



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 14.770

**LEIS ESTADUAIS Nºs 10.395/95 E
10.420/95. ÍNDICES DE REAJUSTE DE
VENCIMENTOS NÃO ADIMPLIDOS NA
ÉPOCA LEGALMENTE FIXADA.
QUESTIONAMENTOS.**

O Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, no âmbito do Grupo Especial de Trabalho constituído pela Portaria nº 82/07 da Senhora Procuradora-Geral do Estado (Diário Oficial do Estado de 13 de fevereiro de 2007) para realizar diagnóstico e propor providências relativas aos feitos em que são postulados os índices de reajustamento de vencimentos previstos nas Leis Estaduais nºs 10.395/95 e 10.420/95, formula os seguintes questionamentos:

1 – Qual a posição a ser adotada pela Procuradoria-Geral do Estado em relação às ações judiciais que continuam a ser ajuizadas, em significativo e crescente número, tendo como objeto o cumprimento das regras de reajuste contidas nos mencionados diplomas legais estaduais?

2 – Qual a conduta ou procedimento neste momento mais adequado à Administração estadual, sob o ponto de vista da defesa do interesse público, do erário e das obrigações cometidas ao ente estatal, face à situação narrada, uma vez conhecida e pacificada a orientação dos Tribunais?

Encontra-se encartado no expediente relatório da evolução judicial no trato da matéria e relação descritiva das categorias funcionais beneficiadas pelas leis em comento, elaborados pelo Procurador do Estado MIGUEL AUGUSTO BASSO DAMIANI, integrante do Grupo Especial de Trabalho.

Relatei.

Para responder ao primeiro questionamento, concernente ao posicionamento a ser adotado pela Procuradoria-Geral do Estado em face das demandas judiciais intentadas pelos servidores estaduais para obter implantação em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

folha de pagamento dos índices de reajuste de vencimentos fixados pelas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, bem como o pagamento das parcelas vencidas, impende sejam, inicialmente, rememorados fatos já mencionados no documento de fls. 02-09.

Assim, as leis acima mencionadas, objetivando estabelecer política salarial para os servidores do Poder Executivo e das autarquias estaduais, instituíram diversos índices pré-fixados de aumento salarial para os anos de 1995 e 1996, além de um Índice de Revisão Geral de Salários - IRGS, que reajustaria semestralmente os vencimentos, devendo ocorrer antecipação dos reajustes semestrais sempre que o IRGS alcançasse o patamar de 10%.

Os índices de aumento pré-fixados previstos nas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, com vigência prevista para o ano de 1995, foram implantados em folha de pagamento, porém o mesmo não ocorreu com os índices estabelecidos para o ano de 1996. E a não implantação desses últimos fundou-se na circunstância de encontrar-se o Estado do Rio Grande do Sul comprometendo com despesas de pessoal percentual superior ao limite de 60% da receita corrente líquida fixado pela Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata), que entrara em vigor em 1º de janeiro de 1996.

Em decorrência da não implantação, em curto espaço de tempo os servidores estaduais começaram a ingressar em juízo postulando o pagamento dos índices de reajuste, e a defesa ofertada em favor do Estado fundava-se na ineficácia das disposições legais que determinavam aumento da despesa com pessoal, em decorrência das disposições do artigo 169, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar nº 82/95, já que o Estado ultrapassava o limite legal de comprometimento com despesas de pessoal (60% da receita corrente líquida).

As decisões de 1º grau não eram uniformes, ora decidindo pela procedência das ações e ora acolhendo a defesa do Estado e julgando improcedentes as demandas. Subindo os processos ao Tribunal de Justiça para julgamento das apelações, eram as mesmas apreciadas pelas 3ª e 4ª Câmaras Cíveis, em face da distribuição interna de competência, tendo a 3ª Câmara firmado posição em favor do pleito dos servidores enquanto a 4ª Câmara acolhia a defesa do Estado, em divisão que bem ilustrava o caráter controvertido da matéria jurídica debatida.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A esse tempo, os recursos ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça não eram conhecidos, ao argumento de tratar-se de matéria de direito local ou de prova, como bem ilustra a seguinte decisão:

“DECISÃO: - Vistos.

O acórdão recorrido, em ação sob o procedimento ordinário, decidiu pela ineficácia da Lei Estadual nº 10.395/95 frente à Lei Complementar nº 82/95, dando parcial provimento ao apelo dos ora agravados.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Daí o recurso extraordinário, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, sustentando-se, em síntese, violação ao art. 169, e art. 38 do ADCT, todos da mesma Carta, ante a impossibilidade do pagamento dos valores previstos na Lei Estadual 10.395/95, tendo em vista que o referido pagamento extrapolaria o percentual máximo possível para as despesas com o funcionalismo. O recurso foi inadmitido.

A decisão é de ser mantida. A uma, porque o exame acerca da observância, ou não, dos limites fixados pela L.C. Federal 82/95 demandaria o reexame de matéria fática, o que é inviável em sede extraordinária (Súmula 279-STF). A duas, porque o acórdão recorrido decidiu a questão com base na inaplicabilidade da L.C. Federal 82/95 frente à Lei Estadual 10.395/95. Assim, se ofensa tivesse havido, no caso, à Constituição, seria necessário o exame de lei local, o que não autoriza a admissão do recurso extraordinário (Súmula 280-STF). Nesse sentido, também, foram as decisões proferidas no RE 358.464/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, “D.J.” de 28.11.2002; AI 396.441/RS, Rel. Min. Nelson Jobim, “D.J.” de 13.9.2002, inter plures.

Nego seguimento ao agravo.

Publique-se.

Brasília, 27 de maio de 2003.

Ministro Carlos Velloso, relator” (Agravo De Instrumento 406760)

Todavia, alguns trechos dos votos dos Ministros, tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Superior Tribunal de Justiça, embora não conhecendo dos recursos, teciam considerações favoráveis ao pleito dos servidores. Assim, em dado momento, o Superior Tribunal de Justiça modificou seu posicionamento para reconhecer a controvérsia como relativa a direito intertemporal, e, em conseqüência, passou a conhecer e prover os recursos interpostos pelos servidores, como demonstra o seguinte julgado:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DO DIREITO. NÃO-OCORRÊNCIA. PRESTAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO. SÚMULA Nº 85 STJ. REAJUSTE DE VENCIMENTOS CONCEDIDO EM LEI ESTADUAL (10.395/95). VEDAÇÃO IMPOSTA AOS ENTES FEDERAIS PELA LEI CAMATA (LC Nº 82/95).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

1. Nas demandas objetivando reposição de parcela remuneratória ilegalmente suprimida, por se tratar de relação jurídica de trato sucessivo, que se renova mensalmente, não ocorre a prescrição do fundo do direito. Precedentes da Corte.

2. A Lei Complementar nº 82/95 em nada repercute na eficácia da Lei Estadual nº 10.395/95, primeiro, porque o início de sua vigência é posterior ao da lei local, deferido que foi para 'primeiro exercício financeiro subsequente ao de sua publicação', qual seja, 1º de janeiro de 1996, e, segundo, porque estabelece expressamente, para o futuro, vedando, até que a situação se regularize, revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas, sempre que o demonstrativo, no que tange à despesa acumulada até o mês, indique o descumprimento dos limites fixados.

3. Recurso provido." (Resp nº 618.716, 6ª Turma, DJU 06.05.2004, Relator Ministro Paulo Medina)

E no mesmo sentido anotam-se, dentre outros, os seguintes julgados: REsp 334819-RS, REsp 489.261-RS, REsp 770886-RS, AgRg no AG 612217-RS, AgRg no Ag 621567-RS.

Posteriormente, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em nome da segurança jurídica e para evitar que servidores que ocupam o mesmo cargo desfrutem de situação remuneratória distinta, a 4ª Câmara Cível, a partir de julho de 2005, revisou seu entendimento, passando a também acolher a pretensão dos servidores:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REAJUSTES SALARIAIS NÃO PAGOS NAS DATAS PREVISTAS - INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - LIMITE DAS DESPESAS COM GASTO DE PESSOAL - LEI CAMATA - ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO STF E DO STJ NO SENTIDO DA INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO DE ORDEM LEGAL E CONSTITUCIONAL PARA O ATENDIMENTO AOS REAJUSTES SALARIAIS CONTEMPLADOS NA LEI ESTADUAL Nº 10.395/95 COM VIGÊNCIA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR Nº 82/95 QUE NÃO PODE REPERCUTIR NA EFICÁCIA DA LEI LOCAL ATINGINDO O DIREITO ADQUIRIDO DOS SERVIDORES - MUDANÇA DO POSICIONAMENTO DA CÂMARA LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE O TEMA - APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA ISONOMIA - O PERCENTUAL DOS JUROS MORATÓRIOS NAS CONDENAÇÕES DA FAZENDA PÚBLICA AO PAGAMENTO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS DEVIDAS A SERVIDORES É DE 6% AO ANO - APLICAÇÃO DO ART. 1º-F DA LEI Nº 9.494/97 ACRESCENTADO PELA MP Nº 2.180-35/2001 - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS EM 5% SOBRE O VALOR DAS PARCELAS VENCIDAS ATÉ A SENTENÇA E MAIS DOZE PARCELAS VINCENDAS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO STJ - IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO DA VERBA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

HONORÁRIA - ILEGITIMIDADE ATIVA NÃO CONFIGURADA. Preliminares rejeitadas. Apelo parcialmente provido. Reexame necessário não conhecido." (Apelação e Reexame Necessário nº 70012007316, 4ª Câmara Cível, TJ-RS, Relator Desembargador João Carlos Branco Cardoso, julgado em 27/07/2005)

Decisões no mesmo sentido, dentre inúmeras outras, foram proferidas pela Corte local nos processos 70017745787, 70010317923, 70010324291, 70012395893, 70013865423, 70012152153 e 70018559732.

Atualmente, pois, no âmbito do Tribunal de Justiça, não mais existem decisões favoráveis ao Estado do Rio Grande do Sul no mérito da matéria que se examina, enquanto no Superior Tribunal de Justiça os recursos dos servidores ainda pendentes de apreciação têm merecido provimento. O Supremo Tribunal Federal, a seu turno, não conhece dos recursos acerca do tema. Tem-se, assim, a pacificação da jurisprudência em sentido contrário à tese sustentada pelo Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, as decisões judiciais reconhecem que os reajustes pré-fixados previstos nas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95 são devidos independentemente das restrições impostas aos gastos com pessoal pela Lei Camata e, atualmente, pela Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Exatamente em decorrência dessa uniformização da jurisprudência, e tendo o Estado do Rio Grande do Sul permanecido inerte na implantação dos reajustes, o número de demandas judiciais postulando os índices de reajuste previstos nas leis antes mencionadas vem crescendo significativamente, ingressando a cada mês aproximadamente 2.700 novas ações, o que determinou inclusive que o Poder Judiciário modificasse a competência de uma das Varas Cíveis da capital para atribuir-lhe, precipuamente, a competência para o julgamento das ações relativas à política salarial instituída pelas leis em referência (20ª Vara Cível e de Ações Especiais da Fazenda Pública).

Na realidade, como denota o relato, esgotaram-se os meios processuais de que dispunha a Procuradoria-Geral do Estado para ver vitoriosa a tese da ineficácia das disposições das Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95 em face das limitações estabelecidas pela Lei Complementar nº 82/95 e subseqüentes, sendo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

oportuno registrar que, embora não se tenha logrado êxito na questão de fundo, a atuação do órgão de defesa judicial do Estado garantiu a redução dos ônus sucumbenciais, com fixação da verba honorária em 5% e limitação de sua base de cálculo, e juros de 6% ao ano, quando o usual seria honorários entre 10 e 20% e juros de 12% anuais, o que constitui, como apontado à fl. 06, montante significativo da economia possível ao erário na espécie.

Presente a pacificação da jurisprudência na matéria, após terem sido percorridas todas as instâncias do Poder Judiciário, com a utilização dos recursos processuais inerentes, no intuito de obter chancela para a tese sustentada pela Procuradoria-Geral do Estado, não há mais espedeque jurídico para, no mérito, contestar a pretensão dos servidores em juízo.

Ademais, importa registrar que a resistência do Estado do Rio Grande do Sul, no presente momento, implicaria onerar ainda mais o erário, na exata medida em que a condenação judicial ao pagamento dos índices importa o acréscimo de custas judiciais, juros, correção monetária e honorários advocatícios.

Além disso, o ingresso das demandas em número tão significativo igualmente onera o ente público ao sobrecarregar a Procuradoria-Geral do Estado, órgão incumbido da defesa judicial do Estado, que se vê instada a alocar número expressivo de recursos humanos de seu quadro de pessoal, bem como de materiais e equipamentos, para o acompanhamento dos processos – cujo desfecho já é conhecido –, em detrimento de outras demandas e atividades que podem trazer resultados mais positivos, e a Secretaria da Fazenda, encarregada de dar cumprimento às ordens judiciais de implantação dos pagamentos.

A título de exemplo objetivo de custos, segundo o Diagnóstico do Poder Judiciário 1998-2006, realizado pela Secretaria da Reforma do Poder Judiciário, (disponível em <http://www.mj.gov.br/reforma>), a média nacional de gasto que cada processo representa apenas para o Poder Judiciário dos Estados situava-se em R\$ 1.848,00. Essa pesquisa, de acordo com FABIANA RODRIGUES DA SILVEIRA, “mostra que o Judiciário brasileiro é caro para o Estado, para o usuário do serviço e sobretudo é caro porque é lento. Segundo a Secretaria da Reforma, os principais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

problemas que tornam o Judiciário moroso e caro são: o processo de execução, as dificuldades de citação do devedor, a penhora de bens que garantam a satisfação do crédito, **o excesso de causas repetitivas** e a alta taxa de recorribilidade das decisões.” (A morosidade no Poder Judiciário e seus reflexos econômicos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007) – destaque não original.

Desse modo, em atenção ao primeiro questionamento, conclui-se que não há mais amparo para que a Procuradoria-Geral do Estado continue a oferecer defesa de mérito nas demandas intentadas pelos servidores públicos estaduais com o objetivo de ver implantados em folha de pagamento os índices de aumento previstos nas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, não implantados na época própria, devendo a defesa limitar-se aos aspectos de natureza processual.

Frise-se, por cautela, que tudo quanto se disse não tem aplicação para eventuais demandas em que postulado o índice de 7,57%, previsto no inciso III do artigo 2º da Lei nº 10.420/95, ou reajustes e antecipações com base no Índice de Revisão Geral de Salários, criado pelo artigo 3º da Lei nº 10.395/95, porquanto mencionados índices padecem do vício de inconstitucionalidade.

De fato, o índice pré-fixado de 7,57% previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei nº 10.420/95 foi acrescentado ao projeto original encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo por meio de emenda parlamentar, a configurar evidente vício de iniciativa, já reconhecido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul por ocasião do julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 70001549500, assim ementado:

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA VENCIMENTOS DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO E SUAS AUTARQUIAS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR QUE ACRESCENTA ÍNDICE DE REAJUSTE, IMPORTANDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA, CARACTERIZA VÍCIO INSANÁVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO INCISO III, DO ART. 2º DA LEI N. 10420/95. OFENSA AO ART. 61, INCISO I, DA CE/89. ACOLHIMENTO DO INCIDENTE. (Incidente de Inconstitucionalidade nº 70001549500, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Des. Élvio Schuch Pinto, julgado em 02/04/2001)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De igual modo, a previsão do artigo 2º da Lei nº 10.395/95, que atrela reajustes e antecipações a variações do índice previsto no artigo 3º do mesmo diploma e ao crescimento da receita corrente líquida, se revela formalmente inconstitucional, por ofensa ao artigo 61, § 1º, inc. II, “a”, da Constituição Federal, e também materialmente inconstitucional, por afronta aos artigos 13, inc. XIII, e 167, inc. IV, da Constituição Federal.

Com efeito, o vício de iniciativa é patente, porque reservada ao Poder Executivo a iniciativa de fixar os vencimentos dos cargos mencionados no diploma legal (art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal de 1988), mostrando-se inviável a majoração dos salários do funcionalismo segundo variação de índices medidos por entidades fora da Administração, abdicando esta da responsabilidade de gerir sua folha de pessoal; a automaticidade da fórmula de indexação impede que o Estado tenha efetivo controle sobre a política de remuneração de seus servidores.

Demais, o art. 167, inc. IV, da Constituição Federal veda expressamente a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, enquanto o art. 37, inc. XIII, proíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Nessa senda, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 29, I, QUE ASSEGURA AOS SERVIDORES MILITARES VENCIMENTO BÁSICO NUNCA INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO FIXADO PELA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Dispositivo ofensivo ao princípio da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1.º, II, a, da Constituição, corolário do postulado da separação dos poderes, de observância imperiosa pelos Estados-membros, por instituir mecanismo de reajuste automático de vencimentos de servidores. Aliás, a garantia do salário mínimo, quando da edição da norma sob enfoque, ainda não havia sido estendida aos militares, o que somente ocorreu com a EC n.º 18/98, havendo de entender-se, entretanto, como referida à remuneração global do servidor, visto destinar-se a assegurar o atendimento das necessidades vitais básicas deste, sendo vedada, ademais, sua vinculação para qualquer fim. Inconstitucionalidade que se declara, no art. 47 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, da referência feita ao inciso I do art. 29 da mesma Carta. Recurso conhecido e provido.” (RE 198982/RS, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/1998, DJU 19/04/2002)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“Constitucional. Administrativo. Servidores Públicos. Reajuste de vencimentos e salários. Reajuste automático vinculado a indexadores futuros viola a autonomia do Município. A fixação de piso de comprometimento da RECEITA CORRENTE com os GASTOS COM PESSOAL, para efeito de reajuste, importa em vincular receita de impostos com despesa (CF, art. 167, IV). Inconstitucionalidade do art. 7º, e seus parágrafos, da Lei 7.428, de 13 de maio de 1994, com as modificações introduzidas pelo art. 2º da Lei 7.539, de 24 de novembro de 1994, ambas do Município de Porto Alegre. Recurso conhecido e provido.” (RE 251238/RS, Relator p/ Acórdão Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2001, DJU 23/08/2002)

Passando agora ao exame do segundo questionamento, concernente à conduta mais adequada neste momento, em face da situação narrada, imperativo dizer que, se não há mais condições para a defesa em juízo da tese de ineficácia das disposições das Leis nº 10.395/95 e 10.420/95, como antes demonstrado, a consequência é que o Estado do Rio Grande do Sul deve viabilizar a implementação dos índices de reajustes pré-fixados a todos os integrantes das categorias funcionais beneficiadas e que ainda não os estejam percebendo, inclusive àqueles que não obtiveram êxito na esfera judicial.

É que se de início existiam suficientes razões jurídicas a amparar a decisão governamental de não implantar os aumentos pré-fixados (tanto que a defesa ofertada pelo Estado mereceu, durante largo tempo, acolhida no âmbito do Poder Judiciário), após a uniformização da jurisprudência em sentido contrário, não pode mais o Estado furtar-se de alcançar a seus servidores os índices de reajustes fixados nos diplomas legais antes referidos, sob pena de responsabilização do administrador.

Note-se que as leis concessivas dos reajustes reivindicados encontram-se em plena vigência, são válidas e, de conformidade com o decidido pelo Poder Judiciário, são também dotadas de eficácia, de sorte que a não implementação dos pagamentos previstos caracteriza descumprimento de norma legal. E o descumprimento de norma legal acarreta violação de um princípio basilar da gestão pública arrolado no artigo 37 da Constituição Federal, qual seja, o princípio da legalidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Mencionado princípio, verdadeira matriz de todos os demais que condicionam o agir da Administração, exige ação administrativa de acordo com a lei. Devendo nortear a conduta do agente público, o princípio da legalidade atua de modo a exigir a efetiva vinculação da prática dos atos administrativos de qualquer espécie com a legalidade material e formal. E sua violação, por ação ou omissão, pode vir a constituir ato de improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8.429/92, diploma legal que oferece ampla proteção aos princípios da Administração Pública – dentre os quais destaca-se a legalidade -, tendo em conta as bases éticas da Administração, buscando realçar a defesa dos valores imateriais integrantes de seu acervo, independentemente da ocorrência de efetiva lesão ao erário no aspecto puramente material.

Logo, como já registrado, firmada a jurisprudência no sentido da plena vigência e eficácia das Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, a eventual persistência do administrador na omissão em implantar as parcelas de reajustes pré-fixados naquelas, poderá ensejar responsabilização, com imposição das cominações previstas no artigo 12, III, da referida Lei nº 8.429/92.

Igualmente certo que, ao afirmar a necessidade de implantação dos índices de aumentos previstos nas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, não se desconhece o limite imposto ao Estado do Rio Grande do Sul - pela Lei de Responsabilidade Fiscal - para despesas com pessoal. Ocorre que a obrigação de cumprimento dos índices de reajuste fixados nas leis estaduais decorre, em última *ratio*, de determinação judicial, de forma que, embora caracterize despesa com pessoal, a despesa correspondente, na forma delimitada no artigo 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não estará sujeita à observância do limite previsto no inciso II do mesmo artigo.

Contudo, na exata medida em que deverá o administrador viabilizar a implantação dos reajustes pré-fixados previstos nas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95 em folha de pagamento, não poderá cogitar da concessão, para os servidores beneficiados, de novos índices de aumento antes da completa integralização daqueles, pois que o ato ilegal ver-se-ia agravado pelo desvio de finalidade na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

utilização dos recursos públicos, derivado de sua destinação para pagamento de novas despesas em detrimento das pré-existentes.

Acrescente-se, no ponto, que tanto a exigência de atuação do administrador para solução da questão como a impossibilidade de concessão de novos reajustes antes da efetiva implantação dos pendentes decorrem do princípio constitucional da eficiência. E isto porque, impondo mencionado princípio a aplicação de medidas para otimização dos recursos, de modo que, na busca de melhores resultados de gestão, especialmente orçamentária, financeira e patrimonial, seja sempre sopesada a relação custo-benefício, não há como admitir o acréscimo de novos gastos sem o equacionamento dos índices não adimplidos, os quais, ademais, têm seu valor elevado a cada nova concessão de reajuste.

Portanto, a eventual concessão de novos reajustes somente poderá ser alvitrada após a efetiva implantação daqueles decorrentes das Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, quando se viabilizará a avaliação do impacto financeiro da medida e sua repercussão em relação aos limites percentuais de comprometimento da receita corrente com despesas com pessoal, a exigir inclusive percuciente exame dos critérios atualmente utilizados para formação da base de cálculo das mencionadas despesas. Afinal, nos termos do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e os limites para as despesas com pessoal merecem permanente acompanhamento.

Em outra senda, forçoso assentar que não se inclui na restrição acima mencionada a concessão da revisão geral anual da remuneração e dos subsídios, prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal, que deve alcançar, através de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, todos os servidores públicos e agentes políticos dos três Poderes, incluso o Ministério Público, devendo o percentual de recomposição ser único e concedido na mesma data, como já assentado no Parecer 14.141/04, de autoria do Procurador do Estado JOSÉ GUILHERME KLIEMANN.

Também importa explicitar que a implementação dos reajustes deverá alcançar inclusive os servidores que ingressaram com demanda judicial e que, embora integrando categoria funcional beneficiada pelas leis, não obtiveram êxito, mesmo que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a decisão já tenha transitado em julgado. E isto porque a tese que o Estado do Rio Grande do Sul sustentava, e que merecia acolhida pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, era a da suspensão de eficácia das disposições concessivas de reajuste até que o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento de pessoal fosse ajustado aos limites fixados pela Lei Camata.

Logo, como o vício indicado estava situado no plano da eficácia e não no plano da validade das disposições legais e tendo em conta tratar-se de relação jurídica continuativa, autorizada fica, como decorrência da modificação no estado de fato (o Estado do Rio Grande do Sul, atualmente, de conformidade com os últimos Relatórios de Gestão Fiscal, compromete percentual inferior a 60% da receita corrente líquida para pagamento de despesas com pessoal), a implantação dos índices de reajuste das Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95 também aos servidores cujas demandas foram julgadas improcedentes, embora de modo estritamente vinculado à efetiva implantação para os servidores que não ingressaram em juízo e em conformidade com as possibilidades financeiras e orçamentárias do erário estadual.

É oportuna, no ponto, a lição de ADROALDO FURTADO FABRÍCIO:

“O processo e a sentença apanham sempre, como se fotografassem imobilizando, determinado momento da relação jurídica (momento que pode ser o da propositura da demanda, o da litiscontestatio, o do saneamento, o da própria sentença ou outro, segundo variáveis que não cabe analisar aqui e de todo modo estarão cristalizadas em disposição legislativa). Tudo o que venha a ocorrer depois desse momento - visto que do juiz não se pode esperar poderes divinatorios - está fora do alcance da sentença e da coisa julgada, por tratar-se de dados a cujo respeito, por hipótese, não se exerceu cognitio e ainda menos iudicium. Dependendo do maior ou menor grau de dinamismo e mobilidade que a relação jurídica acertada possua, o estado dela, que se cristalizou na sentença, terá maior ou menor permanência, assim como a fotografia guarda similitude com o objeto fotografado por um tempo mais ou menos longo, segundo se trate de coisa mais ou menos mutável. A imagem fixada do pássaro em pleno vôo é tão fiel ao modelo quanto à da montanha sólida e inamovível; a subsequente falta de correspondência, extremamente variável de um para outro exemplo, decorre da mutabilidade do objeto e não da qualidade de sua representação fotográfica.” (A coisa julgada na ação de alimentos. Porto Alegre: AJURIS, vol. 52, 1991, 5-33)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E não resta dúvida que eventual negativa, pelo Estado do Rio Grande do Sul, de extensão dos índices aos servidores que não lograram êxito em juízo trará mais ônus ao ente público, porque ensejará o ajuizamento de novas ações judiciais, com os dispêndios a elas inerentes.

Impende ainda ponderar que não se desconhece a difícil situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul. Tal fato, contudo, ainda que não deva mais ser utilizado para postergar a implantação dos reajustes examinados, pode determinar que esta se faça de forma escalonada, de acordo com as disponibilidades de caixa. Ou seja, o ato administrativo que determinar a implantação – que traduzirá aplicação do sistema normativo já existente -, poderá estabelecer um calendário, escalonado no tempo, até a completa integralização dos índices.

Também não é demais assinalar que estarão excluídos do alcance do ato administrativo todos os servidores que estejam percebendo os reajustes mencionados em decorrência de determinação judicial, pois a concessão não pode ser feita em duplicidade. Além disso, eventuais ordens judiciais que venham a ser expedidas durante o período de integralização dos índices deverão ser atendidas pelo ente público, descontando-se os valores eventualmente adimplidos administrativamente.

Outrossim, ainda que a determinação administrativa de implantação dos índices signifique apenas um ajuste para o futuro, conveniente que a Administração envide esforços para buscar uma composição das parcelas pretéritas, mediante amplo entendimento com as entidades representativas dos diversos segmentos do funcionalismo estadual, por extremamente saudável para as finanças estaduais. Não se olvide, contudo, que aludida composição alcançará, em princípio, somente os servidores que não ajuizaram demanda contra o Estado do Rio Grande do Sul ou que venham a desistir daquela eventualmente ajuizada, porquanto aqueles que ajuizaram ação e obtiveram êxito receberão os valores devidos mediante a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, enquanto aqueles que tiveram a demanda julgada improcedente não poderão ser beneficiados por eventual



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

composição das parcelas pretéritas sem expressa autorização legislativa para renúncia à coisa julgada.

Concluo, pois, que o Estado do Rio Grande do Sul, sob o ponto de vista da defesa do interesse público, do erário e das obrigações cometidas ao ente estatal, deve dar cumprimento, no menor prazo possível, às Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, mediante implantação dos índices de reajustes pré-fixados não pagos no momento oportuno, editando, para tal desiderato, ato administrativo específico, que estabeleça as condições em que a implantação se efetivará e indicando os beneficiários, sendo conveniente, ainda, buscar composição para ajuste das parcelas pretéritas.

Não poderá o Estado do Rio Grande do Sul, outrossim, em atenção aos princípios da eficiência e da responsabilidade na gestão fiscal, conceder, antes da completa integralização dos índices acima mencionados, novos reajustes para as categorias funcionais beneficiárias, excetuada apenas a concessão da revisão geral anual prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal.

É o parecer.

Porto Alegre, 15 de maio de 2007.

**ADRIANA MARIA NEUMANN,
PROCURADORA DO ESTADO.**

Processo nº 027470-1000/07-0



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Processo nº 027470-10.00/07-0

Acolho as conclusões do PARECER nº 14.770, do Grupo Especial de Trabalho, da Procuradoria-Geral do Estado, constituído pela Portaria nº 82/07, de 13 de fevereiro de 2007, de autoria da Procuradora do Estado Doutora ADRIANA MARIA NEUMANN, aprovado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado na sessão realizada no dia 29 de novembro de 2007.

Encaminhe-se à Excelentíssima Senhora Governadora do Estado, com proposição de aprovação na forma do inciso XV do artigo 82 da Constituição Estadual, tendo em vista a conveniência de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer.

Em 26 de dezembro de 2007.

**Eliana Soledade Graeff Martins ,
Procuradora-Geral do Estado.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Processo nº 27470-10.00/07-0

Considerando a necessidade de enfrentamento da questão relativa à política salarial do funcionalismo público estadual pertinente aos índices pré-fixados previstos nas Leis nº 10.395, de 1º de junho de 1995, e nº 10.420, de 04 de julho de 1995;

Considerando a abrangência e repercussão das normas que contêm índices de reajuste até o momento inadimplidos em sua inteireza;

Considerando o reconhecimento do direito e o esgotamento dos meios processuais de discussão judicial acerca da necessidade de cumprimento dos índices pré-fixados, pacificada a jurisprudência dos Tribunais;

Considerando as inúmeras decisões judiciais contendo determinação de implantação dos índices de reajuste;

Considerando o elevadíssimo e crescente custo gerado pelo não-cumprimento integral dos índices pré-fixados prenunciados na referida legislação;

Considerando a necessidade de observância e o restabelecimento de tratamento isonômico em relação à remuneração de servidores estaduais detentores de uma mesma situação funcional, atingidos por decisões judiciais díspares;

Considerando, finalmente, a inviabilidade da concessão de novos índices de aumento ou reajuste sem que se cumpram aqueles previstos nas Leis nº 10.395/95 e nº 10.420/95, em atenção aos princípios da eficiência e da responsabilidade na gestão fiscal, excetuada a revisão geral anual (art. 37, X, CF/88 e Parecer-PGE nº 14.141);

Acolho a proposição e atribuo caráter jurídico-normativo ao Parecer nº 14.770, da Procuradoria-Geral do Estado, na forma do inciso XV do artigo 82 da Constituição do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Às Secretarias de Estado da Fazenda e da Administração e dos Recursos Humanos para a elaboração de calendário com o intuito de viabilizar a implantação gradativa dos índices pendentes de reajuste pré-fixados previstos nas Leis nº 10.395/95 e nº 10.420/95, a todos os beneficiários, servidores ativos e inativos e também pensionistas, de acordo com as possibilidades do erário, e para a busca de composição, junto às diversas categorias, para ajuste das parcelas pretéritas.

Porto Alegre, 11 de janeiro de 2008.

Yeda Rorato Crusius,
Governadora do Estado.