XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

DEMETRIUS NICHELE MACEI

OCTAVIO CAMPOS FISCHER

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA; Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Demetrius Nichele Macei, Octavio Campos Fischer – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-324-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Primeiramente, ao mesmo tempo que parabenizo também registro nossos agradecimentos a todos os profissionais envolvidos para que o XXV CONGRESSO DO CONPEDI, sob o tema Cidadania e Desenvolvimento: O papel dos atores no Estado Democrático de Direito se concretizasse num sucesso, como de fato ocorreu.

Consequência esperada deste sucesso é registrar os trabalhos dos comprometidos articulistas que sujeitaram suas obras destemidamente ao crivo dos avaliadores no intuito principal de enriquecer a Ciência do Direito. Eis, portanto, o motivo de nossa fala: apresentar esta coletânea de artigos que se submetem ao Grupo de Trabalho denominado "Direito Tributário e Financeiro I".

Para tanto, pretendo brevemente elencar os artigos avaliados e passar ao leitor uma concisa noção do que cada texto transmite, no intuito de o instigar a se aprofundar na leitura da obra completa.

O primeiro texto, “A Lei de Repatriação Brasileira à luz do Novo Paradigma Internacional da Tributação”, escrito por Antônio Carlos Diniz Murta e Raquel Carvalho Menezes de Castro, trata da Lei 13.254 sancionada em 2016, conhecida como Lei de Repatriação, que traz consigo polêmicas pontualmente abordadas pelos autores. Eles captam notoriamente o contexto mundial em que a lei foi sancionada e desenvolvem temas relevantes sobre a lei, como por exemplo, o Fisco Global, a aplicação da lei de repatriação, o procedimento dela, a questão do sigilo, da extinção da punibilidade, da exclusão do RERCT; também discorrem sobre os interesses governamentais relacionados a lei, sobre a tendência mundial que esta legislação segue e por último, mas não menos importante, o novo paradigma internacional da tributação. É um texto antenado não só com o contexto nacional em que a lei se insere, mas com as motivações que levaram a sua existência.

O próximo artigo desta coletânea é intitulado como “A Nova Dinâmica do ICMS para o E-Commerce: entre a Complicação do Simples e a Redução das Desigualdades Sociais e Regionais”, cuja autoria é de Roberto Rezende Amaral e Luis Alberto Hungaro. Aqui, os autores analisam a nova dinâmica do recolhimento partilhado do ICMS no contexto do comercio digital conhecido como E-commerce, em decorrência das alterações provocadas pela Emenda Constitucional nº 87/2015. Criticam precisamente temas polêmicos quanto as

consequências da ementa supracitada, como, por exemplo, o aumento da carga tributária e aumento do custo operacional do contribuinte devido ao aumento da complexidade dos recolhimentos. Enfatizam ainda, o conflito jurídico entre as normas constitucionais dos artigos 3º, inciso III, 43 e 170, VII e dos artigos 170, inciso IX e 179, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Finalmente, proclamam que a partilha do valor de ICMS arrecadado transformará a guerra fiscal em efetiva justiça distributiva e, consequentemente, contribuirá com o desenvolvimento nacional.

O trabalho seguinte denomina-se "A Simultaneidade Normativa na Isenção Tributária", escrito por Telma Regina Machado. Este artigo traz um panorama de como o instituto da isenção é tratado pela doutrina brasileira. Mais afundo, da comparação das visões de vários autores – tanto da corrente clássica quanto da corrente contemporânea tributária, sobre o instituto – a autora chega à conclusão de que a melhor tese para explicar o fenômeno da isenção tributária seria a de Pedro Guilherme Accorci Lunardelli. Fica a cargo do leitor a tarefa de descobrir as razões que levaram Machado a chegar a este posicionamento.

"A Tributação Progressiva do Imposto de Renda Pessoa Física como Instrumento Auxiliar na busca pela Concretização da Justiça Fiscal no Brasil" de Tatiele Gisch Kuntz e Hugo Thamir Rodrigues, indaga se a progressividade do imposto de renda pessoa física, à luz do princípio da capacidade contributiva, pode se configurar como instrumento atenuante das desigualdades sociais no Brasil. Nesta empreitada, os autores criticam a atual progressividade do IRPF que não se encontra alinhada ao princípio da capacidade contributiva, mas que porém, pode ser modificada, desde que haja a ampliação do número de alíquotas do referido tributo, o aumento dos valores incidentes sobre cada uma das faixas de renda e a majoração do limite de isenção.

O artigo denominado "Acesso à Justiça e o Meio Alternativo da Arbitragem em matéria Tributária", cujos autores são Jazam Santos e Jéssica Gonçalves, envolve o leitor em uma temática realmente contemporânea, pois vem defender a possibilidade de incluir a Arbitragem em matéria tributária para a solução extrajudicial dos conflitos no intuito de proporcionar maior presteza à solução destes. Para tanto, os articulistas encaram as discussões acerca da (in) viabilidade no uso da técnica da Arbitragem em matéria tributária no Brasil e, também, da indisponibilidade do crédito tributário.

Em "Direitos Fundamentais Sociais, Orçamento Público e Reserva do Possível: o dever de progressividade nos gastos públicos" de Emerson Affonso da Costa Moura e Jamir Calili Ribeiro, temos um texto multidisciplinar que afasta a concepção clássica de que os gastos públicos podem ser definidos ao arbítrio do administrador público, sustentando que o

orçamento deve ser progressivo na busca pela ampliação da sua respectiva realização e que, embora seja difícil estabelecer testes de legitimidade e progressividade absolutos para a verificação do orçamento, limites para a destinação dos gastos públicos precisam ser impostos.

Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva, no artigo "Entre isonomia e liberdade: o princípio da livre concorrência como paradigma geral da neutralidade no campo tributário", defende que cabe ao Estado, como garantidor dos princípios da ordem econômica, impedir desníveis concorrenciais advindos da atividade tributária, além de alavancar a livre concorrência por meio dos instrumentos legalmente previstos, principalmente com fulcro no referencial normativo da neutralidade tributária.

"Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA SOCAL", formulado por Nina Gabriela Borges Costa e Allan Reymberg Souza Raulino, traz o seguinte questionamento: "É possível utilizar os tributos para resolver problemas sociais, políticos, econômicos e ambientais?". Tal indagação é pertinente, pois guarda total conexão com o tema da sustentabilidade e cidadania. Mais pertinente ainda, é o caminho que os autores tomam, ao adotar a perspectiva da Extrafiscalidade como possível resposta a esta incerteza.

Em seguida, temos o artigo denominado "ICMS na importação: as legislações e a incontrolável guerra fiscal", cuja autoria é de Herleide Herculano Delgado e Ana Clara Montenegro Fonseca, que ressaltam não haver uma política eficaz de abarcamento da Guerra Fiscal no Brasil. Assim, seu trabalho tem como objetivo averiguar a incidência do ICMS nas operações de importação, onde se trata da contenda atinente à guerra fiscal. Ao final, tratam acerca dos benefícios da Guerra de Lugares advinda deste imposto nas transações de importação.

Em "Lei 13.019/2014 – Marco Regulatório do terceiro setor requisitos gerais e lei de responsabilidade fiscal", os autores Roque Sérgio D'Andrea Ribeiro da Silva e José Julberto Meira Junior, trazem perspicazes conclusões sobre o fato de que o Estado ao autorizar a exploração de serviços públicos por organizações particulares, reconhece, por meio de seus agentes, não ter recursos suficientes para atender tal demanda e, por isso, busca fomentá-las, no intuito de conferir as mesmas oportunidades àqueles que precisam ter acesso aos direitos sociais básicos.

José Anijar Fragoso Rei em seu artigo, "O direito ao reajuste anual e linear da remuneração do servidor público efetivo, o equilíbrio fiscal e o controle da despesa pública: um diálogo

necessário", analisa o direito do servidor público estampado no art. 37, X, da Lei Maior – que garante a estes o direito ao reajuste anual e linear em suas remunerações, a fim de recompor as perdas inflacionárias e garantir seu valor real e poder de compra – contrapondo-o e o compatibilizando com as normas de direito financeiro que determinam o controle da despesa pública, almejando soluções para que tal direito seja efetivado, porém sem abalar o equilíbrio fiscal.

O texto: "O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico" de Antonio Bazilio Floriani Neto tem por objetivo examinar o direito previdenciário como direito social e a sua importância para o indivíduo, a relação entre segurado e Previdência, a mudança da sociedade brasileira e por fim, mas não menos relevante, averiguar o argumento econômico relacionado às reformas e a incoerência da aplicação da DRU às contribuições sociais.

"O incentivo a micro e pequena empresa como instrumento de geração de empregos", texto de Francelise Camargo de Lima e Demetrius Nichele Macei, levanta a seguinte questão: até que ponto os incentivos fiscais voltados às MPEs são capazes de fomentar o empreendedorismo e a geração de novos empregos?

Para sanar tal incerteza, primeiro recorreram a conceitos jurídicos para evidenciar a intenção protecionista em relação às MPEs. Em seguida, tratou-se das oportunidades de inclusão laborativa originadas a partir da atividade empresarial, o empreendedorismo e a geração de empregos formais. Após, abordou-se de que forma as MPEs podem ser estimuladas, por meio de incentivos fiscais, a gerar novos postos de trabalho e se os mesmos incentivos servem de estímulo para o trabalhador que está na informalidade se inserir no mercado formal fomentando o empreendedorismo e geração de novos empregos favorecendo o desenvolvimento econômico e possibilitando a inclusão do cidadão no mercado de trabalho.

"Os incentivos fiscais e seu potencial no desenvolvimento da política agrícola" de Rodrigo Mendonça de Souza, indica um problema atual de nossa sociedade, qual seja: a inflação dos alimentos está intimamente ligada à queda da oferta de alimentos básicos no mercado nacional, já que vários destes produtos tiveram redução significativa de suas áreas de plantio nos últimos anos. Como o próprio título do artigo alerta, é pelo viés dos incentivos fiscais que se procura uma solução a esta problemática.

O artigo subsequente é o "Reflexos do CPC/2015 no processo administrativo fiscal", cuja autoria é de Ricardo Pinha Alonso e Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho. Neste tema, também concatenado com a realidade jurídica atual, argumentou-se sobre a aplicabilidade do

Código de Processo Civil no Direito Tributário, tanto em processos judiciais como em processos administrativos, sendo toda a discussão baseada na observância dos precedentes das Cortes Superiores pelos Tribunais Administrativos.

No artigo “Regras CONFAZ: o limiar entre a isonomia e quebra de autonomia federativa” de Simone Cruz Nobre, a finalidade foi de, nas bem colocadas palavras da própria articulista, “avaliar o tênue limiar entre o discurso da preservação do pacto federativo, por meio da isonomia atribuída a cada unidade da federação na deliberação de um convênio ICMS, e a quebra do mesmo pacto, em função da negação de sua autonomia fiscal.”

Nosso último artigo, encabeçado por Allan Alexandre Mendes Gonçalves e João Rezende Almeida Oliveira, denomina-se “Substituição tributária do ISS sobre órgãos e entidades públicas federais ao abrigo pela imunidade recíproca”. Nele, os articulistas assumem o propósito de testar os institutos da imunidade recíproca e da substituição tributária, para apurar se há a possibilidade dos municípios estabelecerem como substitutos tributários do ISS órgãos e entidades públicas federais, ou se a imunidade recíproca impede esse tipo de determinação da legislação municipal.

Pois bem.

Depois da honraria que foi executar esta tarefa de apresentar, ainda que brevemente, os brilhantes e esperançosos artigos destes bravos articulistas, resta apenas agradecê-los pela coragem e iniciativa que tiveram de propor seus trabalhos ao CONPEDI. É mais do que evidente que suas pesquisas contribuirão para a Ciência do Direito e consequentemente para a Justiça Social.

Por fim, parabenizo novamente o CONPEDI por ter concedido este espaço de reflexão e grande aprendizado, bem como, sem mais delongas, convidamos humildemente todos os leitores a usufruírem desta excelente coletânea e, é claro, a passá-la adiante.

Prof. Dr. Demetrius Nichele Macei - UNICURITIBA

Prof. Dr. Octavio Campos Fischer - UniBrasil

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

O DIREITO AO REAJUSTE ANUAL E LINEAR DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO, O EQUILÍBRIO FISCAL E O CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

THE RIGHT OF PERMANENT CIVIL SERVANTS TO ANNUAL AND LINEAR SALARY ADUSTMENT, THE FISCAL BALANCE AND THE CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURE: A NECESSARY DIALOGUE

José Anijar Fragoso Rei [1]

Resumo

O art. 37, X da Constituição Federal de 1988 garante aos servidores públicos o direito ao reajuste anual e linear em suas remunerações, para recompor a defasagem da inflação e evitar a diminuição de seu valor real. Este reajuste configura direito do servidor, embora dependa da edição de lei, para indicar, dentre os outros aspectos, o índice aplicado. Não obstante a harmonização de tal revisão anual com o equilíbrio fiscal e controle do aumento da despesa pública, esse direito constitucional do servidor deve ser priorizado quando da edição das leis orçamentárias e efetivado anualmente.

Palavras-chave: Servidor público, Remuneração, Reajuste anual e linear, Equilíbrio fiscal, Despesa pública

Abstract/Resumen/Résumé

The Article 37, X of the Federal Constitution of 1988 guarantees the right of civil servants to annual and linear salary adjustment in order to cover the gaps caused by inflation as well as to avoid a reduction in the real value. This adjustment is a right of civil servants, however, a law is necessary to indicate, among others things, the rate applied. Despite the harmonization of such annual review with the fiscal balance and the control of public expenditure growth, this constitutional right of civil servants must be prioritized when passing budget laws and made effective annually.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil servant, Salary, Annual and linear adjustment, Fiscal balance, Public expenditure

[1] Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professor da Universidade da Amazônia. Defensor Público do Estado do Pará

1 INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E OBJETIVOS

Em situação de crise econômica e desequilíbrio das contas públicas, como os vividos ao menos nos dois últimos anos no Brasil, tem sido comum que o Poder Público contingencie despesas, para melhorar seus resultados, uma vez que também se observam quedas na arrecadação de receitas públicas, mormente em razão da retração da economia.

Nestes cenários, as despesas com pessoal, referentes aos agentes públicos estatais, têm sido apontadas como causadoras de boa parte do desequilíbrio fiscal, levando à não concessão de reajuste em suas remunerações, tanto na esfera federal, quanto na estadual e na municipal, em nome da necessidade de se garantir o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas e observar os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne ao controle de despesa.

No mais, projetos de leis e de emendas constitucionais tem sido enviados ao Congresso Nacional com o objetivo de vedar o aumento da despesa com pessoal ou mesmo limitar esse acréscimo no gasto público a índices estabelecidos, como constou do Projeto de Lei Complementar 257/2016, o qual exigia tais restrições como condições à adesão, pelos estados-membros, a renegociações de suas dívidas com a União.

Tais projetos de leis e de emenda à constituição, além de elegerem a despesa com pessoal como mazela pública e grande causadora do desequilíbrio fiscal, se aprovados, certamente prejudicarão a efetivação de reajuste geral e anual sobre a remuneração dos servidores públicos.

No entanto, o art. 37, X, da Constituição Federal de 1988 garante aos servidores públicos o direito ao reajuste anual e linear em suas remunerações, a fim de recompor as perdas inflacionárias e garantir seu valor real e poder de compra.

No presente artigo, objetiva-se analisar este direito do servidor, contrapondo-o e compatibilizando com as normas de direito financeiro que determinam o controle da despesa pública, a fim de levantar soluções para que tal direito seja efetivado, sem que o equilíbrio fiscal fique prejudicado.

Como metodologia, pretende-se analisar dispositivos da Constituição Federal, da lei 4.320/64, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, além de levantamento bibliográfico da doutrina jurídica, especialmente do Direito Financeiro e do Direito Administrativo. Não serão enfatizadas questões específicas referentes à União, a determinado Estado ou Município, assim como não se analisará dados fiscais de exercícios financeiros determinados.

2 O DIREITO DO SERVIDOR PÚBLICO AO REAJUSTE ANUAL E LINEAR DE SUA REMUNERAÇÃO

Há uma farta disciplina constitucional e legal acerca das mais variadas esferas jurídicas que permeiam a atuação dos agentes públicos, especialmente no que tange aos servidores públicos regidos por vínculos estatutários com a Administração Pública.

Para Bandeira de Mello (2005, p. 230-231), os servidores públicos fazem parte da designação genérica constitucionalmente prevista para englobar aqueles que mantém vínculo de trabalho profissional com as entidades governamentais de Direito Público, sejam os entes políticos ou suas autarquias, ocupando cargos ou empregos públicos. Os servidores públicos podem ser divididos nas seguintes espécies: servidores titulares de cargos públicos e servidores empregados da Administração direta ou de Autarquias.

Meirelles (2014, p. 482) classifica os servidores públicos em sentido amplo de acordo com o Constituição Federal, reformada pelas Emendas Constitucionais 19/98 e 20/98, também denominadas de "Reforma Administrativa" da seguinte forma: agentes políticos; servidores públicos em sentido estrito ou estatutários; empregados públicos, regidos pela CLT; e contratados por tempo determinado, alertando que as seções I e II do Capítulo IV do Texto Maior disciplina, majoritariamente, o servidor público estatutário, com alguns dispositivos aplicáveis às demais espécies.[1]

No que concerne aos servidores públicos estatutários, os contornos de sua relação jurídica laboral com a Administração constam de forma basilar da Constituição Federal, que prevê uma séria de regras e princípios aplicáveis a eles. Dentre muitos, pode-se destacar: a investidura no cargo público, em regra, por meio de concurso público de prova ou provas e títulos (art. 37, I a IV), o direito à livre associação sindical e à greve (art. 37, VI e VII), limitação à cumulação de cargos públicos, com as exceções previstas no art. 37, VI, regime de previdência próprio (art. 40) e estabilidade no cargo após aprovação em estágio confirmatório (art 41).

A regulamentação dos referidos dispositivos constitucionais, especialmente para estabelecer direitos e deveres destes servidores públicos constam de leis dos entes federados dos quais eles façam parte, comumente denominada de Estatuto do Servidor Público ou

[1] Como delimitação do tema, o presente artigo busca concentrar-se na análise do direito ao reajuste anual ao servidor público em sentido estrito ou estatutário, segundo classificação de Hely Lopes Meirelles, ou aos servidores públicos titulares de cargos públicos na Administração Direta e Autarquias, assim definidos por Celso Antonio Bandeira de Mello. Cabe aqui esclarecer que não ousaremos afirmar aqui que tal direito não possa ser assegurados às demais categorias de agentes públicos e de servidores públicos em sentido amplo, mas tão somente enfatizaremos a análise acerca do servidor público em sentido estrito ou estatutários.

Regime Jurídico Único, embora este último termo esteja em desconformidade com o texto da Constituição Federal reformado pela EC 19/98, que permitiu a contratação de servidores celetistas – ou empregados públicos – pela Administração Pública Direita, Autárquica e Fundacional.

Já no que concerne à remuneração do servidor público estatutário, a Constituição Federal de 1998 igualmente não se furta a disciplinar a matéria. Nesse diapasão, ganha destaque o cuidado do Constituinte no sentido da definição ou da alteração da remuneração dos servidores público ser confiada exclusivamente à lei específica, nos termos do art. 37, X.

O legislador deverá observar, quando da fixação e alteração da remuneração do servidor público, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos, conforme mandamento expresso no art. 39, §1º, da Constituição Federal. Além desses parâmetros, a lei que fixa os vencimentos e vantagens que compõe a remuneração do servidor público deve obedecer outros aspectos: a irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV), a impossibilidade de equiparação ou vinculação de espécies remuneratórias de categorias diversas de servidores públicos (art. 37, XIII) e a remuneração em valor não inferior ao salário mínimo (art. 39, §3º c/c art. 7º, IV, CF/88).[2]

Em suma, deve-se destacar como diretriz constitucional a necessidade de lei em sentido formal para fixar ou alterar a remuneração do servidor público, evitando ao máximo indexadores automáticos pelo salário mínimo e equiparações entre remunerações de categorias diversas de servidores públicos.

Desta feita, não pode o Poder Judiciário fixar ou alterar vencimento de servidores públicos, ainda que sob o fundamento do princípio da isonomia, conforme orientação consagrada pelo texto da súmula vinculante 37 do Supremo Tribunal Federal.

Igualmente, os vencimentos dos servidores públicos não podem ser fixados por meio de convenção coletiva de trabalho, vez que tal tarefa cabe à lei.[3]

No entanto, em que pese a Constituição ser clara no sentido de que apenas lei específica poderá alterar ou fixar a remuneração de servidores públicos efetivos, conforme o

---

[2] A Súmula Vinculante 16 dispõe que: *"Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público.*" Remuneração é definida pela lei 8.112/91, como a soma do vencimento do cargo efetivo e das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. Assim, pelo entendimento sumulado do Supremo Tribunal, o vencimento do cargo pode ser inferior a um salário mínimo, desde que o total da remuneração do servidor público iguale ou ultrapasse tal patamar.

[3] Súmula 679 do Supremo Tribunal Federal: "*A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva."*

já citado art. 37, inciso X, este mesmo dispositivo assegura aos servidores públicos "revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices" em suas remunerações.

Vale ressaltar que o direito constitucional à revisão geral anual nas remunerações dos servidores públicos advém do texto atual do art. 37, X, da CF/88, conferida pela EC 19/98. Para períodos anteriores a esta Reforma Administrativa, o entendimento predominante no Supremo Tribunal Federal era de sequer havia sido assegurado tal direito ao servidor público.[4]

Não obstante o direito à revisão geral nos vencimentos estar assegurado aos servidores públicos desde a EC 19/98, o Supremo Tribunal Federal entende que a fixação do índice de correção anual das remunerações dos servidores públicos depende de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, em obediência ao art. 61, § 1º, II, "a", da CF/88. Caso o Executivo assim não proceda, mormente por não encaminhar o projeto de lei de revisão geral das remunerações dos servidores públicos, a jurisprudência do Pretório Excelso é no sentido de que tal reajuste não pode ser fixado nem determinado seu índice pelo Poder Judiciário. Ou seja, por ser desprovido de função legislativa, o Poder Judiciário não pode identificar a defasem decorrente da inflação e aplicar o reajuste geral dos servidores públicos.[5]

Na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, Carvalho Filho (2016, p. 791) também se posiciona pela necessidade de lei específica para que seja efetivado o direito ao reajuste geral na remuneração dos servidores públicos, ressalvando que o texto constitucional impõe que a revisão seja anual, ainda que cada ente federativo possa fixar o momento do ano em que ocorrerá a revisão, e isonômica para todos os servidores públicos vinculados a cada ente federado.

Portanto, o comando de revisão geral das remunerações dos servidores públicos não se revela norma autoaplicável. Foi nesse sentido que, no âmbito da União Federal, foi editada a lei 10331/01, que se propõe a regulamentar o art. 37, X, da CF/88 para os servidores federais.[6]

---

[4] STF, RE 412383.

[5] "*Mesmo que reconheça mora do Chefe do Poder Executivo, o Judiciário não pode obrigá-lo a apresentar projeto de lei de sua iniciativa privativa, tal como é o que trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores, prevista no inciso X do artigo 37 da Lei Maior, em sua redação originária"* (RE 519292 AgR).

[6] Dentre as principais diretrizes trazidas pela lei em tela, reside a periodicidade da revisão anual, definida para o mês de janeiro e os requisitos constantes do art. 2º, quais sejam: autorização na lei de diretrizes orçamentárias, definição do índice em lei específica, previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual, comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social, compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a LRF. Vê-se, portanto, que os requisitos se voltam à obediência de normas de direito

Sobre a fixação do índice de atualização da remuneração do servidor público, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento jurisprudencial, por meio da súmula vinculante 42, de que *"é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária"*, sob o fundamento de, em caso contrário, estar sendo ferida a autonomia dos entes federados subnacionais.

Nesse sentido, Di Pietro (2009, p. 532) doutrina no sentido de serem proibidos reajustes automáticos de remuneração ou que estes ficassem vinculados a determinados índices, como o aumento do salário mínimo, o aumento da arrecadação e o de títulos da dívida pública.[7]

Justen Filho (2012, p. 937) advoga a tese de que não se pode invocar a irredutibilidade de vencimentos para assegurar que o reajuste anual seja obrigatoriamente na mesma medida para compensar a perda do poder aquisitivo da moeda, notadamente em face da inflação, pois a irredutibilidade não seria apenas real, mas tão somente nominal. Ou seja, para este doutrinador, a Constituição aqui apenas garantiu que o valor da remuneração do servidor não decresça, mas não necessariamente que seja corrigido segundo o seu valor de compra.[8]

Tais entendimentos não são unânimes na doutrina, todavia.

Abrindo divergência, Carvalho Filho (2016, p. 793) entende que o Poder Público não tem inteira discricionariedade de fixar o índice de reajuste anual que lhe convier, sob pena de o fazendo aquém da variação inflacionária, acabar por tornar ineficaz o mandamento constitucional do art. 37, X, uma vez que haveria uma notória defasagem e perda do valor real na remuneração do servidor público. Por isso, entende que deve ser aplicado o índice oficial de inflação, e, se mais de um houver, aquele que retrate o escopo da norma, a fim de realizar a recomposição remuneratória e manter o poder aquisitivo da remuneração do servidor público.

---

financeiro e compatibilidade com as leis orçamentárias, além de que coube a leis específicas a definição dos índices de reajuste, como o fez o art. 5º da mesma lei 10331/01, que definiu o porcentual de 3,5% para o reajuste dos servidores em 2002 e a lei 10.697/03, a qual preceituou a revisão dos servidores em 1% para o ano de 2003. Pela existência destas leis, o Supremo Tribunal entende que já há regulamentação a respeito da revisão anual da remuneração dos servidores públicos federais, já tendo sido negados mandados de injunção que buscavam reconhecer a omissão legislativa para determinar índices de reajuste específicos.

[7] Nessa mesma linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 04, nos seguintes termos: *"Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial"*

[8] Opção diversa reside no reajuste ao valor dos benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, pois a Constituição garantiu o reajuste anual para manter o valor real no art. 201, §4º, devendo ser reajustado pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, conforme art. 41-A da lei 8213/91

Portanto, é inegável que a ausência de revisão geral anual nos vencimentos dos servidores públicos pelo não encaminhamento de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, assim como o reajuste feito de modo irrisório ou que não recomponha as perdas inflacionárias, ocasiona sérios prejuízos ao servidor público, especialmente pela diminuição no poder de compra, ou seja, no valor real de sua remuneração. Em cenários como os aqui descritos, buscou-se, junto ao Poder Judiciário, a indenização pelos danos causados ao maior patrimônio material do servidor público, que é a remuneração devida em decorrência de suas atividades laborais à Administração Pública.

Em resposta às demandas judiciais que visam as aludidas reparações causadas pela ausência de revisão geral nos vencimentos dos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo majoritariamente que esta pretensão indenizatória não era devida. Dentre os principais argumentos que levaram às decisões até hoje dominantes no Pretório Excelso, destaca-se o de que a iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos seria ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão e que a indenização representaria a própria concessão de reajuste sem previsão legal.[9]

Não obstante esta posição do STF ainda ser pela inviabilidade de indenização em caso de não realização do reajuste anual aos servidores públicos, tal panorama pode mudar. Isso porque a Corte maior reconheceu repercussão geral ao Recurso Extraordinário 565089, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, em 13/12/2007, em que se busca novamente esta pretensão indenizatória, ao menos para recomposição das perdas inflacionárias.

O julgamento do Recurso Extraordinário 565089, e da repercussão geral a ele empregada, ainda não foi concluído até o momento, pois houve pedido de vista pelo Ministro Dias Toffoli em sessão realizada em 02 de outubro de 2014.

Cabe destacar o voto do Ministro relator Marco Aurélio, que votou favoravelmente ao reconhecimento do direito à indenização. Para ele, a inoperância da Constituição deve ser combatida, presente a insurgência do cidadão e a prova da mora injustificável do legislador ou do Chefe do Poder Executivo, a revisão geral anual dos vencimentos de servidores está prevista no art. 37, X, da CF e que há relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados por eles e o que lhes é devido a título remuneratório. Reputou, ademais, que a denominada reforma administrativa, promovida com a EC 19/98 teria, dentre seus objetivos, a

[9] Como exemplo desses entendimentos do Supremo Tribunal Federal, citam-se: o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 553231, Relatado pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI e julgado em 13/11/2007 e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 53747, relatado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, julgado em 22/05/2007.

melhora das condições do servidor e que o reajuste seria voltado a afastar os efeitos nefastos da inflação, para manter o poder aquisitivo da remuneração. Em que pese a inviabilidade do aumento remuneratório por decisão judicial, destacou que o caso trataria apenas de reajuste decorrente do inadimplemento de majoração remuneratória para resguardo da equação entre remuneração e trabalho e que o direito ao reajuste seria componente essencial do sistema de contratação pública, com o fim de manter o equilíbrio do acordo firmado. Salientou que o impacto financeiro do preceito constitucional invocado não justificaria sua inobservância, bem como que não incumbiria ao Judiciário analisar a conveniência dessa ou daquela norma. Outrossim, caberia àquele Poder apenas assentar se determinada pretensão seria, ou não, compatível com o ordenamento jurídico, mormente se a obrigação decorre da literalidade, historicidade, sistematicidade e teleologia da Constituição. Lembrou que o Supremo teria firmado esse enfoque ao apreciar situações envolvendo a colisão entre direitos fundamentais, que ficariam submetidos à ineficácia por argumentos de índole financeira.

O voto favorável do Relator até o momento, é acompanhado pelos Ministros Carmem Lúcia e Luiz Fux, tendo o último defendido que o art. 37, X da Constituição veicula norma que não precisaria da intermediação do legislador, estabelecendo um direito subjetivo público do servidor à revisão geral e anual de seus vencimentos.

Não obstante isso, já apresentaram voto contrário ao direito do servidor público à indenização os ministro Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber e Gilmar Mendes, os quais, em sua manifestam seus votos, em suma, pela não fixação, no texto constitucional, de critérios ou índices a serem observados na revisão geral e anual, sendo determinando apenas que ela fosse efetuada sem distinção de índices entre os beneficiados e que não haveria a possibilidade de se extrair do texto constitucional qualquer indicação de índice mínimo, mesmo para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos.

Em que pese a necessidade de se aguardar a posição definitiva do Supremo Tribunal Federal, a ser conferida com repercussão geral, sobre meios mais concretos e efetivos de assegurar a revisão anual na remuneração dos servidores públicos e recompor as perdas inflacionárias, ainda que por meio de indenização, entendemos, com Carvalho Filho (2016, p. 792), que se trata de um direito dos servidores e dever inarredável por parte dos governos federal, estaduais, distritais e municipais.

Sem prejuízo da ausência de lei regulamentadora deste direito à revisão geral e anual configurar omissão constitucional por parte do Poder Público, deve-se buscar meios mais efetivos para buscar a concretude de tal direito conferido ao servidor público pela Constituição Federal de 1988.

O mandamento constitucional extraído do art. 37, X, da Constituição Federal de 1988, deve, portanto, ser tido como umas das prioridades a serem observadas pelo Poder Público, devendo se utilizar do planejamento orçamentário e financeiro para atingir tais fins, justamente por configurar um direito do servidor público assegurado constitucionalmente.

A revisão anual e linear nos vencimentos do servidor públicos, como o montante do índice do reajuste, deve, no entanto, ser sopesada pelas normas gerais de direito financeiro, especialmente no que tange ao controle da despesa pública e na observância do equilíbrio fiscal do Estado, o que, por sua vez, é influenciado diretamente pelo cenário econômico. É desse tema que pretendemos nos ocupar a seguir.

3 O EQUILÍBRIO FISCAL E O CONTROLE DO AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA FRENTE AO DIREITO À REVISÃO ANUAL DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 disciplina vários aspectos referentes à chamada atividade financeira do Estado, que compreende três pilares básicos: a receita pública, o orçamento e a despesa pública.

Já direcionando à despesa pública, cumpre salientar que a Carta Magna preceitua normas jurídicas diretamente e de eficácia plena, por exemplo a vedação ao início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, com exceção dos créditos adicionais (art. 167, I e II, CF/88).

Consagra-se, assim, uma das máximas do direito financeiro, pela qual a despesa pública só pode ser realizada, em regra, se prevista no orçamento, para, dentre outros aspectos, impedir a realização do gasto público de forma pessoal e de acordo com o alvitre do administrador público e também para controlar o montante da despesa pública.

No entanto, sucessivas experiências da Gestão Pública nacional levaram à conclusão de que, para controle efetivo da despesa pública, não basta que esta esteja prevista na lei orçamentária anual, mas deve também atender outros limitadores, especialmente no que tange ao seu aumento.

Em apoio às palavras aqui escritas, cabe mencionar as lições de Nascimento (2013, p. 73), segundo as quais a despesa pública guarda um aspecto jurídico, fundado na legalidade, pois a despesa deve estar autorizada no orçamento, sob pena de crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativo ao gestor público que realizá-la sem observar este requisito, com exceção dos créditos adicionais. No mais, a despesa pública deve ser

financiada guardando relação de compatibilidade com os recursos financeiros arrecadados, especialmente por meio dos tributos, os quais, por sua vez, devem observar a capacidade de contribuição do cidadão-contribuinte.

Faz-se necessário também obter o equilíbrio orçamentário, cujo pilar básico é de que as finanças públicas não podem ser deficitárias, ao contrário, deve-se primar pela responsabilidade fiscal. Ainda que não se pretenda aprofundar em demasia tais conceitos, cabe mencionar os ensinamentos de Torres (2007, p. 123-128), para quem a Responsabilidade Fiscal perpassa pelo sentido de uma eficiente gerência de recursos público, ao passo que o equilíbrio orçamentário prima pela equalização entre receitas e despesas na lei orçamentária anual, sendo que as últimas não devem ser maiores que as primeiras. Para este doutrinador, não obstante isso, o equilíbrio orçamentário, ainda que inscrito na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante, sendo respeitado pelo legislador se e enquanto a conjuntura econômica o permitir, não sendo crível seu controle pelo Poder Judiciário.

Assim, a Constituição Federal de 1998 fez a opção pelo princípio do equilíbrio econômico, adotando a posição clássica do economista John Maynard Keynes, que admite orçamentos deficitários nas épocas de recessão econômica, para possibilitar o pleno emprego e a melhora do equilíbrio econômico geral (TORRES, 2007, p. 124). Desta forma, a obtenção de operações de crédito público pelo Estado são toleradas, ainda que, em regra, não devam exceder o montante das despesas de capital, exceto se autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, CF/88).

A LC 101/00, em seu caráter regulamentador de normas gerais a serem observadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, como consta de seu art. 1º, §2º, vem materializar regras para que se efetive o Princípio do equilíbrio orçamentário, o qual é incompatível com déficit primários, ou seja, que os governos gastem mais do que arrecadam. Para Derzi (2013, p. 344-345), a Lei de Responsabilidade Fiscal elege como prioridade a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública da gestão prudencial da coisa privada. Houve, no entendimento desta doutrinadora, um rompimento com as ideologias políticas até então dominantes no Brasil e em muitos países, que primavam pelo equilíbrio econômico e social, que pode ser representada na distribuição equitativa da renda, o pleno emprego, o combate à miséria e às injustiças sociais. A LRF impõe medidas que enfatizam o equilíbrio orçamentário, ainda que em detrimento de ações de justiça econômico-social e do chamado “orçamento humano”.

Especificamente no que tange à despesa com pessoal, o art. 169 da Constituição remete à lei complementar a fixação de limites, que, se não atendidos, sujeitam o ente federado a sanções, como a proibição de receber transferência voluntárias e medidas de adequação escalonadas, partindo da diminuição de servidores ocupantes de cargos comissionados, podendo chegar à demissão de servidores estáveis. Ao mesmo tempo, o aludido artigo já condiciona a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público à prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (§1º, I e II).

No que tange à despesa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe uma série de condições para além da mera previsão orçamentária, em seus arts. 16 e 17. Tais condições, especialmente no que concerne ao aumento da despesa, se não observadas, qualificarão a despesa como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, nos termos do art. 15.

Resumidamente, o art. 16, §1º, impõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de programa governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Já as despesas obrigatórias de caráter continuado, assim definidas pelo art. 17 da Lei Complementar em testilha como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, são exigidos, para seus atos normativos, a estimativa de impacto orçamentário e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. O parágrafo 2º do art. 17 reza que o respectivo ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, deverão ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A disciplina do art. 17 da LRF se volta, portanto, às despesas fixas e correntes que independam da própria lei orçamentária, sendo decorrentes de leis específicas, o que as faz se

repetir e protrair no tempo – ao menos por dois anos, podendo afetar o equilíbrio fiscal, em nome do qual são exigidas as condições mencionadas para o aumento da despesa pública.

Como exemplos típicos das despesas sujeitas a estas condições impostas pelo art. 17 da lei complementar em destaque, destacam-se: criação de novos cargos públicos ou funções públicas, novas gratificações remuneratórias e concessão de aumento real ao funcionalismo. Nesse sentido, Nascimento (2011, p. 172) cita despesas com "pessoal e encargos sociais" como as de caráter continuado previstas no anexo à mensagem 8, de 05.01.2001, que trata dos vetos ao projeto de lei n. 17/2000.

No que tange ao reajuste anual e linear aos servidores públicos (art. 37, X, CF/88), objeto específico do presente estudo, é inegável que este importa em elevação da despesa corrente em caráter continuado e são obrigatórios, por decorrerem de previsão legal ou normativa, o que o sujeitaria, em princípio, às condições impostas pelo art. 17 da LRF.

No entanto, o parágrafo 6º do art. 17 dispensa o reajuste anual e linear aos servidores públicos das condições do §1º do mesmo artigo, quais sejam a demonstração do impacto financeiro e a demonstração da origem dos recursos, o que já denota o tratamento jurídico e financeiro diferenciado que foi concedido a este direito constitucional do servidor público.[10]

Novamente a LRF, em seu art. 22, Parágrafo Único, I, confere tratamento distinto ao reajuste anual e linear das remunerações dos servidores públicos ao não inclui-lo nas proibições à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, caso ente federado atinja o limite prudencial de 95% do teto de gastos com pessoal previsto nos arts. 19 e 20 desta lei complementar.

A dispensa da observância das condições exigidas pelo art. 17 da LRF para o reajuste anual linear da remuneração dos servidores públicos, de caráter obrigatório, como preconizado pelo art. 37, X, da CF/88, justifica-se pelo fato de tratar-se de mera recomposição inflacionária, diferindo do aumento real, acima dos índices inflacionários, que possam ser conferidos a determinadas categorias de servidores públicos, este último sujeito às condições impostas pelo art. 17 da Lei Complementar em testilha (ABRAHAM, 2013, p. 332).

Não obstante isso, o reajuste linear aos servidores públicos não fica totalmente alheio e indiferente às normas de contenção de despesas com pessoal, tais como os limites legais

[10] O fato da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, X, referir-se à "revisão geral anual" e a LRF, art. 17, §6º, ao "reajustamento de remuneração de pessoal" não descaracteriza tratar-se das mesmas figuras jurídicas, por força de interpretação sistemática do ordenamento jurídico (HARADA, 2014, p. 269-270).

previstos no art. 19 e 20, pois vão redundar no conceito legal do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.[11]

Assim, em uma análise mais apertada e provisória, poder-se-ia defender que efeitos financeiros do reajuste linear e anual aos servidores públicos efetivo, por não estarem dentre os elementos isentos de observância dos limites de despesa com pessoal previstos no art. 19, §1º da LRF, teriam que se adequar aos limites preconizados nos arts. 19 e 20 da lei.

No entanto, a questão perpassa pelo conflito de normas gerais de direito financeiro, previstas nos referidos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que fixam limites para despesas com pessoal dos entes federados e seus respectivos poderes, com o direito constitucional de reajuste linear e anual da remuneração dos servidores públicos, na forma do art. 37, X, da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, deve-se perquirir: Está assegurado o direito ao reajuste anual da remuneração do servidor público, para recomposição das perdas inflacionárias, ainda que venha a extrapolar os limites de gastos com pessoal previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Para Oliveira (2013, p. 556-558), a norma constitucional do art. 37, X da CF/88 é, além de eficácia plena e de observância obrigatória, hierarquicamente superior aos dispositivos da Lei Complementar 101/00.

Nesta direção, Derzi (2013, p. 347), propõe a necessidade de diálogo das restrições impostas pela LRF com o atingimento de algumas finalidades e princípios consagrados na Constituição, pugnando pela eventual incompatibilidade entre eles, prevalecendo o texto constitucional. Vale transcrever suas palavras:

> A partir da opção jurídica positivamente feita, não importa quão diversificadas possam ser as posturas ideológicas, a metodologia, os meios e os fins buscados em Adam Smith, Engels ou Kar Marx, trabalhados por J. M. Keynes ou pelo liberalismo pós-modernista de Hayek. O plano econômico, a reforma fiscal ou administrativa terão de se submeter aos princípios e valores da Constituição. Por isso, são com ela inconciliáveis quaisquer planos, projetos e reformas recessivos que acentuem desemprego, a miséria e a desigualdade social entre grupos e regiões que sufoquem a liberdade, amesquinhando a autonomia de Estados e municípios, pois quer o preâmbulo da Constituição de 1988, quer seus arts. 1º a 3º constituem a

[11] "Art. 18, LRF: despesa total com pessoal é o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência."

> República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito, no qual a igualdade, a liberdade, a justiça, e o desenvolvimento são prioritárias.
> Ora, nas Constituições atuais, se desenvolveu, de forma jamais vista, a eficácia dos direitos fundamentais, que nelas encontram sua fonte direta, sem qualquer mediação legal e perde expressão a ideia de norma programática, que já se lhes aplicou em larga extensão. Sobre a legalidade, sobrepõe-se, então, o princípio da constitucionalidade, instituindo-se mecanismos de controle por meio de Cortes Constitucionais.

Em razão do exposto, pugna-se pela obrigatoriedade de revisão anual sobre os vencimentos dos servidores públicos, prevista constitucionalmente, ainda que haja a inadequação com os limites previstos para despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal excesso pode ser provisório e vir a desaparecer, à medida que a arrecadação e a receita corrente líquida, base de cálculo dos porcentuais definidos nos arts. 19 e 20 desta lei, venham a se elevar ao longo do exercício financeiro.

Algumas soluções podem ser adotadas a fim de compatibilizar o direito à revisão anual nos vencimentos dos servidores públicos com o limite de despesas com pessoal, como a redução de pessoal ou mesmo a concessão do reajuste de forma escalonada. No entanto, o que não pode ocorrer é ignorar o direito à recomposição inflacionária nas remunerações dos servidores públicos.

Além de eventuais limitações referente ao teto de despesas com pessoal, pode ocorrer de os governos se negarem a conceder a revisão geral e anual sobre a remuneração dos servidores públicos sob a justificativa de que "não há dotações orçamentárias suficientes" ou mesmo que "haverá riscos ao equilíbrio fiscal", sob a justificativa de que as despesas totais – não só as de pessoal – superarão as receitas, levando ao déficit fiscal e orçamentário.

O que fazer então? Simplesmente ignorar o direito constitucional à revisão anual e linear da remuneração dos servidores públicos, "concedendo-lhes 0% de reajuste", a despeito dos índices de inflação levaram à perda do valor real de seus vencimentos? Ou efetuar indiscriminadamente o reajuste anual em índices que satisfaçam o servidor público, vilipendiando o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas?

Nossa resposta perpassa pela consideração de que o direito ao reajuste anual e linear da remuneração dos servidores públicos é norma constitucional que confere direito subjetivo ao servidor público, não se tratando de mera promessa constitucional ou norma meramente programática.[12]

---

[12] Sobre a questão, Sarlet (2007, p. 286), entende que todos os órgãos públicos e particulares estão vinculados aos direitos fundamentais, sendo que os primeiros devem aplicá-los e os segundo a cumpri-los, assim como o Poder Judiciário deve aplicar imediatamente suas normas definidoras, independentemente de não estarem esses direitos totalmente concretizados. Sustenta ainda, que os direitos fundamentais possuem uma força

Assim, o direito à revisão automática nas remunerações dos servidores públicos, para, imediatamente, recompor as perdas inflacionária, deve ser observado como prioridade pelas gestões federais, estaduais e municipais, posto que garantido pelo art. 37, X, CF/88 e tido com exceção às condições limitadoras para aumento de despesas correntes e obrigatórias de caráter continuado pelo art. 17, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O direito à revisão automática nas remunerações dos servidores públicos deve vincular as despesas públicas nas leis orçamentárias, que deve ser planejada e votada já reservando, prioritariamente, dotações que venham a suprir a elevação dos gastos com pessoal em razão do reajuste anual e linear da remuneração dos servidores públicos. Como tal reajuste deve recompor as perdas inflacionárias, as leis orçamentárias devem observar, nesse sentido, os índices de inflações no período imediatamente anterior ao reajuste para reserva das dotações orçamentárias.[13]

Portanto, guardadas as devidas proporções, a despesa pública referente à elevação dos gastos com pessoal para mera recomposição inflacionária devem ser equiparadas, no que tange à sua obrigatoriedade e ao legislador que voto os orçamentos, à fixação de despesas mínimas com saúde (art. 198, §2º, CF/88) e educação (art. 212, § CF/88)

Logo, as leis orçamentárias antes de constituírem impeditivos para a concessão dos reajustes anuais e lineares nas remunerações dos servidores públicos, devem servir de instrumento para a realização de tais direitos dos servidores. Nesse sentido, Silva (2007, p. 246-247) conclui que mandamentos constitucionais garantidores de direitos sociais podem ser concretizados pelas leis orçamentárias de forma direta, ainda que ainda não editadas leis especificas, como a que define o índice do reajuste linear em análise.

E caso os orçamentos não tenham destinados preferencialmente dotações orçamentárias que venham a suportar maiores despesas públicas decorrentes do reajuste anual e linear da remuneração dos servidores públicos ou mesmo tenham priorizado outras despesas, ao ponto de não sobrarem recursos para esta recomposição inflacionária?

---

jurídica reforçada em relação às demais, sendo dotados de maior aplicabilidade e eficácia. Não se pode negar aos direitos fundamentais essa condição privilegiada, sob pena de retirar-lhes a fundamentabilidade.

[13] Quando da elaboração do orçamento, especialmente no que tange à distribuição dos recursos públicos e à definição das ações prioritárias da despesa pública, há de se equilibrar os interesses do Estado e a realização dos direitos humanos. Ou seja, os recursos devem ser alocados de forma racional, para que o Estado possa funcionar normalmente e com eficiência, devendo ser munido de meios para a realização dos serviços, políticas e obras públicas. Além disso, o Estado deve remunerar convenientemente seus servidores e organizá-los de forma adequada, já que eles atenderão ao público e prestarão serviços públicos (OLIVEIRA, 2013, p. 346).

Possivelmente, a alternativa mais eficaz seria a abertura de créditos especiais ou suplementares, a serem suportados preferencialmente por superávits de exercícios anteriores ou por excesso de arrecadação, conforme 42 e 43, §1º, I e II da Lei 4.320/64.

No entanto, não havendo recursos disponíveis pela fartura de receitas tributárias ou resultados positivos de exercícios anteriores, como tem ocorridos nos tempos atuais, os recursos a suportar a concessão da recomposição inflacionária das remunerações dos servidores públicos podem ter como fonte a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (art. 167, V, CF/88 e art. 43, §1º, Lei 4.320/64) ou mesmo a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos (art. 167, VI, CF/88), especialmente se advindos de áreas menos prioritárias, como custeio com publicidade e propaganda e investimentos que possam ser postergados;

Em que pese o fato de a Constituição Federal e a lei 4.320/64 exigirem lei específica para a abertura de créditos adicionais, deve-se relembrar que o direito ao reajuste anual sobre as remunerações dos servidores públicos não é mera promessa constitucional, trazendo um comando a ser observado e priorizado pelo legislador, inclusive quando da elaboração das leis orçamentárias.

No entanto, ainda que as dotações orçamentárias para despesa com pessoal não tenham sido destinadas em montante apto a permitir o reajuste linear da remuneração dos servidores efetivos, para fins de recomposição inflacionária, há de se buscar alternativas, inclusive no que concerne aos agentes públicos com vínculos administrativos precários, como temporários, terceirizados e ocupantes de cargos comissionados. Ou seja, em um cenário de escassez de recursos, não é crível não conceder o reajuste anual para fins sobre a remuneração dos servidores efetivos, assegurado constitucionalmente para anular as perdas inflacionária, e expandir ou mesmo manter elevado número de cargos comissionados, temporários ou o uso de mão de obra terceirizada. Isso porque, sem menosprezo às funções exercidas por estes agentes públicos, são os servidores públicos efetivos que compõe os quadros permanentes da Administração Pública e que, sendo estáveis, devem permanecer prestando o serviço ao longo do tempo. A prioridade de valorização, inclusive sob o aspecto da remuneração, que não deve ser corroída pela inflação, deve voltar-se mais fortemente ao servidor público efetivo.

Como um dos últimos recursos, ainda que não seja o cenário mais desejável, se houver a necessidade de decisão entre nomear mais servidores públicos e conceder o reajuste anual a quem já integra os quadros da Administração Pública, como este último decorre de mandamento constitucional, há de prevalecer.

Se perpassadas as etapas anteriores e mesmo assim a disponibilidade financeira e orçamentária ainda barrar o reajuste anual aos servidores públicos estáveis, outras opções podem ser postas à mesa, como a concessão da recomposição inflacionária em parcelas e acompanhando o crescimento da arrecadação e, ainda que não desejável e limitado a momentos de retração econômica e situações excepcionais, a tolerância ao déficits nas contas públicas, pois, como já mencionado, o equilíbrio orçamentário as vezes cede espaço ao equilíbrio econômico.

4 CONCLUSÕES

O reajuste anual e linear nos vencimentos dos servidores público, pelo seu assento constitucional (art. 37, X) e por configurar direito fundamental em face da corrosão do valor da remuneração pelas perdas inflacionárias, deve ser encarado como prioridade quando do planejamento fiscal e da elaboração das leis orçamentárias. Por isso, não pode simplesmente ser negligenciado ou concedido "se der" ou da "forma que puder".

Por advir de dispositivo constitucional, este reajuste não deve ser negado sob o argumento de seu impacto orçamentário vir a causar extrapolação dos limites de despesa com pessoal previstos nos arts. 18 a 21 da Lei Responsabilidade, que devem ser relativizados nesses casos.

Também deve-se repisar que este reajuste não precisa observar as condições exigidas pelo art. 17 da LRF para aumento de despesa de duração continuada, por expressa dispensa do parágrafo 6º deste dispositivo legal.

Além disso, para a efetivação de tal direito, as normas de direito financeiro oferecem alternativas, como a abertura de créditos adicionais ou o remanejamento de recursos destinados inicialmente a outras categorias de despesa, ainda que tais instrumentos dependam de autorização legal

Cabe refutar os argumentos no sentido de desvalorizar o servidor público ou mesmo de considerá-lo como grande responsável pela sangria nos cofres públicos e pelo desequilíbrio fiscal, o que não condiz com a realidade. Para tal, deve-se lembrar que o atingimento das necessidades públicas e a realização de direitos fundamentais a que se propõe o Estado são efetivados por meio de serviços e políticas públicas, por sua vez executadas pelos servidores públicos. Por isso, estes agentes públicos são de fundamental importância para a realização de direitos fundamentais e para alcançar as ações de interesse público e coletivo, pelo que devem ser valorizados e remunerados adequadamente.

Na realidade, não se discute aqui aumentos exorbitantes e com ganhos reais aos servidores públicos, posto que estes dependem de leis específica e devem observar as condições para aumento de despesas de caráter continuado, como consta do art. 17 da LRF.

Trata-se tão somente do direito assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 37, X, de que a remuneração seja reajustada anualmente e linearmente, a fim de recompor as perdas inflacionárias e evitar defasagem no valor real da retribuição que os servidores efetivos fazem jus em razão dos serviços prestados.

É sob essa perspectiva que se pugna pela prioridade na realização de tal direito a ser enfatizado pelas leis orçamentárias e por atos a cargo do Poder Público, como a abertura de créditos especiais ou suplementares, obedecidas as disposições constitucionais e legais atinentes à matéria. Assim, as normas de direito financeiro, antes de constituir impeditivos para a efetivação do reajuste anual e linear dos servidores públicos estatutários, servem como instrumentos para a realização deste direito.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Direito financeiro brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 47, de 5.2.2015. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. **lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001.** Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10331.htm>. Acesso em: 02 set. 2016.

BRASIL. **Súmula Vinculante 04**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1195>. Acesso em: 02 set. 2016.

BRASIL. **Súmula Vinculante 42**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2222>. Acesso em: 02 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 412383**. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 30/03/2004, DJ 04-06-2004 PP-00048 EMENT VOL-02154-04 PP-00610 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28412275%2ENUME%2E+OU+412275%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=Error>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 519292 AgR**, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 15/05/2007, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00082 EMENT VOL-02283-08 PP-01651. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28519292%2ENUME%2E+OU+519292%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h5fy9sx>. Acesso em: 30 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 565089 RG.** Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 13/12/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-14 PP-02913. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28565089%2ENUME%2E+OU+565089%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/jkfvv7g>. Acesso em: 02 set. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Lei de Responsabilidade Fiscal: normas gerais de direito financeiro. In: MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito financeiro.** V. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 340-379.

HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. atual. até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2014.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1 a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vader do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 43-177.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Despesas Públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito financeiro**. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 71-100.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais**: leis orçamentárias como instrumento de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo**. Curso de direito financeiro e tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.