

P A R E C E R

Nº 1401/2024¹

- EL – Eleição, PG – Processo Legislativo. Revisão geral anual deve ser concedida a todos os servidores. O art. 73, VIII, da Lei Eleitoral, mesmo dentro dos 180 dias, não impede a revisão geral anual que reponha apenas a perda inflacionária daquele ano. Veto. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente Câmara solicita parecer sobre Projeto de Lei, de iniciativa do Prefeito, que "autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a conceder reposição salarial nos vencimentos e proventos dos servidores públicos municipais".

A consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, há que se registrar que as leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico, diante do que, sendo a intenção perenizar a política pública, cumpre ao parlamento aprimorar a redação para conferir caráter imperativo ao comando e não meramente autorizativo, de forma a alterar a expressão "Fica o Poder Executivo autorizado a implementar o Programa" para "Cumpre ao Poder Executivo". Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa.

Existem duas principais formas de alteração da remuneração dos

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

servidores municipais (art. 37, X da CRFB): a revisão geral anual, feita por lei específica de iniciativa do Prefeito, para a reposição das perdas inflacionárias, e que abrange todos os servidores do Município e não importe aumento real, mas mero reajuste de seu valor nominal; e o aumento propriamente dito, que pode ser concedido setorialmente a determinadas carreiras e importa aumento do padrão remuneratório. Sobre o assunto, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

"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 decréscimo do poder aquisitivo". (in: Direito Administrativo Brasileiro. 27^a ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2002, p. 452)

O aumento impróprio, destinado à recomposição das perdas inflacionárias, também é denominado "reajuste", sendo esta terminologia adotada pelo STF:

"Se de um lado é possível ao Estado conceder aumentos setorizados, de outro conflita com a Carta a outorga de reajuste que não alcance todo o quadro funcional. Sendo o Direito uma ciência, os institutos, expressões e vocábulos possuem sentido próprio, descabendo confundi-los. O aumento atrai, necessariamente, um plus, enquanto o reajuste visa tão-somente à reposição do poder aquisitivo". (RE nº 192.277-0. Rel.: Min. Marco Aurélio. In: DJ, 17-04-98)

O Prefeito não está obrigado a conceder o reajuste geral anual, mas se o fizer deve estendê-lo a todos os servidores ou fundamentar a não concessão. Nesse sentido:

"Direito constitucional e administrativo. Recurso

extraordinário. Repercussão geral. Inexistência de lei para revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos. Ausência de direito a indenização. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos. 2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão". (STF. RE 565089, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020)

A Lei Federal 9504/2007, em seu art. 73, VIII, impõe restrições à revisão de vencimentos no Poder Público nos últimos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular do respectivo Poder e nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, respectivamente. Confira-se:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da

remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos."

Sobre o tema, confira-se o magistério de Edson de Resende Castro:

"A Administração deve, pelo menos uma vez por ano, promover a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices" (art. 37, X, da CF/88, com redação da EC n. 19/98). Essa revisão pode contemplar ganho real aos servidores, o que equivale dizer que o índice aplicado sobre os vencimentos dos servidores pode ser superior ao da perda do poder aquisitivo - que coincide com a inflação apurada no período - da moeda no período. Na circunscrição do pleito, ou seja, na esfera de governo cujos cargos estiverem em disputa, o índice a ser aplicado como revisão geral de remuneração dos servidores públicos não poderá exceder ao que corresponder à mera perda do seu poder aquisitivo, ou seja, à inflação ao longo do ano da eleição, se a administração optar por conceder o benefício - revisão geral da remuneração - dentro dos 180 dias anteriores à eleição. Percebe-se, por conseguinte, que a lei institui, para este ato de "revisão geral", um período de suspeição, ou de desconfiança, bem maior do que nas demais hipóteses do art. 73. Equivale dizer que o art. 73, VIII, parte do pressuposto de que o aumento real concedido pela administração, se dentro daqueles 180 dias, traz consigo desvio de finalidade, pois teria como motivação intrínseca a captação dos votos dos servidores - e dos seus familiares - e não a real necessidade de melhor valorizar os servidores. Então, se a revisão geral ocorrer naquele período só será possível aplicar o índice que reflete a inflação de 1º de janeiro até a data da concessão da revisão, porque este é o teto da recomposição. Como dito, a vedação de aumento real só se impõe se a revisão geral de remuneração ocorrer dentro do período estabelecido no art. 7º da Lei Eleitoral (ao qual o art. 73, VIII, faz remissão), ou seja, dentro dos 180 dias anteriores à eleição, prolongando-se até a posse dos eleitos. Uma

revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais, por exemplo, concedida em maio do ano da respectiva eleição, já dentro portanto dos 180 dias anteriores ao dia do pleito, não pode conter ganho real, mas tão somente a perda inflacionária daquele ano. Ao contrário, a fixação do índice de revisão fica livre se for ela feita em data anterior àquele período. Pedro Roberto Decomain tem posição mais liberal, que não nos parece possível, entendendo que "não apenas os reajustamentos meramente inflacionários para cobrir as perdas havidas durante o próprio ano da eleição, mas também aquelas havidas em anos anteriores, são autorizados". No que concerne ao período de incidência da norma, período que chamamos de desconfiança, diz Pedro Roberto que "a referência ao art. 7º está equivocada, eis que ao menos em seu caput não existe previsão de qualquer prazo. A referência deve ser lida [continua o notável autor] como realizada ao art. 8º da lei, que prevê o prazo para a realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos". Parece haver equívoco nesta interpretação, já que a referência que o art. 73, VIII, faz ao art. 7º, da mesma Lei das Eleições, vai encontrar, no seu § 1º, o prazo de cautela a ser guardado, exatamente os 180 dias. o TSE, nas resoluções que estabelecem o calendário eleitoral para cada eleição, desde a Resolução n. 20.106/98 (art. 31), se reporta aos 180 dias mencionados no § 1º do art. 7º. As Resoluções n. 20.890/2001, 22.124/2005, 22.579/2007, 23.089/2009, 23.341/2011, 23.404/2014 e 23.457/2015 que estabeleceram o calendário eleitoral para as respectivas eleições, seguiram a mesma orientação" (In: CASTRO, Edson de Resende. Curso de Direito Eleitoral. 9 ed. rev. e atual. Belo Horizonte. Del Rey. 2018, p. 415-416)

Como a modificação das vantagens dos servidores públicos só se faz por meio de lei, no sentido formal, conforme previsto na Constituição Federal, tem-se que a conduta vedada alcança até mesmo o encaminhamento do projeto de lei, sua apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo e sua sanção pelo Chefe do Executivo, ou sua promulgação pelo Chefe do Legislativo (no caso de ser o projeto vetado e o veto derrubado). Essa conduta é sancionada com a multa prevista no § 4º e com a cassação do registro/diploma do § 5º da Lei Eleitoral (alterado pela

Lei 12.034/2009). E, havendo gravidade lesiva, caracterizado o abuso do poder político, o agente fica inelegível para aquelas eleições e para as que se verificarem nos oito anos seguintes (art. 1º, I, d, da LC 64/90, alterada pela LC 135/2010), daí que seu registro/diploma deve, de qualquer forma, ser cassado. Nesse sentido:

"Consulta. Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Possibilidade de revisão de remuneração em período eleitoral. Art. 73, inciso VIII, da Lei n. 9.504/97. Para as eleições de 2002, que se darão no âmbito estadual e federal, o agente público municipal encontra-se fora da vedação contida no inciso citado, sendo-lhe possível proceder à revisão da remuneração de seus servidores. Consulta respondida. Sessão de 10/6/2002." (TRE-MG, Consulta n. 195/2002)

"O ato de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a que se refere o art. 73, inciso VIII, da Lei n. 9.504/97, tem natureza legislativa, em face da exigência contida no texto constitucional. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei n. 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Resolução/TSE n. 20.890, de 9/10/2001." (TSE, Resolução n. 21.296, de 12/11/2002, Rel. Min. Fernando Neves, Consulta 782, DF)

"O Presidente da Câmara Municipal, ora recorrente, concedeu reajuste de 20% aos servidores públicos do Município de Teófilo Otoni, por meio da promulgação da Lei n. 4.803, de 17/8/2000. A norma insculpida no art. 73, inciso VIII, da Lei n. 9.504, de 1997, é clara ao proibir a revisão de remuneração dos servidores, ressalvada a hipótese de recomposição do poder aquisitivo. ... Desta forma, induvidosa é a violação à Lei n. 9.504, de 1997, porquanto o reajuste de 20% não teve por objetivo recompor o poder aquisitivo dos servidores ao longo do ano da eleição..." (TRE-MG, Rec. n. 3.895/2000, Teófilo Otoni, Rel. Juíza Sônia Diniz Viana, Ac. n. 1153/2002)

De acordo com a Resolução TSE 23.738, de 27/02/2024, que estabelece o Calendário Eleitoral (Eleições 2024) o prazo começa em 9 de abril para o reajuste de vencimentos (Cf. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-738-de-27-de-fevereiro-de-2024>). Confira-se:

"9 de abril - terça-feira (180 dias antes do 1º turno)

1. Último dia para o órgão de direção nacional do partido político ou da federação, que pretenda participar das eleições de 2024, fazer publicar, no Diário Oficial da União, na hipótese de omissão do estatuto, as normas para escolha e substituição de candidatas e candidatos e para a formação de coligações (Lei nº 9.504/1997, art. 7º, § 1º e Res.-TSE nº 23.609 art. 3º, § 3º).

2. Data a partir da qual, até a posse das pessoas eleitas, é vedado às(aos) agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras públicas e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII).

Em suma: como se trata de revisão geral da remuneração (se de fato não exceder a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição), não de aumento real, não existem óbices que impeçam a submissão do PL à votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aaprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 16 de maio de 2024.