

NOTA TÉCNICA Nº 04, DE 26 DE MAIO DE 2020

EMENTA: REVISÃO GERAL ANUAL E REAJUSTES PONTUAIS DE SERVIDOR PÚBLICO. ESTADO DE CALAMIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF) ART. 37 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA NA LRF. RECENTES DECISÕES DO STF ADI 6.357 E ADI N. 2238. PROJETO DE LEI N. 039/2020. LEGISLAÇÃO LOCAL. POSSIBILIDADE CONFORME A LRF E NORMA ORÇAMENTÁRIA.

Os municípios estão enfrentando diversas questões novas na gestão pública diante do cenário incerto apresentado com a pandemia do coronavírus. Dentre algumas dúvidas, apresenta-se a possibilidade ou não de reajuste anual de servidores do art. 37, inciso X da Constituição Federal (CF), bem como demais reajustes ou aumento de remuneração de servidores em decorrência de lei federal e sobre possível ilegalidade em efetivá-los, considerando que o município se encontra com Decreto de Calamidade Pública decretado pela Assembleia Legislativa.

Questiona-se ainda se há impedimento legal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou na interpretação judicial para aumento de despesa com pessoal quando houver decreto de calamidade pública.

O tema tem relevância, considerando o atual cenário, com a pandemia do coronavírus trazendo também uma redução de receitas e aumento de despesas em algumas áreas, bem como a necessidade de valorizar os servidores, em especial, os que se encontram enfrentando a pandemia ou auxiliando diretamente a população.

Para melhor didática, dividimos os temas em (1) Revisão geral anual; (2) Outros reajustes legais; (3) Decreto de Calamidade Pública na LRF; (4) Decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a LRF; (5) Projeto de Lei n. 39/2020; (6) Da legislação local; (7) Eleições; e (8) Conclusão.

1. DA REVISÃO GERAL ANUAL – CF, ART. 37, INCISO X E A LRF.

A Constituição Federal estabeleceu no seu inciso X, do artigo 37 a obrigatoriedade do reajuste anual, em razão de perdas inflacionárias:

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;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A regulamentação sobre a revisão geral anual também foi estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, **em verdade ela excepciona nos atos de controle** as ações decorrentes do ajuste anual.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado 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.

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

(...)

§ 6o **O disposto no § 1o não se aplica** às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de **que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.**

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**

Verifica-se, assim, que a revisão anual é obrigação constitucional e também não entra no rol de reajustes que possuem maior rigor fiscal por parte da administração pública, razão pela qual a própria LRF excepciona esses reajustes no atos de controle como no de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no da necessidade de declaração de ajuste legal e orçamentário pelo ordenador de despesa (ambos do artigo 16); e também é excepcionado nas vedações em caso de extrapolação do índice de pessoal do artigo 22.

É dizer, por ser norma constitucional, há a necessidade de retirá-la de alguns ajustes fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal que impediriam sua efetivação.

Assim que até a presente data, não há impedimento legal para a revisão geral anual prevista no artigo 37, X da Constituição Federal.

Não obstante, **as normas orçamentárias para aplicação do reajuste anual de servidor público continuam a valer**, devendo o gestor municipal efetivar o devido encaminhamento na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, considerando ainda que **“O art. 169, § 1º da Carta Magna veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”¹**.

2. OUTROS REAJUSTES LEGAIS E SETORIAIS DE SERVIDORES.

Diferentemente do reajuste anual para todos os servidores, há ainda legislação específica nacional ou municipal sobre reajuste setoriais.

Tais reajustes, como o piso nacional do magistério ou de agentes de combate as endemias e agentes comunitários de saúde, com exemplo, decorrem de legislação específica, e assim como qualquer outro aumento, deve ser aplicada com a observação das normas constitucionais orçamentárias e da totalidade Lei de Responsabilidade Fiscal.

É dizer, não se aplica a esses reajustes às exceções feitas na LRF sobre a revisão anual do artigo 37, inciso X. Ou seja, deve ser verificado a estimativa e demais determinações do art. 16, 17 e 22 da LRF para esses casos, além da necessidade de dotação orçamentária.

3. DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA NA LRF.

Sobre o Decreto de Calamidade Pública na LRF, **há apenas o dispositivo no art. 65, in verbis:**

“Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.”

Assim que a LRF estabelece, em caso de Decreto de Calamidade reconhecida pela Assembleia Legislativa, a suspensão de prazos de recondução de índice por descumprimento de índice de despesa total com pessoal (Art. 23); prazo de recondução da dívida consolidada (art. 31); art. 70 que

¹ ADI 5.560, rel. min. Rosa Weber, j. 18-10-2019, P, DJE de 4-11-2019, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751285608>, acessado em 24.05.2020.

servia apenas para o ano da publicação da LRF; e a suspensão das metas fiscais e limitação de empenho do art. 9º.

Desta forma, não há tratamento ou norma que proíba o reajuste anual ou aplicação de legislação nacional ou local sobre piso ou reajustes pontuais de servidores público, devendo o gestor respeitar as normas orçamentárias e os limites de pessoal estabelecidos na LRF.

4. DECISÕES DO STF: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI N. 6.357² E ADI N. 2238³).

O Supremo Tribunal Federal, em recentíssimos julgados, também analisou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre aumento de despesa com pessoal e renumeração de servidores na ADI 2238, bem como analisou medida cautelar para flexibilizar a LRF, a pedido da União Federal, em razão da calamidade pública decorrente do coronavírus na ADI 6.357.

Na ADI 2238, que trata de vários pedidos sobre a constitucionalidade da LRF, manteve-se todos os dispositivos sobre despesas de pessoal, com a exceção do §2 do artigo 23.

Na ADI 6.357, o STF determinou alguns benefícios em razão da decretação da calamidade pública decretada pelo Congresso Nacional, que estabeleceu a suspensão de prazos ou exigência em razão de renúncia de receita (art. 14 da LRF); os atos decorrentes de estudo para ampliação de gastos do artigo 16 (também beneficiado pelo art. 65 quando a Assembleia Legislativa decreta a calamidade pública); suspensão de prazos e procedimentos de despesas obrigatórias (art. 17 da LRF); e por fim atos da seguridade social (art.24 da LRF). Determinou ainda que os demais entes federados podem se beneficiar desta decisão.

Assim que nas recentes decisões sobre a LRF, mesmo em decorrência da pandemia, não há proibição em efetivar ajustes de servidor, mas também não houve limitação direta às normas de controle sobre ajuste de remuneração, seja a revisão anual geral, seja decorrente de lei específica.

É dizer, **continuam valendo as normas de controle sobre aumento de despesa com pessoal, devendo o gestor verificar a possibilidade de aplicação de reajuste, em conformidade com a LRF**, em especial seus artigos, 16, 17, 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>, acessado em 03.05.2020.

³ Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>, acessado em 23.05.2020.

5. PROJETO DE LEI N. 039/2020.

Por cautela, e em razão de já ter sido julgado pelo Congresso Nacional, **ressaltamos a existência do Projeto de Lei (PL) n. 039⁴, que poderá alterar a Lei de Responsabilidade em caso de sua promulgação e que proíbe o aumento ou reajuste de servidor público até 2021**, excepcionando os “servidores técnicos e peritos criminais, aos agentes socioeducativos, aos profissionais de limpeza urbana e de assistência social, aos trabalhadores da educação pública e aos profissionais de saúde”, **mas que ainda não foi sancionada, podendo haver modificação.**

O PL ratifica o entendimento de inexistência de impedimento de aumento de remuneração e revisão dos mesmos em caso de calamidade pública.

6. DA LEGISLAÇÃO LOCAL

Necessário ainda que o gestor verifique em sua legislação local algum ato em razão de decretação de calamidade pública ou situação de emergência, que seja impeditivo de aumento de despesa de pessoal, para devida adequação legal e ponderação do caso, não obstante entendermos pela proteção constitucional maior no caso de reajuste anual geral do artigo 37, inciso X.

7. ELEIÇÕES

Além, necessário indicar o impedimento legal do art. 73 da Lei n. 9.504/97 que vetou revisão anual acima do índice oficial:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Esse prazo é importante porque há o impedimento de aumento no início das convenções partidárias, até a posse dos eleitos, que excedam o acumulado do período.

8. CONCLUSÃO.

Frente à legislação existente e aos julgados do STF, é possível a aplicação de reajuste anual de servidores e de reajustes pontuais, observando sempre os limites e procedimentos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Indo além do questionamento jurídico, importante verificar a expectativa e eventuais frustrações de receitas decorrente da crise econômica mundial decorrente da pandemia do coronavírus.

⁴ Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>, acessado em 20.05.2020.

Indicamos ainda que, em qualquer caso, necessário o diálogo constante com os servidores e seus representantes legais, inclusive para demonstração do déficit orçamentário e financeiro que os municípios estão e irão passar nesses próximos anos.

Assim que, **o entendimento é pela possibilidade de revisão anual geral dos servidores, bem como de possíveis outros ajustes pontuais, mas sempre verificando os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, as normas orçamentárias e na legislação eleitoral para sua efetivação.**

Verificamos ainda que, até a presente data não há impeditivo direto para ajuste ou aumento de remuneração em razão da decretação da calamidade pública pela Assembleia Legislativa, continuando os impedimentos ordinários e conhecidos na LRF.

Tanto é assim que o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei n. 039/2020, com norma expressa vetando o aumento e reajuste em caso de calamidade pública e que está no aguardo da sanção presidencial ou seu retorno ao Congresso Nacional para sua ratificação.

Assim que, não sendo vinculativo, remetemos o presente parecer para análise de oportunidade e decisão do gestor municipal.

Coordenação Jurídica

Lucas Mollicone - 71 98675-9409

Wal Goulart - 71 98899-4707

Geysa Brandão - 71 99106-0085

Márcia Bittencourt - 71 99678-6615

Victor Hugo - 71 99308-6256