

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo nº: **747843**

Natureza: Consulta

Procedência: Câmara Municipal de Bueno Brandão

Consulente: Tarcísia Aparecida Nunes, Presidente da Câmara Municipal

Processos apensos: Consultas n. 837049, da Câmara Municipal de Resplendor; e 832403, da Câmara Municipal de Antônio Carlos

Relator: Conselheiro em Exercício Hamilton Coelho

Sessão: 18/07/12

Decisão unânime

EMENTA: CONSULTA – SUBSÍDIOS E VENCIMENTOS (AGENTES POLÍTICOS E GESTORES PÚBLICOS) – REVISÃO GERAL ANUAL – a) NATUREZA JURÍDICA – NOÇÃO – FINALIDADE – PREVISÃO – DIREITO SUBJETIVO – INICIATIVA DE LEI – b) PERÍODO INFLACIONÁRIO – PERIODICIDADE – POSSIBILIDADE DE SE ESTENDER A EXERCÍCIOS PASSADOS – c) PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DE PROJETO REJEITADO – REQUISITO PARA APRESENTAÇÃO DE NOVO PROJETO (ART. 67 DA CR/88) – d) ATUALIZAÇÃO EM ANO ELEITORAL – POSSIBILIDADE – ART. 37, X, DA CR/88 – ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 22 DA LRF – LEI ELEITORAL N. 9504/97 – PRECEDENTE (CONSULTA N. 751530) – e) DATA DE CONCESSÃO – f) ÍNDICE OFICIAL ÚNICO – PRINCÍPIO DA ISONOMIA – RECOMENDAÇÃO.

a) A iniciativa de lei que trate da revisão geral anual é da competência de cada chefe de Poder ou Órgão Constitucional, observada a iniciativa privativa estabelecida na Constituição da República, situando-se na esfera de poder da mesma autoridade competente para iniciar o processo legislativo referente à fixação da remuneração dos respectivos agentes públicos.

b) O período inflacionário a ser considerado na concessão da revisão pode abranger exercícios passados na hipótese de o ente federado não observar a periodicidade anual mínima prevista para o instituto. Nesse caso, a revisão deve ser concedida com base no período de inflação equivalente ao intervalo de tempo em que os agentes públicos permaneceram sem a atualização da sua remuneração.

c) Na atualização remuneratória, é possível considerar período inflacionário que já serviu de base para proposta de revisão, mas cujo projeto de lei foi rejeitado, nos termos do artigo 67 da Constituição da República.

d) É possível proceder à revisão geral anual dos subsídios e vencimentos dos agentes estatais ao longo do ano eleitoral, mesmo nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato dos respectivos titulares de Poder, nos termos dos dispositivos constitucionais e legais elencados na fundamentação deste parecer.

e) A data de concessão da revisão geral anual utilizada para recomposição dos subsídios e/ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional deverá ser a mesma, servindo de marco para o cálculo

do percentual a ser aplicado na revisão anual seguinte, na hipótese de os agentes públicos destinatários da norma não possuírem data-base já fixada.

f) O índice oficial adotado para recomposição salarial em razão das perdas inflacionárias deverá ser único e incidir, isonomicamente, sobre os subsídios e/ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional, recomendando-se que o primeiro índice utilizado por qualquer das unidades orgânicas sirva como parâmetro para as revisões a serem realizadas pelas demais.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS (Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 18/07/12

Procurador Presente à Sessão: Marcílio Barenco

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pela Sra. Tarcísia Aparecida Nunes, Presidente da Câmara Municipal de Bueno Brandão à época, por meio da qual solicita parecer desta Corte de Contas acerca dos seguintes questionamentos:

“1) Existe a possibilidade de conceder revisão geral aos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de forma retroativa, ou seja, de uma só vez com relação aos anos de 2005, 2006 e 2007?

2) Em havendo projeto de lei rejeitado que concedia revisão geral no ano de 2006, a resposta da questão anterior pode ser alterada, há algum impedimento para concessão neste caso?

3) No caso de ser possível a concessão de revisão geral de forma retroativa, poderá ser aplicado o mesmo índice concedido aos servidores públicos municipais, com base na perda inflacionária, pelo índice do INPC?

4) Em ano eleitoral e último ano de mandato, qual o prazo limite para concessão de revisão geral face a Lei Eleitoral, Calendário Eleitoral e Lei de Responsabilidade Fiscal?” [destaque no original]

O Auditor Edson Arger emitiu parecer circunstanciado às fls. 09/18.

Em 17/8/10, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada, então relator do processo, determinou o apensamento da Consulta n.º 832.403, formulada pelo Sr. Marcelo Ribeiro da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Antônio Carlos, assim como da Consulta n.º 837.049, formulada pelo Sr. Adaias Rocha Pires, Presidente da Câmara Municipal de Resplendor, aos presentes autos (fl. 23), sob o fundamento de que as indagações suscitadas versavam sobre o mesmo tema central, qual seja, o instituto da revisão geral anual.

Em 23/5/12, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (fl.27).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos artigos n.ºs 210 e 212 do Regimento Interno, considerando que os consulentes são legitimados para formular consulta, que o objeto refere-se a matéria afeta à competência desta Corte, bem como que as indagações não versam sobre caso concreto, conheço das consultas.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também vota de acordo com o Conselheiro Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

2. Mérito

A revisão geral anual já foi objeto de inúmeros pareceres por parte deste Tribunal de Contas. Não obstante, verifiquei, em pesquisa realizada, alguns aspectos controvertidos acerca da matéria, a demandar um estudo mais aprofundado, com vistas a solidificar a orientação desta Corte de Contas sobre o assunto.

Nesse contexto, pretendo aqui, sem desbordar das indagações apresentadas, suscitar reflexão em torno do instituto, tendo em vista a relevância do tema para os agentes públicos e para os próprios entes federados.

a) Natureza jurídica e finalidade da revisão geral anual

A revisão geral anual está prevista na parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, por meio da qual foi promovida a denominada reforma administrativa.

Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ e Dinorá Adelaide Musetti Grotti,² o objetivo da revisão geral anual é atualizar as remunerações de modo “a

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 510.

² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Retribuição dos servidores: análise dos incs. X a XV do art. 37 CF, com as modificações introduzidas pela emenda constitucional da reforma administrativa**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 24, págs. 51-61. Revista dos Tribunais, 1998 (apud JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 104).

acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda”, ressaltando que, se assim não fosse, inexistiria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data³.

A natureza jurídica e a finalidade do instituto já foram discutidas por este Tribunal de Contas na Consulta n.º 734.297, apreciada na sessão plenária de 18/7/07, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa que, diferenciando revisão de reajuste, assim pontuou em seu parecer:

“Revisão significa recomposição de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. A revisão tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda. Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa a corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.”

Sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles⁴ observa que a revisão geral anual assegura a irredutibilidade real dos subsídios e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Outro aspecto da atualização da remuneração salientado pela doutrina é sua condição de direito subjetivo dos agentes públicos, consagrado constitucionalmente, como se verifica no pensamento de Diogenes Gasparini⁵ e de Maria Sylvia Zanella de Pietro⁶.

Nesse contexto, como é cediço que a cada direito corresponde um dever, da garantia constitucional estabelecida no inciso X do artigo 37 da Constituição da República erige-se para o Estado a obrigação de rever, anualmente, a remuneração dos agentes públicos⁷.

Acerca do assunto, o constitucionalista Alexandre de Moraes⁸ assevera que a nova redação do dispositivo, dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, reforçou a noção de periodicidade da revisão geral, o que se mostra condizente com o objetivo do instituto de combater, de modo permanente, os efeitos degradantes da inflação.

Denota-se, dessa sucinta digressão sobre o tema, que a finalidade precípua da revisão geral anual é recompor o valor da remuneração dos agentes públicos em face da perda do poder aquisitivo da moeda, garantindo-se, dessa forma, a irredutibilidade real dos vencimentos e subsídios.

Demais disso, a revisão, da maneira como o legislador a consignou na Constituição da República, consiste em direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos,

³ No mesmo sentido, Mauricio Antonio Ribeiro Lopes e Cármen Lúcia Antunes Rocha:

LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 122.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 323.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 476.

⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 193.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 510.

⁷ É o que ressaltam Jessé Torres Pereira Júnior e Mauricio Antonio Ribeiro Lopes:

JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 103.

LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 122.

⁸ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 887.

restando ao Poder Público a obrigação de concedê-la anualmente, de forma geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

b) Competência para a iniciativa de lei sobre revisão geral anual

A jurisprudência pátria diverge sobre a autoridade competente para iniciar o devido processo legislativo com o fim de atualizar a remuneração do funcionalismo público.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, órgão incumbido precipuamente da guarda da Constituição, constata-se posicionamentos divergentes por parte de seus membros. Como exemplo, o Ministro Gilmar Mendes, em voto proferido como relator da ADI 3538/RS, ainda pendente de julgamento, na sessão plenária de 18/6/07, defendeu a competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que concede revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, com base nos artigos 37, X e 61, § 1º, II, “a”, ambos da Constituição da República.⁹

No mesmo sentido e na mesma sessão plenária, o então Ministro Sepúlveda Pertence, relator da ADI 3543/RS – também pendente de julgamento em razão de pedido de vista da Ministra Cármen Lúcia – entendeu violada, no caso, a competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que concede revisão geral anual da remuneração dos servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.¹⁰

De forma dissonante, registra-se o entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, prolatado no julgamento da ADI 3599/DF, em 21/5/07, sustentando que a competência para iniciar o processo legislativo sobre revisão geral anual cabe ao respectivo chefe de Poder, observando-se a iniciativa privativa em cada caso.

Por ser pertinente e esclarecedor, transcrevo trecho do referido voto:

“Quanto à iniciativa das leis que tratam de remuneração, entendo que o Ministro-Relator também foi feliz. Mesmo no inciso X do artigo 37, ao falar de revisão geral anual a Constituição teve o cuidado de prever, “... observada a iniciativa privativa em cada caso,...” Ora, significa, “... observada a iniciativa privativa em cada caso...”, que o Poder executivo cuida dessa iniciativa de lei, em se tratando de revisão remuneratória no âmbito da Administração direta e indireta sob a autoridade máxima do Presidente da República – estou falando no plano federal –, e, no âmbito dos demais Poderes, a iniciativa é de cada um deles. É do Poder Judiciário quando se tratar de revisar a remuneração dos cargos próprios do Poder Judiciário, e no âmbito do Congresso Nacional, há uma bipartição: a iniciativa tanto é da Câmara dos Deputados quanto é do Senado Federal. Tudo a Constituição deixa, para mim, explicitado, com todas as letras, em alto e bom som.”¹¹

A divergência na interpretação do dispositivo constitucional verificada no próprio STF também se fez presente no âmbito deste Tribunal de Contas, como se verifica do exame de pareceres emitidos em Consultas que enfrentaram, ainda que de forma incidental, o tema sob crivo.

⁹ Informativo STF nº 472, jun./2007, disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 02/07/2012. O julgamento foi interrompido em face de pedido de vista da Ministra Cármen Lúcia, que até a finalização deste parecer não havia retornado com os autos a julgamento.

¹⁰ Idem.

¹¹ STF, Plenário, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.599-1, Distrito Federal, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 21/05/2007, DJ 14/09/2007.

A tese da competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que concede revisão geral anual da remuneração dos agentes públicos prevaleceu, por exemplo, na Consulta n.º 645.198, sessão plenária de 28/11/01, e na Consulta n.º 681.414, sessão plenária de 22/10/03, ambas da relatoria do Conselheiro Moura e Castro.

Para ilustrar o posicionamento adotado nas referidas decisões, segue trecho do parecer emitido na última Consulta citada:

“Essa dúvida foi respondida no tópico anterior quando tivemos oportunidade de transcrever parte da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.504, de Minas Gerais, onde ficou assentado que é da atribuição privativa do chefe do Executivo federal, estadual ou municipal desencadear a proposição legislativa da discutida revisão geral anual.

De modo que, ao insculpir, no art. 37, X, da Lei Magna, o comando ‘observada a iniciativa privativa em cada caso’, o nosso legislador legitimou o Presidente da República, o Governador de Estado e o Prefeito Municipal como titulares exclusivos da iniciativa da específica lei prevista no referido dispositivo constitucional.”

Incidentalmente, visto que o tema da revisão geral anual não representava o objeto principal da Consulta n.º 786.092 (Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, sessão de 16/9/09), o mesmo entendimento foi assentado por este Tribunal Pleno.

Sem embargo, esta Corte de Contas, em resposta à Consulta n.º 811.256 (Relatora Conselheira Adriene Andrade, sessão de 10/3/10), consignou que “a revisão geral anual deve respeitar a iniciativa privativa de legislar para cada caso”. Esse entendimento foi adotado também nos pareceres exarados nas Consultas n.º 772.606 (Relator Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, sessão de 30/11/11) e n.º 858.052 (Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão de 16/11/11), restando assinalado nesta última que:

“A revisão de remuneração ou subsídio não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão Constitucional (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas).” [destaquei]

Tecidas essas considerações, ressaltando que o Pretório Excelso ainda não conferiu interpretação definitiva acerca da competência para iniciar o processo legislativo acerca da revisão geral anual, proponho a consolidação do posicionamento deste Tribunal de Contas de acordo com a última tese apresentada, perfilhando o entendimento da corrente que defende, à luz, principalmente, do princípio da separação dos Poderes, a competência de cada chefe de Poder ou Órgão Constitucional para desencadear o aludido processo legislativo.

Dessa forma, no âmbito dos Municípios, ao Prefeito compete encaminhar projeto de lei para a recomposição dos vencimentos dos agentes públicos do Poder Executivo, enquanto à Câmara Municipal é atribuída a iniciativa legislativa em matéria de revisão geral anual da remuneração de seus integrantes e servidores.

c) Período inflacionário a ser considerado na concessão da revisão geral anual

O assunto desenvolvido neste tópico está relacionado, principalmente, com a finalidade e com o atributo da periodicidade da revisão. Sobre o tema, segue o magistério de Cármen Lúcia Antunes Rocha¹²:

“A norma modificada e inserida no art. 37, X, *in fine*, fortaleceu-se com a Emenda Constitucional n. 19/98, porque se estabeleceu, ao lado do dever estatal de processar a revisão de determinada forma (genericamente, na mesma data e com idêntico índice), o direito funcional de ter aquela revisão anualmente. **O direito à anualidade da revisão é posto constitucionalmente com a Emenda supra-referida.**”¹³ [destaquei]

Depreende-se, do pensamento da jurista, o dever do Estado de conceder a revisão pelo menos uma vez por ano, sendo que o transcurso do prazo de 12 (doze) meses a partir da última recomposição remuneratória marca o início da mora estatal.

Acerca da matéria, registra-se precedente do STF, que, ao julgar a ADI 2061/DF¹⁴, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, reconheceu a mora legislativa do Presidente da República por não encaminhar projeto de lei para a revisão geral da remuneração dos servidores da União.

Diante disso, levando em consideração a finalidade do instituto de manter o poder aquisitivo da moeda em face da inflação, entendo que a recomposição baseada em período inflacionário superior a um ano configura direito subjetivo do agente público destinatário da norma, consubstanciando verdadeiro poder-dever do Estado restabelecer o valor da remuneração e dos subsídios em razão das perdas inflacionárias.

Ademais, o percentual de correção deve abarcar todo o período inflacionário em que não se promoveu a atualização da remuneração.

Em resumo, a retroatividade da recomposição, entendida nos termos aqui tratados, mostra-se possível na hipótese de a unidade política não haver respeitado a periodicidade anual prevista para a revisão geral da remuneração e ou subsídio, devendo ser concedida com base no período equivalente ao intervalo de tempo em que os agentes públicos permaneceram sem a atualização da sua remuneração.

O posicionamento ora adotado pretende assegurar, ademais, a força normativa da Constituição, porquanto prestigia a solução que atribui à norma constitucional, expressa no inciso X do artigo 37, a maior efetividade possível.

Na oportunidade, aproveito para enfrentar indagação isolada constante da Consulta n.º 747.843, que se relaciona com o tema do tópico em questão, sobre a possibilidade de a atualização da remuneração considerar período inflacionário que já serviu de base para outra proposta de revisão, mas cujo projeto de lei foi rejeitado.

O questionamento remete ao devido processo legislativo e, a meu ver, encontra resposta no artigo 67 da CR/88, *verbis*:

“Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.”

¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 324.

¹³ No mesmo sentido, Mauricio Antonio Ribeiro Lopes (LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 122).

¹⁴ STF, Plenário, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.061-7, Distrito Federal, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25/04/2001, DJ 29/06/2001.

Inferre-se do preceituado no citado dispositivo – que reverbera o princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa – que a matéria constante de projeto de lei rejeitado pode ser objeto de novo projeto, em sessão legislativa diversa, sem qualquer objeção.

d) Prazo limite para a concessão da revisão geral anual à luz das normas da legislação eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito ao prazo limite para a concessão da revisão geral anual em face da legislação eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/00), impende analisar o que dispõem os diplomas legais pertinentes.

A Lei n.º 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, estipula condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais:

“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.” [destaquei]

Depreende-se do comando supracitado que é lícita a revisão dos vencimentos dos servidores públicos no ano da eleição para a recomposição da perda de seu poder aquisitivo, sem qualquer restrição temporal.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao se tratar do controle da despesa total com pessoal, é estabelecida a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa expedido nos 180 (cento e oitenta) dias antecedentes ao final de mandato do titular de Poder, *verbis*:

“Art. 21(...)

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

Observa-se que o dispositivo legal não consigna exceção à vedação imposta em seu texto. Não obstante, este Tribunal já teve oportunidade de se posicionar acerca do parágrafo único do artigo 21 da LRF, em resposta à Consulta n.º 751.530, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade, apreciada na sessão plenária de 25/11/09. Naquela assentada, restou consignado que a vedação contida no mencionado dispositivo não é aplicável à revisão geral anual, havendo a relatora assim concluído seu parecer, aprovado por unanimidade:

“Respondo negativamente ao primeiro quesito formulado, sendo indevido o aumento real da remuneração dos professores do ensino fundamental, de forma a aplicar 60% das verbas repassadas pelo FUNDEB, se realizado no período de vedação eleitoral, qual seja, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos. **Em caso de simples reajuste de remuneração, realizado apenas para efetivar a recomposição de perda salarial ocasionada pela desvalorização de moeda, entendo não haver tal impedimento.**” [destaquei]

Importa reiterar que a norma estatuída no art. 37, X, da CR/88 garante reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos e subsídio dos agentes políticos como direito subjetivo. Nesse diapasão, o parágrafo único do art. 21 da LRF

deve ser interpretado à luz da norma constitucional em comento, sendo a única exegese com ela compatível a de que a limitação imposta pelo dispositivo legal não alcança a revisão geral anual a que fazem jus aludidos agentes públicos.

Nesse sentido é o entendimento do professor Rodolfo Viana Pereira – Coordenador de Direito Eleitoral da Escola Superior de Advocacia da OAB/MG – que, em artigo intitulado “Limites e possibilidades da revisão da remuneração de servidores em ano eleitoral”¹⁵, assim pontuou:

“Assim, a partir de 180 dias da data da eleição até a posse dos eleitos, fica proibido qualquer aumento, decorrente de revisão geral, aos servidores públicos, superior à perda de seu poder aquisitivo prevista para o próprio ano da eleição.

Nesses termos, se a proposta de aumento for superior à perda (prevista) do poder aquisitivo em 2010, por exemplo, o ato que o autorizar deveria ter sido completamente terminado antes de 6 de abril de 2010. Entretanto, se o aumento proposto for igual ou menor que a perda prevista, nada obstará a consecução do ato durante o período pré-eleitoral.” [destaquei]

A indispensabilidade da realização da revisão geral anual é manifesta. E isso pode ser observado da leitura do art. 22 da LRF, que permite a sua concessão até mesmo se a despesa total com pessoal estiver acima do limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) nela estabelecido. Veja-se:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 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) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no 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;” [destaquei]

Sobre o tema, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único, I, e artigo 71.”¹⁶

Pelo exposto, a partir de uma interpretação sistemática das normas constitucionais e legais afetas à matéria, concluo que a unidade política poderá proceder à revisão geral anual, preceituada no inciso X do art. 37 da Constituição da República, em ano eleitoral, mesmo nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato dos

¹⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Limites e possibilidades da revisão da remuneração de servidores em ano eleitoral**. Edição especial da Revista do TCEMG, ano XXIX. Gestão Responsável em final de Mandato, p. 93.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 510.

respectivos titulares de Poder, perfilhando, pois, os posicionamentos mencionados neste parecer.

Essa interpretação coaduna-se com a própria natureza jurídica do instituto – instrumento voltado à satisfação da irreduzibilidade de vencimentos – por não ensejar, rigorosamente, aumento real na remuneração, mas recomposição do seu valor em face da inflação apurada no período.

e) Requisitos a serem observados para concessão da revisão geral anual

A Constituição da República estabelece critérios a serem observados para realização da revisão geral anual, quais sejam: (i) anualidade (ii) instituição por lei específica; (iii) identidade da data de concessão (contemporaneidade); (iv) unicidade de índices; (v) incidência sobre todos os servidores e agentes políticos de cada Poder ou Órgão Constitucional (generalidade).

O requisito da anualidade impõe um lapso temporal de 12 (doze) meses para efetuação da revisão remuneratória, podendo, todavia, exceder esse período na hipótese de inobservância da periodicidade anual mínima prevista para o instituto, consoante sustentado neste parecer.

Quanto à necessidade de lei específica para tratar do tema, impende transcrever excerto da manifestação do Ministro Carlos Ayres Britto, prolatada na ADI 3599/DF, mencionada alhures:

“A Constituição exigiu lei específica, num cuidado elogiável, (...). Porque a lei específica é monotemática, é uma lei que não pode ser tematicamente promíscua e significa uma lei exigente do máximo de concentração material, por parte do Congresso Nacional, e mais facilitado acompanhamento por toda a sociedade brasileira.”

No que concerne aos demais requisitos, previstos explicitamente no inciso X do artigo 37 da Constituição da República, quais sejam, generalidade, unicidade de índices e contemporaneidade, segue o ensinamento da professora Cármen Lúcia Antunes Rocha:

“Como a revisão não importa em aumento mas em manutenção do valor monetário correspondente ao *quantum* devido, fixou-se a sua característica de **generalidade**, quer dizer atingindo todo o universo de servidores públicos.

Ademais, e também como característica correspondente àquela natureza da revisão do valor da remuneração, tem-se a **contemporaneidade** de sua concessão (na mesma data) e a **identidade do índice** utilizado pela entidade administrativa. É que o valor da moeda não se desiguala em função de pessoas, mas numa contingência econômico-financeira que é nacional.”¹⁷ [destaquei].

Cumprе ressaltar que a unicidade de índices, a contemporaneidade e a generalidade devem ser observadas no âmbito de cada unidade orgânica competente para dar início ao processo legislativo acerca da fixação ou alteração da remuneração de seus servidores e agentes políticos.

Nesses termos, no âmbito municipal, intencionando o Chefe do Poder Legislativo proceder à recomposição das perdas salariais dos agentes estatais da Câmara Municipal, sendo tal autoridade a competente para desencadear processo legislativo de

¹⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 324.

alteração/fixação dos subsídios e vencimentos dos servidores e agentes políticos do órgão, poderá iniciar o procedimento de revisão geral anual. Na hipótese, necessário que conste do projeto de lei a ser apreciado a data e o índice adotados, que devem ser únicos e incidentes, isonomicamente, sobre todos os subsídios e vencimentos dos agentes destinatários da norma, quais sejam, servidores da Câmara Municipal e Vereadores.

Importante ressaltar que, embora os Poderes e Órgãos Constitucionais detenham competência para deflagrar processo legislativo acerca do instituto ora tratado, é recomendável, para que não se perca de vista a isonomia pretendida pelo inciso X do art. 37 da CR/88, que uma vez definido um índice revisional por algum dos aludidos órgãos, tal índice seja adotado pelos demais.

É esse o entendimento que se extrai da leitura de outra parte do citado voto do Ministro Carlos Ayres Britto:

“Se a iniciativa, porém, parte, por primeiro, de qualquer dos Poderes, em matéria de pura revisão, parece-me, por lógica, que aprovado que seja o projeto de lei em matéria de revisão, o Congresso Nacional fica – volto a dizer –, logicamente vinculado àquela data de início da alteração remuneratória, ao percentual e ao índice, como diz a Constituição.”

No sentido do exposto foi o parecer emitido pelo Tribunal na Consulta n.º 858.052, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, anteriormente mencionada, *verbis*:

“Não obstante deva ser observada a iniciativa privativa mesmo para fins de revisão, as estruturas orgânicas de qualquer entidade política devem estar atentas para evitar ao máximo distinções nos índices adotados a título de revisão, sob pena de ferir o tratamento isonômico que a Constituição quis dar aos servidores públicos.

(...)

Por esta mesma razão e não obstante inexistir regra expressa vinculando a revisão feita por uma unidade orgânica com a feita por outra, o índice e a data adotados por aquela que a instituiu primeiramente devem ser considerados, por vinculação lógica, pelas demais estruturas orgânicas da mesma entidade política, diante da citada natureza uniforme da questão.”

Tal interpretação, além de prestigiar o princípio da separação dos poderes, mostra-se a mais condizente com o texto constitucional, por permitir a sua maior efetividade, tendo em vista que, havendo omissão por parte de algum dos Administradores Públicos competentes para iniciar o processo legislativo de recomposição das perdas inflacionárias da remuneração, tal fato não se estenderia a todo o universo de servidores e agentes políticos de determinada entidade federada.

E não foi outro, senão o de conferir eficácia ao art. 37, X, da CR/88, o fundamento suscitado pelo Conselho Nacional do Ministério público para edição da Resolução n.º 53/10¹⁸, que, no âmbito da autonomia administrativa do órgão, estabeleceu a prerrogativa de “cada Ministério Público” encaminhar projeto de lei ao Legislativo para assegurar a revisão geral anual de seus servidores e membros, na falta de iniciativa de caráter geral, veja-se:

¹⁸ Disponível em: <http://www.conamp.org.br/CNMP%20%20DOCUMENTOS/Resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolucao%2053.pdf>

“O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal e com arrimo no artigo 19 do Regimento Interno;

CONSIDERANDO o que dispõe o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a norma constitucional não tem sido cumprida, merecendo a atenção, no âmbito da autonomia administrativa, à reposição das perdas reais e anuais de membros e servidores do Ministério Público,

RESOLVE:

Art. 1º Cada Ministério Público encaminhará, na falta de iniciativa de caráter geral, projeto de lei às Casas Legislativas visando assegurar a revisão geral anual da remuneração dos servidores e dos subsídios dos membros.

Art. 2º O valor mínimo da revisão geral e anual será o do índice oficial de inflação do ano anterior, observando-se, no tocante aos subsídios dos membros, a paridade com a magistratura.”

Nesses termos, considerando a natureza jurídica e a finalidade do instituto ora estudado, entendo que: (i) a data para recomposição dos subsídios e ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional deverá ser a mesma (contemporaneidade), servindo de marco para o cálculo do percentual a ser aplicado na revisão anual seguinte, na hipótese de os agentes públicos destinatários da norma não possuírem data-base já fixada e (ii) o índice oficial adotado para recomposição salarial em razão das perdas inflacionárias deverá ser único e incidir, isonomicamente, sobre os subsídios e ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional (generalidade), recomendando-se que o primeiro índice utilizado por qualquer das unidades orgânicas sirva como parâmetro para as revisões a serem realizadas pelas demais, na esteira do parecer já aprovado por esta Corte de Contas na Consulta n.º 858.052, lastreado no voto condutor proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões expostas, entendo respondidas as indagações formuladas, nos termos da fundamentação, sintetizada a seguir:

- a) a iniciativa de lei que trate da revisão geral anual é da competência de cada chefe de Poder ou Órgão Constitucional, observada a iniciativa privativa estabelecida na Constituição da República, situando-se na esfera de poder da mesma autoridade competente para iniciar o processo legislativo referente à fixação da remuneração dos respectivos agentes públicos;
- b) o período inflacionário a ser considerado na concessão da revisão pode abranger exercícios passados na hipótese de o ente federado não observar a periodicidade anual mínima prevista para o instituto. Nesse caso, a revisão deve ser concedida com base no período de inflação equivalente ao intervalo de tempo em que os agentes públicos permaneceram sem a atualização da sua remuneração;
- c) na atualização remuneratória, é possível considerar período inflacionário que já serviu de base para proposta de revisão, mas cujo projeto de lei foi rejeitado, nos termos do artigo 67 da Constituição da República;

- d) é possível proceder à revisão geral anual dos subsídios e vencimentos dos agentes estatais ao longo do ano eleitoral, mesmo nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato dos respectivos titulares de Poder, nos termos dos dispositivos constitucionais e legais elencados na fundamentação deste parecer;
- e) a data de concessão da revisão geral anual utilizada para recomposição dos subsídios e ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional deverá ser a mesma, servindo de marco para o cálculo do percentual a ser aplicado na revisão anual seguinte, na hipótese de os agentes públicos destinatários da norma não possuírem data-base já fixada;
- f) por fim, o índice oficial adotado para recomposição salarial em razão das perdas inflacionárias deverá ser único e incidir, isonomicamente, sobre os subsídios e ou vencimentos de todos os servidores e agentes políticos de determinado Poder ou Órgão Constitucional, recomendando-se que o primeiro índice utilizado por qualquer das unidades orgânicas sirva como parâmetro para as revisões a serem realizadas pelas demais.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o voto do Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.