

# Revisão Geral e Anual da Remuneração dos Servidores Públicos: Subsídios Hermenêuticos para sua Redenção

**Gustavo Terra Elias**

Advogado

Servidor do Tribunal de Contas do Estado de  
Minas Gerais

Professor Universitário

Mestrando em Direito Público pela UFMG

**Resumo:** Previsto de forma clara na Constituição Federal, em seu art. 37, XI, a revisão geral e anual de vencimentos é direito que os servidores públicos pouco desfrutaram, embora a obrigação de seu pagamento já tenha sido reconhecida em decisão do STF já nos idos de 2001, na ADI 2.061-DF. Entretanto, tem prevalecido a inércia das autoridades em tomar providências para sua efetividade. Em que pese o quadro acima exposto, procuraremos desvendar a correta interpretação que se deve dispensar a este instituto jurídico, com a finalidade de demonstrar que sua adoção, nas poucas ocasiões em que teve vez, foi mal formulada. A partir das conclusões extraídas, procuraremos formular novas veredas para aplicação do instituto, especialmente demonstrar que a valorização da função pública demanda sua aplicabilidade imediata, pois seu escopo – de assegurar correção monetária dos vencimentos – tem sido sistematicamente esquecido, em prejuízo da parcela considerável dos servidores públicos.

## Introdução

Não é de agora, nem em breve cessarão, as recorrentes mobilizações das mais diversas categorias de servidores públicos de todos os níveis de governo deste país em torno de reivindicações por melhores vencimentos, especialmente quando se encontram defasados ao longo do tempo, não somente em relação a outros servidores da mesma carreira, vinculados a outros entes, como também em relação a profissionais com semelhantes funções no mercado de trabalho.

Com lutas e barganhas entre governos e sindicatos de servidores públicos, consegue-se aqui e acolá, ainda que muitas vezes em níveis insuficientes, acenos de valorização da remuneração dos servidores públicos, por meio de aumentos dos vencimentos, criação de adicionais ou reestruturação da carreira.

Entretanto, em meio a esta intermitente e latente tensão entre governos e servidores públicos em busca de consensos pela justa fixação dos valores dos vencimentos dos servidores, pouco se avançou em termos de concretização do instituto da revisão geral anual de vencimentos, previsto pelo inciso X do art. 37, da Constituição da República.

Como teremos oportunidade de demonstrar, a adoção da revisão geral representa sensível progresso em busca da preservação dos valores vencimentais dos servidores públicos, especialmente quando é notória a defasagem provocada pelas perdas inflacionárias.

Em face deste cenário, faremos um resgate do tratamento jurídico dispensado a este instituto pelo Judiciário, pela legislação e pela doutrina, com o propósito de extrair elementos que possam contribuir para alavancar seu emprego na política remuneratória dos servidores públicos.

## **A Distinção entre Revisão Geral e Aumento de Remuneração dos Servidores Públicos.**

É de nossa tradição constitucional a normatização do sistema remuneratório dos servidores públicos. A Constituição da República de 1988 trouxe diversos regramentos sobre o tema, com destaque para normas de controle das despesas de pessoal, sem se esquecer de assegurar garantias aos servidores públicos, a exemplo da revisão geral da remuneração e da irredutibilidade de vencimentos, previstas, respectivamente, nos incisos X e XV do art. 37.

Com relação à revisão geral, foi prevista originalmente na Constituição de 1988 na seguinte dicção:

Art. 37 [...]

X – a revisão geral da remuneração de servidores públi-

cos, sem distinção de índices entre servidores públicos e militares, far-se-á sempre na mesma data.

Com o advento da Reforma Administrativa, veiculada pela EC/19/98, deu-se nova redação a referido dispositivo, com as seguintes alterações:

Art. 37. [...]

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Nitidamente, com a nova redação dada ao inciso X do art. 37, há o tratamento de matérias distintas. A primeira parte do texto trata da fixação e alteração de remuneração e subsídios, sempre por meio de lei específica, e a segunda parte refere-se à revisão geral anual.

No que tange à revisão da remuneração, percebe-se que, além de geral, isto é, destinar-se indiscriminadamente a todas as carreiras de servidores, ela será anual. A Constituição, aqui aperfeiçoada, definiu a periodicidade anual dentro da qual recairá a revisão.

Comentando as alterações da EC/19 ao instituto da revisão geral de remuneração dos servidores públicos, assenta Di Pietro (2000, p. 437):

Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão pra tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede previsões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios.

Em continuidade à lição de Di Pietro, é fundamental perceber o discernimento entre a revisão e o reajuste da remuneração, que, na linguagem técnica do direito, possuem finalidades específicas. O reajuste, gênero no qual se incluem aos aumentos de vencimentos e reestruturações de carreiras, representa acréscimo real na remuneração dos servidores públicos; são concedidos mediante juízo discricionário da Administração, que decide valorizar determinadas carreiras, com remuneração defasada ao longo dos anos.

Por sua vez, distintamente dos reajustes, a revisão da remuneração constitui correção da expressão nominal da remuneração, com vistas à recomposição do poder aquisitivo da moeda em face das perdas inflacionárias. A respeito da revisão geral, discorre Mariano (2002, p. 152):

[...] por revisão geral, é de se entender o aumento que é concedido em razão da perda do poder aquisitivo da moeda. Com efeito, justo não seria que os vencimentos, proventos ou pensões permanecessem irreajustados, ou seja, não acompanhassem a evolução dos preços dos bens de consumo e serviços e assim, não mais correspondessem à realidade econômica do País.

Admitir o contrário, ou seja, que a economia sofresse as conseqüências da inflação sem que os vencimentos dos servidores fossem reajustados, importaria em impor a estes, por via indireta, perda substancial do poder aquisitivo, ou, em outras palavras, redução do poder de compra e subsistência, o que nada mais é do que a redução, propriamente dita, dos vencimentos.

A reflexão sobre a separação conceitual entre reajuste e revisão de vencimentos de servidores foi premiada com a inteligência do Ministro Carlos Britto, do STF, que, por ocasião de julgamento da ADI 3.599-1/DF, consignou em seu voto a seguinte passagem:

Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. Ou o instituto é da revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala

de índices e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, então, aumento. Mesmo que a lei chame de reajuste, entendendo que é um aumento. Aí, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real. Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração meramente nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem um ganho real.

Delimitado o perfil com que se apresenta a revisão de remuneração, trataremos das condições para sua aplicação.

## **A Aplicação da Revisão Geral de Remuneração dos Servidores Públicos**

Conforme visto, a norma constitucional que assegura a revisão geral é de eficácia limitada, ou seja, a produção plena e integral de seus efeitos demanda a integração por meio de norma infraconstitucional, no caso, lei específica, ou seja, lei monotemática, que disponha unicamente sobre a matéria em questão, sem apanhar tema dela diverso.

Entretantes, a lei específica, di-lo o inciso X do art. 37 da Constituição, é de “iniciativa privativa em cada caso”, ou seja, em respeito à autonomia administrativa e financeira decorrente do princípio da separação de poderes, cabe ao chefe de cada um dos Poderes das diversas entidades federadas fazer a propositura da lei de revisão de remuneração. É nesse sentido que caminhou o entendimento do Ministro Carlos Brito, em outro trecho de seu voto lançado na referida ADI 3.599-1/DF:

No inciso X do artigo 37, ao falar de revisão geral anual, a Constituição teve o cuidado de prever “...*observada a iniciativa em cada caso, ...*” Ora, significa, “*observada a iniciativa em cada caso...*”, que o poder executivo cuida dessa iniciativa de lei, em se tratando de revisão remuneratória no âmbito da administração direta e indireta sob a autoridade máxima do Presidente da República – estou

falando no plano federal - , e, no âmbito dos demais Poderes, a iniciativa é de cada um deles. É do Poder Judiciário quando se tratar de revisar a remuneração dos cargos próprios do Poder Judiciário, e no âmbito do Congresso Nacional, há uma bipartição: a iniciativa tanto é da Câmara dos Deputados quanto é do Senado Federal. Tudo a constituição deixa para mim explicitado, com todas as letras, em alto e bom som.

Em que pese a nova redação do inciso X do art. 37 da Constituição Federal deixar cristalino que assegurou a revisão geral da remuneração dos servidores públicos sem distinção de índices, agora com periodicidade anual, a omissão, em especial do Poder Executivo, na propositura da lei específica fez da revisão de remuneração instituto jurídico de inexpressiva efetividade, que revela o desprezo de nossas autoridades em dar cumprimento ao dever de garantir os direitos estampados na Constituição cidadã.

Depois de transcorrido um ano da edição da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, sem que houvesse a deflagração de projetos de lei referente à revisão geral de remuneração, sobrevieram diversas ações diretas de inconstitucionalidades por omissão, especialmente em face da inércia dos Governos Federal e Estaduais em proporem a regulamentação da matéria.

Ao enfrentar esta controvérsia, a Excelsa Corte declarou a inconstitucionalidade da omissão do Poder Executivo em propor o projeto de lei, mas se recusou a supri-la. Assim, deteve-se o STF, consoante deixa evidente a emblemática ADI 2031-7/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 25/04/01, em proclamar a mora do Poder Executivo na regulamentação do texto constitucional, sem condená-lo à providência cominatória, em função de deter o Chefe do Poder Executivo, no entendimento do STF, discricionariedade para avaliar a conveniência da propositura de medida legislativa, visando à regulamentação da revisão geral. A propósito, reproduzimos a ementa da ADI 2061-7/DF:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Art. 37, X, da Constituição Federal. Norma consti-

tucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, §1º, II, “a”, da CF.

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho de 1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC 19/98.

Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister.

Meses depois ao julgamento da ADI 2061-7/DF, foi editada, no âmbito federal, a Lei 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que regulamentou o inciso X do art. 37 da Constituição Federal, fixando, em seu art. 1º, a revisão geral aos servidores da Administração Direta e Indireta, sempre no mês de janeiro, estendida aos inativos e pensionistas, com índice de revisão geral de 3,5% para o ano de 2002, fixado no art. 5º.

Referida lei ainda dispôs, em seu art. 2º, as seguintes condicionantes à revisão geral anual: I) autorização na lei de diretrizes orçamentárias; II) definição do índice em lei específica; III) fonte de custeio para suas despesas; IV) comprovação de disponibilidade financeira, sem comprometimento de despesas continuadas de interesse econômico e social; V) compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; VI) atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar nº 101/00.

A regulamentação feita pela Lei 10.331/01, que serve de oportunidade para reflexão sobre a aplicação do instituto da revisão geral, deve ser recebida com reservas. Começamos por dizer que o percentual de 3,5% concedido foi arbitrário. Não reflete, conforme é inerente à revisão geral, a

perda do poder aquisitivo em função da inflação registrada no ano de 2002. Conforme apuramos no sítio eletrônico do IBGE, o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo)<sup>1</sup>, medido mensalmente pelo IBGE, utilizado pelo Governo como medidor oficial da inflação do país, registrou para o ano de 2002 índice de inflação de 12,53%. Logo, a revisão concedida nem mesmo recompôs as perdas inflacionárias do período, como tem sido de praxe no país.

Portanto, o percentual da revisão geral não pode ser fixado a bel-prazer do Poder Executivo, ou mediante metodologia de cálculo própria, pois deve sempre espelhar a inflação do período apurada em índice oficial, sob pena de desvirtuamento de sua finalidade. Enfim, não há como escapar dos percentuais fixados pelos índices oficiais de inflação.

A respeito da escolha do índice de revisão, elucida Carvalho Filho (2008, p. 654):

Conquanto não haja previsão do índice a ser adotado para a revisão remuneratória, parece-nos que o Poder Público não tem inteira discricionariedade de fixar aquele que lhe convenha; a ser assim, tal decisão poderia tornar ineficaz o mandamento constitucional. Deve ser aplicado índice oficial e, se mais de um houver, aquele que retrate o escopo da norma isto é, que proceda à reposição remuneratória e restabeleça o poder aquisitivo do servidor.

Também releva notar a compreensão de Alegre (2008, p. 04) sobre a questão em exame:

A reposição da perda do valor da moeda é dever do Estado, de modo que no ano seguinte o seu poder aquisiti-

---

<sup>1</sup> O IPCA é o indicador que reflete o custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, residentes nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, além do Distrito Federal e do município de Goiânia. O governo usa o IPCA como referência para verificar se a meta estabelecida para a inflação está sendo cumprida.

vo se mantenha inalterado. O ano subsequente torna-se igual ao antecedente. E reposição na exata medida do que se perdeu, no mínimo, pois nada impede que a revisão vá além, inclusive por diversas razões, em obséquio à valorização do trabalho humano, fundamento da República e da Ordem Econômica. Enfim, o que nos parece é que inexistente liberdade de escolha de índice, quando se trata de revisão. A exemplo do que sucede com a contratação administrativa, o índice é o oficial. E havendo mais de um, o que melhor refletir a variação real e efetiva do poder aquisitivo, decorrente da corrosão inflacionária. Ou, ao menos, o que mais aproxime dela, posto que este é o critério adotado pelo Poder Público quando se trata de receber seus créditos.

Por outro lado, as condicionantes impostas à revisão geral pelo art. 2º da Lei 10.331/01 não se lhe aplicam. Logo de plano cumpre descartar a vinculação da revisão geral com a evolução da remuneração do mercado de trabalho, pois a revisão geral somente guarda relação com a variação do processo inflacionário. A associação com a evolução da remuneração do mercado de trabalho somente é apropriada em sede de reestruturação de carreiras ou aumentos reais de vencimentos.

Também não tem lugar os regramentos da Lei 10.331/01 concernentes ao custeio das despesas decorrentes da revisão geral anual, pois, registre-se, a disciplina de finanças públicas foi cometida pela Constituição Federal, em seu art. 163, à lei complementar. À Lei 10.331/01 e qualquer outra lei específica que venham a dispor sobre revisão geral, por serem leis ordinárias, com espaço de atuação residual, é vedado regular matéria reservada pela Constituição à disciplina da lei complementar, a exemplo do que se dá em matéria de finanças públicas, atualmente regidas pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, e pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela atual ordem constitucional com força de lei complementar.

Sem pretendermos aprofundar a discussão acerca da hierarquia das leis complementares sobre as leis ordinárias – que não é o foco do nosso articulado –, está pacificado na doutrina que não cabe às leis ordinárias alterar matéria já regulada por lei complementar. Para ilustrar, reproduzimos a

lição de Bastos (1997, p.161):

“... o que vier disposto em lei complementar legítima não pode ser infringido pelas leis ordinárias. Trata-se, portanto, de um caso manifesto de reserva de matérias. As leis complementares tornam-se as únicas aptas a versar certas matérias. Daí por que qualquer contrariedade que venham a encontrar por parte das demais leis tem por causa, muito certamente, o estarem estas leis indevidamente invadindo o campo material próprio das leis complementares”.

Portanto, a Lei 10.331/01, pelo conduto de seu art. 2º, desbordou de seus limites, pois impôs regramentos à concessão da revisão geral que não foram previstos pela Lei Complementar 101/00.

Com efeito, a Lei Complementar 101/00, ao dispor sobre limites de despesas de pessoal, soube conciliar seus comandos com o direito dos servidores à revisão geral e anual de vencimentos garantidos no inciso X do art. 37 da Constituição, excluindo-a até mesmo das medidas de contenção de despesas de pessoal em função da superação do limite prudencial, conforme se extrai da redação do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *verbis*:

Art. 22 [...]

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 e contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição. (grifo nosso).**

Os Tribunais de Contas, órgãos aos quais é confiado o controle do cumprimento das normas de gestão fiscal, já tiveram de dirimir a questão

da superação do limite prudencial de despesas de pessoal em função da concessão de revisão geral anual de vencimentos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, na consulta nº 712718, admitiu a possibilidade de concessão da revisão geral anual de vencimentos, mesmo com os gastos de pessoal ultrapassando o limite prudencial, conforme se observa na transcrição seguinte:

[...] Indo ao encontro do dispositivo constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal autoriza, ainda que ultrapassado o limite prudencial da despesa total com pessoal, a revisão geral da remuneração dos agentes públicos nos seguintes termos:

“Art. 22 ...

Parágrafo único. Se a despesa com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão...:

I – Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título (...), ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição”

Nesse norte, é a posição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, para quem “o chamado limite prudencial – 95% – tem por objetivo assegurar que a Administração Pública possa suportar os acréscimos compulsórios, como os previstos no art. 37, inc. X, da Constituição Federal, e considerar o fato de que a receita é variável, mês a mês, o que leva a uma variável proporcional do percentual definido” (in Responsabilidade fiscal, questões práticas na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo. 2. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, pp. 195/6).

Em idêntica linha interpretativa, outro não é o entendimento segundo o qual “a primeira vedação estabelecida é a do inciso I. O ente não poderá conceder aumento, vantagem, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título. Mas a lei estabelece exceções. **A mais evidente é a revisão geral anual da remuneração dos**

**servidores públicos de que trata o artigo 37, inciso X, da CF. Trata-se de revisão assegurada pela Lei Maior, não podendo lei complementar dispor de forma contrária. (Grifo nosso)**

Esta orientação está consolidada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no qual se fez editar ementa de prejulgado nº 1379, no seguinte teor: “não há impedimentos na Lei de Responsabilidade Fiscal para que os Municípios promovam a revisão geral anual dos vencimentos de seus servidores, ainda que a despesa total com pessoal esteja acima do limite prudencial”.

Assinalamos ainda que a aplicação da revisão geral anual remuneratória está dispensada, pelo comando do § 6º do art. 17 da LRF, da obrigação de realizar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro dela decorrente, bem como da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, ficando evidente que a Lei 13.331/01 regulamentou a matéria em contrariedade ao tratamento dispensado pela Lei Complementar 101/00, diploma com legitimidade constitucional para cuidar das questões inerentes a despesas públicas.

Como se viu, o legislador infraconstitucional, ao editar a LC 101/00, agiu com sabedoria, pois se comprometeu em preservar a efetividade da recomposição anual do poder aquisitivo dos servidores públicos, livrando o instituto da revisão geral da observância de providências que são exigíveis somente com relação à concessão de aumentos reais de remuneração.

## **A Intersecção da Concessão da Revisão Geral Anual com os Aumentos Reais de Vencimentos**

Questão controvertida, consiste em interpretar situações nas quais determinados servidores, ao lado de aumentos de remuneração decorrentes de reestruturação da carreira, ou criação e majoração de vantagens, sejam contemplados, em curto espaço temporal, por revisões gerais e anuais de vencimentos.

A controvérsia em pauta origina-se da seguinte redação do art. 3º<sup>2</sup> da Lei 10.331/01:

Art. 3º - Serão deduzidos da revisão os percentuais concedidos no exercício anterior, decorrentes de reorganização ou reestruturação de cargos e carreira, criação e majoração de gratificações ou adicionais de todas as naturezas e espécies, adiantamentos ou qualquer outra vantagem inerente aos cargos ou empregos públicos.

Esta norma esteve com sua constitucionalidade sob ataque na ADI 2.723-3/DF, com o fundamento de que violava o art. 37, X, da Carta de 1988, pois confundia reestruturação de carreiras, que diz respeito à política de recursos humanos, com revisão geral, associada unicamente à recomposição do poder de compra dos vencimentos dos servidores.

A inconstitucionalidade arguida, segundo os requerentes da ADI 2.723-3/DF, encontrava-se justamente na previsão de compensação da revisão geral com aumentos reais porventura concedidos no ano anterior a certas categorias de servidores.

Em sua maioria, os ministros do STF compreenderam correta a compensação dos aumentos reais a determinadas categorias de servidores com a revisão geral vindoura, tal como prevista no art. 3º da Lei 10.331/01. A respeito do tema assentou o Relator, Ministro Maurício Corrêa:

Não se pode afirmar que a dedução prevista no artigo 3º do ato impugnado traduza negativa de revisão aos contemplados com aumento real, uma vez que, em face do sistema adotado, a citada dedução já se encontra prevista e embutida no aumento real concedido durante o exercício e limita-se à revisão imediatamente posterior, não contaminando, a partir daí, futuros aumentos ou correções salariais.

Oportuno asseverar, nesse passo, que a impossibilidade

<sup>2</sup> O art. 3º da Lei 10.331/01 foi revogado pelo art. 3º da Lei 10.697, de 02 de julho de 2003, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações dos servidores públicos federais referentes ao exercício de 2003.

de compensação resultaria em percentual menor de revisão anual, em evidente prejuízo para aqueles que ao longo do ano não tiveram qualquer espécie de aumento.

Na mesma linha consignou o Ministro Nelson Jobim:

Pretende-se aqui que, nos reajustes gerais, as carreiras que tiveram, por qualquer razão, reajustes parciais e reorganizações parciais gozem do mesmo reajuste de todos. Isso importará redução do reajuste, tendo em vista a impossibilidade de caixa do Governo e a previsão da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É absolutamente razoável a alternativa proposta, ou seja, manter a possibilidade de se fazer os reajustes intercorrentes no ano, as reorganizações necessárias e, ao final, fazer-se um reajuste compatível com aquelas que não tiveram nenhuma reorganização interna e possam ter uma recuperação real. Se os outros tiveram, vai inviabilizar orçamentariamente. Sofrerão, exatamente, as carreiras de menor remuneração.

Entretanto, vezes surgiram em sentido contrário, reconhecendo ser inconstitucional referida compensação, por representar violação da garantia da revisão geral e anual. Dessa forma, sustentavam que a revisão geral deveria ficar intacta a deduções, mesmo diante de reajustes setoriais. Nesse sentido, o Ministro Ilmar Galvão:

Se há uma revisão geral linear, não há porque não contemplar as categorias cuja remuneração foi reestruturada. Quando se há uma revisão geral para o exercício seguinte, têm de ser contempladas também essas categorias reestruturadas, porque, senão, elas vão ficar defasadas novamente.

Considerou-se, por exemplo, que o agente fiscal do INSS deve receber o mesmo que o agente fiscal da União. Mas isso agora, neste momento. Para o exercício seguinte, a revisão geral tem de contemplar todo mundo, caso con-

trário essa categoria que foi reestruturada vai ficar defasada novamente.

Com muita propriedade, destacou o Ministro Marco Aurélio em seu voto que revisão geral e reajustes de vencimento são institutos diferentes, com finalidades próprias, daí ser inviável compensação entre eles. De acordo com suas palavras:

Ora, se a Administração Pública precisa reestruturar cargos, a remuneração de cargos para atender até mesmo às exigências do mercado e obstaculizar a fuga de prestadores de serviço, não pode, num passo subsequente, à margem do ditame constitucional sobre a revisão na mesma data e no mesmo percentual, simplesmente determinar a compensação de coisas heterogêneas, coisas que não guardam similitude, tendo em conta a razão de ser e o objetivo visado, que, no caso de reestruturação, gratificação, dizem respeito a maior ou menor responsabilidade do cargo, não estando esses fatores ligados à reposição do poder aquisitivo da moeda.

Referida compensação, em nossa ótica, é causa para mitigação da efetividade da norma constitucional que assegura a revisão geral e anual, pois é inadequado dar aos aumentos reais, destinados a carreiras específicas, interpretação que lhe permita absorver as funções da revisão geral e anual.

É dizer: somente se a remuneração do servidor, na data-base fixada em lei, submeter-se à correção monetária no mesmo percentual dos indicadores oficiais de inflação, os servidores terão condições de conhecer em que medida os reajustes específicos a suas carreiras representaram aumento material em sua remuneração, sobrepostos à correção monetária, mas sem reduzi-la. Nessa situação, com transparência, os servidores saberão que, além de terem recompostos seu poder de compra em face das perdas inflacionárias, obtiveram, com os reajustes específicos em sua carreira, maior poder de compra (aumento real na remuneração).

Para não se pensar que olvidamos, com o argumento aqui exposto, de avaliar o impacto financeiro da aplicação defendida, temos a dizer que

é possível, com planejamento, conceder aumentos reais sem deduções sobre revisão geral e anual. Basta que o Governo, ao conceder aumento real para determinada carreira, preceda-o de estudos feitos com base em estimativas confiáveis dos índices de medição de inflação que serão adotados para efeitos da revisão geral e anual a ser concedida na data-base do exercício subsequente. Ciente da quantia que deverá desembolsar para garantir a recomposição da perda da inflação, cujos índices oficiais são medidos e divulgados mensalmente, o Governo terá condições de mensurar a disponibilidade financeira necessária para suportar os aumentos reais às carreiras que pretenda reestruturar de acordo com a conveniência de sua política de recursos humanos, em obediência aos limites de despesa de pessoal fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, registramos que, sem embargo de já ter sido revogado pela Lei 10.697/03, abordamos o art. 3º da Lei 10.331/01 por conta das férteis reflexões a que conduziu, fazendo despertar os indispensáveis cuidados dos quais se devem cercar aqueles que se proponham a aplicar com efetividade o instituto da revisão geral de vencimentos.

## **Conclusões**

É com os olhos voltados à sua natureza, identificada com a correção monetária da remuneração dos servidores públicos, que se deve interpretar o instituto da revisão geral, com a finalidade de dar-se efetividade ao comando do art. 37, X, da Constituição Federal.

Partindo desta premissa, não custa repetir que a lei deverá atrelar a revisão geral ao índice oficial que melhor reflita a recomposição do poder aquisitivo da remuneração dos servidores ocorrida no período anual que antecede à data-base, extensiva, com igualdade, a todos os servidores. E assim é porque todos os servidores, indistintamente, estão sujeitos à mesma defasagem salarial, razão pela qual o índice de revisão será anual e geral, idêntico para todos os servidores, de todas as carreiras.

A propósito, se na fase do ingresso de receitas, a atualização do valor monetário da base de cálculo não constitui majoração do respectivo tributo, conforme prevê o art. 97, §2º do Código Tributário Nacional, pela mesma

lógica, a correção monetária, por meio da revisão geral e anual, não traduz aumento de despesa. Assim, é justamente por fazer a função de correção monetária que a revisão geral de remuneração está imune a diversos condicionantes que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos reajustes de vencimentos de servidores, pois estes, ao contrário da revisão geral, representam aumento real, com acréscimo nas despesas de pessoal.

Encaminhando-se para o fecho deste trabalho, vale ressaltar que a efetividade da aplicação do instituto da revisão geral cobra interpretação que se comprometa com o escopo da norma de proteger o servidor público, e a própria função pública que exerce, contra a desvalorização que representam a defasagem salarial e a falta de transparência em deixar o servidor ciente da efetiva correção salarial que, oxalá, venha a alcançá-lo em face do fenômeno inflacionário.

Assim, encarece de importância a edição de lei específica sobre a revisão geral e anual, concedida sempre na mesma data-base, tendo em vista que a vedação, pela Súmula 679 do STF, da fixação de vencimentos dos servidores públicos por meio de convenção coletiva mitiga o poder de negociação salarial das entidades representativas dos servidores públicos.

Nesse sentido, deve-se cobrar das autoridades executivas e legislativas a edição de lei específica sobre a revisão geral e anual, bem como sua regulamentação, cuja omissão deve ser enfrentada pelo Poder Judiciário, com vistas a dar concretude ao dispositivo constitucional que a assegura.

Nessa quadra, não é mais razoável, com toda a vênua, que o Poder Judiciário, na linha da jurisprudência que o STF capitaneou, limite-se tão-somente a emitir, em suas decisões, especialmente em sede de mandados de injunções, certidão de mora do Poder Executivo em dar iniciativa ao projeto de lei que disponha sobre matéria, pois o transcurso do tempo comprova que a síndrome da ausência de efetividade da Constituição permanece. A título ilustrativo, na esfera federal, a última norma que dispôs sobre a revisão geral de remuneração foi a Lei 10.697/03, que concedeu revisão geral no percentual de apenas 1% aos servidores federais, com efeitos financeiros retroativos a janeiro de 2003.

Portanto, não basta mais, especialmente ao Poder Judiciário, firmar o

entendimento pela existência da obrigação de se conceder a revisão geral. Isto todos já sabem, a Constituição não deixa dúvidas! É chegado o tempo de se fazer cumprir esta obrigação.

## **Bibliografia**

ALEGRE, José Sergio Monte. Revisão Anual da Remuneração de Servidores Públicos. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, set/nov 2008. Disponível na internet: [HTTP://www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). Acesso em 27 de julho de 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e Direito Tributário. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Lei 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 dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e do Judiciário da União. Disponível em [www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br). Acesso em 22/07/2010.

BRASIL. Lei 10.697, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações dos servidores públicos federais, de que trata a lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, referente ao ano de 2003. Disponível em [www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br). Acesso em 22/07/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.061-7/DF. Relator: Ministro Ilmar Galvão, julgado em 25/04/01. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/07/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.726-3/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgado em 05/12/2002. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 20/07/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade

nº3.599-1/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado e, 21/05/2007. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARIANO, Cynara Monteiro. Revisão geral e anual de vencimentos. Revista de Direito Administrativo. Nº 227, jan/mar 2002.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta nº 712.718. Relator: Conselheiro Moura e Castro, julgada em 04/10/2006. Disponível em [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br). Acesso em 19/07/2010.