Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 15 – setembro/outubro/novembro 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

REVISÃO ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Prof. José Sérgio Monte Alegre
Professor de Direito Administrativo na UNIT e Procurador do Ministério Público Especial junto ao TCE/SE.

Está escrito no Art. 37, X, da Constituição Federal que *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 (sem o negrito, no original).*** Aqui, umas indagações se alevantam, de pronto: há liberdade para o endereçado da norma na escolha do índice da revisão? Trata-se de um indiferente jurídico, tanto fazendo este como aquele? Tudo se remete ao subjetivismo incontrolável de quem tem o poder da iniciativa da lei?

Parece-nos que não. E as razões, dentre outras admissíveis, são as seguintes, na ordem em que apresentadas.

Primeira: é de norma constitucional que se cuida, porém, de **espécie** de um gênero, o de **norma jurídica**, como expressão formal do Direito. E este, em excerto citado a mais não poder, *" há de ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis"* (Interpretação e Aplicação do Direito, de Carlos Maximiliano, segunda edição, 1993, Ed. Da Livraria Globo, p.183, apud Celso Antônio Bandeira de Mello, no seu Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, décima primeira edição, p. 389). Isto assentado, há de reconhecer-se que o **literalismo** do dispositivo sugere liberdade de escolha, qualquer uma, posto que o critério da revisão **não** lhe integra a estrutura, **não**

faz parte da prescrição normativa. Entretanto, a literalidade tem despertado poucas afeições, às vezes nenhuma , a partir do **Supremo Tribunal Federal**, em acórdão recente, assim ementado, no particular *"...Entre as interpretações possíveis, deve prevalecer a que verdadeiramente afaste o paradoxo,* ***resistindo o artífice do Direito ao literalismo****"* (**RE** nº 243.735-SP, Segunda Turma, Rel. o Min. Marco Aurélio, na RTJ 180/759, sem o destaque no original). Ou então: *"–Ofício judicante. Postura do magistrado. Ao examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após, cabe recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la."* (**RE** n. 111.787, Segunda Turma, Rel. o Min. Marco Aurélio). Mais: *"Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo de normas que devem manter entre si um vínculo essencial de coerência."* (**RDA** 201, Primeira Turma, p.157). Agora, como remate: *"* ***INTERPRETAÇÃO. ATO DE VONTADE. VISÃO TELEOLÓGICA.*** *Toda e qualquer interpretação consubstancia ato de vontade, devendo o intérprete considerar o objetivo da norma.* ***Descabe a fixação do alcance de modo a prejudicar aquele que a norma almeja proteger..."*** (**Ag. Reg. Em Agravo de Instrumento** n. 218.668-7, Segunda Turma, Rel. o Min. Marco Aurélio, no DJU de 16/4/99, sem o destaque no original). Todavia, não só o Excelso Pretório. O **Superior Tribunal de Justiça** chega a ser mais incisivo: *"As normas da Constituição relativas aos vencimentos dos funcionários públicos, devem ser interpretadas logicamente.* ***Insuficiente a interpretação meramente literal."*** (**MS** n. 2.463, na RDA 195, págs. 56/57, sem o negrito). E ainda*: "O aplicador da lei não deve se deixar limitar pelo conteúdo que possa ser percebido da* ***leitura literal*** *e isolada de uma certa regra legal, a ponto de lhe negar sentido e valor"* (**REsp** n. 146.548-GO, Quarta Turma, Relator para o acórdão o Min. César Asfor Rocha, na RSTJ, junho de 2001, p. 325, idem). Na **doutrina estrangeira** lê-se que *"...a solução jurídica deve ser valorada na medida em que contribui para a manutenção da paz social. Uma teoria jurídica é tanto mais apreciada, antes de mais nada, pelas conseqüências sociais"*. (Gaston Jèze, citado por Cretella Júnior no seu Direito Administrativo Brasileiro, Forense, 1983,p. 14). Na **doutrina nacional,** Celso Antônio Bandeira de Mello, por todos, encarece a **finalidade** como atributiva de sentido à norma, sem a descoberta da qual esta não permite se lhe desvende o significado e o alcance, ademais do que reconhece a todas as leis finalidade de interesse público, certamente influenciado pelo §2º do art. 179 da Constituição Imperial de 1824: *"Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública."* (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, décima quinta edição, págs. 97/98). Tudo, sem esquecer a Lei de Introdução ao Código Civil: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (art. 5º). Portanto, a literalidade aqui não é bem vinda e os olhares que desperta sugerem desconfiança.

Segunda: desaconselhada a literalidade como pauta de intelecção normativa, qual seria o bom critério de eleição para uma mais aproximada e melhor compreensão da estrutura normativa? Parece-nos que o critério **teleológico** encontra aqui o seu aconchego. Suposto que toda lei é

estabelecida em obséquio à utilidade pública, e que o fim legal condiciona, quando não determina, a descoberta e a revelação da razão de ser do preceito, então **qual** o resultado pretendido no enunciado do art. 37, X, da Constituição Federal? Seguramente, **a tutela da função pública** por cuja via o Estado devota-se cumpridamente à prossecução dos **fins** enunciados como **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil, residentes nos incisos do art. 3º da Lei das Leis. Com isto, estimula-se a funcionalidade do dispositivo constitucional da revisão anual, ao invés de desvalorizá-lo, isto em atenção a que os fins a serem prosseguidos aparecem para o Estado como **deveres** a adimplir e a revisão anual como um dos **poderes** correspectivos. Então, **não** se trata de compreender a norma de modo **a desfavorecer** o que a norma quis tutelar: a **função pública**. Nem de fazer cortesias graciosas ao servidor público, senão, isto sim, de dar os meios adequados para o cumprimento dos fins assinalados, sobremodo em uma Constituição que faz da **eficiência** e da qualidade da gestão públic (o que implica na prestação de contas não só sob o aspecto financeiro, mas também do desempenho), artigos de fé, princípios de dignidade constitucional (art. 37, caput, c/c o art. 74, II). E como é de **poder funcional** que se cuida, para o atendimento de **interesses públicos primários**, na conhecida doutrina de Alessi, o Estado-Legislador dele **não** pode descurar, desleixar, descuidar ou dispor, tudo em reverência a princípios como o da indisponibilidade do interesse público, e o da razoabilidade, que se acham na raiz dos dispositivos constitucionais. Se é assim, ao intérprete é interditado o trânsito no sentido contrário ao da Constituição. E nas questões dos homens de leis, também não é suficiente saber **aonde** ir; faz-se necessário conhecer **como** ir. **Em resumo:** não há lei sem utilidade pública; a norma garantidora da revisão anual foi posta tendo em vista um **fim** a prosseguir; e este fim reside na **valorização da função pública** como meio idôneo de satisfaze-lo. Nenhuma cortesia, pois, feita com o chapéu alheio. Ao contrário, o que se tem é expressão de adequação proporcionada entre meio e fim, **proporcionalidade** que tem, enquanto **princípio** de contenção de toda forma de legislação opressiva ou arbitrária, residência na **cláusula do devido processo legal em sentido substantivo** (art. 5º, LIV, da CF). Acresce anotar que a deterioração do estipêndio a que corresponde o exercício da função pública, do mesmo passo que se exige idêntico padrão de excelência no seu desempenho, acaso seja possível tamanho paradoxo, resultaria no empobrecimento desmedido de uma parte e no enriquecimento desproporcionado de outra, com o que se aplicariam maus tratos a princípio idoso de muitos anos, o que veda o enriquecimento sem justa causa, intolerável em uma Constituição que senta praça da moralidade como **princípio** (art. 37, caput). Custaria muito acreditar na coerência de um sistema que admitisse flexibilidade ao pacta sunt servanda, no terreno da autonomia da vontade; à garantia das condições efetivas da proposta, no relacionamento contratual de particulares com a Administração Pública (art. 37, XXI, da C. F.); à atualização das tarifas, nas concessões e permissões de serviço público celebradas com particulares; e, no entanto, deixasse órfã de proteção contra eventual arbítrio **função** qualificada como própria do Estado, típica dele, em atenção a valores que reputou dignos de sua própria conta, e exercida pelos seus próprios agentes, recrutados, via de regra, em regime de competição de talentos, ademais de submetidos a um regime de prerrogativas e sujeições sem

paralelo no setor privado. Ou já não é mais verdade de todo o sempre que todo aquele que tem poder tende a descambar para o abuso? ...Afinal, tudo parece confinar-se, aqui também, na necessidade de desestimar e conter toda a forma de arbítrio do Estado.

Terceira: na seqüência, afigura-se-nos que o silêncio quanto ao índice da revisão não é daqueles que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal batizou **de eloqüente**. O dispositivo há de ser integrado ao sistema a que pertence, mediante a analogia Se não, vejamos: salário, remuneração, vencimento ou vencimentos, benefícios previdenciários, têm natureza alimentar (art. 100, §1º, da C. F.). Pois bem. O que diz a Constituição quanto ao salário-mínimo? Assegura-lhe o reajuste periódico que **lhe preserve** o poder aquisitivo (art. 7º, IV). E quanto aos benefícios previdenciários, senão que é assegurado o reajustamento deles para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme os critérios definidos em lei? (§4º do art. 201).Ora, se todos compartilham da mesma natureza, não seria razoável dar a uns o que se nega a outros. A perda do poder aquisitivo radicada na inflação, em si mesma considerada, é rigorosamente idêntica em todos os casos, a moeda desvaloriza-se identicamente, com o que, **sob tal aspecto,** é inadmissível supor corrosão inflacionária mais benéfica para uns e mais detrimentosa para outros. E o princípio da igualdade proíbe que se dispense tratamento desigual a situações iguais (art. 5º, caput, da C.F). Pelo que, se a finalidade que anima o reajuste é a manutenção do poder aquisitivo, o que, em derradeira análise não é mais senão a restauração da garantia do equilíbrio entre as partes para evitar que uma delas empobreça e a outra enriqueça na mesma medida, outra não será a que inspira a revisão anual **como um dos meios possíveis de evitar a desqualificação da função pública**, que a Constituição, se empenha em resguardar e aprimorar, tantas são as atenções que lhe devota (moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade, eficiência, motivação obrigatória de atos que exprimam o seu exercício, concurso público, proibição de acumulação, regime próprio de previdência para cargos efetivos, irredutibilidade de vencimentos, estabilidade, bom funcionamento do serviço público, organização dos cargos efetivos em carreira, limites de idade, tempo mínimo de exercício de cargo, disponibilidade de servidor estável, forma de participação do usuário na administração pública direta e indireta, etc., etc.). **Esta é a utilidade pública inspiradora da norma constitucional.** Não vale aqui o versinho de uma conhecida canção, segundo o qual este ano não vai ser igual aquele que passou. Vai, sim. A reposição da perda do valor da moeda é dever do Estado, de modo que no ano seguinte o seu poder aquisitivo se mantenha inalterado. O ano subseqüente torna-se igual ao antecedente. E reposição na exata medida do que se perdeu, no mínimo, pois nada impede que a revisão vá além, inclusive por diversas razões, em obséquio à valorização do trabalho humano, fundamento da República e da Ordem Econômica. Enfim, o que nos parece é que **inexiste** liberdade de **escolha** de índice, quando se trata de revisão. A exemplo do que sucede com a contratação administrativa, o índice é **o oficial. E, havendo mais de um,** o que melhor refletir a variação real e efetiva do poder aquisitivo, decorrente da

corrosão inflacionária. Ou**, ao menos**, o que mais aproxime dela, posto que este é o critério adotado pelo Poder Público quando se trata de receber os seus créditos.

Quarta: *Por derradeiro, e sobremodo entre nós, é preciso ter cuidado com a tentação,* ***sempre presente no discurso autoritário****, de fazer-se leitura invertida da Constituição, a ponto de dizer-se que, como a lei não tem palavras inúteis, nem se há de presumir desatenção do legislador, quando a Constituição quis atrelar o reajuste á preservação do poder aquisitivo, ela o fez expressamente, casos do salário mínimo e dos benefícios previdenciários. Se silenciou na revisão, então "vale o que vier" . A demasia, o excesso, a extravagância de uma tal leitura literal esvaziaria de conteúdo significante tudo quanto anteriormente se disse e ainda outro tanto que se poderia dizer.Um regime normativo inteiro da função pública seria reduzido a mera figura de retórica. E o que é mais grave: impunemente. Realmente, a valer o argumento, então como as palavras* ***julgar*** *e* ***apreciar*** *têm sentidos díspares, qual seria o papel do STF na argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da Constituição? Sim, porque aí de fala em "será apreciada" e não que compete ao STF* ***julgar****, como se encontra no art.102,I; 102,II; 102,III..da Constituição Federal.*

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

ALEGRE, José Sérgio Monte. REVISÃO ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 15, setembro/outubro/novembro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 1, n. 03, out./dez. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral. ISSN: 1678-7072. 1 – Direito Público – I. Fórum. CDD: 342. CDU: 34.