

Nota Técnica 01/2008

Assunto: Data-Base dos servidores públicos federais

Trata-se de consulta formulada pelo **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL - SINASEFE**, acerca da data-base dos servidores públicos federais.

Para fundamentar a presente consulta, faz-se necessário análise da legislação específica sobre o tema, conforme segue:

I - A DATA EM QUE DEVE OCORRER A REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

A Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988, dispõe sobre a data-base dos servidores públicos federais:

“Art. 1º. A partir de 1989, o mês de janeiro será considerado data-base das revisões dos vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores, civis e militares, da Administração Federal Direta, das autarquias, dos extintos territórios federais e das fundações públicas.”

Tal diploma tem seu conteúdo, quanto a esse assunto, complementado pela Lei nº 7.974, de 22 de dezembro de 1989:

“Art. 1º. Na data-base estabelecida no art. 1º da Lei 7.706, de 21 de dezembro de 1988, far-se-á revisão geral de vencimentos, soldos, proventos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, inclusive as em regime especial, nas fundações públicas e nos extintos Territórios, observados os seguintes procedimentos (...).”

Referidas legislações, no que diz com esses dispositivos, não só não foram alteradas até a presente data, como também tiveram sua vigência reiterada por diplomas legais posteriores. Tanto isso é verdade que a Lei nº 10.331/2001, que regulamentou o artigo 37, X da Constituição Federal, estabeleceu que a revisão geral anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo da União, das autarquias e fundações públicas federais far-se-á

sempre no mês de janeiro, *verbis*:

“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.”

Ademais, esta mesma lei fixou o índice de revisão geral de remuneração dos servidores em 3,5% para o exercício financeiro de 2002, com efeitos a contar de janeiro deste ano, de acordo com o artigo 1º acima transcrito.

Também a Lei nº 10.697/2003, que estabeleceu o índice de 1% para o exercício financeiro de 2003, determinou a retroatividade de seus efeitos financeiros a janeiro do corrente ano.

Assim, a data-base da categoria dos servidores públicos federais é o dia 1º de janeiro de cada ano.

Esse entendimento, aliás, já havia cristalizado-se perante o eg. Supremo Tribunal Federal, do que é exemplo o seguinte trecho do voto proferido no Mandado de Segurança nº 22.468–1/DF, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Maurício Corrêa:

“(…) Ineludível que a exordial traduz pretensão que reclama dessa Corte provimento judicial com efeitos classicamente mandamentais, para se determinar que a autoridade impetrada, no caso, o Presidente da República, encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei autorizando o reajuste do funcionalismo público civil e militar. Justifica-se a postulação pelo fato de que **continua em vigor o art. 1º da Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988, que designou o mês de janeiro de cada ano, a partir de 1989, como o termo do calendário em que se devessem efetuar as revisões de vencimentos, proventos, soldos, aposentadorias e pensões dos servidores públicos civis e militares da União Federal.**

Tal preceito é o resultado da maléfica incidência da perda do poder aquisitivo da moeda, em virtude das conseqüências corrosivas da inflação sobre os salários. Automatizou-se, por meio desse mecanismo,

que a partir de janeiro de cada ano procedesse o governo a revisão desses vencimentos. Assim vinha acontecendo com as sucessivas leis, de iniciativa do Chefe do Executivo Federal, que incluíam componentes de reajustamentos para que os efeitos inflacionários não subtraíssem do servidor público o direito de ver compensadas as perdas ocorridas. Foram, a seguir, editadas as Leis n^{os} 7.974, de 22 de dezembro de 1989, 8.162, de 08.01.91, 8.390, de 30.12.91, 8.622, de 19.01.93 e 8.880, de 27.05.94, que objetivaram o cumprimento dessa determinação legal. (...)

A data-base prevista na lei de fato existe e não consta que por expressa disposição haja sido revogada. Não só está claramente expressa no artigo 1º da Lei 7.706/88, que a criou, como foi o preceito elastecido e complementado pelo artigo 1º da Lei 7.974/89. (...). “ (sem grifos no original)

Tendo em vista que o termo “anual”, por óbvio, somente pode ser interpretado com o sentido de “a cada período de 12 meses” ou o seu equivalente, já houve, por várias vezes o desrespeito à norma constitucional analisada, tendo em vista os termos de sua regulamentação infraconstitucional.

Considerando, ainda, o mês de janeiro de 2002, oportunidade em que foi fixado índice de revisão geral anual em 3,5%, e o mês de janeiro de 2003, ocasião em que, nos termos da Lei n^o 10.697/2003, foi estabelecido índice de revisão geral anual em 1% – índices estes não correspondentes, portanto, à perda efetiva do valor da moeda dos anos antecedentes, quais sejam, 2001 e 2002, respectivamente –, o número de atitudes desrespeitosas e fraudulentárias ao artigo 37, X da Constituição Federal são diversas.

Ocorre que, em face, por um lado, da vigência da legislação que estabelece a data-base da categoria, aceita pelo Supremo Tribunal Federal, e de outro, da manifestação do mesmo Tribunal Superior no sentido de que a omissão inconstitucional caracterizou-se em 5 de junho de 1999, **entendimentos esses que devem ser compatibilizadas**, haveria a necessidade de ter sido realizada uma revisão geral excepcional na data do aniversário da publicação da Emenda Constitucional n^o 19/98, e, após, uma nova revisão em 1º de janeiro de 2000, passando, a partir daí, as revisões a ocorrerem obrigatoriamente nas datas-base subseqüentes.

Nesse caso, a ocorrência, em caráter excepcional,

de mais de uma revisão geral de remuneração por ano não afrontaria o mencionado dispositivo da Constituição Federal, eis que, como já demonstrado anteriormente, a anualidade prevista constitui na realidade garantia mínima para o servidor, e não para a Administração.

II - A FINALIDADE DA REVISÃO GERAL ANUAL DE REMUNERAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Preliminarmente, cabe lembrar que a interpretação das normas jurídicas em geral deve ser feita segundo vários processos, dentre os quais o sistemático, que apresenta particular interesse para o presente estudo, e sobre o qual leciona Carlos Maximiliano:

“130 – Consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma. (...)

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos”.¹

Aplicando-se na prática tal processo exegético, tem-se que a norma objeto de análise – artigo 37, X da Constituição Federal –, para ser interpretada corretamente e, em decorrência, aplicada de forma eficaz, tem que ser entendida no contexto dos princípios gerais do direito – **no caso específico, o que veda o enriquecimento sem causa** – e das seguintes outras normas constantes da Constituição Federal:

¹ Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 128.
Santa Maria – Belo Horizonte – Bento Gonçalves – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió – Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Rio de Janeiro – Salvador – São Luiz – São Paulo – Vitória

“Art. 1º **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:** (...)

III – **a dignidade da pessoa humana;** (...)

Art. 37. (...)

XV – **O subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis**, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos artigos 39, parágrafo 4º, 150, II, 153, III, e 153, parágrafo 2º, I. (...)” (sem grifos no original)

É de destacar que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a finalidade da revisão geral de remuneração é a recomposição do poder aquisitivo da remuneração aos servidores, do que é exemplo o voto proferido quando do julgamento da ADIN 2061-DF. No mesmo julgamento pronunciou-se o Ministro Marco Aurélio e, em julgamentos anteriores, também se manifestou o Ministro Néri da Silveira (MS nº 22.439-8/DF).

Por outro lado, a irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos é, evidentemente, uma das manifestações concretas da norma fundamental que diz respeito à preservação da dignidade humana, já que visa a garantia de condições dignas de sua sobrevivência e de suas famílias.

Já a regra que estabelece a necessidade da realização de uma revisão geral da remuneração é um mecanismo que objetiva concretizar a irredutibilidade remuneratória. Portanto, quando se recompõe o valor real da remuneração dos servidores por intermédio da revisão geral, realiza-se concretamente o objetivo maior da Constituição Federal: a preservação da dignidade humana.

Ao exigir a anualidade de revisão, a Constituição Federal passou a enfrentar concretamente a falta de efetividade da regra da irredutibilidade, que, na ausência de fixação de sua periodicidade, acabou sendo interpretada, pela maioria, como protetiva somente do valor “nominal” da remuneração.

Agora, em face da nova redação do artigo 37, X da Constituição Federal, a irredutibilidade continuará sendo meramente nominal no intervalo de um ano, entre uma revisão geral e outra, mas será efetiva, no sentido de implicar o restabelecimento do poder aquisitivo da moeda, no

momento da ocorrência de cada revisão geral.

Esse procedimento implica, ainda, respeito ao princípio que veda o enriquecimento sem causa do Estado, que decorreria da apropriação da força de trabalho de seus servidores mediante o pagamento de remuneração com poder aquisitivo completamente defasado, matéria sobre a qual leciona Orlando Gomes:

“Há empobrecimento ilícito quando alguém, a expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funda em dispositivo de lei ou em negócio jurídico anterior. São necessários os seguintes elementos: a) o enriquecimento de alguém; b) o empobrecimento de outrem; c) o nexo de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento; d) a falta de causa ou a causa injusta.”²

Essa é a única interpretação possível das conseqüências da inclusão da obrigatoriedade da anualidade das revisões gerais de remuneração dos servidores públicos no texto do artigo 37, X, eis que permite sua integração sistêmica com as demais normas constitucionais vigentes, já mencionadas.

Cabe observar que a regra relativa à obrigatoriedade da realização de revisões gerais de remuneração já existia na redação anterior do artigo 37, X da Constituição Federal, tendo sido acrescentada somente a sua anualidade.

A revisão geral de remuneração prevista originalmente no texto constitucional, já implicava a obrigatoriedade da recomposição do poder aquisitivo das remunerações dos servidores; o que não existia era a obrigatoriedade da sua realização periódica. Em outras palavras, a recomposição era obrigatória, mas o momento de sua realização era da discricionariedade do Presidente da República, a quem cabia o envio do projeto de lei pertinente.

Até janeiro de 1995 a referida recomposição, embora não tivesse periodicidade obrigatória, foi realizada anualmente; depois disso deixou de sê-la, com exceção dos meses de janeiro de 2002 e janeiro de 2003, quando houve a revisão geral de remuneração dos servidores públicos relativa aos anos de 2001 de 2002, embora em índices insuficientes. Essa omissão na sua efetivação foi julgada inconstitucional, nos termos já analisados.

² Orlando Gomes. *Obrigações*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 306.

Esse, aliás, foi o posicionamento adotado pelo Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da ADIN 2061-DF, *verbis*:

“Também acompanho o voto de Sua Excelência o Relator, Ministro Ilmar Galvão, salientando que, já na vigência da Carta de 1988, considerado o texto primitivo, surgia, em si, o princípio da irredutibilidade remuneratória, ligado, evidentemente, para que não seja algo simplesmente formal, ao valor real dos vencimentos. Fiquei vencido em julgamento procedido neste Plenário, com Sua Excelência, no que admitia a vigência da lei fixadora da data-base da categoria dos servidores públicos. Mesmo que não houvesse tal lei – que Josapha Maninho proclamou, em artigo publicado no Correio Brasiliense, estar em plena vigência –, teríamos assento constitucional para caminhar no sentido da revisão, simples revisão, ou seja, da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos. Foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, e aí o Legislador constituinte tornou explícita a garantia constitucional, homenageando, com isso, o princípio da irredutibilidade e dando a este uma orientação pedagógica. Previu a unidade de tempo “ano” para a revisão dos vencimentos. Tem-se a revelação, em bom vernáculo, de que o princípio da irredutibilidade não se situa no plano simplesmente formal, mas efetivo, tendo como finalidade a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos. A omissão, a meu ver, está escancarada, e já consideraria configurada desde janeiro de 1996. Com maior razão o faço relativamente ao mês que se seguiu ao aniversário de ano da própria Emenda Constitucional nº 19.”

Assim sendo, trata-se simplesmente de cumprir, no tempo determinado pela nova redação do artigo 37, X da Constituição Federal, a regra da revisão geral prevista desde a redação anterior.

III - CONCLUSÃO

Das considerações até aqui tecidas, extraem-se as seguintes conclusões:

a) a data-base da categoria dos servidores públicos federais é o dia 1º de janeiro de cada ano;

b) a finalidade da revisão geral de remuneração é a recomposição do poder aquisitivo da remuneração aos servidores, objetiva concretizar a irredutibilidade remuneratória e a preservação da dignidade humana.

É o parecer, s.m.j.

Brasília, 06 de fevereiro de 2008.

José Luis Wagner
OAB/RS 18097

Valmir F. Vieira de Andrade
OAB/SP 219.053