PARECER/CONSULTA TC-010/2007

PROCESSO - TC-4161/2007

INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO CALÇADO

ASSUNTO - CONSULTA

REVISÃO GERAL ANUAL – REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - ARTIGO 37, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INICIATIVA DA LEI PARA A SUA CONCESSÃO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-4161/2007, em que o Presidente da Câmara Municipal de São José do Calçado, Sr. Ecio Luiz de Abreu., formula consulta a este Tribunal, nos seguintes termos:

“O inciso X do art. 37 da Constituição Federal preconiza que tanto a remuneração dos servidores públicos, quanto os subsídios dos Agentes Políticos serão fixados ou alterados apenas por lei (reserva legal), sempre havendo de ser observada a iniciativa privativa em cada caso e assegurada a revisão geral anual na mesma data e sem distinção de índices. Por outro lado, os incisos V e VI do art. 29, ainda na Constituição, estabelecem que a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais se dará por lei de iniciativa do Legislativo Municipal, assim como a fixação da remuneração dos servidores desde mesmo Poder (CF, arts. 51, IV e 52 XIII). Desta forma, valendo-se de uma interpretação sistemática e levando-se em consideração que na Carta Magna não existem palavras inúteis, questiona-se: 1. a quem compete inaugurar o processo legislativo que visa conceder a revisão geral anual? 2. como o inciso X do art. 37 da Constituição Federal preconiza a “iniciativa privativa em cada caso” para se fixar ou alterar subsídios, e a revisão é uma alteração, não seria violação à Carta e invasão de um Poder no

outro admitir que compete privativamente a apenas um Poder esta iniciativa legislativa? 3. se admitido for a iniciativa privativa de um único Poder, não estaríamos admitindo uma forma de interpretação extensiva com escopo de restringir, o que é vedado pela hermenêutica, a conveniência e oportunidade de outro Poder dar impulso no processo legislativo com intuito de conceder revisão nos casos que lhe compete? 4. a melhor interpretação não seria a de que ao Legislativo Municipal compete inaugurar o processo legislativo para conceder revisão aos seus servidores e aos Agentes Políticos Municipais, ao passo que ao Executivo compete fazer o mesmo, só que apenas para seus servidores, sempre respeitando a mesma data e o mesmo índice? Se não, por quê?.

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 32/93.

RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia seis de novembro de dois mil e sete, por unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Elcy de Souza, preliminarmente, conhecer da consulta, para, no mérito, por maioria, acolhendo o voto vencedor do Conselheiro Enivaldo Euzébio dos Anjos, respondê-la nos termos da Instrução Técnica nº 368/2006 da 8ª Controladoria Técnica, firmada pela Controladora de Recursos Públicos, Srª Vanessa Costa Righi de Oliveira, abaixo transcrita:

Transpostas as fases preestabelecidas no art. 97, caput e § 2º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC-182/2002), tendo se manifestado a autoridade competente pela admissibilidade da presente consulta, remetem-se os presentes autos a esta 8ª Controladoria para análise e emissão de **INSTRUÇÃO TÉCNICA**. Trata o presente feito de consulta formulada pelo **Sr. Ecio Luiz de Abreu**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de São José do Calçado. Indaga o consulente, nos seguintes termos: “O inciso X do art. 37 da

Constituição Federal preconiza que tanto a remuneração dos servidores públicos, quanto os subsídios dos Agentes Políticos serão fixados ou alterados apenas por lei (reserva legal), sempre havendo de ser observada a iniciativa privativa em cada caso e assegurada a revisão geral anual na mesma data e sem distinção de índices. Por outro lado, os incisos V e VI do art. 29, ainda na Constituição, estabelecem que a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais se derá por lei de iniciativa do Legislativo Municipal, assim como a fixação da remuneração dos servidores desde mesmo Poder (CF, arts. 51, IV e 52 XIII). Desta forma, valendo-se de uma interpretação sistemática e levando-se em consideração que na Carta Magna não existem palavras inúteis, questiona-se: 1. a quem compete inaugurar o processo legislativo que visa conceder a revisão geral anual? 2. como o inciso X do art. 37 da Constituição Federal preconiza a “iniciativa privativa em cada caso” para se fixar ou alterar subsídios, e a revisão é uma alteração, não seria violação à Carta e invasão de um Poder no outro admitir que compete privativamente a apenas um Poder esta iniciativa legislativa? 3. se admitido for a iniciativa privativa de um único Poder, não estaríamos admitindo uma forma de interpretação extensiva com escopo de restringir, o que é vedado pela hermenêutica, a conveniência e oportunidade de outro Poder dar impulso no processo legislativo com intuito de conceder revisão nos casos que lhe compete? 4. a melhor interpretação não seria a de que ao Legislativo Municipal compete inaugurar o processo legislativo para conceder revisão aos seus servidores e aos Agentes Políticos Municipais, ao passo que ao Executivo compete fazer o mesmo, só que apenas para seus servidores, sempre respeitando a mesma data e o mesmo índice? Se não, por quê?” **É o relatório. DO MÉRITO** De início cumpre implementar algumas considerações a fim de tornar as respostas aos questionamentos inteligíveis. O Consulente traz à baila aspectos concernetes à revisão geral anual (art. 37, X, CF). Assim, há que se ter em conta tanto a situação dos servidores públicos quanto a dos agentes políticos. Quanto aos servidores

públicos, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de que a iniciativa da lei para concessão da revisão geral anual é do chefe do Poder Executivo. Este entendimento foi consagrado pelo STF em inúmeras decisões que ressaltaram também a obrigatoriedade de concessão, das quais destacamos a ADIN 2061-DF e ADIN 2498-ES, cujas ementas transcrevemos: EMENTA - ADIN 2061-DF: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. EMENTA ADIN 2498 -ES: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC N.º 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Norma constitucional que impõe ao Governador do Estado o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1.º, II, a, da Carta da República. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho de 1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC n.º 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2.º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. O Ministro Ilmar Galvão, relator da ADIN 2061, traz os seguintes esclarecimentos em seu voto: "(...) *Ocorre, entretanto,*

que a Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao dispositivo constitucional sob enfoque, verbis: 'X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.' Dessa forma, fica evidente que o texto constitucional, em sua nova redação, explicitou o que este Relator teve por subentendido no texto original, ou seja, a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores da União, providência que implica a edição de lei específica, de iniciativa do Presidente da República, como previsto no art. 61, §1º II, a, do texto constitucional. Tornou-se extreme de dúvida, portanto, incumbir ao Chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional, enviando, a cada ano, ao Congresso Nacional, projeto de lei que disponha sobre a matéria.(...) (grifo nosso) A título de complementação, fazemos ainda referência ao voto também proferido pelo Ministro Ilmar Galvão em sede da ADIN 2498-ES: "(...) 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 § 1º do art. 61 do texto constitucional. Neste 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 inciso 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, § 1º, 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, o projeto de lei que disponha sobre a matéria.” (grifo nosso) Para elucidar o exposto, transcrevemos o art. 61 da Constituição Federal: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)” É preciso ressaltar ainda o art. 165, também da Carta Magna: “Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias III - os orçamentos anuais.” (Constituição Federal) Pelo exposto, é competência do Chefe do Poder Executivo dispor sobre organização de pessoal, bem como impulsionar procedimento legislativo das Leis Orçamentárias. Além disso, em razão do Princípio da Legalidade das Despesas Públicas, é necessário que haja previsão orçamentária suficiente para atender às despesas com pessoal. Por estas razões a iniciativa da lei que concede a Revisão Geral Anual aos servidores é do Poder Executivo. Prosseguindo, em relação ao agentes políticos esta Corte editou a Resolução nº 207/2005. Tal diploma cuida especificamente da situação dos vereadores, assim dispondo (com a mesma redação da Resolução nº 192/2003): “Art. 2º Os subsídios dos vereadores somente poderão ser reajustados por revisão geral anual, na mesma data e sem distinção do índice aplicado aos servidores. § 1º A aplicação, em sua totalidade, do percentual constante da revisão geral

anual dependerá da não extrapolação de nenhum dos limites aos quais estão submetidos os vereadores e o Poder Legislativo. § 2º Mesmo que outro índice ou outra data conste no instrumento normativo fixador dos subsídios, ou mesmo que esse instrumento não disponha sobre reajuste, prevalecerá o disposto na lei da revisão geral anual.

§ 3º O índice de reajuste utilizado na revisão geral anual terá que repor, tão-somente, perda salarial decorrente da inflação ocorrida no período.” Verifica-se ser necessária a observância do disposto na lei da revisão geral anual, de iniciativa do Poder Executivo. Assim, a revisão geral anual, tanto da remuneração dos servidores públicos quanto do subsídio dos agentes políticos deve ser efetuada na mesma data e sem distinção de índices, cabendo a iniciativa da lei ao Poder Executivo. Infere-se que tal interpretação, pelos fundamentos expostos possa ser estendida aos demais agentes políticos. Em relação às ponderações apresentadas pelo Consulente nos itens 2 a 4, alguns aspectos devem ser considerados. A natureza da revisão geral anual é de mera recomposição do poder aquisitivo. A Carta Maior, ao assegurar o reajuste ou recomposição de perdas salariais ao longo de determinado período, garante simplesmente a atualização monetária do vencimento ou subsídio. Não prevê, na realidade, um acréscimo decorrente da necessidade correção de injustiças ou melhoria em razão da valorização profissional. Esclarece o Professor Hely Lopes Meirelles (atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. - p.427/428):“(…) 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 lei¹ que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não

¹(Mas, também, mediante autorização legislativa).

proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.(...)” (grifo nosso) Assim, a Revisão Geral Anual não se confunde com aumento real do vencimento ou subsídio. Apenas garante a recomposição do poder de compra em razão da inflação. Verifica-se ainda que a revisão geral anual deve ser implementada sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X, “*in fine*”). Por fim, o Supremo Tribunal Federal ressaltou a obrigatoriedade de concessão da revisão. Desta forma, o argumento de que haveria invasão de um Poder na esfera de outro parecer ser mitigado pelas considerações acima, já que o instituto da revisão geral anual, por sua natureza jurídica e em razão do disposto na Constituição Federal, não comporta avaliação de conveniência e oportunidade para sua concessão. **CONCLUSÃO** Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder ao questionado nos termos elencados neste feito. Esse é o nosso entendimento.

Parcialmente vencido o Sr. Conselheiro Elcy de Souza, Relator, que votou por responder à presente consulta nos termos de seu voto, anexando ao mesmo cópias da manifestações da 8ª Controladoria Técnica.

Presentes à sessão plenária da apreciação os Srs. Conselheiros Mário Alves Moreira, no exercício da Presidência, Elcy de Souza, Relator, Umberto Messias de Souza, Dailson Laranja, Enivaldo Euzébio dos Anjos e Marcos Miranda Madureira. Presente, ainda, o Dr. Ananias Ribeiro de Oliveira, Procurador-Chefe do Ministério Público junto a este Tribunal.

Sala das Sessões, 06 de novembro de 2007.

CONSELHEIRO MÁRIO ALVES MOREIRA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

CONSELHEIRO ELCY DE SOUZA

Relator

CONSELHEIRO UMBERTO MESSIAS DE SOUZA

CONSELHEIRO DAILSON LARANJA

CONSELHEIRO ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS

CONSELHEIRO MARCOS MIRANDA MADUREIRA

DR. ANANIAS RIBEIRO DE OLIVEIRA

Procurador-Chefe

Lido na sessão do dia:

FÁTIMA FERRARI CORTELETTI

Secretária Geral das Sessões

Este texto não substitui o publicado no DOE 17.12.2007