

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER Nº 383/18.

PROCESSO Nº 1252/18
PLE Nº 09/18

É submetido a exame prévio desta Procuradoria o Projeto de Lei do Executivo em epígrafe, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019.

Consoante dispõe a Constituição da República, os Municípios são entes autônomos, competindo-lhe legislar sobre assuntos de interesse local (arts. 18 e 30, inciso I). A Carta Estadual, por sua vez, declara a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios (art. 8º).

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de forma ajustada aos preceitos constitucionais, estatui competir a este estabelecer suas leis e atos relativos aos assuntos de interesse local, e elaborar o orçamento com base em planejamento adequado (arts. 8º, inciso I, e 9º, inciso III). Estabelece, ainda, a iniciativa do Prefeito Municipal para as leis orçamentárias, entre as quais destacam-se as leis de diretrizes Orçamentárias que compreenderão as metas e prioridades da administração pública municipal, orientarão a elaboração da lei orçamentária e disporão sobre a política tarifária e tributária para o exercício subsequente (artigo 116).

A matéria objeto da proposição se insere, portanto, no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação, sob tal enfoque. Necessário, contudo, fazer algumas observações com relação ao conteúdo normativo de alguns dispositivos, conforme segue.

A redação do § 6º do art. 3º, salvo engano, estaria a indicar a obrigação do Poder Legislativo de incluir no seu orçamento recursos para pagamento das despesas com servidores inativos (aposentados oriundos do Poder Legislativo). O que nos parece inaplicável uma vez que não compete ao Poder Legislativo tal pagamento, mesmo em relação a aposentados que quando ativos eram servidores do Poder Legislativo. O mesmo vale com relação a recursos para cobertura de déficit previdenciário. Trata-se, salvo melhor juízo, de despesas que devem ser atendidas pelo Município, através de dotações do orçamento do Poder Executivo, mesmo se reportando a despesas oriundas do Poder Legislativo, nos termos do art. 29-A da Constituição da República¹.

Com relação ao art. 17 e seguintes do capítulo IV que cuida das disposições sobre as alterações da legislação tributária e tarifária, verifica-se no inciso I do art. 20 a inclusão de restrição a iniciativa legislativa parlamentar em matéria tributária de competência concorrente entre executivo e legislativo, que consubstancia violação ao princípio da harmonia e independência entres os Poderes (Constituição da República, artigo 2º). No

¹ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (...) IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos

mais, o referido capítulo contém restrições a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária maiores que as impostas pela própria lei de responsabilidade fiscal (LC 101/200 ou LRF). Explicitamente os arts. 20 e 21, e de forma implícita o art. 17 com sua referência ao art. 14 da LFR, que ao fim ao cabo tornarão impossível leis de iniciativa parlamentar acerca do tema. Veja, que o art. 14 aplica-se apenas a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, mas através do art. 17 pretende-se impor os estudos e medidas lá previstas mesmo quando não ocorra renúncia de receita. Nesse passo, vale observar que o TJ/RS já decidiu que *“a concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, apenas frustração da expectativa de arrecadação, não restando contrariada a Lei de Responsabilidade Fiscal”* – (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059633313, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 08/09/2014).

Observo, ainda, que o conteúdo normativo do § único do artigo 28 do presente projeto de lei, incide em violação ao disposto na Constituição da República, artigo 37, inciso X, conforme já observou esta Procuradoria ao examinar dispositivo de igual conteúdo no projeto de LDO para o ano de 2018 encaminhado pelo Executivo no ano passado (Parecer nº 560/17 referente ao PLE 21/17):

“Ressalvo, ainda, que o conteúdo normativo do § único do artigo 23 projeto de lei, por estabelecer condicionante para a revisão geral anual da remuneração de servidores (disponibilidade orçamentário-financeira), com a devida vênia, incide em violação ao disposto na Constituição da República, artigo 37, inciso X, que resguarda tal direito sem qualquer restrição.

Esse é o entendimento da jurisprudência e da doutrina mais abalizada. José Afonso da Silva (“Comentário Contextual à Constituição”, Malheiros Edit. 2ª ed., págs.340/341), por exemplo, ensina:

“5.2. Fixação e revisão.

...

O texto assegura a revisão anual da remuneração e subsídio na mesma data e sem distinção de índice. Dita revisão é obrigatória todo ano. Portanto, é direito dos servidores.”

Alexandre de Moraes (“Direito Constitucional”, Edit. Atlas, 23ª ed., págs. 349), por sua vez, preleciona:

“Ressalte-se a grande inovação dessa alteração, uma vez que expressamente previu ao servidor público o princípio da periodicidade, ou seja, garantiu anualmente ao funcionalismo público, no mínimo, uma revisão geral, diferentemente da redação anterior do citado inciso X, do artigo 37, ...

...

Com a nova redação, obviamente, a obrigatoriedade de envio de pelo menos um projeto de lei anual, tratando da reposição do poder aquisitivo do subsídio do servidor público, deriva do próprio texto constitucional.”

O Ministro Marco Aurélio, em voto proferido como Relator no Recurso Extraordinário 565.089, assim definiu a matéria:

“2. GARANTIA DO EQUILÍBRIO CONSTITUCIONAL ENTRE A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E OS SERVIÇOS PRESTADOS.

..
Pois bem, a relação jurídica Estado-servidor público é comutativa e sinalagmática. Em síntese, existem direitos e obrigações recíprocos considerado o que assentado não só quando da arregimentação da mão de obra como também na legislação de regência. Há uma relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados e aquilo que lhe é devido a título remuneratório. Essa equação vem assegurada nos incisos X e XV do artigo 37 da Carta de 1988, os quais preveem a obrigação de revisão geral e a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Percebam o alcance das normas: resguardar os vencimentos dos efeitos perversos da inflação. E por que assim o é? Se verificarmos a justificativa enviada pelo Dr. Clóvis de Barros Carvalho, então Chefe da Casa Civil, junto com a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 19, veremos que uma das facetas da denominada reforma administrativa foi precisamente promover a modificação de paradigma relativamente ao tratamento do servidor público. Esclareceu Sua Excelência os seguintes objetivos da proposta: “recuperar o respeito e a imagem do servidor público perante a sociedade; estimular o desenvolvimento profissional dos servidores e; por fim, melhorar as condições de trabalho”. Vê-se, então, que a reforma administrativa veio para melhorar as condições do servidor. Esse é o parâmetro a nortear a interpretação do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

...
Ressalvado o prejuízo indireto, político-eleitoral, o verdadeiro prejudicado com a paralisação da máquina administrativa é o administrado. Daí a importância da garantia constitucional. Essa se revela na leitura teleológica que faço do artigo 37, inciso X, da Constituição, do qual extraio o direito à manutenção dos patamares remuneratórios.

3. DISTINÇÃO ENTRE AUMENTO E REAJUSTE. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Atentem para a distinção entre aumento e reajuste. O Direito, tanto o substancial quanto o instrumental, é orgânico e dinâmico, descabendo confundir institutos que têm sentido próprio. Na espécie, não se trata de fixação ou aumento de remuneração – estes, sim, a depender de lei, na dicção do inciso X do artigo 37 da Carta da República. Versa-se o reajuste voltado a afastar os nefastos efeitos da inflação. Objetiva-se a necessária manutenção do poder aquisitivo da remuneração, expungindo-se o desequilíbrio do ajuste no que deságua em vantagem indevida para o Poder Público, a aproximar-se, presente a força que lhe é própria, do fascismo. Não se pode adotar entendimento que implique supremacia absoluta do Estado, em conflito com o regime democrático e republicano.

...
“A correção monetária plena é mecanismo mediante o qual se empreende a recomposição da efetiva desvalorização da moeda, com o escopo de se preservar o poder aquisitivo original, sendo certo que independe de pedido expresso da parte interessada, não constituindo um plus que se acrescenta ao crédito, mas um minus que se evita”.

Por quê? Porque, como já dito, correção monetária não é acréscimo, não é ganho, é mera reposição com o escopo de preservar o valor. Surge a percepção de ser a correção monetária uma necessidade para manter o objeto da relação jurídica, e não vantagem para aquele que pretende obtê-la.

Ainda sobre a matéria, noto que o direito ao reajuste da prestação devida pela Administração Pública é componente essencial do sistema de contratação pública, como tem amplamente reconhecido a doutrina.

Observem a denominada intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos administrativos, a revelar, no caso de prestação de serviços ou de entrega de bens, o direito ao reajuste da contrapartida estatal sempre que necessário ao equilíbrio do ajuste. A lógica mostra-se rigorosamente a mesma, considerada a parte final do inciso XXI do artigo 37 da Carta da República, no ponto em que mencionada a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada no certame licitatório, extraíndo-se o direito subjetivo aos reajustes, repactuações e revisões.

...

Pergunto: e não se estaria aí a depender de lei também? De certo modo, sim. Todo gasto público pressupõe autorização legal para ocorrer licitamente. Hipoteticamente, pode surgir o direito à revisão contratual sem que haja orçamento para efetuar o pagamento correlato. Nesse caso, o que fazer? Não existe maior complexidade: o contratado busca a tutela jurisdicional, valendo-se de ação de cobrança. Se julgada procedente, há a inscrição do título executivo em precatório, presente o artigo 100 da Carta Federal, e o pagamento segundo a inclusão dos débitos no orçamento público. Penso que a mesma solução deve ser aplicada à situação em análise.

No mais, atentem para a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais. A garantia é de manutenção do valor da remuneração, e não da correspondente expressão monetária. Descabe confundir, como alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "valor" da remuneração com a equivalente "expressão pecuniária". O acréscimo remuneratório em percentual inferior à inflação do período representa inequívoca diminuição do valor da remuneração, em desacordo com a garantia constitucional. O autor expressa com singular clareza: Entendido o dispositivo, conjuntamente com a regra do art. 37, X, que determina a "revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio", impõe-se concluir que o legislador constitucional assegurou a irredutibilidade do valor dos vencimentos e não a de sua expressão monetária, pois, se assim não fosse, estaria consagrada, paradoxalmente, com a garantia constitucional, uma perversa opção política para reduzi-los por simples omissão, quando e no quanto fosse desejável à Administração, bastando, para tanto, que os Chefes do Poder Executivo se abstivessem de enviar mensagem de reajustamento ao Legislativo para a correção das perdas inflacionárias da moeda (Curso de direito administrativo, 2009, pp. 336 e 337).

...

Considerados os precedentes do Tribunal no tocante à evolução do tratamento da omissão inconstitucional e o contexto jurídico mencionado, não me parece assistir razão à tese que rejeita qualquer eficácia ao artigo 37, inciso X, da Lei Maior. Somente argumentos de índole pragmática são capazes de revelar solução diferente. A ausência de lei pode induzir à crença de que a opção política de esvaziar a norma constitucional decorre das consequências sistêmicas que a implementação dela causariam? Ou, em outras palavras: o impacto financeiro

do preceito constitucional sobre as contas públicas justifica a inobservância do preceito? A resposta é desenganadamente negativa.

O Tribunal de Contas do Estado do RGS, em Parecer nº 12/2011, respondendo à consulta formulada, assim também se manifestou:

"Revisão Geral Anual. Servidores do Legislativo Municipal. Consulta. Artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Iniciativa. Manutenção da orientação exarada nos pareceres coletivos 3/2002 e 1/2003. Cálculo de impacto financeiro. LC 101, art. 17, § 6º. Inaplicabilidade. Unificação de datas. Compensação. Possibilidade na proporção da perda do poder aquisitivo no período. Revisão geral anual. Vinculação à existência de real inflação.

...

3. Revisão geral anual. Estimativa de impacto financeiro
A revisão geral anual constitui direito subjetivo dos servidores, cumprindo ao Administrador a respectiva previsão tanto no Plano Plurianual (PPA), como na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, não se trata de questão adstrita apenas à discricionariedade do Administrador. Todavia, não é exigível a estimativa de impacto do orçamento-financeiro, nos termos do § 6º do art. 17 da LRF, antes transcrito." – grifei.

É o parecer.

Em 03 de setembro de 2018.

Fábio Nyland
Procurador-Geral
OAB/RS 50.325

