



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 14.141

**REVISÃO GERAL ANUAL DA  
REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIOS DOS  
SERVIDORES PÚBLICOS: ART. 37, X, DA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALCANCE.  
COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO  
GOVERNADOR DO ESTADO PARA O  
DESENCADEAMENTO DO PROCESSO  
LEGISLATIVO. POSIÇÃO DO STF.  
RESPONSABILIDADE FISCAL. LEGISLAÇÃO  
ESTADUAL.**

A senhora Procuradora-Geral do Estado encaminha questionamento acerca do alcance da norma contida no inciso X do artigo 37 da Constituição da República, que em sua parte final assegura à remuneração e aos subsídios dos agentes públicos *revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.*

2. Dispõe o art. 37, inc. X, da Constituição da República, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.jun.98:

“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.”

Em igual sentido, prevê a Constituição do Estado do RS:

“Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“§ 1º - A revisão geral da remuneração dos servidores públicos, civis e militares, ativos e inativos, e dos pensionistas far-se-á sempre na mesma data e nos mesmos índices.”

3. O transcrito texto normativo constitucional contém, à evidência, duas normas (ou pelo menos duas normas principais): uma, ao início, estabelece o princípio da reserva de lei em tema de remuneração dos servidores públicos e confere a cada um dos Poderes, e também ao Ministério Público<sup>1</sup>, a iniciativa para o desencadeamento do processo legislativo no âmbito respectivo. E a reserva de lei se revela absoluta, na medida em que as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19, nos incisos IV do artigo 51 e XIII do artigo 52, relativos às competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, submeteram também o Poder Legislativo à sua observância.

A propósito, ao julgar, no dia 16.dez.2004, medida cautelar na ADIn nº 3.369/DF, proposta pelo senhor Procurador-Geral da República, houve por bem o Supremo Tribunal Federal suspender a eficácia do Ato Conjunto nº 01/04, das Mesas do Senado e da Câmara Federal, que reajustava os vencimentos dos servidores das duas Casas e do Tribunal de Contas da União, exatamente em função do vício formal decorrente da inobservância da edição de lei específica em matéria dispendo a respeito da alteração vencimental. À decisão foi conferido efeito *ex tunc* (retroativo)<sup>2</sup>.

A outra norma, contida ao final do dispositivo, assegura a revisão das remunerações e subsídios dos servidores, fixando algumas características a serem observadas quando da edição do diploma legislativo ordinário: deve ser *geral, anual, na mesma data e sem distinção de índices*. Trata-se, é certo, não de mera faculdade, mas de imposição fixada pela Carta.

Examina-se.

3.1 A revisão não se confunde com aumento nem com reajuste de vencimentos, salários, remuneração ou subsídios.

**Revisão** da remuneração e dos subsídios constitui imperativo constitucional, é ampla, periódica (anual), compulsória, igual e em dada ocasião (na mesma data) para todos os servidores públicos (de forma absolutamente paritária, portanto), traduzindo idéia de recomposição. Trata-se, pode-se dizer, de *reajuste ou reposição geral*.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Aumento**, segundo Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, representa uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo, abrangendo geralmente determinados cargos ou classes funcionais.

**Reajuste** vincula-se, tal como a revisão geral, à idéia de recomposição do poder aquisitivo dos estipêndios, diferenciando-se por não se revestir de cogência constitucional – e, por conseguinte, submeter-se a limitações de ordem financeira/orçamentária -, não necessitar de implementação periódica e poder ser concedido de forma diferenciada.

A Lei-RS nº 10.416, de 03.jul.1995, que instituiu a *Política Salarial para os servidores públicos civis e militares do Estado do Rio Grande do Sul*, incorporou tais conceitos, ainda que parcialmente – eis que editada anteriormente ao vigente modelo constitucional -, no âmbito da legislação de pessoal do Estado, nos seguintes termos:

“Art. 2º - Para os efeitos do que dispõe esta Lei, considerar-se-á:

“I - REAJUSTE – o índice percentual que exprime a atualização dos vencimentos num determinado período de tempo, visando a reposição do poder aquisitivo.

“II - AUMENTO – o índice percentual ou o valor a ser fixado, a critério de cada Poder e do Ministério Público Estadual, destinado a recompor ou recuperar vencimentos, bem como atender nova valoração do trabalho.”

3.2 A revisão, embora indubitavelmente tenha por escopo preservar o valor dos vencimentos e subsídios em face de eventual desvalorização da moeda (perda do poder aquisitivo), não importa em vinculação com índices de correção ou indexação constitucional das remunerações dos servidores públicos. Não está a revisão, importante frisar, atrelada a qualquer índice destinado a avaliar a inflação do período.

Essa característica reforça o caráter da generalidade de que necessariamente deve revestir-se a revisão, pois, caracterizando-se a iniciativa como uma tentativa de atualização monetária – repita-se, ainda que não indexada – da remuneração e dos subsídios dos agentes públicos, a todos deve beneficiar, e de maneira igualitária, pois que a corrosão inflacionária da moeda a todos faz sentir.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E foi em atenção aos fins da norma do inciso X, *in fine*, do art. 37 que assegurou o STF aos magistrados do Estado de Pernambuco, ao mesmo tempo em que declarava a inconstitucionalidade da lei estadual que fixava subsídios aos membros do Poder Judiciário local, o direito aos *reajustes deferidos aos servidores, em geral...como direito à revisão geral...porque, evidentemente, pela Carta, o reajuste tem de ser linear, não pode haver distinção.*, na exata dicção dos senhores Ministros Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, nos votos proferidos na Ação Originária nº 864/PE (D.J. 12.11.2004).

Nessa linha de compreensão, esclareceu o senhor Ministro Sepúlveda Pertence que o reajuste concedido a título de revisão repercute sobre todos os tetos vencimentais<sup>4</sup>, significa dizer, os três Poderes têm seus limites remuneratórios automaticamente reajustados pelo percentual fixado a título de revisão geral, que **deve ser – logicamente - único**. Do contrário, não haveria coerência possível entre a revisão *geral* e a norma do inciso XII do mesmo art. 37, que veda sejam os vencimentos dos cargos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

Não fosse essa a dimensão da norma, diversa teria sido a decisão do STF no muito debatido julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 22.307/DF (D.J. 13.06.1997), de enorme repercussão, através da qual foi estendido o reajuste de 28,86 % – concedido a título de revisão geral aos servidores militares – aos servidores públicos civis. Diga-se que, na ocasião, os demais Poderes e o Ministério Público Federal também asseguraram a seus respectivos servidores igual reajuste, na esteira do entendimento de que *o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal,... exige igualdade da aplicação geral e uniforme do reajuste para os diversos estamentos do quadro de servidores da União*<sup>5</sup>.

E a generalidade que emana do comando constitucional fica patente na medida em que a disposição alcança não apenas a remuneração dos servidores públicos (vencimentos dos servidores estatutários e salários dos empregados públicos<sup>6</sup>), mas, igualmente, diante da expressa remissão ao art. 39, § 4º, os subsídios dos servidores públicos e dos agentes políticos, englobados no conceito de agentes públicos.

Em verdade, *são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos*, com o que excluídos do conceito apenas o Presidente da República, os



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

governadores, os prefeitos e respectivos auxiliares imediatos, os senadores, os deputados e os vereadores, denominados agentes políticos.<sup>7</sup>

Os agentes públicos estaduais que, segundo a Carta Federal, deverão ser remunerados obrigatoriamente sob a modalidade de subsídio são os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, 'c'), os Procuradores de Estado e Defensores Públicos (art. 135), os Magistrados (art. 93, V e art. 95, III), os Conselheiros do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º) e os servidores policiais (art. 144, § 9º). Outros servidores públicos organizados em carreira poderão ter sua remuneração fixada sob a forma de subsídio (art. 39, § 8º).

Portanto, alcançados pela revisão geral anual todos os servidores públicos (*lato sensu*)<sup>8</sup> e os agentes políticos elencados nos arts. 27, § 2º, 28, § 2º, 29, V e VI, 39, § 4º, 48, XV, 49, VII e VIII, todos da Carta Federal.<sup>9</sup>

3.3 No que pertine à iniciativa para o desencadeamento do processo legislativo, já fixou orientação o Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, na Ação de Inconstitucionalidade nº 2.061/DF (D.J. 22.03.2002), na qual Partidos Políticos (Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido dos Trabalhadores – PT) reclamaram omissão por parte do Presidente da República relativamente ao dever de encaminhar ao Legislativo projeto de lei para revisão anual da remuneração dos servidores da União, à luz do inciso X do art. 37 da CF, manifestou entendimento o STF, à unanimidade, acerca da *obrigatoriedade de revisão geral da remuneração dos servidores da União, providência que implica a edição de lei específica, de iniciativa privativa do Presidente da República, como previsto no art. 61, § 1º, II, a, do texto constitucional. Tornou-se extrema de dúvida, portanto, incumbir ao Chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional, enviando, a cada ano, projeto de lei que disponha sobre a matéria.*

É em tudo relevante, notadamente em se cuidando de aresto proferido em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o fato de não ter o STF ressalvado qualquer categoria de servidores dentre os destinatários da norma que se apontava descumprida, mesmo porque inexistente distinção na petição inicial. São abrangidos, necessário concluir, todos os servidores públicos e agentes políticos, de todos os Poderes.

Observe-se que, na ADIn nº 3.303/DF, de igual teor, recentemente ajuizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB em face de alegada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

omissão do atual Mandatário Nacional, é sustentado exatamente que *em atenção ao dispositivo constitucional (art. 37, X) e em observância a legislação federal pertinente, é imperiosa a concessão de um índice único de reajustamento, válido para todos os servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, no mês de janeiro, com o escopo de recuperar o poder aquisitivo da expressão monetária dos vencimentos, subsídios e remunerações. E quem deve, obrigatoriamente, propor a lei anual de revisão é o PRESIDENTE DA REPÚBLICA, consoante iniciativa prevista no artigo 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal, 'ipsis litteris' (...).*

Da mesma forma, na ADIn nº 2.481/RS (à semelhança de diversas outras ações idênticas intentadas contra atos omissivos de Governadores de vários Estados), também proposta por Partido Político (PDT), figurando como requerido o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, não houve restrição quanto aos servidores públicos estaduais que deveriam ser contemplados com a lei que revisasse as remunerações e subsídios, na petição inicial e tampouco no aresto do Plenário do STF (D.J. 22.03.2002).

Tal entendimento restou ainda explicitado – não como *obiter dictum* – por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.726/DF, ocorrido em 05.dez.2002 (D.J. 29.08.2003), nestes termos, *verbis*:

**“Com efeito, tanto o aumento efetivo de remuneração quanto a revisão anual dependem de lei específica, esta última de iniciativa do Presidente da República (CF, artigo 61, II, ‘a’ e ‘e’) e a primeira de cada um dos Poderes, conforme o caso.”**

E, nas Informações prestadas pelo senhor Presidente da República nessa ADIn, explicitou o senhor Advogado-Geral da União (Informações AGU/WM-17/2002):

**“O segundo comando encontra-se inserido no mesmo preceito do Texto Fundamental (v. o Art. 37, item X, *in fine*, em sua redação atual) e se liga ao processamento da **revisão geral**, também condicionada à edição de lei específica, a ocorrer *“sempre na mesma data e sem distinção de índices”*. Por esses motivos, quais sejam, a revisão reputa-se **geral** e compreende data e índice indistintos, a correspondente norma de disciplinamento necessariamente deverá abranger os servidores integralmente. A última expressão grifada imprime ao espírito a convicção de que a **revisão geral** possui só e só acepção ampla: **é desenganado que alcança indistintamente os servidores dos Três Poderes.**”**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Igualmente o senhor Procurador-Geral da República externa idêntico entendimento, assim posicionando-se no Parecer nº 4109/CF, de 10.dez.2004<sup>10</sup>:

“Cumpre consignar, inicialmente, que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o dispositivo do art. 37, X, da Carta Federal passou a prever, expressamente, a periodicidade anual da revisão da remuneração dos servidores. Dessa forma, **a iniciativa constitucionalmente assegurada ao Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo atinente à revisão de estipêndio funcional (art. 61, § 1º, II, a)** – que até então dependia apenas de sua vontade política – passou a ser vinculada, ou seja, exigida pela Constituição em intervalo não superior a 12 (doze) meses.

...  
“O texto constitucional faz menção à **revisão geral anual, o que concede ao Presidente da República, titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie**, o período de 1 (um) ano para propor o reajuste por meio de Projeto de Lei.”  
(destacamos)

E, na mesma senda, o senhor Presidente da Câmara dos Deputados, em esclarecimentos prestados no Ofício GPO nº 1608/2004, de 02.dez.2004, referentes à ADIn nº 3.369/DF, deixou expresso o entendimento da Casa legislativa:

“Registre-se que desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, a revisão geral de remuneração já constava do art. 37, como direito dos servidores públicos, a ser concedido sempre na mesma data. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou-se o inciso X, para consignar expressamente que a revisão geral deve ser anual e sem distinção de índices.

“Atento à modificação implementada pela referida emenda no texto constitucional, **o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o dever do Chefe do Poder Executivo de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, na qualidade de titular exclusivo da competência para a iniciativa do processo legislativo específico, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, da CF.**”  
(destacamos)

A doutrina não discrepa. Comentando o inciso X do art. 37, especificamente acerca da *revisão geral*, leciona Ivan Barbosa Rigolin<sup>11</sup>:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“Esse aumento (*sic*) deve ser dado também por lei, vez que não se vislumbra na hipótese qualquer mínima idéia ou esboço de exceção à aplicação literal do princípio da legalidade da despesa pública, consoante o *caput* do art. 37, vale dizer: será a lei, aqui também, o instrumento concessivo de reajuste remuneratório, jamais se cogitando aumentos automáticos ou indexados ao que quer que seja, por absoluta falta de amparo constitucional, quer na letra expressa, quer na visão sistemática dos dispositivos constitucionais. Sendo lei, **neste caso a iniciativa há de pertencer ao Executivo, Poder esse sinônimo de ‘Administração’ – inclusive e sobretudo financeira -, e o único detentor, em acepção técnica, de receita.** A lei, nesse caso, dará aumento de remuneração a todos os servidores dos Poderes que não foram contemplados, no período anual em referência, pelo aumento específico – que todos em verdade deveriam ter tido.”

(destacamos)

Desta feita, se os aumentos e reajustes em geral ficam na órbita de competência de cada um dos Poderes, observadas as possibilidades financeiras e orçamentárias, a lei de revisão geral, em atenção a suas peculiaridades e objetivos, é da competência exclusiva do Chefe de Governo – o Titular do Poder Executivo, em âmbito estadual o Governador do Estado, na condição de **supremo administrador da despesa pública**<sup>12</sup>.

Embora merecendo apreciação alhures, tendo em linha de conta a contenção aos estritos limites da presente consulta, com a brevidade requerida, importa mencionar, *à vol d’oiseau*, que as considerações suso-expostas encontram amplo respaldo nos princípios orçamentários da unidade e da universalidade (Lei nº 4.320, de 17.mar.1964, art. 2º), bem assim na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a responsabilidade por sua observância, e a todos limites ali definidos, não fica restrita a Poder ou Órgão específico, mas ao ente Federado como um todo.

Calha trazer a manifestação do senhor Ministro Sepúlveda Pertence, para quem há *um equívoco em que todos nós temos caído: pensar que as contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal de Contas dá parecer e o Poder Legislativo julga, são apenas contas do Poder Executivo. Não. São as contas gerais da União. Toda a execução orçamentária*<sup>13</sup>





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

3.4 Parece claro que o princípio isonômico norteia a norma que determina sejam revisados anualmente, *sempre na mesma data e sem distinção de índices*, a remuneração e os subsídios dos agentes públicos.

Não há, em relação a esse interesse protegido na Constituição, razão que justificasse o descrimen de uns servidores em relação a outros, na medida em que todos, sem exceção, sofrem os efeitos corrosivos da perda do poder aquisitivo em suas remunerações ou subsídios, sendo, portanto, neste aspecto, rigorosamente *iguais*. Por isso, a norma constitucional, ao determinar que a revisão se proceda em uma só data e com um mesmo índice para todos, o faz atenta aos ditames de igualdade, visando a idêntico tratamento, que necessariamente deve ser preservado *na legislação correlata*.

Sempre ressaltou o STF que pela revisão geral anual estava *mais uma vez abraçada a isonomia, tão indispensável quando se vive em um Estado Democrático de Direito*<sup>14</sup>, e que o *art. 37, X, da Constituição, que impõe se faça na mesma data 'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre servidores públicos civis e militares', é um corolário do princípio fundamental da isonomia (...)*<sup>15</sup>, (destacamos)

Desse modo, não há ofensa à autonomia dos demais Poderes na iniciativa, pelo Executivo, da lei que visa a dar cumprimento à norma constitucional. O princípio da separação do Poderes, por sua própria natureza, embora essencial ao Estado de Direito, não pode ser havido como absoluto, sobretudo em face de outros princípios constitucionais, cuja *ponderação* leva a que, na esteira da orientação do STF, prevaleça a isonomia resultante da iniciativa única – do Chefe do Poder Executivo, que possui a *direção superior da Administração estadual*<sup>16</sup> (CF, art. 84, II) – que assegure generalidade e paridade ao reajuste geral através do mesmo projeto de lei. *A lei – há muito afirma Pimenta Bueno – deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania.*<sup>17</sup>

Isto ocorre de modo semelhante, por exemplo e dentre outros, no encaminhamento de projetos de lei que tenham por objeto o sistema de previdência dos servidores públicos estaduais. O regime próprio dos servidores estaduais ocupantes de cargos efetivos é único, e uno deve ser, via de consequência, o regramento legal, cuja iniciativa compete ao Governador do Estado.

A propósito, recentemente, no julgamento da ADIn nº 134/RS, ocorrido em 25.mar.2004 (D.J. 03.09.2004), examinando dispositivos da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Constituição gaúcha (art. 53, inc. XX e art. 95, XIV – este alterado pela Emenda nº 13/95), que, segundo a requerente (Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB), estariam a malferir o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), houve por bem o STF, quanto a esse aspecto, conferir interpretação conforme a Constituição para excluir do âmbito das informações a serem prestadas à Assembléia Legislativa pelo Poder Judiciário tão-só os atos relacionados à jurisdição, preservando os atos relativos às atividades administrativas, limitando, por conseguinte, o alcance que se pretendeu emprestar ao referido princípio.

4. Nessa linha de entendimento, e em atenção ao decidido pelo Excelso Pretório, editou o Governo Federal, em dezembro de 2001, a Lei nº 10.331, 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 das fundações públicas federais*. A Justificativa apresentada ao projeto (nº 5.299-A, de 2001), encaminhado pelo senhor Presidente da República ao Congresso, foi subscrita pelos senhores Ministros Martus Tavares, Pedro Sampaio Malan e Gilmar Ferreira Mendes.

Em meados de 2003, o senhor Presidente da República voltou a encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei – o qual deu origem à Lei nº 10.697, de 02.jul.2003 – dispondendo 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*. A Justificativa foi subscrita pelos senhores Ministros Guido Mantega e Antonio Palocci Filho.

Assim, por intermédio de Leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo federal, todos os agentes públicos da União, dentre os quais os membros da magistratura federal, foram e são beneficiados pelos índices de revisão geral anual. E a inequívoca incidência irrestrita das disposições da Lei nº 10.331/2001 levou os senhores Ministros Presidentes dos Tribunais Superiores (STF, TSE, STJ, STM e TST), além do senhor Presidente do TJ/DF, a fazerem expressa referência a esse diploma no projeto que reestruturou as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União (Lei nº 10.475, de 27.jun.2002).

Gize-se não importar em restrição o fato de as citadas Leis referirem-se a *servidores públicos*, e não a *agentes públicos*. Nitidamente o enunciado *dixit minus quam voluit*, na medida em que o inciso X do art. 37,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regulamentado pelos referidos Diplomas legais, ao fazer referência à remuneração e subsídio, abarca, como visto, a totalidade dos agentes públicos.

5. Tal situação, aliás, não é estranha em âmbito local, visto que há poucos anos cuidou o legislador gaúcho de normatizá-la através da já referida Lei nº 10.416, de 03.jul.95, e da Lei nº 10.581, de 24.nov.95, que dispõem, respectivamente:

Lei nº 10.416/95:

“Art. 1º - Esta Lei estabelece as normas gerais de Política Salarial para os servidores públicos, civis e militares, ativos e inativos, do Poder Executivo, administração direta, autárquica e fundacional pública, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

...  
“Art. 3º - O reajuste de vencimentos será único, semestral e simultâneo, na esfera dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, sendo a sua concessão feita sempre que o índice referido no inciso I do art. 2º da Lei nº 10.395, de 1º de junho de 1995, for superior ou igual a 10%, ficando o que exceder como resíduo a ser concedido no reajuste seguinte.

“Art. 4º - Os aumentos mencionados no inciso II do artigo 2º desta Lei poderão ser diferenciados em cada Poder e no Ministério Público, de acordo com as necessidades e disponibilidades orçamentárias de cada um, na dotação de pessoal, e terão como data base 1º de março de 1995.”

Lei nº 10.581/95:

“Art. 2º - É vedado, no serviço público estadual:

“I - a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal;

“II - o pagamento de vencimentos superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

“III - a concessão de aumentos, conforme definidos no inciso II do artigo 2º da Lei nº 10.416, de 3 de julho de 1995, em caráter geral;

...

“Parágrafo 1º - Excetuam-se do disposto no inciso I deste artigo:

...

“III - a concessão de reajustes, conforme definidos no inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.416, de 3 de julho de 1995, nas mesmas datas e nos mesmos índices, sem distinção entre servidores públicos civis e militares;”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E na Justificativa ao projeto de Lei (nº 109) que instituiu a Política Salarial para os servidores do Estado (hoje a Lei nº 10.416/95) constava, *verbis*:

“O presente Projeto de Lei é resultado do entendimento entre os Três Poderes e o Ministério Público, um fato histórico e inédito no Rio Grande do Sul. **Seu objetivo é o estabelecimento de uma política salarial única para os servidores estaduais** – ativos e inativos – do Judiciário, Legislativo, do Executivo, do Ministério Público, Administração Direta e Indireta, sem interferir na autonomia de cada um.”  
(destacamos)

6. A revisão geral anual, tal como prevista pela Carta Federal, de acordo com a interpretação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, não obstante caracterizar, pelo reajuste que promove na remuneração e nos subsídios dos agentes públicos, despesa com pessoal, não encontra limitação nos percentuais estipulados na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Não se desconhece a existência de divergência doutrinária a respeito, motivada especialmente pelo fato de que os limites com despesa de pessoal ativo e inativo fixados na LRF derivarem de previsão constitucional (art. 169, *caput*) e pelo fato de não haver qualquer ressalva nos artigos 19 e 20 da LRF – que contêm os percentuais máximos de comprometimento da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal - quanto à revisão geral, ressalva esta existente nos artigos 22, parágrafo único, inciso I – que disciplina o chamado limite prudencial de 95% -, e 17, § 6º - que determina certos procedimentos em relação a atos que criarem ou aumentarem despesas, não se referindo a limites de despesa com pessoal.

Contudo, como assevera Vanice Regina Lírio do Valle<sup>18</sup>, *“a figura da revisão geral anual de remuneração dos servidores passou, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98, à condição de verdadeira garantia constitucional, insuscetível portanto de afastamento ou adiamento pela mera determinação constante de lei – ainda que de ‘status’ complementar.”*

A controvérsia, de qualquer modo, restou superada com o pronunciamento reiterado do STF no sentido de que *“não há falar...em impossibilidade de aplicação do inciso X do art. 37 da Carta da República por força da limitação de gastos com pessoal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*uma vez que a revisão geral anual de remuneração dos servidores decorre de imperativo constitucional, que não pode, por óbvio, ser contrastado por lei complementar.*<sup>19</sup>

O mesmo, contudo, não ocorre em relação aos aumentos e reajustes concedidos mercê de projetos de lei enviados ao Parlamento pelos diferentes legitimados, dos três Poderes e MP. Nessas hipóteses, que não configuram, como exposto, revisão geral, inexistente autorização para que sejam inobservados os limites da LRF; ao contrário, as sanções e providências impostas ao ente da Federação que descumprir os parâmetros de comprometimento da receita corrente líquida com despesa de pessoal não estão apenas nela previstos (arts. 21, 22, 23, 55, II), mas também na própria Carta Federal (art. 169, §§ 2º, 3º e 4º).

**Conclui-se**, diante do exposto, que a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios fixada no inc. X do art. 37 da Constituição da República alcança, através de lei que assim disponha, os servidores públicos e agentes políticos dos três Poderes e MP, devendo o percentual de recomposição ser único e concedido em uma mesma data, competindo exclusivamente ao Governador do Estado o desencadeamento do processo legislativo. Os gastos decorrentes da *revisão geral anual*, embora caracterizem “despesa com pessoal”, não estão sujeitos aos limites percentuais fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, por decorrerem de *imperativo constitucional*, o mesmo não se verificando em relação aos aumentos ou reajustes concedidos por leis, de forma isolada, no âmbito de cada um dos Poderes e do Ministério Público.

É o parecer.

Porto Alegre, 23 de dezembro de 2004.

**José Guilherme Kliemann,**  
Procurador do Estado.

E.A. nº 028790-10.00/01-7

---

<sup>1</sup> “cujos servidores integram o próprio Executivo”, de acordo com o STF (e.g. RE nº 141.788/CE; RMS nº 22.307/DF).

<sup>2</sup> Notícias STF ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)) de 16/12/2004, 17:29.

<sup>3</sup> **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 26ª ed.

<sup>4</sup> Voto na ADIn nº 2.061/DF.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

<sup>5</sup> Excerto do voto do Min. Maurício Corrêa.

<sup>6</sup> Para Celso Antonio Bandeira de Mello o pessoal regido pela CLT não está incluído na revisão geral (**Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. São Paulo: RT, 1990, pág. 69).

<sup>7</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001, pág. 423, e Bandeira de Mello, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001, pág. 227. Esta classificação é albergada pelo Supremo Tribunal Federal (e.g. RE nº 351717/PR, D.J. 21.11.2003).

<sup>8</sup> A situação dos temporários, contratados por tempo determinado (art. 37, IX, da CF), merece ser objeto de consideração em trabalho específico.

<sup>9</sup> Parecer dos Procuradores do Estado de São Paulo Margarida Maria Pereira Soares e Nelson Lopes de Oliveira Ferreira Jr., **A Revisão Geral e Anual da Remuneração dos Servidores Públicos**.

<sup>10</sup> Reafirmando o Parecer nº 17323/GB, de 04.nov.2002, apresentado na ADIn nº 2.726/DF.

<sup>11</sup> **O Servidor Público nas Reformas Constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 37.

<sup>12</sup> STF, MS nº 22.439, D.J. 11.04.2003.

<sup>13</sup> ADIn nº 134/RS, D.J. 03.09.2004.

<sup>14</sup> Excerto do voto do Min. Marco Aurélio na ADIn nº 2.726/DF.

<sup>15</sup> Excerto do voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADIn-MC nº 526.

<sup>16</sup> STF, ADIn nº 1.901/MG (D.J. 05.05.2003).

<sup>17</sup> **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro, 1957, citado por Celso Antônio Bandeira de Mello, **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1993, pág. 18.

<sup>18</sup> **Despesa de Pessoal: a chave da gestão fiscal responsável**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pág. 217.

<sup>19</sup> E.g. ADIn nº 2.481/RS.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 028790-10.00/01-7**

**Acolho as conclusões do PARECER nº 14.141, do Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado, de autoria do Procurador do Estado Doutor JOSÉ GUILHERME KLIEMANN.**

**Encaminhe-se cópia, mediante Ofício, ao Excelentíssimo Senhor Chefe da Casa Civil.**

**Em 27 de dezembro de 2004.**

**Helena Maria Silva Coelho,  
Procuradora-Geral do Estado.**



**Estado do Rio Grande do Sul  
Gabinete do Governador**

**Processo nº 028790-10.00/01-7**

**Considerando o posicionamento do E. Supremo Tribunal Federal quanto à interpretação constitucional adequada ao disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, no sentido de que, para fins de revisão geral da remuneração dos servidores públicos, há necessidade de lei específica, de iniciativa do Presidente da República, na forma prevista no artigo 61, § 1º, II, *a*, da CF/88, que fixe índice único de reajustamento, em uma só data, válido para todos os servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público (ADIn nº 2.061/DF, nº 3.303/DF, nº 2.481/RS, nº 2.726/DF);**

**Considerando que, embora os aumentos e reajustes em geral sejam de competência de cada um dos Poderes, observadas as possibilidades financeiras e orçamentárias, a lei de revisão geral, em atenção a suas peculiaridades e objetivos, devendo ser efetivamente geral e alcançando indistintamente os servidores dos Três Poderes e do Ministério Público, é da competência exclusiva do Governador do Estado, conforme dispõe o artigo 33, § 1º, da Constituição Estadual, que guarda simetria com o disposto no artigo 37, X, da CF/88;**

**Considerando que a revisão geral anual, prevista constitucionalmente e em sua correta interpretação, decorre do princípio fundamental da isonomia;**

**Considerando que a revisão geral, de acordo com interpretação conferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, não encontra limitação nos percentuais estipulados na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), representando verdadeira garantia constitucional, ao contrário do que ocorre com os aumentos ou reajustes concedidos por leis, de forma isolada, no âmbito de cada um dos Poderes e do Ministério Público;**

**Considerando deter o Titular do Poder Executivo, em âmbito estadual, o Governador do Estado a condição de supremo administrador da despesa pública, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.439;**

**Considerando, por fim, a necessidade de conferir cogência para toda a Administração Pública Estadual do conteúdo do Parecer nº 14.141 e, por conseguinte, a imposição de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer, na forma do inciso XV do artigo 82 da Constituição Estadual;**





**Estado do Rio Grande do Sul  
Gabinete do Governador**

**Acolho a proposição e atribuo caráter jurídico normativo ao PARECER nº 14.141, da Procuradoria-Geral do Estado, na forma do inciso XV do artigo 82 da Constituição Estadual.**

**À Procuradoria-Geral do Estado para as devidas anotações.**

**Em, 29 de dezembro de 2004.**

**GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO,**  
Governador do Estado.