

P A R E C E R

Nº 0987/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Veto aposto em projeto de lei que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de veto aposto em projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo.

A consulta vem acompanhada do veto e da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale consignar que o art. 84, inciso V, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos demais entes da Federação, assegura ao Chefe do Executivo o poder de veto no processo legislativo. O poder de veto pode ser conceituado como o poder de desaprovação, total ou parcial, exercido pelo Poder Executivo sobre lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Trata-se, na realidade, de instrumento da sistemática de freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

O veto pode ser, quanto à sua amplitude, total ou parcial e,

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)

quanto à sua motivação (o veto deve ser sempre motivado, sob pena de inexistência ou nulidade) pode ser político (fundado em razões de conveniência e/ou oportunidade) ou jurídico (fundado na inconstitucionalidade do projeto de lei).

No caso em tela, temos veto total apostado em projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o reajuste dos servidores da Casa Legislativa, sob o fundamento de vício de iniciativa. Inicialmente, temos que o entendimento assentado no âmbito desta Consultoria Jurídica é no sentido de que a revisão geral anual é direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos, sejam eles efetivos ou não, constitucionalmente assegurado no art. 37, inciso X, cujo teor entendemos por bem reproduzir:

"Art. 37:(...)

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."

Nesse diapasão, verifica-se que o objetivo do texto constitucional é o de assegurar a observância do princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Constituição Federal), uma vez que a inflação é fenômeno que se caracteriza pela corrosão do valor real da remuneração, o que atinge todos os agentes públicos indistintamente. Trata-se, em realidade, de recomposição de perdas inflacionárias e não de aumento de remuneração. Para ambos os casos (aumento de remuneração e reposição de perdas inflacionárias) o legislador constituinte exigiu lei. Importante destacar, outrossim, que a revisão geral anual não se confunde com o aumento remuneratório concedido isoladamente às categorias de agentes públicos. Sobre o tema, 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." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 452).

Não é diferente o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que distinguiu os institutos do reajuste e do aumento remuneratório, a saber:

"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).

Em prosseguimento, mais especificamente no que tange aos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Vereadores), o legislador constituinte conferiu disciplina específica e diferenciada quanto ao seu sistema remuneratório, que será fixado por subsídio, em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Ademais, a fixação dos seus subsídios deve ocorrer de uma legislatura para outra, antes mesmo do conhecimento do resultado das novas eleições, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade:

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a

promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos."

Segundo entendimento assentado por esta Consultoria Jurídica, a Revisão Geral Anual dos agentes políticos reclama interpretação sistemática dos arts. 29, VI e 37, X, da Constituição Federal. No caso dos referidos agentes não se admite a revisão do valor dos subsídios fixados no primeiro ano de mandato, ainda que por meio de lei e ainda que de forma fracionada, tendo em vista que no primeiro ano de mandato não há o que se rever por tratar-se, em verdade, da vigência de um novo subsídio fixado ao final da legislatura anterior (princípio da anterioridade).

Ademais, a lei nº. 9.069/1995 (Plano Real), em seu art. 28, § 1º, expressamente proíbe periodicidade de reajuste inferior a 12 meses, razão pela qual a revisão aos agentes políticos no primeiro ano de mandato pode ser objeto de glosa pelos órgãos de controle.

Mais especificamente no que tange à iniciativa do projeto de lei, conquanto subsista alguma divergência no âmbito de determinados Tribunais de Contas, o entendimento atual deste Instituto é o de que reputa-se de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Lei que proceda à revisão geral anual em cada esfera da federação, com a aplicação de um único índice para os servidores do Executivo e do Legislativo, em uma data única, alcançando ainda os agentes políticos

municipais de ambos os poderes, garantindo desta forma o princípio constitucional da isonomia conforme aventado alhures.

Neste ponto, vale informar que no âmbito do STF encontram-se em trâmite, pendentes de julgamento, duas ADIs que versam acerca da competência para iniciativa do projeto de lei que concede a revisão geral anual, quais sejam: a ADI nº 3543 proposta em face da Lei nº 12.301/2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu revisão geral anual aos servidores do Legislativo deste Estado membro e a ADI nº 3538 proposta em face da Lei nº 12.299/2005 do mesmo Estado, que concedeu revisão geral anual aos servidores públicos do Poder Judiciário. Em ambas se alega ofensa aos arts. 2º, 5º, caput e 61, § 1º, II, "a" todos da Lei Maior, e, de acordo com os Ministros do STF que já proferiram o seu voto, cabe razão ao requerente tanto pela violação da competência do Chefe do Executivo quanto pela afronta ao princípio da isonomia, vez que excluídos da revisão geral anual concedida os servidores do Executivo.

Em assim sendo, entendemos que a revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Lei Maior deve ser implementada por lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo local, conglobando os servidores públicos e agentes políticos de ambos os poderes - Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores (quanto aos agentes políticos vedada a concessão no primeiro ano dos mandatos). Deve ainda ser concedida sempre em determinada data base e deve eleger índice que reflita a efetiva perda do poder aquisitivo no período.

Ainda acerca da revisão geral anual, não podemos deixar de registrar que, recentemente, o STF, no julgamento do RE nº 565.089, firmou a tese de que o não encaminhamento do projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos previsto no inciso X do art. 37 da Constituição não gera direito à indenização, devendo o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar de forma fundamentada sobre as razões pelas quais não propôs a revisão.

Feitas estas considerações, vale, outrossim, alertar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui entendimento (do qual

data máxima vênia não comungamos) no sentido de que os agentes políticos não fazem jus à revisão geral anual ante o postulado da anterioridade. Para maiores explicitações acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 3559/2021.

Desta sorte, consoante o entendimento esposado por esta Consultoria Jurídica, compete ao Chefe do executivo local, observada a data base e índice que reflita a real perda inflacionária no período, a edição da lei que concede a revisão geral anual aos servidores e agentes políticos de ambos os poderes municipais, no que assiste razão ao veto apostado pelo Chefe do Executivo.

Isso posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2022.