

Revisão Geral Anual da Remuneração e do Subsídio e a Violação do Princípio da Legalidade Pelos Poderes da República

Glauce de Oliveira Barros

É advogada – OAB-MS 17.979; pós-graduada pela UFMS e pelo ILFG; ex-Diretora-Geral de Coordenação Administrativa do TRT24; ex-Assessora de Desembargador do TRT24; servidora pública aposentada; Diretora de Assuntos Legislativos da ANAJUSTRA Federal. glaucebarrosadvocacia@hotmail.com

Resumo

A omissão no cumprimento de obrigação imposta na Constituição Federal, enseja a identificação da autoridade competente à iniciativa de lei específica, que fixe o índice isonômico de revisão geral, a ser aplicado anualmente, no mês de janeiro, sobre a remuneração e o subsídio do servidor e membro de cada Poder.

Palavra-chave: Revisão geral. Remuneração. Subsídio. Violação. Legalidade.

Introdução

O preceito constitucional que garante a revisão geral anual da remuneração e do subsídio dos servidores públicos, na mesma data e com idêntico índice, é a causa de inúmeras ações perante a Suprema Corte, na busca de corrigir a omissão do responsável pelo cumprimento do dever-fazer estabelecido no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal de 1.988, regulamentado pela Lei 10.331, de 18.12.2001, além de buscar a indenização por dano material ou moral, decorrente da omissão. A competência da autoridade a quem é atribuída a responsabilidade de iniciativa de lei, para cumprimento do preceito constitucional registrado no artigo 37, X, exige do profissional do Direito a leitura do Texto constitucional, especialmente para compreender que o controle orçamentário, na Constituição de 1.967, era exclusivo do Poder Executivo. A inovação trazida pela Carta Cidadã, garante a autonomia administrativa, financeira, e a competência de iniciativa de lei, aos Poderes da República, que individualmente, controlam o respectivo orçamento e administram os serviços e Órgãos que constituem a administração direta de cada Poder Político. As reformas promovidas nos preceitos constitucionais, os efeitos e o tempo de vigência de cada dispositivo que teve a redação alterada, incluída ou revogada pelo Reformador, e a jurisprudência da Corte Suprema, são capazes de possibilitar a identificação da autoridade competente, na administração direta de cada Poder da República, todos independentes e harmônicos, representando a essência do Estado Democrático.

Sumário. 1. Natureza Jurídica da Revisão Geral Anual. 1.2 Competência Conjunta. Reforma Administrativa pela Emenda 19. 1.3 Iniciativa Privativa de Cada Poder. Emenda Constitucional 41. 1.4 Iniciativa de Lei Orçamentária na

Constituição Anterior. **1.5** Competência no Exercício da Função Administrativa. **1.6** Competência Privativa dos Poderes da República. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conclusão. Referências

1.Natureza Jurídica da Revisão Geral Anual

O inciso X, do artigo 37, da Carta Magna de 1.988, garante a revisão geral anual da remuneração, com o objetivo da recomposição do valor da moeda pelo desgaste inflacionário, visando manter o mesmo padrão de poder de compra, do servidor. A revisão não se confunde com o reajuste dos vencimentos. Este, consiste no aumento real da remuneração do cargo, fixada na lei própria de cada carreira, e replicada no edital de concurso que representa o contrato firmado entre o servidor e a administração. O reajuste representa a valorização profissional, o reconhecimento pelos esforços do servidor, além das atribuições do seu cargo, a simetria entre profissionais do mesmo nível intelectual, que compõem o mercado de trabalho, qualificação.

O texto originário da Carta Magna não disciplinou a competência legislativa para a edição de lei que indicasse o índice a ser utilizado na revisão, apenas determinou a aplicação de índice único, a todos os servidores públicos civis e militares, e na mesma data. No início de sua vigência, exigia-se que a iniciativa de lei partisse do Chefe do Poder Executivo da União, considerando a abrangência dos efeitos sobre todos os servidores civis e militares, na mesma data e idêntico índice. Nesse sentido o artigo 39, da CF/88 garantia isonomia entre servidores dos três Poderes, o que justificava a competência legislativa do Presidente da República, a revisão em índice único deveria ser concedida a todos os servidores civis e militares da União. Foram editadas as leis que determinavam a aplicação do índice anual, encontrado no indexador utilizado pelo governo federal, para informar a inflação do ano anterior.

A primeira fixação foi realizada por meio da Lei 7.706, de 22.12.88, conferindo eficácia ao dispositivo constitucional, trazido no inciso X, do artigo 37 constitucional, instituiu a data base de 1º de janeiro. Na sequência, a Lei n. 7.974, de 22.12.89, aplicada no âmbito do Poder Executivo, concedeu o reajuste em 1º de janeiro de 1990, a revisão dos vencimentos, salários, soldos, proventos e demais retribuições dos servidores civis e militares, na administração direta, nas autarquias, inclusive as em regime especial, nas fundações públicas e nos extintos territórios. Nos anos que se seguiram, também reajustados os vencimentos dos servidores públicos federais do Poder Executivo: *i*) em 1º de janeiro de 1991 (Lei 8.162, de 08.1.91); *ii*) 1º de janeiro de 1992 (Lei 8.390, de 30.12.91); *iii*) 1º de janeiro de 1993 (Lei 8.622, de 19.1.93); *iv*) 1º de janeiro de 1994 (Lei 8.676, de 13.7.93). Esta última, revogada pelas Medidas Provisórias: *i*) 434, publicada em 28.2.94; *ii*) 457, publicada em 30.3.94; *iii*) 482, publicada em 28.4.94, posteriormente convertida na Lei 8.880, de 27.5.94, publicada em 28.5.94, que manteve a revogação do artigo 1º, da Lei 8.676/1993.

Todas as leis mencionadas foram parâmetro aos Poderes Legislativo e Judiciário na aplicação do índice, aos respectivos servidores, com dotação orçamentária

própria. Revogada a Lei 8.676/93, o Presidente da República, deixou de remeter ao Congresso Nacional o Projeto de Lei com a indicação de índice a ser aplicado na revisão geral, dos anos seguintes. A inércia foi objeto do Mandado de Segurança n. 22.439-8/DFⁱ perante a Suprema Corte, questionando a omissão do Chefe de Poder Executivo. No julgamento interpretou-se que o artigo 37, X, da Lei Maior, não impunha ao Presidente fixar, em determinada época, por meio de lei ordinária, a revisão salarial, considerando a ausência de fixação de data base na redação originária do inciso X. Esse fundamento ensejou a denegação da segurança pela Suprema Corte, nos termos do voto do Ministro Maurício Corrêa. Na mesma sessão que foi realizada em 15 de maio de 1.996, foi julgado o Mandado de Segurança n. 22461-4, impetrado pelo SINDJUS/DF, em face do Presidente do Supremo Tribunal Federal (restrito aos Servidores da Secretaria da Suprema Corte), também indeferido pela mesma orientação firmada na interpretação da redação originária do inciso X, do artigo 37, constitucional, no sentido de inexistência de previsão de preceito que determinasse a revisão geral anual.

1.2 Competência Conjunta. Reforma Administrativa pela Emenda 19

Dois anos após os julgamentos das ações de Mandado de Segurança n. 22.439-8/DF e n. 22461-4/DF, pela Suprema Corte, a **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**, Reforma Administrativa, inclui a periodicidade anual da revisão geral, conferindo nova redação ao inciso X, do artigo 37: a remuneração dos servidores públicos e 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 distinção de índices;

A partir de então, ficou assegurada a revisão geral anual, com índice a ser fixado por lei específica de iniciativa de cada Poder da República, considerando que o inciso X integra o *caput* do artigo 37, que determina à administração direta dos Poderes da República, obediência aos princípios constitucionais, e também ao que disposto nos incisos daquele artigo.

A alteração da redação do inciso X, do artigo 37, que individualiza a competência de cada Poder, se justifica por força de outra alteração, também promovida pela EC 19/98, na redação originária do artigo 39, § 1º, da Constituição. Essa Emenda exclui a garantia da isonomia de vencimentos entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

A mesma Emenda 19, também incluiu a limitação remuneratória, teto salarial, no inciso XI, do artigo 37. Consequentemente, foi incluído o inciso XV, no artigo 48 da Constituição, para estabelecer que a fixação do teto remuneratório ocorresse por meio de lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, e dos Presidentes: da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e do Supremo Tribunal Federal. Na imposição da iniciativa conjunta de lei, o Poder reformador violou o princípio da separação dos poderes (artigos 1º e 2º) e a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, artigos 96, II, 'b' c/c art. 99; e do Poder Judiciário Legislativo, nos artigos 49, VII, 51, IV e 52, XIII, considerando que a isonomia de vencimento entre servidores dos Poderes da República, não

mais existia, não havendo justificativa para o controle “conjunto” do orçamento interno de cada Poder. Afinal, o controle já se fazia presente no parágrafo 1º, do artigo 99, da Carta Magna, que estabelece: “Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”.

Com a periodicidade anual, expressa na Carta Magna, e a obrigação iniciativa conjunta dos três Poderes, no inciso XV, do artigo 48, a omissão, de lei regulamentadora, permaneceu com outra justificativa. O Poder Executivo alegou que a disposição constitucional não era autoaplicável, mas discricionária à conveniência do Presidente da República. Mas não é discricionária. O artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal impõe essa obrigação à União, apontando o Presidente da República, conferindo-lhe competência privativa, a quem compete expedir leis para regulamentar dispositivo da Constituição, devendo ser observada a sua fiel execução:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Para ver sanada a omissão, entra em ação o Partido Democrático Trabalhista, por meio da ADIN n. 2.061-7/DFⁱⁱ, postulou ao Supremo Tribunal Federal que fixasse prazo para o Chefe do Poder Executivo sanar a omissão. Julgada procedente, em parte, a Corte reconheceu a mora da autoridade competente, no âmbito do Executivo, em encaminhar o projeto ao Poder Legislativo, nos termos do voto do Ministro Ilmar Galvão. Naquela sessão de julgamento, ocorrida em 25 de abril de 2001, o Ministro Nelson Jobim, ao acompanhar o relator, destacou no excerto de seu voto:

“(..)o sistema introduzido pela Nova Emenda Constitucional n. 19 tem como paradigma básico o inciso XI, que estabelece o teto da remuneração, que seria o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (...) dependia, para vigir, da aprovação de lei, de iniciativa conjunta, relativa à comissão do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”

Em 18 de dezembro de 2001 foi editada a Lei 10.331, que expressamente, regulamenta o inciso X, do artigo 37. No seu artigo 1º, estabelece que a data-base de revisão geral é o mês de janeiro, completando a periodicidade estabelecida no preceito constitucional que garante a revisão anual. A lei mencionada estabeleceu o índice de reajuste para janeiro de 2002, prevendo no seu artigo 2º, inciso II, a necessidade de lei específica para a fixação. Em maio do ano de 2003, o Projeto de Lei n. 1.083 foi encaminhado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados. Aprovado pelas Casas Legislativas Federais, em 2 de julho de 2003 foi editada a Lei específica n. 10.697, que procedeu a revisão geral da remuneração, retroativa a janeiro do mesmo ano. Esta lei de 2003 revogou expressamente o artigo 3º, da Lei n. 10.331/2001, que previa a dedução dos percentuais concedidos no exercício anterior, decorrentes de reorganização ou reestruturação de cargos e carreiras, criação e majoração de gratificações ou adicionais de todas as naturezas e espécie, adiantamentos

ou qualquer outra vantagem inerente aos cargos ou empregos públicos. A revogação do dispositivo tem fundamento na natureza conceitual distinta entre os institutos da revisão remuneratória e do reajuste de vencimentos. Em consequência, não havendo lei que autorize dedução pelos reajustes anteriores, a administração está impedida de fazê-lo, porque vinculada ao princípio da legalidade estrita.

No âmbito Federal, a Lei 10.697/2003 foi a última revisão geral realizada na remuneração dos servidores públicos. **Já faz 20 anos que não se dá cumprimento ao preceito trazido no inciso X, do artigo 37 constitucional, regulamentado pelo artigo 1º Lei n. 10.331/2001.** Em decorrência dessa omissão, faz necessário identificar quem é a autoridade competente para enviar o Projeto de Lei específica, ao Poder Legislativo, com a indicação de índice isonômico, a ser aplicado anualmente, no mês de janeiro, no âmbito de cada Poder.

1.3 Iniciativa Privativa de Cada Poder. Emenda Constitucional 41

Colhe-se do histórico das alterações promovidas no texto constitucional, que o Reformador, por meio da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, corrigiu a violação do artigo 60, § 4º, III, que proíbe proposta de Emenda tendente a abolir a separação dos Poderes. Alterando a redação do inciso XV, do artigo 48 excluiu, daquele texto, a previsão de iniciativa conjunta de lei, que justificava a intromissão do Poder Executivo no exercício da competência administrativa e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário. A partir de então, os Poderes tiveram restituída, na integralidade, a independência, a autonomia, e competência legislativa, para dispor, individualmente, sobre a revisão anual de seus servidores e membros. Tratou-se, pois de limitação temporária da competência de iniciativa de lei, trazida pela EC 19/98, e corrigida e pela Emenda 41/2003.

Portanto, o artigo 61, § 1º, II, “a” da CF/88, jamais constituiu obstáculo que pudesse ser invocado para afastar a competência de iniciativa de lei individual dos Poderes Judiciário e Legislativo. Anotado no início deste estudo, a essência do termo administração, que se traduz no conjunto de serviços e órgãos que compõe a estrutura administrativa da Presidência da República. Portanto, a competência privativa conferida ao Presidente para **aumento** a remuneração de servidores, é restrita ao Poder Executivo, e não se confunde com a competência atribuída no inciso X, do artigo 37, direcionada a cada Poder.

A Lei 10.331/2001, que regulamenta o inciso X, do artigo 37 da Constituição, plenamente vigente, deve ser fielmente cumprida, conforme prevê a última parte do inciso IV, do artigo 84 da CF/88. A Lei regulamentadora dispõe expressamente, na ementa do seu preâmbulo, que trata da 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. No seu artigo 1º, estabelece que a “remuneração e o subsídio dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição, no mês de janeiro, sem distinção de índices,

extensivos aos proventos da inatividade e às pensões”; O artigo 2º prevê a forma em se dará a definição do índice, por lei específica, nos termos que determina a Constituição. A Lei regulamentadora se aplica aos Poderes da União suas autarquias e fundações públicas, e também aos demais Entes da Federação, pela previsão Constitucional trazida no artigo 23, § 4º, c/c o artigo 84, IV.

1.4 Iniciativa de Lei Orçamentária na Constituição Anterior

O entendimento trazido nas ações perante o Poder Judiciário, e a dúvida que permanece entre os profissionais de Direito, decorre da antiga regra estabelecida na Constituição Federal de 1967ⁱⁱⁱ, que registra, no artigo 66, preocupação com a dívida pública ao estabelecer limites para o total da despesa autorizada em cada exercício, limitando-a ao total das receitas estimadas para o mesmo período. A prerrogativa do Poder Legislativo, de iniciativa de leis ou emendas que criassem aumento de despesa foi retirada pelo Constituinte de 1967, que restringiu a competência de iniciativa de lei orçamentária, até então equilibrada entre Poder Legislativo e Executivo. A novidade veio no artigo 67, *caput*, ao prever que o Poder Executivo, era o único com competência de iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

O artigo 60, também traz registro, que à época, era **exclusiva** a competência do Presidente da República de iniciativa das leis que dispunham sobre matéria financeira crie cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública. Nota-se que não era observado o princípio da separação dos Poderes, escrito no artigo 6º daquela Carta. As atribuições para a iniciativa de lei prevendo a criação e extinção de cargos, e a fixação da remuneração de servidores e membros, foi atribuída à Administração Pública do Poder Executivo, artigos 60; e também ao Poder Judiciário, artigo 110, mas sem autonomia administrativa e financeira.

Essa norma Constitucional ficou no passado, não pode ser confundida, ainda hoje para perpetuar competência exclusiva que não mais existe, sob pena de violar a independência no exercício da função estatal e no desempenho da função administrativa, conferida a cada Poder, na Constituição de 1988.

1.5 Competência no Exercício da Função Administrativa

A abordagem é limitada à competência dos Poderes da República, no exercício da função administrativa, com a finalidade de apontar quem é a autoridade competente ao cumprimento do comando trazido no artigo 37, X constitucional, afastando por vez a ideia criada em torno do artigo 61, § 1º, II, “a”, que resulta da interpretação equivocada do termo “administração direta,” inserido naquele dispositivo, interpretando-o como direcionamento de competência do Poder Executivo.

Em 05 de outubro de 1.988^{iv} a Constituição Cidadão, principal símbolo do processo de redemocratização nacional, normatiza a Organização do Estado no Título III, registrando no capítulo I, artigo 18, que a Organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O conceito “Organização Político-Administrativo” informa que a União, o Estado, o Distrito Federal e o Município, são Entes Federativos que compõe a Organização-Político na Administração da República, todos com garantia político-constitucional integrada pelos pilares de autogoverno, autoadministração, auto legislação, auto-organização e autonomia financeira. Entes federados que exercem **funções estatais** especializadas: executiva, legislativa e judiciária, objetivando os seus próprios fins, nos moldes normatizados pela Carta Política, exercida no interesse geral comunidade, interesse público.

As funções administrativas, restrita à estrutura da administração direta/indireta, constituída pelos serviços e órgãos que compõem cada Poder da República. Desempenho de atividade administrativa, no controle da administração direta, própria da autonomia administrativa e financeira. Intrínseca aos serviços de administração dos órgãos vinculados ao Poder respectivo. Cada possui autonomia para dispor sobre o seu regimento interno, regulamento geral, resoluções, atos internos, portarias; realização de concurso para compor o seu quadro de pessoal; fixar a remuneração correspondente aos cargos de carreiras, conceder gratificação, implementar plano de carreira, conceder diária, ajuda de custo, autorizar viagens, contratar cursos de qualificação, palestra de motivação; praticar todos os atos para a contratação/fiscalização e pagamento de obras e serviços necessários à instalações de sua estrutura; compra de maquinário, contratação de serviço terceirizado, investimento em informática, enfim, participar praticar todos os atos necessários à administração direta de cada poder, controlando o seu orçamento próprio, conferido pela Lei Orçamentária, da qual participou igualmente e conjuntamente com os demais Poderes. Portanto, na atividade administrativa o Poder Constitui a estrutura que o possibilitará a exercer a função institucional, função estatual executiva, legislativa e judiciária.

A respeito da divisão de competência administrativa de cada Poder, no exercício da Administração Pública direta e indireta, colhe-se das lições do saudoso jurista brasileiro, José Afonso da Silva^v:

“O art. 37 da Constituição emprega a expressão Administração Pública nos dois sentidos. Como conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como atividade administrativa, quando determina a sua submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, da licitação, e os de organização de pessoal administrativo.”

O artigo 37 mencionado pelo mestre, integra o Título III, Da Organização do Estado; Capítulo VII, **Da Administração Pública**; Seção I, Das Disposições Gerais. Naquele, o Constituinte registrou que cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da atividade administrativa própria da Administração Pública, tem a sua própria **administração direta** e

indireta. Oportuna a transcrição para que a visão da redação possibilite maior clareza:

Art. 37. 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:**

(...)

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; (destaques acrescentados).

O *caput*, do artigo 37, remete obediência aos princípios que registra, e também às disposições trazidas nos seus incisos. Esse é o sentido da frase: “iniciativa privativa em cada caso”, inserida no inciso X. Ou seja, relativa a cada Poder, cada um com a composição de quadro de pessoal e serviços próprios, que constituem a estrutura do órgão respectivo, denominada de administração direta.

O termo, administração direta, trazido no caput do artigo 37 é repetido na redação do artigo 61, § 1º, II, “a”, e conceituada no artigo 4º, I, do Decreto-Lei 200/67, informando que a Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. O Decreto dita norma de “organização” da Administração Federal, estabelecendo que esta é dividida em administração direta e indireta, conceituando a administração direta do Poder executivo.

O artigo 2º, da Lei 13.502/2017 e estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, elencando os serviços e secretarias que compõe a estrutura da administração direta do Poder Executivo, ou seja, que integram a Presidência da República:

I - a Casa Civil; II - a Secretaria de Governo; III - a Secretaria-Geral; IV - o Gabinete Pessoal do Presidente da República; V - o Gabinete de Segurança Institucional; a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca; VII - a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais; § 1º Integram a Presidência da República, como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República: I - o Conselho de Governo; II - o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; III - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; IV - o Conselho Nacional de Política Energética; V - o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte; VI - o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; VII - a Câmara de Comércio Exterior (Camex); VIII - o Advogado-Geral da União; IX -

a Assessoria Especial do Presidente da República; e X - o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca. § 2º São órgãos de consulta do Presidente da República: I - o Conselho da República; e II - o Conselho de Defesa Nacional.

Não se encontra, dentre os elencados, aqueles que compõem a estrutura administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário. Logo, o fato de o Presidente da República ser competente para a iniciativa de lei, no âmbito da administração direta, que consta na redação do artigo 61, II, “a” da Constituição, não exclui a competência dos demais Poderes da República, relacionada às administrações direta/indiretas que compõe a estrutura de cada Poder.

Outra legislação que faz diferença conceitual entre a função estatal e a função administrativa é a Lei 9.784/99. Estabelece normas básicas a ser aplicada no processo administrativo, e faz a distinção registrando no *caput*, e no § 1º do seu artigo 1º:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º. Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. (Destques acrescidos).

O *caput*, expressa o conceito da Administração Pública Federal direta e indireta, destacando que se destina a aplicação no melhor cumprimento dos fins da Administração, se referindo à função estatal executiva, legislativa e judiciária, que tem a finalidade de prestar serviços à comunidade em geral. No parágrafo primeiro, direciona a aplicação, também, para a Administração Pública direta e indireta, no exercício da função administrativa, relacionada a estrutura que compõe a administração direta/indireta de cada Poder.

1.6 Competência Privativa dos Poderes da República

O preceito do artigo 37, *caput*, da Lei Maior, ao individualizar, a administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, se refere justamente à estrutura orgânica de cada um deles, formada pelos serviços e órgãos vinculados, respectivamente, a cada Poder. É para “comandar” a respectiva administração direta, que foi conferida aos Poderes mencionados, respectivamente, a autonomia administrativa, financeira, e a competência para elaborar suas próprias propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados, conjuntamente, na lei de diretrizes orçamentárias (artigo 99, *caput*, e § 1º). Soma-se, a competência de iniciativa de lei para: administrar o seu próprio orçamento; fixar a remuneração de seus servidores e membros do respectivo Poder; criar e extinguir cargos ou funções. Ou sejam exercício da função administrativa direta, com abrangência restrita aos servidores e membros vinculados, respectivamente: i) Poder Legislativo, artigos 51, IV e 52 XIII; ii) Poder Judiciário: artigo 96, II, “b” e 99; iii) Executivo, artigo 61, II, “a” e 84.

A Constituição de um País traz um conjunto de regras que enumera e limita as competências e funções do Poder político. A par disso, a redação trazida na alínea “a” do inciso II, do artigo 61 constitucional, deve ser aplicado em harmonia com a regra limitativa trazida no *caput* do artigo 37, e com as competências da administração direta, de cada Poder, estabelecidas nos artigos 51, IV, 52, XIII e 96, II, “b”, para identificar que cada autoridade no controle do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, tem competência para a iniciativa de lei, nos exatos termos que determina o inciso X, do artigo 37 constitucional, e na data e forma estabelecida na Lei 10.331/2001, que o regulamenta.

2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A jurisprudência da Suprema Corte, fundamenta no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.599^{vi}/Distrito Federal, julgada em 31.5.2005. No voto do excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, relator, ao analisar e concluir que a revisão remuneratória dos servidores do Poder Legislativo, não violação o artigo 61, II, “a” da CF/88, registra no excerto de seu voto:

“A Constituição Federal, no seu artigo 37, X, na redação que foi dada pela Emenda constitucional n. 19/98, estabeleceu expressamente que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa em cada caso. Esta situação distingue-se daquela situação, já prevista na redação original da Constituição, estabelecia revisão geral anual, sempre na mesma data, sem distinção de índice, para todos os servidores públicos.

Note-se que, na formula constitucional anterior à Emenda n. 19/1998, o texto constitucional afirmava que “a revisão geral de remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares far-se-á na mesma data (art. 37, X, CF/88), não havia qualquer referência à necessidade de lei específica, nem menção à lei específica em cada caso para alteração remuneratória.

Assim, não há ofensa ao referido dispositivo, nem mácula ao artigo 61, § 1º II, “a”, pelo fato de as normas impugnadas serem de iniciativa das respectivas Casas Legislativas. E a própria constituição também, após as alterações supramencionadas, advindas da Emenda Constitucional n. 19/1998, que lhes dá tal prerrogativa:

(...)

Por fim, também não há que se falar no princípio da separação dos poderes, pois, conforme demonstrado, é a própria Constituição quem estabelece as competências nesse âmbito.

O pedido de ação direta, por esse fundamento, não merece ser acolhido.”

O Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação, nos termos do voto do Relator. Na oportunidade, a Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia registra no fragmento do seu voto:

*“No que respeita à isonomia – temos insistido que a jurisprudência do Supremo é doutrina secular -, trata mesmo diferentemente e, inclusive, do regime remuneratório. Aliás, o que a Constituição quer, **a partir da Emenda Constitucional n. 19**, é o estabelecimento da verdade remuneratória, é preciso mesmo que se fixe, para as diversas categorias dos órgãos e dos Poderes Públicos, aquilo que seja adequado, coerente com cada categoria. Logo, **não haveria quebra de princípio de isonomia alguma**, ainda que fosse desigualado com critérios objetivos e legítimos.”* (Destaques acrescentados)

Igualmente cristalina, a brilhante interpretação trazida no trecho do voto do Excelentíssimo Ministro Carlos Britto:

“(...) essa ADI é providencial, porque é uma oportunidade que temos – usarei de uma metáfora de colocar em “pratos limpos” esse tormentoso tema de remuneração de servidores por efeito, sobretudo de emendas sucessivas da Constituição, nos levando, por vezes a perplexidades, até a aparente paradoxo na Constituição. O eminente Relator afastou esses paradoxos muito bem secundados pela Ministra Carmen Lúcia.”

*Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. Ou o instituto é de revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala de índice e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, não sendo revisão, será reajuste – que eu tenho como sinônimo de aumento. Mesmo que a lei chame de reajuste, entendo que é aumento. **Aí, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real.** Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração meramente nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem um ganho real.*

*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 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 do 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. 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.**” (Destques acrescidos);*

Pela importância, registra-se a distinção os conceitos dos institutos do reajuste e da revisão, reafirmados pela jurisprudência da Corte Suprema, no julgamento da ADI 3.968^{vii}:

*“O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a **revisão geral anual** tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo. 2019. (Destques acrescidos).”*

O Plenário da Suprema Corte, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 843112^{viii}, com repercussão geral, Tema 624, compreendeu que o Poder Judiciário não tem competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos nem para fixar o respectivo índice de correção. No Recurso Extraordinário 565.089^{ix}, com repercussão geral, Tema 19, a Corte entendeu que a ausência de revisão geral não gera direito subjetivo à indenização, devendo o Poder Executivo se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.

O leitor deve estar se perguntando: O que fazer se não temos a quem recorrer? Temos sim, basta saber pedir. As teses firmadas nas decisões da Suprema Corte, merecem especial atenção do profissional do direito, sempre alerta aos termos usados na análise do pedido e da causa de pedir.

Conclusão.

As regras escritas na Constituição de 1.967, comparados com as inovações trazidas pela Lei Maior de 1.988, ordenadamente nos seus títulos e capítulos; o conceito legal atribuído à administração direta, constituída pelos órgãos e serviços que formam a estrutura de cada Poder da Administração Pública; a disposição trazida na Lei n. 9.784/99; os fundamentos das decisões da Suprema Corte, são subsídios que possibilitam identificar a competência

objetiva do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, individualmente, indicados como Poderes obrigados à iniciativa de lei específica que fixe o índice de revisão geral anual, a ser aplicado no mês de janeiro, aos servidores e membros do quadro de pessoal do respectivo Poder. O comando do artigo 37, *caput*, impõe à administração pública, de cada Poder, o dever de obediências aos princípios constitucionais e também às disposições estabelecidas nos incisos daquele artigo. Regras constitucionais direcionadas na imposição do preceito constitucional, dever fazer imputado à pessoa investida no cargo de autoridade máxima, no desempenho de atividade administrativa, de cada Poder. Tratando-se de revisão salarial, com o objetivo de repor a perda do poder aquisitivo, decorrente da inflação, o índice a ser aplicado na revisão deve observar, no mínimo, a reposição da inflação acumulada no ano anterior, sob pena de perder o seu objetivo. Atualmente, o governo federal utiliza o IPCA como o índice oficial de inflação do Brasil. A exclusão da isonomia salarial entre servidores e entre membros de Poderes distintos, a partir de 2001, dispensa a fixação de índice idêntico de revisão no âmbito dos três Poderes, cabendo a cada Poder fixar o índice compatível com a perda do poder aquisitivo, para aplicar na mesma data e sem distinção de índice sobre a remuneração de seus servidores e subsídio de se seus membros. A revisão é extensiva aos proventos da aposentadoria e às pensões concedidas com aplicação do critério da paridade, considerando que os proventos e as pensões não abrangidas por esse critério, são reajustadas pelo índice aplicado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Lei 10.887/2004, artigo 15, e EC 103/2019, que procedeu alteração no artigo 40, § 12, da Constituição Federal. Constatada a omissão pela autoridade máxima investida no cargo de Administração dos respectivos Poderes, necessário se faz, inicialmente, buscar a composição perante à administração direta do respectivo Poder, postulando o cumprimento do dever-fazer imposto no inciso X, do artigo 37, e no artigo 1º, e 2º II, da Lei 10.331/2001, lembrando que a administração está compelida, pelo Texto da Constituição, artigo 37, *caput*, a nortear os seus atos nortear os seus atos pelo princípio da legalidade. Na permanência da omissão, o ordenamento jurídico pátrio, farto de regras que dispõem sobre os mais diversos assuntos e áreas do Direito, permite a utilização da lei adequada na fundamentação das ações, atentando-se para a causa de pedir e o pedido, observando que o dano material decorre da perda salarial, que deve ser provada com a indicação de valor ou percentual da remuneração corroída pela inflação. Quanto ao dano moral, exige-se a prova do nexa causal entre a omissão e o dano, representado pela violação aos direitos da personalidade que causa sofrimento, angústia ou constrangimento, individualmente. Este último trata-se, de dano que atinge valores extrapatrimoniais.

Referências.

- [1] i [STF - MS: 22439-DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 15.05.1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 11.04.2003 PP-00027 EMENT VOL-02106-02 PP-00292]

-
- [2] ii [STF - ADI: 2061-DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 25/04/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29.06.2001]
- [3] iii Constituição Federal: (BRASIL, 1.967)
- [4] iv Constituição Federal (BRASIL, 1.988)
- [5] v Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo: Malheiro Editores Ltda, São Paulo Brasil, 3.2000 (18º edição), Título IV, pág. 639.
- [6] vi [STF - ADI: 3599-DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento 21.05.2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14.09.2007]
- [7] vii [ADI 3.968, rel. min. Luiz Fux, j. 29.11.2019, DJE de 18.12.2019.]
- [8] viii [STF - RE: 843112 SP, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 22.09.2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04.11.2020]
- [9] ix [STF - RE: 565089 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 25.09.2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28.04.2020]
- [10] Emenda Constitucional n. 19/1998
- [11] Emenda Constitucional n. 41/2003
- [12] Emenda Constitucional n. 103/2019
- [13] Lei n. 13.502/2017
- [14] Lei n. 10.884/2004
- [15] Lei n. 10.331/2001
- [16] Lei n. 9.784/1999
- [17] Lei n. 7.706/1988
- [18] Lei n. 7.974/1989
- [19] Lei n. 8.162/1991
- [20] Lei n. 8.390/1991
- [21] Lei n. 8.622/1993
- [22] Lei n. 8.676/1993
- [23] MP n. 434/1994
- [24] MP n. 457/1994
- [25] MP n. 482/1994
- [26] Lei n. 8.676/1993
- [27] Decreto-Lei 200/1967