



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ 48.664.304/0001-80

MENSAGEM nº 39 - do Senhor Prefeito Municipal

Guariba, 17 de maio de 2023.

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhoras Vereadoras.

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, à elevada deliberação dessa colenda Câmara Municipal, o projeto de lei que "**DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DA REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO QUADRO GERAL DE PESSOAL E DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR, ASSIM COMO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS, A PARTIR DE 1º DE MAIO DE 2023, COM FUNDAMENTO NO ART. 37, INCISO X E ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**", para que seja deliberado com a máxima urgência possível, a fim de ser aplicado o seu geral conteúdo normativo, a partir de 1º de maio de 2023, observadas as disposições pertinentes do **artigo 43** e das restrições contidas no seu **§ 3º, da Lei Orgânica do Município**, assim como do **Regimento Interno** dessa ilustre Casa Legislativa.

A princípio, cumpre assentar que a revisão geral anual é direito subjetivo dos servidores públicos, sejam eles efetivos ou não, constitucionalmente assegurado no **art. 37, inciso X**, cujo teor cumpre por bem reproduzir:

"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." (grifo nosso)

Nesse diapasão, verifica-se que o objetivo do texto constitucional é o de assegurar a observância do princípio da isonomia (**art. 5º, caput, da Constituição Federal**), uma vez que a inflação é fenômeno que se caracteriza pela corrosão do valor real da remuneração, o que atinge todos os agentes públicos indistintamente. Trata-se, em realidade, de recomposição de perdas inflacionárias e não de aumento de remuneração.

Para ambos os casos (aumento de remuneração e reposição de perdas inflacionárias) o legislador constituinte exigiu lei. Importante destacar, igualmente, que a revisão geral anual não se confunde com o aumento remuneratório concedido isoladamente às categorias de agentes públicos. Sobre o tema, é pertinente a lição do celebrado mestre **Hely Lopes Meirelles**:



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e, outra, específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao decréscimo do poder aquisitivo." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 452).

Não é diferente o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que distinguiu os institutos do reajuste e do aumento remuneratório, a saber: *"Se de um lado é possível ao Estado conceder aumentos setorizados, de outro conflita com a Carta a outorga de reajuste que não alcance todo o quadro funcional. Sendo o Direito uma ciência, os institutos, expressões e vocábulos possuem sentido próprio, descabendo confundi-los. O aumento atrai, necessariamente, um plus, enquanto o reajuste visa tão-somente à reposição do poder aquisitivo." (RE nº 192.277-0. Rel. Min. Marco Aurélio. In: DJ, 17-04-98).*

A diferença é sensível, pois apresentam naturezas jurídicas diversas, posto que decorrentes de institutos constitucionais distintos e iniciativas legislativas diferenciadas, o que acaba influenciando diretamente no direito à isonomia nos ganhos salariais.

A revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração, e deve ter a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e envolver todos os servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Em tese, essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida, vez que mantém o valor real dos salários. Nisso reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente.

Já a fixação ou reajuste remuneratório, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

Assentada a distinção entre aumento real e revisão geral anual, há que se registrar que, de acordo como o que consta do *Manual da Remuneração dos Agentes Políticos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de 2019, páginas 18 e 19:*

"O tema da revisão dos subsídios tem ganhado novos contornos, em face de decisões do Poder Judiciário. A interpretação que ainda prevalece no âmbito do e. Tribunal de Contas assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder."



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

“Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade). Embora a Constituição apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa” e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha o entendimento de que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, vale ilustrar que o e. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser necessariamente iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.”(o grifo é nosso)

Há decisões do Poder Judiciário em situações isoladas, sem o reconhecimento de repercussão geral, com entendimento de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual a agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. De outra parte, importante registrar, em recente decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do **Recurso Ordinário – RE nº 565.089**, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese: **“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais propôs a revisão”**.

Conquanto subsista alguma divergência no âmbito de determinados Tribunais de Contas, o entendimento atual, pelo menos o mais predominante, é o de que se reputa de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, para que se proceda à revisão geral anual em cada esfera de Poder, com a aplicação de um único índice para os servidores do Executivo e do Legislativo, em uma data única, alcançando ainda os agentes políticos municipais de ambos os poderes, garantindo desta forma o princípio constitucional da isonomia.

Esta é a linha de entendimento do **Tribunal de Contas deste Estado de São Paulo**, quanto aos subsídios dos agentes políticos, atendo-se ao princípio da imutabilidade dos subsídios, quenão quer dizer que devam permanecer, durante todo o tempo, ou seja, durante quatro anos, nominalmente inalterados, tendo em vista que a própria **Constituição Federal** assegura, como dito acima, no seu **inciso X**, do **artigo 37**, a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

E para que não haja distinção de índices, esta revisão estará sempre precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real dos subsídios e salários, nisso alcançando, indistintamente, servidores públicos, ou agentes administrativos, e agentes políticos, dentro do que se chama como condição de generalidade e, também, de princípio de igualdade.

Segundo **Thiago Pinheiro Lima, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas** junto ao **TCESP** e **Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas**, por mais indubitado que o texto do **artigo 37, inciso X, da Constituição da República**, possa parecer numa primeira leitura, cumpre lembrar que referido mecanismo revisional não se confunde com aumento real, isto é, não se trata de majoração deliberada de vencimentos, e sim de mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, tão necessária em um país com histórico inflacionário como este.



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

O problema maior surge em relação a quem esse direito aproveita. Isso se deve, basicamente, por conta de outros dispositivos constitucionais, que, lidos em conjunto com o **artigo 37, inciso X**, podem ensejar multiplicidade de entendimentos. É o caso, por exemplo, do **artigo 29, inciso VI, da Constituição da República**, que assim estabelece: *“o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos”*.

Trata-se da denominada *“regra da legislatura”*, por meio da qual os subsídios da vereança são fixados pela própria Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, vedando-se, com isso, que se legisle em causa própria. E é aí que reside o aspecto determinante da indigitada divergência de interpretação: se para uns a revisão não se confunde com fixação ou aumento e, por isso, estaria assegurada também aos detentores de mandato eletivo, para outros, a regra da legislatura, combinada com o princípio da moralidade administrativa, deve ser tomada de maneira ampla, de modo a impedir toda e qualquer alteração remuneratória para estes agentes políticos no curso do mandato, ainda que a título de revisão geral anual.

Na prática, segundo o **Procurador-Geral do Ministério Público de Contas** junto ao **TCE/SP**, o que se tem observado, em linhas gerais, é que decisões do egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (**TCE/SP**) têm acolhido a inteligência de que, por não se tratar de ato fixatório ou reajuste, a revisão geral anual pode ser concedida aos Vereadores.

Vem de anos anteriores, a advertência do Tribunal de Contas do Estado adverte, quanto às regras vigentes de fixação e revisão dos subsídios dos agentes políticos municipais, que muito embora a Lei Maior apresente a expressão *“iniciativa privativa”*, o que leva a concluir, de acordo com os termos constitucionais, que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, apesar desse contexto, vale destacar, com bastante ênfase, que o Supremo Tribunal Federal, na **ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade - nº 2.726-3**, entendeu que tal instrumento deve ser iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

Esta tem sido a linha de entendimento da **Corte de Contas paulista**, quer quanto os agentes políticos do Poder Executivo, como os secretários municipais, Prefeito e Vice-Prefeito, quanto os agentes políticos do Poder Legislativo, como os Vereadores, têm assegurado pela Constituição Federal o direito de revisão geral anual para a reposição da inflação acumulada nos doze meses anteriores, a fim de recuperar o poder de compra dos subsídios, de conformidade, com já informado acima, com as disposições contidas no **Manual Básico de Remuneração dos Agentes Políticos Municipais**, do próprio **Tribunal de Contas deste Estado de São Paulo**.

Contudo, cabe deixar claro a Vossa Excelência e aos seus digníssimos pares: Vereadores e Vereadoras dessa colenda Casa Legislativa, o quão controversa é a matéria posta neste projeto de lei complementar. Pois como se vê, comporta interpretações diversas e como tal, impossível analisá-la sem algum componente de índole subjetiva.

De qualquer modo, a iniciativa deste projeto de lei complementar segue a opinião pessoal do **Procurador-Geral do Ministério Público de Contas** junto ao **TCE/SP**, que é no sentido de as decisões do **TCE/SP** estarem corretas do ponto de vista da interpretação constitucional.



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

Muito embora vale ressaltar que, não obstante reiterados julgados na esfera judicial acerca do tema, a matéria será apreciada sob o prisma da repercussão geral, já que o plenário virtual da Suprema Corte, por unanimidade, reconheceu tal condição no **Recurso Extraordinário nº 1.344.400**, formalizado sob o **tema nº 1.192**, onde se questiona, não por acaso, lei de um município paulista, propondo-se o seguinte enunciado:

“É inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal.”

A expectativa acerca do julgado da repercussão geral é grande, porquanto o plenário virtual do **STF** optou por submeter a matéria de fundo a posterior julgamento no plenário físico. Mas enquanto não ocorrer esse julgamento e não houver uma definição quanto ao acolhimento dessa tese, um tanto quanto polêmica, proposta no enunciado descrito no parágrafo acima, se não por convicção, ao menos por prudência, cumpre ao Poder Legislativo Municipal reavaliar a conveniência de conceder revisão geral anual também aos agentes políticos, da mesma forma como vem ocorrendo nas ocasiões anteriores.

Enfim, enquanto o Supremo Tribunal Federal não aprecia a questão da **repercussão geral**, através do plenário físico da Suprema Corte, no **Recurso Extraordinário nº 1.344.400**, formalizado sob o **tema nº 1.192**, e reconheça, por definitivo, se é **inconstitucional ou não** lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, ou se ofende ou não ao princípio da anterioridade, previsto no **artigo 29, VI, da Constituição Federal**, este Executivo, como tem ocorrido das vezes anteriores, envia proposta de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipal e dos subsídios dos agentes públicos, mormente, dos secretários municipais, com base e fundamento no **inciso X do art. 37, da Constituição Federal**.

E apenas observa, a Vossa Excelência e aos demais digníssimos Vereadores e Vereadoras dessa colenda Câmara Municipal, a discriminação entendida como necessária. Enquanto a revisão geral anual objetiva, no caso de servidores municipais e dos membros do Conselho Tutelar, a concessão de, no mínimo, o índice oficial de inflação acumulada, a cada período anual, através da aplicação do **IPCA** ou do **INPC do IBGE**, ainda que tão somente para reposição das perdas inflacionárias, o que permite diminuir, gradativamente, a defasagem existente de anos anteriores, que a cada oportunidade é compensada com a concessão, aos poucos, de ganhos reais, como no presente caso, em que a inflação acumulada nos últimos doze meses foi de **4,18%**, e a Administração pretende conceder **5%**, ou **0,82%** a mais.

Por outro vertente, no caso de agentes políticos, como Secretários Municipais, Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito, por motivo de precaução, o índice inflacionário precisa ser exato, para que a revisão geral anual fique restrita ao aumento nominal, ou seja, somente à reposição de perdas inflacionárias acumuladas dentro dos últimos doze meses, sem nenhum aumento ou ganho real sequer, conforme previsto na segunda parte do **inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal**.



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

Dentro do que se chama como condição de generalidade e, também, de princípio de igualdade, por força de regramento constitucional, a iniciativa deste Executivo presente projeto de lei municipal, quanto à revisão geral anual da remuneração dos servidores e dos subsídios dos agentes políticos, objetiva, única e exclusivamente, a reposição de perdas inflacionárias acumuladas no período anual, provocadas pela desvalorização da moeda, sem qualquer interferência legislativa na fixação ou revisão da remuneração por subsídio dos membros detentores de mandatos eletivos, consoante disposto no **§ 4º do art. 39 da Constituição Federal**.

Renovo, nesta oportunidade, a Vossa Excelência, os sinceros protestos de elevada estima e respeitosa consideração.

Respeitosamente,

CELSO ANTONIO ROMANO
Prefeito Municipal

A Sua Excelência o senhor Vereador, **CÁSSIO APARECIDO PEREIRA**,
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de Guariba, Estado de São Paulo.