

A EFETIVAÇÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS

Brian O'neal Rocha¹ | Anne Karoline Nobre Pinto² | João Noilton da Costa³

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar o instituto da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais diante a sua não efetivação no mundo da prática, demonstrando que há desobediência de diversos princípios da administração pública quando não realizada. A prática de não enviar o projeto de lei, para eventual aprovação, pode levar o gestor público municipal a responder por improbidade administrativa e não contribui para a boa prestação do serviço público. Ao final, são propostas melhorias ao setor de tributos para que haja maior arrecadação ao ente municipal.

PALAVRAS-CHAVE

Revisão Geral da Remuneração. Princípios da Administração Pública. Necessidade. Improbidade.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the institute of the general review of the remuneration of municipal civil servants in the face of its failure to take effect in the world of practice, demonstrating that there is disobedience to several principles of public administration when not carried out. The practice of not submitting the bill, for eventual approval, may lead the municipal public manager to respond for administrative improbity and does not contribute to the good performance of the public service. In the end, improvements are proposed to the tax sector so that there is greater collection from the municipal entity.

KEYWORDS

General Review of Remuneration. Principles of Public Administration. Necessity. Improbability.

INTRODUÇÃO

A revisão geral da remuneração dos servidores públicos se trata de direito garantido, previsto em nossa Carta Magna, inclusive, este ato revisional deve ser realizado de forma anualizada, ou seja, de ano em ano. A aplicação de um reajuste sobre o valor da remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices, fornece uma garantia ao servidor público de uma organização salarial frente à crescente inflação que se assola em nosso país. Visto que, o valor percebido tem caráter alimentício e está ligado diretamente à subsistência do servidor público, esta quantia exerce a função de satisfazer as necessidades daquele e contribuir, de certa forma, para uma boa prestação do serviço público.

De forma resumida, o reajuste geral da remuneração no serviço público busca recompor e preservar o poder aquisitivo, do servidor público, frente às perdas inflacionárias verificadas. Sem o dito reajuste, o Gestor Público, suprime o rendimento esperado do servidor, pois, nem sequer, as satisfações de necessidades básicas são completamente abrangidas. Esse trabalho tem como foco a análise da necessidade do gestor público em cumprir com este dever de atualização da remuneração dos servidores públicos, todos os anos, sem ferir o princípio da impessoalidade e os demais princípios da Administração Pública.

Porém, diante da recorrente dificuldade financeira apresentada pelos Municípios de pequeno porte, um fator que permanece em evidência é a importância da captação de recursos financeiros. A receita municipal, geralmente, decorre do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e apresenta-se como a principal fonte de recursos financeiros, a ponto de garantir o pagamento da folha dos servidores públicos, despesas/ investimentos públicos e demais fornecedores.

Portanto, buscou-se reunir informações com o propósito de responder ao seguinte problema: Quais os procedimentos e técnicas que melhor se adequam, no direito público, com o intuito de solucionar o reajuste anual da remuneração dos servidores públicos?

O objetivo ao buscar soluções para o reajuste da remuneração tem como propósito alcançar exatamente o cerne do problema em relação à falta de receita. Isso, porque, à medida que, o Município consegue, através de recursos próprios, garantir a receita necessária para tal feito, existe a probabilidade da concretização do reajuste. Um dos passos a serem realizados para alcançar tal objetivo se trata de fiscalizar a forma que está ocorrendo a cobrança de receitas por vias municipais e se há suporte necessário ao órgão responsável por tal fiscalização/cobrança. O segundo objetivo tem como propósito a compreensão de onde há necessidade de busca de melhorias na arrecadação, de fato, implementá-la. O terceiro, e último, tem como finalidade buscar a garantia que não haja ilegalidades que venham a ser cometidas pelo gestor público no momento da concessão do citado reajuste.

Para tanto, os Municípios precisam posicionar-se quanto à sua real função: servir à população. Nesse contexto, a proposta de pesquisa científica visa apresentar conceitos, definições e ferramentas necessárias às decisões desses gestores, baseando-se em princípios da Administração Pública e na própria legislação vigente.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas baseadas em publicações científicas e de jurisprudências na área do Direito Público.

As considerações a seguir expostas fazem parte de uma reflexão do texto da lei, bem como da discussão levantada pelos próprios servidores públicos do âmbito municipal. Devemos entender, mais precisamente, do que se trata o reajuste anual diante da legislação e como obedecer aos princípios da administração pública de maneira que não venha a agir com displicência frente à máquina estatal.

DESENVOLVIMENTO

A PREVISÃO CONSTITUCIONAL E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A avaliação deste processo histórico auxilia interpretar toda a trajetória do serviço público brasileiro. Compreender estes episódios é um fator muito importante para podermos avaliar quais práticas devem ser realizadas para efetivação do direito de revisão geral da remuneração dos servidores públicos. Em todas as dimensões da administração pública, há a necessidade de se obedecer aos princípios norteadores expressos na Carta Magna, artigo 5º, *caput*. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Brasil, 1988)

Como bem nos assegura Carvalho, Matheus (2020), pode-se dizer que o administrador público somente pode atuar conforme determina a lei. É a garantia de que toda a atuação seja solucionada por meio de texto legal, não podendo o gestor público praticar condutas, que, mesmo que possam ser consideradas devidas, não haja embasamento legal específico. Tal comportamento se encontra no preceito do princípio da legalidade, onde o legislador cita que o administrador público só pode fazer aquilo que a lei o autorize, de forma prévia e expressa. Diferente da administração particular, onde é lícito fazer tudo que não há proibição legal.

Conforme explicado acima, é interessante, inclusive, afirmar que o princípio da legalidade é responsável por esta ideia: a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao arrepio do texto legal será considerada ilegítima, mesmo que não se trate, necessariamente, de ato ilícito, porém, será contra a lei, ilegal. Pode-se entender que o princípio da legalidade é baseado na indisponibilidade do interesse público, visto que, na administração pública não há espaço para vontades pessoais.

Conforme Carvalho Filho (2012), a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público: o povo. Autorização, esta, feita através da elaboração das leis, por meio de seus representantes legitimamente escolhidos e empossados no Poder Legislativo. Assim, revestindo-o de legalidade, o gestor público alcança o interesse público por meio dos seus atos administrativos.

Percebe-se que, o Administrador Público, quando concede reajustes remuneratórios a cargos distintos, sem que haja critério legal algum, claramente, fere o Princípio da Impessoalidade dentro do serviço público, quiçá, o Princípio da Moralidade administrativa. A Constituição Federal do ano de 1988 e a maioria das Leis Orgânicas rezam pela revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre as categorias. O mais preocupante é que, além de ferir diretamente o Princípio da Legalidade, essa conduta, também, fere o Princípio da Impessoalidade, como citado anteriormente, pois é possível perceber que essas práticas fazem o gestor público atuar aquém ao

interesse público. Comportamento, este, muito parecido com a conduta enraizada no modelo de administração pública patrimonialista, onde o aparelho estatal funcionava como extensão do poder do soberano, ou seja: o que é público é confundido com o que é privado (confusão patrimonial).

A moralidade como sinônimo de boa-fé e probidade passa longe de ser atingida, a personificação de seu desvio pode ser vista no artigo 11 da lei Nº 8.429 de 04 de Junho 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1992).

Ora, objetivamente, é notório que, quando a gestão municipal faz a escolha do servidor público que deve ou não ser agraciado com reajuste salarial, está ferindo o princípio da impessoalidade, também, o princípio da legalidade, e acaba tendo um comportamento que foge da moralidade administrativa (logo, também, fere o princípio da moralidade da Administração Pública), que não deve ser confundida com a moral comum, e se distancia, ainda mais, de uma possível eficiência no serviço público. Conforme explicado anteriormente, o Princípio da Impessoalidade estabelece o dever do comportamento imparcial na defesa do interesse público, ou seja, a impessoalidade reflete uma atuação do gestor público que não discrimina e, ainda, proíbe de priorizar a possibilidade de qualquer inclinação.

Há duas hipóteses que podem ser consideradas discriminatórias: quando um terceiro utiliza meios para privilegiar alguém; ou quando um terceiro utiliza meios para prejudicar alguém. Neste caso, dentro da situação abordada nesta pesquisa, o gestor público não pode utilizar a sua posição para privilegiar determinados cargos e acabar prejudicando os demais.

Importante salientar que este ato de omissão, quando praticado, tem seu renovamento mês a mês, porquanto perdurar a ilegalidade, pois, cada remuneração recebida, fora da atualização devida, pelo servidor público, representa uma grave violação da dignidade da pessoa humana.

Espera-se, dessa forma, que a solução, da situação trazida por este trabalho, não deverá ser resolvida com base no critério de equidade, onde a regra é adaptada a um caso específico, mas, sim, com base no Princípio da Legalidade, com o intuito de atingir toda a classe de servidores. Uma vez que, o artigo 37, inciso X, da Constituição da República, assegura em seu corpo legal que a revisão geral anual de vencimentos do servidor público, conferindo-lhes, individual e coletivamente, um direito fundamental, também, no artigo 5º, §1º e §2º, da Constituição da República, de não terem seus vencimentos ou benefícios diminuídos em decorrência da inflação. (Brasil, 1988).

ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E ASPECTOS TÉCNICOS RESOLUTIVOS

Avaliar este direito como uma garantia fundamental tem como objetivo a preservação do poder aquisitivo do servidor público frente às perdas inflacionárias verificadas no período de um ano. Tecnicamente falando, essa preservação pode ser concretizada através da revisão geral anual dos vencimentos em patamares correspondentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É notória a grave omissão quando o projeto de lei não é encaminhado ao representantes do Poder Legislativo municipal, tendo em vista a previsão legal e constitucional da necessidade de envio deste, ano a ano, tratando de revisão geral anual referente à remuneração do serviço público municipal, no intuito de preservar o poder aquisitivo dos servidores públicos que sofrem pela inflação e aumento dos preços dos produtos e serviços essenciais à subsistência do ser humano.

É interessante, aliás, lembrar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se acerca do assunto por meio de decisão na análise do Recurso Extraordinário (RE) 565089. Esta, afirma que não gera obrigação de indenização por parte do Poder Executivo ao não conceder revisões gerais anuais no vencimento de servidores públicos.

“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 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 não propôs a revisão” (STF, 2019).

Afirmou o ministro que, a figura do chefe do Poder Executivo municipal ou de qualquer outra entidade federativa, deve apresentar, nesse caso, uma justificativa ao Poder Legislativo. Não há muito o que ser dito factualmente, mas é notório que o Poder Executivo Municipal, quando não envia projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos seus servidores, também, não o justifica.

Importante destacar que o conceito de aumento e de reajuste, mesmo entendidos como sinônimos para alguns, são institutos bem diferentes. Enquanto o aumento remuneratório implica em acréscimo real do poder de compra do beneficiário; o reajuste garante, tão somente, a preservação do

poder aquisitivo do vencimento do servidor público, não significando aumento do valor, mas, apenas, sua recomposição.

Passado todo esse cenário, aqui, explicado. Então, poderia o servidor público requerer o aumento do seu vencimento por meios administrativos, como por requerimento?

Nesta conjectura, por mais que seja legítima a pretensão da parte requerente em solicitar reajuste salarial, não poderá a Administração Pública conceder tal reajuste sem a devida indicação legal específica, em respeito ao princípio da legalidade, citado mais acima e explanado. A falta de norma regulamentadora depende de lei anual para tornar viável o exercício do direito à revisão geral anual de vencimentos.

A norma constitucional que assegura revisão geral anual é de eficácia limitada. (STF, 2019). Sendo assim, cabe ao legislador ordinário um conjunto importantíssimo de juízos políticos discricionários sobre o conteúdo final da “lei específica” a ser editada anualmente. Um dos pontos mais relevantes, referente à fixação do próprio índice, deve, também, cobrar do Poder Executivo municipal respostas e justificativas para a revisão da remuneração aos servidores públicos uniformemente. Deve ser evitada, veementemente, a votação de apenas um só cargo, ou de meia dúzia destes, como forma de coibir que servidores específicos sejam privilegiados e, assim, proteger o instituto principiológico da impessoalidade da administração pública.

A negação do reajuste no nível do percentual da inflação, por força de baixas receitas, importa um sopesamento, mas, a restrição ao reajuste, trará maiores prejuízos aos servidores e ao serviço público.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como a revisão geral da remuneração deve ser exercida pelos gestores municipais. Uma reflexão, acerca dos institutos, mostra que a não realização, da discutida revisão, poderá implicar no ferimento de diversos princípios, sendo sabido que, o desrespeito a eles, pode gerar ações de improbidade administrativa.

De um modo geral, os municípios tendem a alegar dificuldades financeiras para atender o reajuste a todos os servidores públicos. Para combater a falta de receita municipal é necessário desenvolver formas para equipar e estimular os órgãos de arrecadação, seja por meio de pessoal capacitado, ou seja por meio de incentivos financeiros por produtividade.

Podemos constatar a atualidade do entendimento colacionado, pois estamos falando de milhares de Municípios que baseiam sua receita basicamente pelo FPM, não implantando cobranças ou fiscalização de seus tributos com finalidade puramente eleitoreira.

Sabe-se que a cobrança nos termos do Código Tributário Nacional (CTN) é compulsória, não podendo mais ser tolerado que os municípios abram mão de receitas por motivos injustificados. Dada à importância do tema, torna-se necessário o desenvolvimento de projetos que visem à formação dos servidores públicos (por meio de cursos e reciclagem), abertura para realização de concurso público para as áreas de arrecadação, para que, assim, possam desencadear competências e habilidades para garantir uma melhor prestação do serviço público e uma satisfação pessoal que há muito não se vê no serviço público municipal.

Nesse sentido, busca-se a resolução de um dos maiores problemas enfrentados pelo servidor público municipal, ao mesmo tempo em que blinda o gestor público de eventuais ações de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 565089. Relator Ministro Marcos Aurélio, Brasília, 25 de Setembro de 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15342958094&tipoApp=.pdf>>. Acesso em 28 Mai. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 23ª Ed. 2012

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 7.ed. Bahia: editora JusPODIVM 2020.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Recebido em: 29 de Maio de 2020

Aceito em: 15 de Junho de 2020

¹ Professor da disciplina Direito e Inovações Tecnológicas no Curso de Direito e Ética, Direitos Humanos e Legislação do Curso de Análise e Desenvolvimento de Sistemas, ambos do Centro Universitário Vale do Salgado (UniVS). Possui graduação em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2012), Licenciatura em Informática (Formação pedagógica) em andamento. Pós Graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário, Pós-Graduado no MBA em Gestão Pública, Pós-Graduando em Direito Digital e Gestão da Inovação. Procurador Efetivo do Município de Mombaça/CE, Advogado e Entusiasta do Mercado Financeiro. Atua no Direito Público, em especial no Direito Trabalhista e Administrativo, consolidado em causas contra entes públicos e privados. E-mail: brianrocha.pgm@gmail.com

² Possui graduação em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA), Pós Graduada no MBA em Gestão Pública pela Universidade Pitágoras, Pós Graduanda em Direito Administrativo, Advogada, Professora e Agente Administrativa da Procuradoria do Município de Iguatu/CE. É Vice Presidente na Comissão da Mulher Advogada, Secretária na Comissão da Diversidade Sexual e de Gênero, ambas da subseção de Iguatu/CE e Membro do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Iguatu/CE. Professora de pós graduação em Gestão Pública nos módulos de Ética na Gestão Pública e Ética e Comportamento Organizacional, ambos na Faculdade do Sertão Central.

³ Professor efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - Campus Iguatu – CE. Possui graduação em Licenciatura em Ciências - Habilitação: Matemática pela Universidade Federal da Paraíba (1996). Especialista em Informática aplicada à Agropecuária(2000). Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Matemática em Rede Nacional - PROFMAT do Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal do Cariri - UFCA (2018). Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Programação Web e Visual, Geometria Dinâmica aplicada ao Ensino de Matemática e Física.