se tem registro de adoção por algum órgão estatal. Ao contrário, carreiras organizadas que deveriam orientar-se pelo novo sistema de estipêndios, subsídios, não o fazem. Em realidade essas carreiras organizadas prevêem série de dispositivos que, de acordo com a evolução de seus ocupantes, vão agregando vantagens que redundam em incremento remuneratório. Veja-se, como exemplo as promoções de classes, adicional de tempo de serviços, que não poderiam ocorrer caso se opte pela forma de subsídio, haja vista a vedação expressa da própria Constituição Federal ao atribuir que seja composta por parcela única. Por oportuno, a expressão “parcela única” mereceu severas críticas da doutrina<sup>30</sup> pelo seu conteúdo contraditório.

Em suma, eram essas as considerações pertinentes ao tema “remuneração e subsídio”, com vista ao exame do escopo proposto neste trabalho.

### 5.3 Conclusão

Partindo-se da disposição constitucional, da análise da classificação dos agentes públicos e sistematizando-se com o exame das formas de estipêndios pagos a essas pessoas físicas, chega-se aos beneficiários alcançados pela norma em exame.

Para se chegar ao universo dos beneficiários da Revisão Geral Anual deve-se partir do conjunto dos agentes públicos. De plano podem ser afastados os “particulares em colaboração”, pois esses não são servidores, são pessoas que exercem uma atividade estatal e são remunerados diretamente pelos usuários dos serviços ou são pagos pelos serviços que prestam à administração pública e se regem pelas regras especiais que gravitam em torno dos contratos tipicamente administrativos.

No mesmo sentido estão os chamados agentes políticos, entendidos aqueles titulares de cargos fundamentais do estado, com vínculo político, institucional,

<sup>29</sup> Ver classificação adotada de Celso Antônio Bandeira de Melo, item 5.1.

<sup>30</sup> Celso Antônio Bandeira de Melo, Ob. Cit. pág. 251. Texto: Aliás, a expressão “parcela única” é rebarbativa, pois “parcela” significa parte de um todo maior – no que se nota, ainda esta outra vez, a “qualificação” dos responsáveis pelo “Emendão”, isto é, Emenda 19.

não é de natureza profissional. Estes também não estão ao alcance da proteção constitucional, haja vista a existência de regras especiais para a fixação dos seus subsídios. Muitas vezes encontram-se limitações temporais para se fazer a fixação dos subsídios e, até mesmo, de iniciativas privativas para proposições legislativas. Como exemplo, temos a Constituição Gaúcha que fixa esses requisitos.

Dos servidores estatais, excluem-se os servidores de pessoas governamentais de direito privado, pois estes recebem salários, portanto o seu regime jurídico é celetista, mais, que estes servidores possuem política salarial reguladas por setores que atuam, no mais das vezes submetem-se, inclusive, a convenções e acordos trabalhistas, e tem, também, o seu direito de greve devidamente regulamentado. Portanto, a relação de emprego se vê amparado por outros vetores de proteção laboral, não se aplicando as regras específicas da área estatal típica.

Outra classe de servidores que numa interpretação sistemática não integram a categoria de servidores públicos para fins de proteção da garantia constitucional ora esposada é a dos contratados por tempo determinado. Estes possuem regras especiais, e a transitoriedade e a precariedades que se revestem os seus contratos são incompatíveis com regras permanentes de proteção a remuneração ou subsídios de outros servidores públicos que assumem o caráter efetivo. Portanto, como são contratos em caráter excepcional, devem ter regras próprias, consignadas nas respectivas leis autorizadoras.

Quanto aos militares, embora não sejam mais caracterizados como servidores estatais ou servidores públicos em sentido estrito, haja vista a categoria própria criada pelo legislador constitucional, pelo que foi visto, deve ser incluído como servidor público em sentido amplo, pela natureza de permanência do servidor, e também, pelo fato de que a revisão deve ser entendida como uma garantia alcançável de forma mais ampla possível, de maneira que as exclusões devem ser excepcionais, decorrentes da condição de transitoriedade e precariedade da ocupação dos cargos públicos, ou da constatação da existência de regras especiais protetivas, o que não é o caso em relação aos militares.

Portanto, por exclusão, chega-se a conclusão que aos demais servidores, indistintamente, deve ser alcançada essa garantia de ver atualizado a sua remuneração ou subsídio, por força da diretriz estabelecida pela Constituição, em leitura coerente, preservando-se a unidade com os outros parâmetros extraídos dela mesmo, como se demonstrou.

Observe-se, por derradeiro, que não há qualquer menção que a regra deva ser dirigida aos beneficiários de um único Poder ou órgão autônomo, e de uma categoria de servidores, nem poderia ser diferente o entendimento, haja vista o princípio básico da justiça, qual seja o da isonomia. Nesse sentido, guarda coerência lógica e racional com o preconizado pela norma contida no artigo 37, inciso XII, da própria Carta Constitucional.

Seguindo no exame do dispositivo constitucional, passa-se examinar outro requisito para a efetivação da Revisão, que a exigência de lei específica para a sua propositura.

## 6 LEI ESPECÍFICA

A fixação, a alteração e a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos somente poderão ser instituídos por lei específica. Assim dispõe o texto do inciso constitucional em exame.

A vigência princípio da legalidade é talvez a característica mais marcante o Estado Democrático de Direito. É a sujeição de todos ao *império da lei*, entendida essa como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela – a lei – seja ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir, nem impor nada aos administrados, senão em virtude de lei.<sup>31</sup> É o caso da proposição constitucional do Estado Brasileiro, que já no artigo 1º estampa o sentido de Estado Democrático de Direito.

O esse princípio encontra-se consagrado como garantia fundamental no art. 5º, inciso II, *verbis*: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*.

Por outro lado, a própria administração encontra-se vinculada a esse princípio em relação aos seus próprios atos. Não é de hoje<sup>32</sup> que se infirma que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, diferentemente da autonomia da vontade que impera nas relações entre particulares, ainda que com as restrições genéricas da lei civil.

No direito positivo brasileiro, também se encontra o princípio expresso no artigo 37, *caput, verbis*: *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)*. (Grifou-se).

Desse imperativo decorre que a Administração Pública fica impedida de, por mero ato administrativo, conceda qualquer direito, crie obrigações ou institua proibições aos administrados e a seus próprios agentes públicos. Para isso, é imprescindível a existência de norma positivada em sentido formal: lei.

Com efeito, o próprio inciso constitucional que dispõe sobre os estípidios dos agentes públicos reforça a necessidade de lei autorizadora. Mas não há que se confundir o princípio da legalidade até aqui exposto, com a previsão agora referida. Esta disposição reconhecida doutrinária e jurisprudencialmente<sup>33</sup> como

<sup>31</sup> José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional, 16ª Edição, 1999, Malheiros Editores, pág. 421.

<sup>32</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Texto: a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

<sup>33</sup> Voto do Ministro Marco Aurélio na Adin 1.396-SC: A disciplina concernente à remuneração funcional, na verdade, acha-se submetida ao postulado da reserva de lei, cabendo assinalar - ante a inegável importância de que se reveste a retribuição pecuniária devida pelo Estado aos servidores que lhe prestam serviços (RAFAEL BIELSA, "Derecho Administrativo", tomo II/174, 4. ed., El Ateneo, Buenos Aires; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 384-386, 5. ed., 1995, Atlas; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 397-401, J 7. ed., 1992, Malheiros, v.g.) - que existe um articulado sistema jurídico de proteção constitucional ao direito ao estípidio, cujo regramento, em seus diversos aspectos, tem, na lei, a sua sedes materiae por excelência (IVAN BARBOSA RIGOLIN, "O Servidor Público na Constituição de 1988", p. 145, item n. 3, 1989, Saraiva), circunstância esta que, como precedentemente já enfatizado, pré-exclui, por efeito do que dispõe o próprio estatuto constitucional, a possibilidade de qualquer ingerência normativa por parte da instância executiva do Poder" (Grifou-se)

princípio da reserva legal encontra-se, no caso, no plano específico. O Estatuto Maior é quem opera essa distinção expressamente. Diferentemente das definições constitucionais que estabelecem o princípio da legalidade, onde a outorga ao Poder Legislativo consiste no poder amplo e geral sob qualquer espécie de relações, o princípio da reserva legal ocorre quando a Constituição reserva conteúdo específico, caso a caso, à lei.<sup>34</sup>

Está-se, pois, diante de caso que exige o atendimento do princípio da reserva legal, portanto lei em sentido formal, por conformidade de preceito de competência constitucional.

Mas para a satisfação integral da forma constitucional, há que se desvendar a pretensão do legislador por conta da expressão “específica” que adjetiva e acompanha a reserva legal. A boa doutrina<sup>35</sup> nacional não empresta maiores comentários à expressão, e quando usa, o faz no sentido “vulgar”, ou seja, conforme ensina Novo Aurélio – Dicionário de Língua Portuguesa – Século XXI – Editora Nova Fronteira – Versão 3.0, seria então única, especial, não tratando de matéria diversa. Assim, o comando constitucional preconiza que a lei que veicule fixação, alteração ou revisão geral anual da remuneração ou subsídio do servidor público verse especificamente sobre esse assunto, logo, não se permite que sejam legislados outros temas conjuntamente. O objetivo do legislador constitucional é que se de transparência à legislações dessa natureza, evitando-se “enxertos” costumeiros na tradição neste País e, também, na clareza necessária nas já bastante complexas legislações funcionais.

Por óbvio, inclui-se a revisão geral anual no princípio da reserva legal específica, porquanto forma de alteração daqueles estipêndios.<sup>36</sup>

Outro aspecto a se integrado ao exame proposto é quanto à periodicidade das revisões, matéria que também sofreu inovação no Texto Maior, com se verá no tópico seguinte.

## 7 PERIODICIDADE DE CONCESSÃO E ISONOMIA DE TRATAMENTO

Na literal redação original do Inciso X em exame, tínhamos que a “revisão Geral” “far-se-á sempre na mesma data”. Após a Emenda Constitucional nº 19, a expressão revisão geral foi qualificada como “anual” e a disposição “sempre na mesma data”, foi adicionado “e sem distinção de índices”. Pelo que se vê, houve alteração substantiva no texto constitucional, especificando o

<sup>34</sup> José Afonso da Silva, *Obr. Cit.*, pág. 423.

<sup>35</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro* 29ª edição, pág. 452. Texto: Outra inovação é que o subsídio (salvo o dos Deputados Federais, dos Senadores, do Presidente e Vice-Presidente e dos Ministros, por força do art. 49, VII e VIII, da CF) e os vencimentos, por expresse mandamento constitucional, estão sujeitos ao princípio da reserva legal específica, pelo que somente poderão ser fixados e alterados por lei específica, isto é, para cada hipótese de fixação ou modificação, observada a iniciativa privativa em cada caso.

<sup>36</sup> Odete Medauar, *Ob. Cit.* pág. 324. Texto: O inc. X do art. 37 assegura a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, também por lei específica.

instituto, tornando-o regra concreta, ao invés de um mero desiderato principiológico, sem a cogência desejável<sup>37</sup>. É o que se passa a analisar.

Primeiramente verifica-se que foi instituída a anualidade, ou seja, a revisão geral deve ser operada uma vez ao ano, todos os anos, em determinada data, a ser fixada pelo legislador ordinário. Imperioso tornou-se, então, a eleição de uma data-base. Esse comando impede que, *e.g.*, o administrador revise apenas quando lhe for conveniente e oportuno ou conceda em a revisão em janeiro de um ano e no período seguinte, somente em dezembro. Essa prática levaria pelo menos 23 meses sem a devida recomposição do poder aquisitivo da remuneração e do subsídio do servidor público.

Frente à alteração constitucional que exigiu uma data-base ao legislador ordinário para revisão geral, nasce o direito subjetivo do servidor público neste sentido. Essa leitura encontra sistematização plena com o dispositivo contido no inciso XV do artigo 37 da Constituição Federal, porquanto esse comando encerra o princípio da irredutibilidade de vencimentos e subsídios. Diga-se, que o princípio da irredutibilidade, por óbvio, não diz apenas com o valor nominal do estipêndio, mas com a preservação do poder aquisitivo que a revisão geral tem a pretensão de repor.<sup>38</sup>

Outra inovação do constituinte derivado, como já se referiu, é a adoção do princípio da isonomia, basilar da justiça, quando previu a uniformidade de índices para a reposição inflacionária. Nem poderia ser diferente, pois a revisão geral anual é uma iniciativa tendente a recuperar a defasagem da remuneração e os subsídios frente à desvalorização da moeda. Assim, só poderia ser instrumento de aplicação a todos os servidores públicos, pois a corrosão inflacionária da moeda faz a todos sentir. É óbvio que, *v.g.*, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, os servidores da Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM sofram a mesma perda de poder aquisitivo de sua remuneração do que o subsídio dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, ou de que, o subsídio do Governador possa desvalorizar de maneira diferente que a remuneração dos Oficiais de Justiça, ou ainda, que o Agente de Segurança da Assembléia legislativa tenha mais ou menos prejuízo do que o Professor da rede pública estadual.

<sup>37</sup> Plenário do STF diante da redação anterior (MS 22.689-CE, RTJ 164/591, com invocação do precedente MS 22.439, também do plenário) que “não implica, a simultaneidade da revisão geral de remuneração prevista pelo inciso X do ar. 37 da Constituição, na obrigatória existência de uma data-base periódica, para o reajustamento do estipêndio dos servidores públicos”

<sup>38</sup> Sobre essa interpretação a doutrina não distende. E o Ministro Marco Aurélio de Mello assim manifestou-se sobre o tema: “Relativamente ao reajuste, a Carta de 1988 acabou por estender aos servidores em geral um princípio, uma prerrogativa que era da magistratura: a irredutibilidade dos vencimentos, instituto que tem de ser compreendido a ponto de se lhe conferir alguma eficácia. Portanto, não pode ser empolgado como algo que diga respeito apenas ao valor nominal, já que está ligado ao valor real, ao poder aquisitivo do que percebido pelo prestador dos serviços. Temos, no cenário jurídico, dispositivo constitucional, mencionado pelo nobre Ministro-Relator, que cogita da revisão dos vencimentos sem distinção de percentual e de data, de forma linear, beneficiando servidores civis e militares. Creio que, neste caso, empolga-se, justamente, o tratamento diferenciado, o benefício concedido aos militares, deixando-se à mingua os servidores civis. Senhor Presidente, continuo convencido que não tivemos a revogação da lei que, após a Carta de 1988, apontou janeiro como a data-base dos servidores. Ora, assentando que a iniciativa só diz respeito ao aumento e, também, que a Carta assegura a irredutibilidade dos vencimentos, concluo que na data-base a revisão desses há de ser feita com automaticidade”. MS 22.689-CE, RTJ 164/591, com invocação do precedente MS 22.439.

Portanto, quando se trata de perda de poder aquisitivo, refere-se a uma equação absoluta, afeta proporcionalmente a todos. Só para argumentar, injustiças no trato remuneratório, sabidamente existente na administração pública Nacional, devem ser sanadas ou minimizadas com a aplicação de outros institutos como se viu anteriormente (4 – Alcance da Expressão “Revisão”), logo não se presta a revisão geral anual a esse ofício.

Seguindo na análise do instituto novel na gestão remuneratória dos servidores público, passa-se a examinar a “pedra de toque”, qual seja, a competência para a iniciativa legislativa, se privativa ou não.

## **8 COMPETÊNCIA PARA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Questão fundamental ao alcance completo do dispositivo em análise é o exame da competência da iniciativa proposição legislativa referente à fixação, alteração, ou revisão dos estípidios dos servidores públicos. Quanto à fixação e a alteração de vencimentos e subsídios não há dissenso. Cada Poder ou órgão com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, assim reconhecido pela Constituição Federal, tem iniciativa privativa para propor legislação competente para adequar vencimentos e subsídios de seus membros e servidores. Essa conformação se coaduna perfeitamente com o princípio secular da separação dos poderes, pois não pode um poder depender de outro para iniciativa legislativa.

Resta, então, o exame da competente iniciativa para propor lei tendente à revisão geral anual. De passagem, a doutrina tradicional não tem enfrentado com mais profundidade o assunto. Quase à unanimidade adota critério idêntico para iniciativa legislativa à fixação e alteração dos estípidios.

Segue a manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre o tema.

### **8.1 Posição do Tribunal de Contas do RS**

É importante destacar o posicionamento do Tribunal de Contas deste Estado TCE – RS sobre o alcance da Revisão Geral Anual, em especial no tocante a reserva de iniciativa de proposição legislativa. Ao longo dos últimos tempos o TCE produziu dois posicionamentos que pode ser extraídos do Parecer Coletivo nº 3/2002.

Refere, inicialmente, as manifestações – Informações nº 126/2000 e nº 200/2001 e do Parecer de Auditoria nº 14/2002 – aprovadas pela Corte de Contas, verbis:

(...)

*Isto porque, na linha de manifestações anteriores da Consultoria Técnica (Informações nº 126/2000 e nº 200/2001) e da Auditoria (Parecer nº 14/*

2002), **aprovadas pelo Tribunal, através de seu órgão Pleno, “a revisão geral anual a que se reporta o inciso X, art. 37 da Carta Federal, deveria ser efetuada uma vez por ano, sempre na mesma data e com índices iguais, englobando os servidores e exercentes de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo, mediante lei de iniciativa do Prefeito”** (fls. 76). Em outras palavras: para a “revisão geral anual” estaria afastada a iniciativa legislativa de cada Chefe de Poder (e outros detentores de igual prerrogativa), em favor de uma exclusividade do Chefe do Poder Executivo. (Grifou-se).

Essa foi a primeira posição, concluindo em duas oportunidades que a competência para iniciativa era privativa da Revisão Geral Anual era do Chefe do Poder Executivo.

Em outro momento, por ocasião da edição do Parecer Coletivo nº 3/2002, ocorre a mudança de entendimento, nos seguintes termos: *verbis*,

*Todavia, o que se constata é a mais absoluta ausência de fundamentos para a pretendida interpretação dada ao inc. X do art. 37 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque o princípio da separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si, é matriz da Carta (art. 2º), sendo que somente diante de clara e expressa ressalva, na própria Constituição, é que se poderia cogitar da sua ponderação. Ademais, não só aos Poderes Legislativo (art. 51, IV, e art. 52, XIII) e Judiciário (art. 96, II, “b”), mas igualmente aos Tribunais de Contas (art. 73) e ao Ministério Público (art. 127, § 2º), a mesma Constituição Federal assegura textualmente a prerrogativa de promover a fixação, por lei de sua iniciativa, da remuneração de seus membros e servidores.*

*De outro lado, o mencionado inc. X do art. 37, ao garantir o direito à “revisão geral anual”, o faz conjuntamente ao comando segundo o qual a fixação ou **alteração** da remuneração dos servidores (e do subsídio de que trata o art. 39, § 4º) somente poderá ser feita por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Não se vislumbra onde estaria a pretendida cisão do dispositivo, a ensejar que dita “revisão geral anual” não respeitasse o princípio basilar da separação dos Poderes. Mais do que isso: se tal distinção existisse, onde estaria o “privilégio” do Chefe do Poder Executivo? Por que não seria o Poder Legislativo (primeiro na ordem topológica da “Organização dos Poderes”) ou o Poder Judiciário (considerada a posição de teto remuneratório atribuído aos seus Ministros, no inc. XI do mesmo art. 37)?*

Diz ainda:

*Ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já apontada, não serve como Indicador da aludida competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Se for verdade que as decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (por Omissão) tiveram seus resultados direcionados ao Poder Executivo (Presidente da República, no plano federal, e Governadores, nos Estados), isto é conseqüência do fato de que eram estes os demandados*

nas ações. A ADIn nº 2061-7 teve como requerido o Presidente da República, a nº 2481-7, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a nº 2486-8, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, a nº 2490-6, o Governador do Estado de Pernambuco, a nº 2491-4, o Governador do Estado de Goiás, a nº 2492-2, o Governador do Estado de São Paulo, a nº 2493-1, o Governador do Estado do Paraná, a nº 2496-5, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, a nº 2497-3, o Governador do Estado do Rio Grande do Norte, a nº 2498-1, o Governador do Estado do Espírito Santo, a nº 2503-1, o Governador do Estado do Maranhão, a nº 2504-0, o Governador do Estado de Minas Gerais, a nº 2506-6, o Governador do Estado do Ceará, a nº 2507-4, o Governador do Estado de Alagoas, a nº 2508-2, o Governador do Estado do Pará, a nº 2509-1, o Governador do Estado do Amazonas, a nº 2510-4, o Governador do Estado do Amapá, a nº 2511-2, o Governador do Estado da Paraíba, a nº 2512-1, o Governador do Estado do Mato Grosso, a nº 2516-3, o Governador do Estado do Acre, a nº 2517-1, o Governador do Estado de Sergipe, a nº 2518-0, o Governador do Estado de Rondônia, a nº 2519-8, o Governador do Estado de Roraima, a nº 2520-1, o Governador do Estado do Piauí, a nº 2524-4, o Governador do Estado do Tocantins, e a nº 2525-2, o Governador do Distrito Federal. Todas as ações foram propostas contra os Chefes do Poder Executivo. Em todas as ações o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido, para assentar a omissão do (requerido) Chefe do Poder Executivo, dando-se-lhe ciência da decisão. E nem poderia ser diferente. Absurdo seria se, na ação intentada contra o Governador, o STF decidisse considerar omissos o Presidente da Assembléia Legislativa, ou o Presidente do Tribunal de Justiça, ou o Presidente do Tribunal de Contas, ou o Procurador-Geral de Justiça. Na trilha desta argumentação, decorrente de mais minudente estudo, é de se enfatizar a necessidade de aclarar a orientação fixada por esta Corte, quando da aprovação do Parecer nº 14/2002, para afirmar-se que **o projeto da lei que trata da “revisão geral anual”** referida no inc. X da Constituição Federal deve respeitar a iniciativa de cada Poder ou órgão, em cada caso, não sendo exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Cabe, novamente, esclarecer que, quando da elaboração do referido parecer, a matéria aqui enfocada não mereceu abordagem específica, porque não consistia em tema nuclear daquela Consulta. Descabe, em sede de exame de “Relatório de Gestão Fiscal” da competência deste Tribunal de Contas, tecer maiores considerações acerca da constitucionalidade da Lei nº 10.331/2001, mas afigura-se que, no tocante aos servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, há vício de iniciativa, sem falar no fato de que a “revisão geral anual” refere apenas os servidores públicos, sem atentar aos membros de Poder, em contradição com a previsão constitucional. Assinale-se que os membros do Congresso Nacional foram contemplados com o mesmo percentual, a título de “revisão”, por lei da iniciativa própria do Poder Legislativo. (Grifou-se)

Portanto, esse Tribunal reformou diametralmente o seu entendimento anterior, orientando a administração pública, sob sua jurisdição, no sentido de que não caberia mais ao chefe do Poder Executivo a iniciativa da Revisão Geral Anual, mas a cada Poder ou órgão com autonomia constitucional.

## 8.2 Posição Doutrinária

Como se disse inicialmente, a doutrina não tem dado tratamento devido a essa matéria, há inegavelmente um desinteresse em trabalhar o assunto, ou mesmo, não se deram conta da profundidade do instituto novel, especialmente no tocante a competência para a iniciativa legislativa. Quando se dispõe a fazê-lo, busca no princípio da separação dos poderes o fundamento único para “partilhar” essa prerrogativa entre os Poderes e órgãos dotados de autonomia constitucional.

Temos uma só referência doutrinária conhecida que é do Doutrinador Administrativista, Ivan Barbosa Rigolin, no periódico “IOB Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública”, DCAP, nº 10, outubro/2000, p. 19, que se manifesta no seguinte sentido: *se acaso algum Município – para falar apenas nos Municípios – não concedeu reajuste a seus servidores, quer diferenciadamente para os do Executivo e os do Legislativo como reza a parte inicial do inciso X transcrito, quer por lei de abrangência geral para os dois Poderes, neste caso por lei de iniciativa do Executivo, como manda a parte final do mesmo dispositivo, ...”.*

Reconhece-se como voz isolada na doutrina, mas que está em perfeita sintonia com decisões do Supremo Tribunal Federal, guardião maior da Constituição Federal, como se verá no tópico seguinte.

## 8.3 Posição do Supremo Tribunal Federal – STF

O Supremo Tribunal Federal tem manifestado sistematicamente o mesmo entendimento, consolidando-o, especialmente em sede Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de que a competência para propor a Revisão Geral Anual é do Chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da Federação, como se vê no voto da lavra do Ministro Ilmar Galvão, proferido na ADIN 2.506-CE, *verbis*:

*Registre-se, inicialmente, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em considerar as normas básicas de processo legislativo constantes da Constituição Federal como de observância compulsória pelos Estados, estando aí incluídas as regras relativas à iniciativa reservada previstas no § 1.º do art. 61 do texto constitucional.*

*Nesse sentido, entre outros precedentes, a ADI 766, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e a ADI 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão.*

*Por outro lado, 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 inc. X do art. 37 da Constituição é dirigida, entre outros, aos Governadores de Estado, que devem observá-la na forma da iniciativa privativa prevista no mencionado art. 61, §1.º, II, a, do texto constitucional.*

*No julgamento de caso análogo ao dos autos – ADI 2.061, relativa ao Presidente da República –, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o art. 37,*

*X, da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, providência que implica a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Executivo.*

***Tornou-se extreme de dúvida, portanto, incumbir ao Presidente, ao Governador ou ao Prefeito o cumprimento do imperativo constitucional, enviando, a cada ano, ao Poder Legislativo, projeto de lei que disponha sobre a matéria.*** (Grifou-se).

Este aresto é bastante definidor dos conceitos que trabalham os Ministros da Suprema Corte Nacional para fundamentar as suas decisões. É de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para propor a Revisão Geral Anual.

Entendimento simétrico pautou a posição da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul – PGE em parecer jurídico emitido recentemente.

#### **8.4 Posição da Procuradoria Geral do Estado do RS**

Sobre o tema, em sentido contrário ao entendimento do TCE – RS, manifesta-se com muita propriedade, ilustre membro do Procuratório Estadual Gaúcho, Dr. José Guilherme Kliemann, Procurador do Estado, em parecer normativo nº 14.141, de 23 de Dezembro de 2004:

(...)

3.3 No que pertine à iniciativa para o desencadeamento do processo legislativo, já fixou orientação o Supremo Tribunal Federal.

(...)

Observe-se que, na ADIn nº 3.303/DF, de igual teor, recentemente ajuizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB em face de alegada omissão do atual Mandatário Nacional, é sustentado exatamente que em atenção ao dispositivo constitucional (art. 37, X) e em observância a legislação federal pertinente, é imperiosa a concessão de um índice único de reajustamento, válido para todos os servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, no mês de janeiro, com o escopo de recuperar o poder aquisitivo da expressão monetária dos vencimentos, subsídios e remunerações. E quem deve, obrigatoriamente, propor a lei anual de revisão é o PRESIDENTE DA REPÚBLICA, consoante iniciativa prevista no artigo 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal, 'ipsis litteris' (...).

Da mesma forma, na ADIn nº 2.481/RS (à semelhança de diversas outras ações idênticas intentadas contra atos omissivos de Governadores de vários Estados), também proposta por Partido Político (PDT), figurando como requerido o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, não houve restrição quanto aos servidores públicos estaduais que deveriam ser contemplados com a lei que revisasse as remunerações e subsídios, na petição inicial e tampouco no aresto do Plenário do STF (D.J. 22.03.2002).

Tal entendimento restou ainda explicitado - não como obter dictum - por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.726/DF, ocorrido em 05.dez.2002 (D.J. 29.08.2003), nestes termos, verbis:

“Com efeito, tanto o aumento efetivo de remuneração quanto a revisão anual dependem de lei específica, esta última de iniciativa do Presidente da República (CF, artigo 61, II, ‘a’ e ‘e’) e a primeira de cada um dos Poderes, conforme o caso.”

E, nas Informações prestadas pelo senhor Presidente da República nessa ADIn, explicitou o senhor Advogado-Geral da União (Informações AGU/WM-17/2002):

“O segundo comando encontra-se inserido no mesmo preceito do Texto Fundamental (v. o Art. 37, item X, in fine, em sua redação atual) e se liga ao processamento da revisão geral, também condicionada à edição de lei específica, a ocorrer “sempre na mesma data e sem distinção de índices”. Por esses motivos, quais sejam, a revisão reputa-se geral e compreende data e índice indistintos, a correspondente norma de disciplinamento necessariamente deverá abranger os servidores integralmente. A última expressão grifada imprime ao espírito a convicção de que a `revisão geral` possui só e só aceção ampla: é desenganado que alcança indistintamente os servidores dos Três Poderes.”

Igualmente o senhor Procurador-Geral da República externa idêntico entendimento, assim posicionando-se no Parecer nº 4109/CF, de 10.dez.200410:

“Cumpra consignar, inicialmente, que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o dispositivo do art. 37, X, da Carta Federal passou a prever, expressamente, a periodicidade anual da revisão da remuneração dos servidores. Dessa forma, a iniciativa constitucionalmente assegurada ao Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo atinente à revisão de estipêndio funcional (art. 61, § 1º, II, a) - que até então dependia apenas de sua vontade política - passou a ser vinculada, ou seja, exigida pela Constituição em intervalo não superior a 12 (doze) meses”.

...

“O texto constitucional faz menção à revisão geral anual, o que concede ao Presidente da República, titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, o período de 1 (um) ano para propor o reajuste por meio de Projeto de Lei.”

E, na mesma senda, o senhor Presidente da Câmara dos Deputados, em esclarecimentos prestados no Ofício GPO nº 1608/2004, de 02.dez.2004, referentes à ADIn nº 3.369/DF, deixou expresso o entendimento da Casa legislativa:

“Registre-se que desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, a revisão geral de remuneração já constava do art. 37, como direito dos servidores públicos, a ser concedido sempre na mesma data. Com a Emenda Cons-

titucional nº 19, de 1998, alterou-se o inciso X, para consignar expressamente que a revisão geral deve ser anual e sem distinção de índices.

“Atento à modificação implementada pela referida emenda no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o dever do Chefe do Poder Executivo de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, na qualidade de titular exclusivo da competência para a iniciativa do processo legislativo específico, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, da CF.”

(...)

Desse modo, não há ofensa à autonomia dos demais Poderes na iniciativa, pelo Executivo, da lei que visa a dar cumprimento à norma constitucional. O princípio da separação do Poderes, por sua própria natureza, embora essencial ao Estado de Direito, não pode ser havido como absoluto, sobretudo em face de outros princípios constitucionais, cuja ponderação leva a que, na esteira da orientação do STF, prevaleça a isonomia resultante da iniciativa única - do Chefe do Poder Executivo, que possui a direção superior da Administração estadual (CF, art. 84, II) - que assegure generalidade e paridade ao reajuste geral através do mesmo projeto de lei. A lei - há muito afirma Pimenta Bueno - deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania.

Isto ocorre de modo semelhante, por exemplo e dentre outros, no encaminhamento de projetos de lei que tenham por objeto o sistema de previdência dos servidores públicos estaduais. O regime próprio dos servidores estaduais ocupantes de cargos efetivos é único, e uno deve ser, via de consequência, o regramento legal, cuja iniciativa compete ao Governador do Estado.

(...)

4.Nessa linha de entendimento, e em atenção ao decidido pelo Excelso Pretório, editou o Governo Federal, em dezembro de 2001, a Lei nº 10.331, que Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e das fundações públicas federais. A Justificativa apresentada ao projeto (nº 5.299-A, de 2001), encaminhado pelo senhor Presidente da República ao Congresso, foi subscrita pelos senhores Ministros Martus Tavares, Pedro Sampaio Malan e Gilmar Ferreira Mendes.

Em meados de 2003, o senhor Presidente da República voltou a encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei - o qual deu origem à Lei nº 10.697, de 02.jul.2003 - dispondo sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais. A Justificava foi subscrita pelos senhores Ministros Guido Mantega e Antonio Palocci Filho.

Assim, por intermédio de Leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo federal, todos os agentes públicos da União, dentre os quais os membros

da magistratura federal, foram e são beneficiados pelos índices de revisão geral anual. E a inequívoca incidência irrestrita das disposições da Lei nº 10.331/2001 levou os senhores Ministros Presidentes dos Tribunais Superiores (STF, TSE, STJ, STM e TST), além do senhor Presidente do TJ/DF, a fazerem expressa referência a esse diploma no projeto que reestruturou as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União (Lei nº 10.475, de 27.jun.2002).

Gize-se não importar em restrição o fato de as citadas Leis referirem-se a servidores públicos, e não a agentes públicos. Nitidamente o enunciado dixit minus quam voluit, na medida em que o inciso X do art. 37, regulamentado pelos referidos Diplomas legais, ao fazer referência à remuneração e subsídio, abarca, como visto, a totalidade dos agentes públicos.  
(...)

Conclui-se, diante do exposto, que a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios fixada no inc. X do art. 37 da Constituição da República alcança, através de lei que assim disponha, os servidores públicos e agentes políticos dos três Poderes e MP, devendo o percentual de recomposição ser único e concedido em uma mesma data, competindo exclusivamente ao Governador do Estado o desencadeamento do processo legislativo. Os gastos decorrentes da revisão geral anual, embora caracterizem “despesa com pessoal”, não estão sujeitos aos limites percentuais fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, por decorrerem de imperativo constitucional, o mesmo não se verificando em relação aos aumentos ou reajustes concedidos por leis, de forma isolada, no âmbito de cada um dos Poderes e do Ministério Público.

O Ilustre parecerista fundamenta muito bem a posição defendida, com citações doutrinárias, jurisprudenciais que claramente delineiam suas conclusões. Portanto, para realização deste trabalho adota-se integralmente esse entendimento, pelas razões que o fundamentam.

## **8.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF nº. 3459-RS**

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Chefe do Poder Executivo Estadual, Germano Antônio Rigotto, legitimado para tal, ingressou com Ação direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que ganhou o nº. 3459-RS, nos termos e fundamentos constantes do Parecer da PGE - RS, examinado no tópico anterior. A ação direta foi intentada em 7.04.2005, questionando o alcance de dispositivo contido na Lei Estadual nº 12.222.

A tese sustentada é exatamente pela competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei que verse sobre Revisão Geral Anual e que, por isso, a referida lei continha vício formal.

A Suprema Corte colheu as informações que entendeu pertinente, submeteu os autos aos órgãos que têm a competência para manifestarem-se, e, diante disso, encontra-se em julgamento. Até a data de 15.07.2005, foram colhidos quatro votos favoráveis à concessão de liminar acolhendo a tese esposada na

Ação, reconhecendo a competência privativa ao Chefe do Poder Executivo Estadual, estando suspenso o julgamento pelo pedido de vista do quinto Ministro julgador.

De todo o exposto, não só quanto à competência para iniciativa de proposição legislativa, mas também da abrangência do instituto em exame, bem como do alcance dos beneficiários, ou seja, de tudo o que foi examinado, visto em relevo As modernas proposições hermenêuticas constitucionais, constata-se a sintonia que esses entendimentos guardam com outros dispositivos da Carta Política Pátria, preservando-se a sua unidade e coerência, numa concepção de sistema hierarquizada, em que os princípios sobrepujam as regras. Segue-se o exame, ainda que resumidos, de outros comandos constitucionais que influenciam positivamente no entendimento estruturado neste trabalho.

## 9 A SISTEMATICIDADE COM OUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

### 9.1 Não pode haver diferenças vencimentais entra poderes

Art. 37, XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Inequivocamente, ainda hoje é mera intenção do legislador constitucional.<sup>39</sup> Porém como diretriz, robustece a noção de que a revisão geral anual é única para os três poderes, além dos órgãos com autonomia orçamentária e administrativa. Apenas para exercício intelectual, supondo que houvesse o equilíbrio de vencimentos entre os servidores desses órgãos, uma revisão anual setorizada, por poder, acarretaria desequilíbrio imediato se um ou alguns desses poderes não tivesse disponibilidade orçamentária, financeira ou mesmo quisesse aplicar índice diferente dos outros. Portanto, a reposição do poder de compra deve ser para todos os servidores públicos<sup>40</sup>, nos mesmos índices, sob pena de ferir esse princípio que propõe paridade vencimental entre os poderes, balizando acertadamente por aquele poder que tem mais dificuldade de proporcionar uma política remuneratória mais atualizada que é o Executivo.

### 9.2 Irredutibilidade de Subsídios e Vencimentos

Art. 37, XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts.39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

<sup>39</sup> José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª Edição, Malheiros Editores, pág. 665. Texto: (...) O primeiro a dizer que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; em verdade, esse referencial nunca foi obedecido.

<sup>40</sup> Servidores Públicos contemplados com a revisão geral anual: item 5 deste trabalho.

Princípio já consagrado, antes alcançado a magistratura e aos membros do ministério público, agora estendido aos ocupantes de cargos e empregos públicos. Num primeiro plano, por óbvio, refere-se à expressão nominal do subsídio e do vencimento, ressalvado a aplicação do chamado “teto remuneratório”, o ajuste para a correção de acréscimos pecuniários que incidiam um sobre o outro – chamado efeito “cascata” –, etc. Também deve ser compreendida aqui a perda do poder aquisitivo do estipêndio. Como já se disse no item anterior – 7 – Periodicidade de concessão e isonomia de tratamento –, o princípio da irredutibilidade, por óbvio, não diz apenas com o seu valor nominal, mas com a preservação da sua capacidade de compra. Nesse sentido, o princípio encontra em perfeita conformidade com o instituto da Revisão Geral Anual, porquanto este visa exatamente a recomposição em termos substanciais das remunerações e subsídios.

### 9.3 Política Vencimental Conjunta

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – os requisitos para investidura;
- III – as peculiaridades do cargo.

Lamentavelmente está-se diante de mais um dispositivo constitucional sem o devido cumprimento. Sobre essa perspectiva, no Brasil, verifica-se a absoluta obediência ao princípio da separação dos poderes, cujo sistema de *check and balances*, é seguido somente sob o aspecto formal, não há, definitivamente, a decantada harmonia. Notadamente está-se diante de um verdadeiro “tabu”, pois como é de todos conhecidos, existem verdadeiros abismos quantitativos entre os estipêndios pagos por um e outro Poder. Também não é ignorado que o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas, em razão de sua autonomia orçamentária e administrativa, quase que ilimitada, pagam os melhores vencimentos e subsídios que o Poder Executivo.

Certamente, por isso, não se tem notícia da existência de algum conselho de política de administração e remuneração de pessoal, para fixação dos padrões de vencimento conforme prevê o texto constitucional.

Apesar disso, nota-se mais uma vez, o intento do legislador constitucional em homogeneizar a política de pagamentos de pessoal, entre os diversos órgãos, de forma que, por componente federado, deseje alcançado tal desiderato.

Esses dispositivos guardam consonância sistêmica com o princípio da preservação e recuperação do poder aquisitivo da remuneração e dos subsídios de

todos servidores públicos, uniformemente, haja vista o alcance pretendido para a Revisão Geral Anual.

#### 9.4 Relação entre a Maior e a Menor Remuneração dos Servidores Públicos

Art. 39...

...

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecidos, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

Esse é outro dispositivo que não encontra um único movimento no sentido de promovê-lo. Mas a vontade do legislador constitucional é clara no sentido de balizar os mínimos e máximos em termos de remuneração dos servidores públicos de toda uma unidade federada. Notadamente revela a preocupação com a justiça e o equilíbrio na retribuição pecuniária com a força de trabalho, cuja discrepância graça neste País. Nesse sentido, encontra simetria com o princípio da preservação do poder aquisitivo a todos os servidores públicos, impedindo que uma ou outra categoria, com maior poder político, consiga avançar demasiadamente em relação aos demais, ou que fique prejudicado, sem a devida reposição inflacionária.

#### 9.5 Publicidade Anual dos Valores do Subsídio e da Remuneração

Art. 39...

...

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Outro dispositivo não cumprido, ao menos em sua integralidade, mas em perfeita sintonia com a finalidade da Revisão Geral Anual. Com a publicidade vem a transparência necessária no trato da coisa pública. Assim, torna-se conhecido por todos os abusos e a injustiças nas políticas remuneratórias praticadas.

Como se vê, o legislador constitucional criou um elenco de dispositivos para o justo tratamento da política remuneratória e de subsídios. Todos esses dispositivos visam o tratamento equilibrado nesta área tão sensível da administração pública deste País, com tantos abusos cometidos. A Revisão Geral Anual é um componente importante para a instituição de uma estrutura de pagamento de servidores públicos de forma responsável e transparente.

Esses dispositivos bem entendidos revelam claramente a unidade no intento do legislador constitucional, que lamentavelmente muitos ainda não conseguiram entender, não querem ou não lhes convém esse entendimento.

De outra parte, não se pode esquecer que o instituto da Revisão Geral Anual encontra no ordenamento infraconstitucional tratamento diferenciado quando se trata de limites do gasto público. Por derradeiro é que se examinará a seguir.

## 10 IMPLICAÇÃO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LCF Nº 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa balizas ao administrador público para o controle das finanças públicas, estabelece o seguinte mecanismo para fins de Revisão Geral Anual, *verbis*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos no art 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo Único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) são vedados ao poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido em excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;** (Grifou-se).

(...)

Portanto, há ressalva expressa no Texto Legal, autorizando a supressão de despesas realizadas com Revisão Geral Anual, para fins de cômputo dos limites por ela instituído.

Ao contrário *sensu* teria-se que, outras formas de aumento de despesas de pessoal, tais como: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação está vedado a partir do momento que ocorrer o excesso previsto no parágrafo único transcrito.

O Tribunal de Contas do Estado sob esse aspecto tem interpretação diferenciada.<sup>41</sup> No Parecer Coletivo nº 3 de 2002, daquela Corte, foi fixado o entendi-

<sup>41</sup> Tribunal de Contas do Estado do RS - Parecer Coletivo nº 3 de 2002. Texto: A primeira questão a ser abordada diz respeito à maneira como deve ser considerada a "revisão geral anual", prevista no inc. X do art. 37 da Constituição Federal, em relação aos ditames da LC nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não parece haver dúvida, (a) seja diante do exposto teor da LRF (art. 22, parágrafo único, I, in fine), (b) seja diante do fato de que a interpretação sistemática da lei (ainda que tal dispositivo antes mencionado inexistisse), para dar-lhe compreensão conforme a Constituição, necessariamente haveria de respeitar o direito assegurado pela mesma Constituição, (c) seja porque o Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2061-7 (e depois em várias outras, das quais se destaca a de nº 2481-7, referente ao Estado do Rio Grande do Sul), considerou em mora os demandados, quanto ao encaminhamento do projeto de lei que versa sobre a referida "revisão geral anual", mesmo após a vigência da LRF ou, enfim, (d) seja porque a orientação desta Corte, fixada quando da aprovação dos Pareceres nº 70/2000, deste Auditor, e nº 5/2001, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro ROSANE HEINECK SCHMITT (aprovados pelo Tribunal Pleno em 06-12-2000 e em 07-03-2001, respectivamente), já é sólida no sentido de que as limitações impostas pela LRF atingem tão-somente "atos concretos de disposição dos administradores, e não meros atos de gestão", sendo que nestes últimos é que estaria caracterizada a hipótese da "revisão geral anual", visto que se trata de direito dos servidores públicos e membros de Poder (ato vinculado) e não de concessão ao arbítrio da Administração, que a "revisão geral anual" de que trata o inc. X do art. 37 da Constituição Federal não colide com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal voltadas para o equilíbrio das contas públicas, onde o controle das despesas com pessoal afigura-se como um dos seus elementos, não se podendo cogitar de qualquer sanção ou medida a ser adotada como consequência da observância da regra constitucional pela Administração. Já quanto ao segundo aspecto da situação posta com o relatório apresentado, atinente ao modo como deve ser considerado o valor concernente à "revisão geral anual", em relação às "despesas com pessoal", há divergência entre a orientação proposta pela Assessoria Especial da Presidência do Tribunal de Justiça e a posição da Consultoria Técnica. Considera a signatária do parecer de fls. 06/16, a Senhora Juíza de Direito, Assessora da Presidência, DENISE OLIVEIRA CEZAR, que

mento de que os gastos decorrentes da Revisão Geral Anual de que trata o inc. X do art. 37 da Constituição Federal integram o conceito de “despesas de pessoal”, como fixado no art. 18 da LC nº 101/200, porém, admite que não se pode cogitar de qualquer sanção ou medida a ser adotada como consequência da observância da regra constitucional pela Administração Pública.

Portanto, a definição em projeto de lei que verse sobre a revisão ou fixação dos estímulos dos servidores públicos passa a ter tratamento diferenciado no tocante as definições da Lei de responsabilidade fiscal. Em princípio, ainda que o ente estatal federado ou determinado Poder tenha atingido o limite fixado na referida lei, há possibilidade de se conceder a Revisão Geral Anual. Por outro lado, meras fixações, realinhamentos, etc., podem prosperar pelo contingenciamento imposto a despesas desta natureza.

## 11 CONCLUSÃO

Isso posto, é possível se extrair conclusões, em síntese, acerca do que foi examinado. Destacando-se pontualmente teria-se:

---

“não se deve incluir no relatório de gestão fiscal as despesas decorrentes do cumprimento do comando constitucional inserto no inciso X do art. 37, ou seja, as decorrentes da reposição geral”, linha que orientou o Relatório de Gestão Fiscal, ora em foco. Já a Informação nº 075/2002, da Consultoria Técnica deste Tribunal, afasta a mencionada exclusão (fls. 84), afirmando que tal valor deve integrar as “despesas com pessoal”. De fato, embora os gastos decorrentes da “revisão geral anual” não gerem quaisquer sanções, restrições ou limitações, para os responsáveis, ainda que ultrapassados os limites impostos pela LRF (pela singela razão de que se trata de cumprimento de uma imposição constitucional), mesmo assim os montantes despendidos a este título não se desnaturam como “despesas com pessoal”. Na linha que já foi firmada por ocasião do Parecer Coletivo nº 2/2002 (aprovado pelo Tribunal Pleno em sessão de 08-05-2002), assumido o caráter eminentemente financeiro que dirige a LRF toda saída efetiva de recursos destinada a pessoal, ativo ou inativo, de tipo remuneratório, conforme preceitua o art. 18 da lei, em plena consonância com o disposto no art. 169 da Constituição Federal. E, indubitavelmente, os gastos consequentes à concessão da “revisão geral anual” importam (a) gasto efetivo (isto é, financeiro) (b) realizado com pessoal, (c) a título de remuneração. Logo, estes gastos devem ser computados como “despesa com pessoal”. Acolhe-se, assim, a idéia, cara a NEIL MacCORMICK (apud MANUEL ATIENZA, em *As Razões do Direito*, São Paulo: Landy, 2000, p. 188), de que uma decisão sobre matéria jurídica deve satisfazer, entre outros, ao requisito da coerência normativa: “um mecanismo de justificação, porque pressupõe a idéia de que o Direito é uma empresa racional; porque está de acordo com a noção de universalidade - como componente da racionalidade na vida prática - ao permitir considerar as normas não isoladamente, mas como conjuntos dotados de sentido; porque promove a certeza do Direito, já que as pessoas não podem conhecer com detalhe o ordenamento jurídico -, porém podem conhecer seus princípios básicos; e porque uma ordem jurídica que fosse simplesmente não-contraditória não permitiria orientar a conduta das pessoas”. Ora, admitido que a “revisão geral anual” corresponde à reposição decorrente do fenômeno inflacionário, se os gastos dela decorrentes não forem computados nas “despesas com pessoal”, cedo os percentuais fixados na LRF como limites a estas despesas seriam objeto de flagrante distorção. Isto porque, lato sensu, a mesma inflação afeta a “Receita Corrente Líquida”, que ficaria assim nominalmente acrescida, ano após ano, sem o mesmo reflexo nas “despesas com pessoal”. Em um curto espaço de tempo, estes gastos estariam artificialmente reduzidos a percentuais insignificantes, oportunizando a pretensão à concessão de reajustes (além da “revisão geral anual”) que ainda produzissem “despesas com pessoal” aquém dos limites legais (inclusive dos limites globais do art. 19 da LC nº 101/2000). Nesta medida, a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal estaria inevitavelmente comprometida, pois não haveria nem “controle das despesas com pessoal” e, tampouco, busca do “equilíbrio das contas públicas”. As estruturas normativas, como já foi dito, devem ser coerentes, razão pela qual impõe-se reconhecer que os gastos decorrentes da “revisão geral anual” de que trata o inc. X do art. 37 da Constituição Federal integram o conceito de “despesas de pessoal”, como fixado no art. 18 da LC nº 101/2000.

a) A interpretação jurídica, em especial do Texto constitucional, não pode prescindir de uma abordagem sistemática, portanto que haja coerência entre as disposições a serem trabalhadas, preservando a sua unidade e ao mesmo tempo a abertura necessária para receber a influência viva da realidade, onde se estabeleça a hierarquia necessária entre princípios e regras, e, no conflito, seja ponderada a proporcionalidade de forma a minimizar o prejuízo a norma ou princípio a ser mitigada;

b) Que a revisão preconizada no texto constitucional é efetivamente um mecanismo de correção do poder aquisitivo das remunerações e subsídios em face dos corrosivos efeitos da inflação que ronda permanentemente a economia Nacional;

c) Que os beneficiários da Revisão Geral Anual são todos os servidores públicos, exceto aqueles contratados por tempo determinado, e os militares;

d) Que a lei que determinar a Revisão deve tratar exclusivamente desta matéria;

e) Que com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 ao artigo 37, inciso X, ficou evidenciado o caráter anual da Revisão;

f) Que apesar do entendimento contrário da doutrina majoritária e do TCE – RS, a competência privativa para iniciativa legislativa é do Chefe do Poder Executivo, como ficou cabalmente demonstrado, amparado por decisões sistemáticas do Supremo Tribunal Federal – STF;

d) Que essas conclusões até aqui obtidas encontra sistematicidade com outros dispositivos constitucionais, preservando a desejada coerência e unidade do Ordenamento Superior; e, por fim:

e) Que a Lei de Responsabilidade Fiscal dá tratamento diferenciado aos efeitos da Revisão Geral Anual nas despesas com pessoal. Assegura de certa forma a possibilidade de se extrapolar os limites, sem que haja sanções ao administrador, diferentemente de outras formas de elevação das remunerações e dos subsídios.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert, *“Teoria da Argumentação Jurídica”*, Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva e revisão Cláudia Toledo, 2ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2005.

ÁVILA, Humberto, *“Teoria dos Princípios”*, 4ª edição, 2ª tiragem, Malheiros Editores.

BONAVIDES, Paulo, *“Curso de Direito Constitucional”*, 15ª Edição, Malheiros Editores.

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira, *“Constituição Federal Interpretada pelo STF”*, 5ª edição, Editora Juarez de Oliveira.

- FREITAS, Juarez, *“A Interpretação Sistemática do Direito”*, 4ª edição, revista e ampliada.
- FREITAS, Juarez, *“O interprete e o poder de dar vida à Constituição: Preceitos de exegese Constitucional”*, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*.
- GADAMER, Hans-Georg, *“Verdad y método”*. Tradução de Ana Agud Aparicio e Rafael Agapito. 3ª ed., Salamanca: Singueme, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles, *“Direito Administrativo Brasileiro”*, 29ª edição, Malheiros Editores.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *“Curso de Direito Administrativo”*, 17ª edição, Malheiros Editores.
- MORAES, Alexandre de, *“Direito Constitucional”*, Nona Edição, Editora Atlas S.A.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *“Curso de Direito Administrativo”*, 13ª edição, Editora Forense.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro, *“Curso de Direito do Trabalho”*, 10ª Edição, Saraiva.
- MARTINS, Sérgio Pinto, *Comentário à CLT*, 7ª Edição, Editora Atlas.
- MEDAUAR, Odete, *Direito Administrativo Moderno*, 8ª Edição, Editora Revista dos Tribunais.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, *“Direito Administrativo”* 14ª Edição, Editora Atlas S.A.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, *Parecer sobre “Reforma Administrativa”*, in *“Caderno Especial da APESP – Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo”*, edição de julho de 1998.
- SILVA, José Afonso, in *“Curso de Direito Constitucional Positivo”*, 16ª ed., Malheiros.