



Lula tenta suspender reajuste de servidores do Congresso

17/10/2005

O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, está tentando suspender o reajuste salarial de 15% para os servidores do Congresso Nacional. Representado pela AGU — Advocacia Geral da União, o presidente entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

O objetivo da ação é o de que o STF considere inconstitucional as Leis 11.169/05 e 11.170/05, que concederam o aumento para os servidores. Lula requer também liminar, alegando que, se o reajuste for concedido e depois considerado inconstitucional, os recursos pagos a mais dificilmente retornarão aos cofres da União.

Na ação, o advogado-geral da União, ministro Alvaro Augusto Ribeiro Costa, alega que apenas o presidente da República tem competência para propor lei de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, conforme prevê o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. “O que houve foi a usurpação da competência do presidente da República, em nítida violação ao princípio da separação dos Poderes”, afirma Costa na ação.

Segundo ele, as leis que determinaram o reajuste afrontam o princípio da isonomia que se aplica a todos os servidores civis da União, conforme prevê o artigo 5º da Constituição Federal. “Violam tal princípio as leis que concedem percentual de 15% para servidores do Legislativo, enquanto aos demais servidores caberia muito menos, a despeito de serem todos pagos à custa da mesma fonte, os recursos financeiros da União Federal”.

Costa ainda afirma que o aumento viola o parágrafo 1º, do artigo 169, da Constituição Federal, já que não há previsão orçamentária para concessão do reajuste de 15% para os servidores do Congresso Nacional.

Leia a íntegra da ação

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, representado pelo Advogado-Geral da União (art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995, com a redação dada pela MP nº 22.216-37, de 2001), com fundamento no disposto no artigo 103, I, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868, de 1999, vem, perante essa Suprema Corte, ajuizar AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de **medida cautelar**, em face das Leis nos 11.169 e 11.170, publicadas no Diário Oficial da União de 5 de setembro de 2005, por violação aos artigos 2º; 5º, caput; 37, X; 61, § 1º, II, “a”; e 169, § 1º, todos da Carta da República.

1. DOS FATOS

O Congresso Nacional apresentou, em 2004, projetos de lei que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos quadros de pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conferindo-lhes revisão geral da ordem de quinze por cento (Projeto de Lei nº 4.712, de 2004, da Câmara, e Projeto de Lei nº 371, de 2004, do Senado).

Os referidos projetos tiveram como objetivo e justificção – conforme as respectivas justificções – *“alterar a remuneração”* dos servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, com alegado apoio no art. 37, X, da Constituição Federal, para que lhes fosse deferida *“a revisão geral anual obrigatória”*. Isso a pretexto de que no ano de 2004 o Poder Executivo teria optado *“por promover a revisão não por um único diploma legal, de caráter geral, mas por editar diversas normas”* que teriam adotado *“essa providência de forma localizada para cada uma das várias carreiras e categorias funcionais”*.

Ocorre, porém, que – ao contrário do que se afirma naquelas justificções – os exemplos nelas apontados como de revisão geral de remuneração de servidores do Poder Executivo disso não cogitaram. Em verdade – como se lê nas ementas das leis referidas nas justificções das leis agora impugnadas –, o que houve foi apenas a criação, a reestruturação de carreiras ou de planos de cargos; ou a instituição de gratificações, alcançando grupos específicos e definidos do funcionalismo.

Após o trâmite e a aprovação das mencionadas proposições no Legislativo, o Presidente da República, nos termos das Mensagens nos 264 e 265, publicadas no Diário Oficial de 12 de maio de 2005, vetou integralmente os referidos projetos, conforme expresso nas Mensagens nº 264 e 265, de 2005 (cópia em anexo).

Todavia, em sessão realizada no dia 31 de agosto de 2005, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, restabelecendo o referido aumento de 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004, para os servidores públicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos seus órgãos supervisionados.

Eis o teor das sistemáticas normativas ora questionadas:

“LEI Nº 11.169, DE 2 DE SETEMBRO DE 2005

Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados.

Faço saber que o Congresso Nacional rejeitou o veto total apostado ao Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2005 (PL nº 4.712, de 2005, na Câmara dos Deputados), e eu, RENAN CALHEIROS, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 7º do art. 66 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada em 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004, a remuneração dos servidores públicos da Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Ficam revogados, no âmbito da Câmara dos Deputados, os efeitos do Ato Conjunto nº 1, de 2004, das Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

“LEI Nº 11.170, DE 2 DE SETEMBRO DE 2005

Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal do Senado Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional rejeitou o veto total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 371, de 2004 (PL nº 4.845, de 2005, na Câmara dos Deputados), e eu, RENAN CALHEIROS, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 7º do art. 66 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º É alterada em 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004, a remuneração dos servidores públicos do Senado Federal e dos seus Órgãos Supervisionados.

Parágrafo único. São declarados insubsistentes, no âmbito do Senado Federal e dos seus Órgãos Supervisionados, os efeitos do Ato Conjunto nº 1, de 2004, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Diante da flagrante ofensa ao texto constitucional, que se demonstrará a seguir, propõe-se esta ação direta.

2. DO VÍCIO DE INICIATIVA (ARTS. 2o; 37, X; e 61, § 1o, II, “a”, DA CF/88)

Primeiramente, cumpre evidenciar a ocorrência de inconstitucionalidade formal dos diplomas censurados, uma vez que violam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos.

É que a iniciativa legislativa da Câmara dos Deputados (art. 51, IV, CF), do Senado Federal (art. 52, XIII, CF), do TCU – Tribunal de Contas da União (art. 73, c/c art. 96, II, “b”, CF), do Ministério Público Federal (art. 127, §2o, CF) e do Supremo Tribunal Federal (art. 96, II, “b”, CF) refere-se ao aumento de remuneração, enquanto que para a revisão geral do artigo 37, inciso X, da Constituição, a iniciativa cabe privativamente ao Presidente da República, na forma do art. 61, § 1o, II, “a”.

Desta forma, contraria o art. 37, X, da Constituição a lei que, a propósito da revisão geral de remuneração ali prevista, não observa a unicidade de índice e de data, assim afrontando, igualmente, o princípio da isonomia entre os servidores (art. 5o, caput, c/c o art. 37, X, da CF).

A propósito, tal matéria já se encontra pacificada nessa Colenda Corte, consoante se vê dos seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL



(REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). **Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF.**

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação.” (ADI nº 2.061/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 25.04.2001. Grifouse); *“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.007/96, DO DISTRITO FEDERAL. VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DISTRITAIS AOS PERCENTUAIS CONCEDIDOS PELA UNIÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO INCISO XIII DO ART. 37 E À ALÍNEA A DO INCISO II DO § 1º DO ART. 61, TODO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 5 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Diploma legal que, tendo resultado de projeto de lei de autoria de parlamentar, viola a **iniciativa privativa do Chefe do Executivo para leis que disponham sobre aumento de remuneração de servidores, em vício de inconstitucionalidade formal não convalidado pela sanção**, não mais sendo aplicável a Súmula 5 desta Corte. Precedentes.*

Ação julgada procedente.” (ADI nº 1.438/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 08.11.2002. Grifouse).

Por isso, em verdade, as leis objeto da presente argüição se apresentam como revisão geral anual da remuneração de servidores públicos, também em flagrante ofensa ao que dispõe o artigo 37, inciso X, da Lei Fundamental, valendo, nesse ponto, transcrever trecho da justificativa que acompanhou o Projeto de Lei do Senado nº 371, de 2004, *litteris*:

“O art. 37, X, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, determina a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A revisão anual obrigatória foi aplicada, nos casos de 2002 e 2003, respectivamente, pelas Leis n. 10.331, de 18 de dezembro de 2001, e 10.697, de 2 de julho de 2003.

No ano de 2004, contudo, o Poder Executivo optou por promover a revisão não por um único diploma legal, de caráter geral, mas por editar diversas normas que, efetivamente, adotam essa providência de forma localizada para cada uma das várias carreiras e categorias funcionais”.

De fato, na seqüência do trecho acima transcrito, a justificativa apontou uma série de leis que criaram e reestruturaram cargos e carreiras no ano de 2004, supondo, equivocadamente, que o Presidente da República teria se valido delas para proceder a reajuste geral de remuneração de servidores públicos.

Ora, como bem se observa das ementas do rol que acompanhou a proposição, aquelas leis se referem genuinamente à criação e reestruturação de carreiras, e não a revisão geral. Além disso, de tais leis não se poderia extrair a revisão geral de que cogita a Lei Maior (v. art. 37, X), porquanto: (i) não houve identidade de índices no aumento da remuneração dos servidores nelas contemplados; (ii) não houve identidade de datas a partir das quais os aumentos foram concedidos.

As leis impugnadas, em realidade, tratam de revisão geral, evidenciada pelo índice único de reajuste para todos os servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ainda pela mesma data de retroação de seus efeitos financeiros (1o de novembro de 2004).

Entretanto, para que se pudesse proceder à revisão geral, seria indispensável o respeito à competente iniciativa, que, no caso vertente, é exclusiva do Presidente da República. E mais: nenhuma lei federal, de iniciativa do Presidente da República, deferiu revisão de quinze por cento aos servidores do Poder Executivo, a partir de 1o de novembro de 2004, como o fizeram as Leis nos 11.169 e 11.170, de 2005.

Não há, portanto, como se cogitar de paradigma idôneo a justificar a edição desses atos legislativos afrontosos ao Texto Fundamental.

O que houve foi a usurpação da competência do Presidente da República, em nítida violação ao princípio da separação dos Poderes (v. art. 2o da CF).

Manifesto, portanto, é que as Leis nos 11.169 e 11.170 se mostram em colisão com a jurisprudência da Excelsa Corte, que já se firmou no sentido de que o projeto *“de lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional”* (art. 37, X), cabe ao Presidente da República, *“na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1o, II, ‘a’, da CF”* (v. ementas ref. às ADIs n. 2.504-0/MG e 2.061-7/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão). Nessa linha, o voto do eminente relator, ao afirmar que o texto constitucional explicitou *“a obrigatoriedade de revisão geral anual 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”*.

Essa iniciativa exclusiva também foi reconhecida pelos demais julgadores que aderiram ao voto do relator nas ADIs n. 2.061 e 2.504 (Min. Ellen Gracie, Min. Nelson Jobim, Min. Marco Aurélio, Min. Sepúlveda Pertence, Min. Moreira Alves, Min. Sydney Sanches, Min. Carlos Velloso e Min. Maurício Corrêa).

Em suma, as Leis nos 11.169 e 11.170, de 2005, se revestem de inconstitucionalidade formal, pois violam o disposto na Carta Magna, em seus artigos 2o, 37, X, e 61, § 1o, II, “a”.

3. DA VIOLAÇÃO AO ART. 5o, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO

Foi afrontado também, pelas leis impugnadas, o princípio da isonomia, que se aplica a todos os servidores civis da União, porquanto o percentual da revisão geral anual obrigatória não pode

ser diferente e discriminatório entre os Poderes.

Assim, violam tal princípio as leis que concedem percentual de quinze por cento para os servidores do Legislativo, enquanto aos demais servidores caberia muito menos, a despeito de serem todos pagos à custa da mesma fonte, os recursos financeiros da União Federal.

4. DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO

Os diplomas legais hostilizados também incorrem em inconstitucionalidade material, pois contrariam o estabelecido no § 1º do artigo 169 da Lei Maior, pois não havia prévia dotação orçamentária para o reajuste da ordem de 15% dos servidores do Congresso Nacional. Observe-se a redação do mencionado dispositivo, *litteris*:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º **A concessão de** qualquer vantagem ou **aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (grifou-se).

De fato, não houve prévia dotação orçamentária nem autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se viabilize o aumento pretendido para os servidores do Poder Legislativo, o que se pode comprovar através das próprias Mensagens de Veto nos 264 e 265, de 2005 (em anexo), pelas quais o Excelentíssimo Senhor Presidente da República vetou os projetos de lei que disciplinam tal aumento.

Ademais, no dia 15 de setembro deste ano, o Congresso Nacional solicitou crédito extraordinário, a corroborar a ausência de verba para efetuar os pagamentos das respectivas folhas de pessoal. Para tanto, o Senado Federal solicitou 235 (duzentos e trinta e cinco) milhões de reais, enquanto a Câmara dos Deputados requereu 322 (trezentos e vinte e dois) milhões de reais, superando as expectativas para o ano de 2005, conforme se vê da Nota Técnica em anexo.

E, com efeito, esse Supremo Tribunal já teve oportunidade de se manifestar acerca da inconstitucionalidade de norma que, concedendo vantagem ou aumento de remuneração, não possuía prévia dotação orçamentária, como se pode ver, a título ilustrativo, nos seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA.
EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação – Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, 'a' e 'c' e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. **Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (ADI nº 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 18.06.2004. Grifou-se);

“Constitucional. Resolução administrativa do Tribunal Regional do Trabalho que institui gratificação de representação a ser calculada com a incidência da parcela autônoma de equivalência. Decreto-lei 2371/87. Caracterizado aumento salarial sem a devida reserva legal e sem prévia dotação orçamentária. Inteligência dos arts. 96, II, 'b', e 169, §1º, CF. Precedentes. Liminar deferida.” (ADI nº 2.104 MC/DF, Rel.

Min. Nelson Jobim, DJ de 20.10.2000. Grifou-se);

Dessa forma, as leis ora atacadas estão maculadas, igualmente, de vício material, eis que afrontam o preceito do artigo 169, § 1º, da Constituição da República.

5. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR

Para concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade, assim como nas medidas cautelares em geral, faz-se necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Quanto ao primeiro desses requisitos, a plausibilidade da argüição de contraste das leis impugnadas com o texto da Carta Fundamental, por tudo que ora se expôs e pelas razões constantes das mensagens de veto presidencial, não resta dúvida de sua existência. Os diplomas apontados, ao procederem a reajuste geral de servidores do Congresso Nacional, sem a necessária iniciativa do Presidente da República nem a correlata dotação orçamentária, violaram frontalmente o disposto nos arts. 2º; 5º, caput; 37, X; 61, § 1º, II, “a”; e 169, § 1º, todos da Constituição de 1988.

Assim, considerando (i) a usurpação da competência privativa do Presidente da República para iniciar o processo legislativo para a edição de diploma legal que proceda à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, com a conseqüente afronta ao princípio da separação dos Poderes; (ii) a violação ao princípio da isonomia, eis que os integrantes dos quadros do Poder Legislativo perceberão índices de reajuste superiores aos dos servidores dos demais Poderes da República; (iii) e a ofensa direta ao preceito constitucional que determina a existência de prévia dotação orçamentária para que se possa conceder aumento de remuneração, resta plenamente evidenciada a fumaça do bom direito na presente ação direta.

A par disso, com respeito ao *periculum in mora*, também não se pode compreender de forma diversa. Como se sabe, a eventual declaração, por esse Supremo Tribunal Federal, da desconformidade constitucional dos diplomas questionados produz efeitos *erga omnes e ex tunc*, gerando a necessidade de devolução dos montantes acaso pagos.

Considerando o caráter alimentar dos numerários relativos ao reajuste dos servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, inclusive com projeções retroativas a 1º de novembro de 2004, uma vez pagos, dificilmente ou mesmo com embaraços indesejáveis, como é a hipótese de descontos em folha, retornarão ao erário, caso venha a ser acolhida a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ademais, na subsistência da eficácia da legislação ora hostilizada, outros servidores de outros órgãos da União e até mesmo da administração federal indireta, poderiam vir a pleitear, em juízo, com grave prognóstico multiplicador, a extensão do pretense reajuste geral concedido em flagrante desrespeito às normas constitucionais.

É de se mencionar, por fim, o impacto que o reajuste causará ao orçamento, eis que, como demonstrado, não existe dotação para tanto.

Certamente, outros setores que dependem de recursos públicos restarão prejudicados, o que é notoriamente indesejável.

Assim, evidenciando-se o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requer-se a concessão de medida liminar, para sobrestamento da eficácia dos diplomas legais hostilizados pelo autor, até o final julgamento do feito.

6. CONCLUSÃO

Assim, restando demonstrada a inconstitucionalidade formal e material das Leis nos 11.169 e 11.170, de 2005, bem como a presença dos requisitos autorizadores da concessão de medida acautelatória, requer-se:

a) **liminarmente**, a suspensão da eficácia das Leis nos 11.169 e 11.170, de 2005, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868, de 1999, até o final julgamento do processo, bem como de eventuais pagamentos delas decorrentes;

b) colhidas as informações necessárias e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, seja julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade das leis mencionadas.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 17 de outubro de 2005.

JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA

Presidente da República em exercício

ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA



Advogado-Geral da União

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2005-out-17/lula_tenta_suspende_reajuste_servidores_congresso/