

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão (SUG) nº 3, de 2015, do Programa e-Cidadania, criado pelo Ato da Mesa nº 3, de 2011, oriunda da *Proposta de Ideia Legislativa nº 42.691, sob o título de “Institui a correção automática anual da remuneração dos servidores públicos federais, bem como a data-base da categoria em comento”.*

Relator: Senador **HÉLIO JOSÉ**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Sugestão (SUG) nº 3, de 2015, originária do Programa *e-Cidadania* deste Senado Federal, na forma da Proposta de Ideia Legislativa nº 42.691, com o objetivo de instituir a correção automática anual da remuneração dos servidores públicos federais e a data-base de negociação coletiva da referida categoria.

A Proposta em exame contabilizou mais de vinte mil apoiadores e tem como público-alvo *os servidores públicos civis da União e das fundações públicas federais*, os quais, de acordo com as informações encaminhadas pela cidadã proponente, *não têm direito à correção automática de seus salários baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, algo tão comum aos trabalhadores da iniciativa privada, garantido pela Lei nº 7.238, de 29 de outubro de 1984.*

Além do mais, aduz a cidadã proponente, os trabalhadores da iniciativa privada possuem uma data-base instituída, o que significa que, além de terem o salário corrigido pela inflação atualmente, têm garantido

uma data para que haja a negociação coletiva com o empregador com o intuito de obter aumentos salariais e de estabelecer cláusulas que regulem condições especiais de trabalho.

II – ANÁLISE

Dispõe o Regimento Interno do Senado Federal, art. 102-E, inciso I, que compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa opinar sobre *sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional.*

Não obstante tratar-se de sugestão oriunda de ideia legislativa oferecida por uma cidadã, que não deveria ser acolhida em face do citado dispositivo regimental – o qual legitima a apresentação de sugestão apenas às pessoas jurídicas ali indicadas – esta Comissão tem apreciado ideias legislativas de cidadãos com base no Ato da Mesa nº 3, de 2011, que *institui o Programa e o Portal e-Cidadania, com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa.* É o caso, por exemplo, das ideias que resultaram nas Sugestões nºs 7, 8, 12 e 15, todas de 2014, e nº 2, de 2015.

De acordo com o inciso V do art. 2º do mencionado Ato, o Programa e-Cidadania *contará com instrumentos e recursos tecnológicos de interação entre a sociedade e o Senado Federal, baseados no uso da internet e outros canais de comunicação interativos, com vistas a proporcionar mecanismos pelos quais os cidadãos brasileiros possam oferecer sugestões de textos legislativos, em conformidade com os preceitos constitucionais e regimentais estabelecidos.*

Contudo, o exame quanto à admissibilidade regimental da Sugestão em análise torna-se desimportante em face do evidente vício formal de iniciativa e da inocuidade da proposição, estando, por conseguinte, eivada de injuridicidade, haja vista o assunto que pretende disciplinar já se encontrar normatizado, por meio da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que *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.

O vício de constitucionalidade formal ocorre em razão de a Sugestão em análise tratar de matéria atinente a servidores públicos da União e de sua remuneração, que é, sem sombra de dúvida, de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, *a* e *c*, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....
II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Por sua vez, o art. 84, III, da Constituição Federal, que estabelece as matérias de competência privativa do Presidente da República, corrobora o previsto no supracitado art. 61, *verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Por conseguinte, a pretensão de alterar a legislação atinente a servidor público da União e sua remuneração, conforme consta da Sugestão nº 3, de 2015, só pode ser introduzida no processo legislativo mediante projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

De outra parte, simultaneamente ao vício formal de iniciativa da Sugestão, constata-se a sua injuridicidade quando objetiva tratar de assunto que já é previsto na parte final do inciso X do art. 37 da Lei Maior, que, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, determina:

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;

.....

Os arts. 1º e 2º da mencionada Lei nº 10.331, de 2001, assim, preveem:

Art. 1º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição, no mês de janeiro, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

Art. 2º A revisão geral anual de que trata o art. 1º observará as seguintes condições:

I – autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II – definição do índice em lei específica;

III – previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV – 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;

V – compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI – atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Vale comentar, nesse ponto, que o diploma legal foi editado como resultado da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.061, relatada pelo ilustre Ministro ILMAR GALVÃO e julgada em 25 de abril de 2001, cujo acórdão é o seguinte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR
OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
(REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998).**

Norma constitucional 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/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se comprehende, 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. Procedência parcial da ação.

A Ação foi impetrada em 16 de setembro de 1999, pelos Partidos dos Trabalhadores (PT) e Democrático Trabalhista (PDT). Afirmavam os citados partidos políticos na petição inicial:

(...) em janeiro de 1999, mais uma vez o Exmo. Sr. Presidente da República negou data-base aos servidores, como o fizera nos meses de janeiro de 1996, janeiro de 1997 e janeiro de 1998, ignorando o disposto na Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988. Na verdade, deu mero prosseguimento a uma perversa política de contenção e redução de gastos com pessoal e encargos sociais, que vem se materializando, ano a ano, em medidas despidas de razoabilidade, por meio do corte de benefícios diversos consagrados constitucionalmente. Desde 1995, além da negação do reajuste anual nos três anos consecutivos, foram editadas 45 medidas de corte ou redução de direitos, culminando sua política de arrocho salarial com a edição da Medida Provisória 1.917/99, a qual institui o PDV – Programa de Demissão Voluntária, impondo aos servidores mais um instrumento opressor e arbitrário, cujos objetivos destinam-se, principalmente, a facilitar novas demissões e a reduzir salários, afrontando cabalmente ditames constitucionais, conduta esta, aliás,

que tem sido costumeiramente adotada pelo Governo Federal, usurpando e massacrando o Estado Democrático de Direito.

.....

Embora venha deliberadamente impondo tal política de arrocho aos servidores públicos federais, vem o Exmo. Sr. Presidente da República, desde junho de 1998, incorrendo em omissão constitucional, situação que justifica e exige o presente recurso ao Poder Judiciário.

Diversamente do que dispunha a Carta de 1988, em sua redação original, o texto constitucional vigente desde o dia 5 de junho de 1998, decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi assegurada aos servidores públicos em geral, civis e militares, a **revisão geral anual da remuneração**, através de critérios de reajuste previamente definidos em lei.

.....

Se anteriormente a Constituição Federal previa o reajuste – mas não sua anualidade, o novo texto constitucional estipula que não só é devido – **assegurado** – o reajuste anual feito por lei específica, como também que o mesmo deve dar-se em condições idênticas a todos os servidores, sem distinção.

Entretanto, o prazo constitucional máximo que poderia ser admitido para essa revisão exauriu-se em 5 de junho último, e mesmo após decorridos um ano e três meses, não há qualquer sinal de que o Executivo pretenda cumprir o ditame ora destacado.

Com efeito, não se pode conceber que dispositivo constitucional vigente há um ano e três meses não possa ter ainda sido regulamentado, e assegurada sua efetividade, prazo este que é mais do que suficiente para a elaboração, encaminhamento e aprovação da lei necessária; outros dispositivos incorporados ao ordenamento constitucional ou alterados pela mesma emenda já foram regulamentados, como é o caso do art. 169 da CF, regulamento pela já citada Lei Complementar nº 96/99 e pela Lei nº 9.801/99.

A Lei nº 10.331, de 2001, foi cumprida, pelo menos do ponto de vista formal, somente nos anos de 2002 e 2003. O índice da revisão do ano de 2002 foi estabelecido no próprio diploma legal, cujo art. 5º determina:

Art. 5º Para o exercício de 2002, o índice de revisão geral das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais será de 3,5% (três vírgula cinco por cento).

Para o ano de 2003, a matéria foi objeto, com certo atraso, da Lei nº 10.697, de 2 de julho de 2003, 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, de que trata a Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, referente ao ano de 2003, que estabelece:

Art. 1º Ficam reajustadas em um por cento, a partir de 1º de janeiro de 2003, as remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2003.

Relativamente ao ano de 2004, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) impetrou, no dia 14 de setembro daquele ano, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.303 contra esse fato. O pedido, entretanto, foi indeferido pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento ocorrido em 27 de setembro de 2006, que entendeu, na forma do voto do Relator, o Ministro CARLOS BRITTO, que a mora não tinha chegado a se consumar quando do protocolamento da ação. É o seguinte o respectivo Acórdão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INCISO II DO § 1º DO ART. 61, COMBINADO COM O INCISO X DO ARTIGO 37, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Mora do Chefe do Poder Executivo Federal, que não chegou a se consumar. A ação direta de inconstitucionalidade foi proposta em 14.09.2004, quando ainda restavam três meses para o Presidente da República exercitar o seu poder-dever de propositura da lei de revisão geral (art. 1º da Lei federal nº 11.331/01). Ação julgada improcedente, dado que prematuramente ajuizada.

No que se refere ao ano de 2005, o Presidente da República enviou o Projeto de Lei nº 4.825, de 2005, que dispõe sobre a revisão geral e anual da remuneração e do subsídio dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e

fundações públicas federais, de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição, referente a 2005.

A proposição estabelece:

Art. 1º Ficam reajustados em zero vírgula um por cento, a partir de 1º de janeiro de 2005, a remuneração e o subsídio dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais.

Art. 2º Aplica-se o disposto nesta Lei aos proventos das aposentadorias e às pensões.

Lido na Câmara dos Deputados no dia 28 de fevereiro de 2005, o Projeto foi despachado ao exame das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No dia 8 de agosto de 2007, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o Parecer do Relator, Deputado Tarçísio Zimmermann (PT-RS), favorável à matéria.

Desde então, a proposição encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação, aguardando o parecer do Deputado Manuel Junior (PMDB-PB), recentemente designado relator da matéria, em 25 de maio do corrente ano de 2015.

Para os outros anos que se sucederam aos de 2002 e 2003, não houve qualquer iniciativa por parte do Poder Executivo sobre revisão geral, mas apenas reajustes ou aumentos para categorias específicas em datas não coincidentes, deixando-se, assim, de ser aplicada a mencionada Lei nº 10.331, de 2001.

É importante observar que a Lei já existe, mas, apesar disso, seu comando não vem sendo cumprido já de algum tempo. Isso não justifica, porém, que se anule a Constituição quanto à iniciativa privativa do Presidente da República para desencadear o processo legislativo referente à matéria.

De todo o exposto, apesar de concordar com o mérito e os objetivos da proposta e também defender que o mínimo desejável para a atualização monetária da remuneração dos servidores públicos seja o estabelecimento de critério de automaticidade, sou obrigado a concluir que a Sugestão nº 3, de 2015, deve ser considerada prejudicada em razão de estar envada do vício de constitucionalidade e de injuridicidade, em face da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República e da vigência da referida Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001.

III – VOTO

Pelas razões apresentadas, o voto é pela prejudicialidade da Sugestão nº 3, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator