



**Parecer**

Brasília, 28 de agosto de 2017.

Ementa: Constitucional. Administrativo. Remuneração. Possibilidade do adiamento do pagamento dos reajustes nos subsídios dos servidores. Reajuste instituído pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016. Violação ao direito adquirido e à segurança jurídica. Precedente do STF (ADI 4013). Violação à regra constitucional da irredutibilidade. Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016. Aplicação da limitação das despesas dos gastos públicos. Diferença entre validade da norma e eficácia. Violação à Convenção OIT nº 151 e à Recomendação OIT nº 159.

Consulta-nos a **Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários – SindPFA** sobre legalidade da possível postergação do reajuste dos servidores integrantes da carreira de Perito Federal Agrário, promovido pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016.

A solicitação deriva da divulgação de notícias que reportaram a possibilidade de ocorrer o adiamento nos reajustes de alguns servidores vinculados ao Poder Executivo Federal<sup>1</sup>. Com este intuito, em 15 de agosto de 2017, os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, anunciaram as novas metas fiscais para a adequação dos gastos públicos à situação fiscal do país, as quais integram a postergação, por 12 meses, dos reajustes concedidos para os servidores civis da União.<sup>2-3</sup>

De acordo com a apresentação da programação fiscal 2017-2018 (anexo), os servidores estariam incluídos na postergação do reajuste. Além disso, as notícias reportam que todas as propostas ainda serão encaminhadas ao Congresso Nacional por meio de projetos de lei<sup>4</sup>

Conforme se passa a demonstrar, se realizado o adiamento no pagamento dos reajustes, essa atitude violará a segurança jurídica, o direito adquirido dos servidores, bem como a boa-fé negocial que a categoria depositou na Administração quando do fechamento dos acordos salariais que resultaram nessa lei

<sup>1</sup>Informação conforme reportagem disponível em [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/08/13/internas\\_economia,617289/corte-de-gastos-no-setor-publico.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/08/13/internas_economia,617289/corte-de-gastos-no-setor-publico.shtml) Acesso em: 22/08/17.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/agosto/governo-anuncia-novas-metas-fiscais-para-2017-e-2018/view>> Acesso em: 22/08/17

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-apresenta-propostas-para-reduzir-despesas-com-pessoal>> Acesso em: 22/08/17

<sup>4</sup> Disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/tag/reajuste/>



de aumento.

Além disso, o parecer analisará a adoção desta medida de adiamento diante das limitações trazidas pela promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em razão de se ter observado que a Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, teve vigência já no “Novo Regime Fiscal”.

## 1. INTRODUÇÃO

Publicada em 15 de dezembro de 2016, a Lei nº 13.371 alterou a remuneração de servidores públicos, com vigência a partir da data de sua publicação:

LEI Nº 13.371, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO II

DA CARREIRA DE **PERITO FEDERAL AGRÁRIO**

Art. 2º Os Anexos II e III da Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, passam a vigorar na forma dos Anexos III e IV, respectivamente.  
(...)

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na **data de sua publicação**, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017 ou a partir da data de sua publicação, se posterior.

Conforme a exposição de motivos da mencionada lei, a alteração buscou valorizar os servidores públicos e atrair e reter profissionais cuja qualificação seja compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições de cada cargo. Conforme a exposição, a alteração considerou principalmente a situação fiscal e econômica pela qual passa o país, e partiu disso, para trazer ajustes na remuneração dos cargos:

1. Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre a reestruturação remuneratória de Planos de Cargos, Quadros e Carreiras do Poder Executivo Federal.
2. As medidas propostas buscam suprir demanda da Administração Pública Federal por pessoal especializado, **valorizar os servidores públicos e atrair e reter profissionais cuja qualificação seja compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras e cargos que integram os Quadros do Poder Executivo Federal, condicionante para a consolidação de uma inteligência permanente no Estado.**
3. Neste sentido, dando continuidade ao movimento de reestruturação remuneratória que vem sendo promovida para os cargos do Poder Executivo, e



**principalmente tendo em conta a situação fiscal e econômica pela qual passa o país, a proposta em tela traz ajustes na remuneração dos cargos de nível superior, intermediário e auxiliar das Carreiras de Policial Federal e de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Perito Federal Agrário de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais de que trata a Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, e das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT de que trata a Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005.**

Além disso, na exposição de motivos também há previsão do valor para a recomposição remuneratória das carreiras veiculadas pela lei nos anos de 2017, 2018 e 2019, bem como precisão para que o seu impacto orçamentário deva ser incorporado nas respectivas leis orçamentárias de cada exercício:

5. Ademais, tem-se que a recomposição remuneratória das carreiras e planos abordados anteriormente, possui o custo total da ordem de R\$ 2.010.400.498,00 em 2017, de R\$ 548.206.868,00 em 2018 e de R\$ 546.660.923,00 em 2019.

6. Cabe **ressaltar que os efeitos financeiros relativos ao exercício de 2017 decorrentes da reestruturação remuneratória em pauta, serão considerados no rol de autorizações específicas do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLOA-2017**, em fase de elaboração, bem como as correspondentes dotações orçamentárias, devendo **os impactos orçamentários a partir de 2018, serem incorporados nas respectivas leis orçamentárias de cada exercício.**

No mesmo dia da publicação da Lei 13.371, em **15 de dezembro de 2016**, foi promulgada e entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 95 (Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos), a qual implementou o chamado “Novo Regime Fiscal”. Com isso, a Emenda limitou o aumento dos gastos públicos à inflação acumulada no ano anterior, calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), nestes termos:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, **limites individualizados** para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo; (...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e



II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

(...)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em **vigor na data de sua promulgação**.

A Emenda Constitucional nº 95 também prevê a imposição de vedações caso haja o descumprimento do limite individualizado. Dentre essas, a impossibilidade da concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares:

Art. 109. **No caso de descumprimento** de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, **de vantagem, aumento, reajuste ou adequação** de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; (...)

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

Diante desse cenário, notícias sugerem que o Poder Executivo Federal poderá adiar o pagamento dos reajustes de alguns servidores civis da União. Entretanto, essa eventual atitude ignora o fato destes reajustes terem sido definidos por lei, cujo projeto já previu que seus impactos financeiros fossem incorporados nas respectivas leis orçamentárias de cada exercício. Com efeito, essa alteração no salário dos servidores já é um direito adquirido, instituto que está atrelado ao princípio da segurança jurídica, os quais são de observância obrigatória perante todos os atos do Poder Público.

## **2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **2.1. Da violação ao direito adquirido e da segurança jurídica**



A Constituição da República, no inciso XXXVI do seu artigo 5<sup>o</sup>, estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido. No âmbito legislativo ordinário, o direito adquirido encontra proteção no § 2<sup>o</sup> do artigo 6<sup>o</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>6</sup>.

Com isso, resta claro a preocupação constitucional com o direito adquirido, elevado ao patamar das garantias constitucionais. Vinculado ao princípio da segurança jurídica, o direito adquirido ganha contornos de **garantia fundamental do indivíduo**, como princípio indeclinável dos estados democráticos de direito, com abrigo no âmbito constitucional e infraconstitucional.

Por tratar-se de cláusula pétrea (inciso IV do § 4<sup>o</sup> do artigo 60 da Constituição<sup>7</sup>), nenhuma espécie normativa pode violar o direito adquirido, quer seja uma emenda à Constituição, uma lei complementar à constituição ou lei ordinária.

Com relação ao tema, a doutrina esclarece esse instituto:

Chama-se adquirido o direito que se constituiu regular e definitivamente e a cujo respeito se **completaram os requisitos legais** e de fato para se integrar no patrimônio do respectivo titular, **quer tenha sido feito valer, quer não**, antes de advir norma posterior em contrário.<sup>8</sup> (grifou-se)

Para José Afonso da Silva:

Para compreendermos um pouco melhor o que seja o direito adquirido, cumpre relembrar o que se disse acima sobre o direito subjetivo: é um direito exercitável segundo a vontade do titular e exigível na via jurisdicional quando seu exercício é obstado pelo sujeito obrigado à prestação correspondente. **Se tal direito é exercido, foi devidamente prestado**, tornou-se situação jurídica consumada. (...) **Se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido**, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio, para ser exercido quando convier.<sup>9</sup> (grifou-se)

<sup>5</sup> Constituição: Art. 5<sup>o</sup> [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

<sup>6</sup> LINDB: Art. 6<sup>o</sup> A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [...] § 2<sup>o</sup> Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

<sup>7</sup> Constituição: Art. 60 [...] § 4<sup>o</sup> Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>8</sup> MAXIMILIANO, Carlos *apud* ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. O direito adquirido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise da incidência de contribuição previdenciária sobre os inativos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1065, 1 jun. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8405>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *apud* ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. O direito adquirido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise da incidência de contribuição previdenciária sobre os inativos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1065, 1 jun. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8405>>. Acesso em: 15 ago. 2017.



No caso concreto, o salário para a categoria, para 2018 e 2019, está previsto na Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, embora ainda não se tenha exercido o pagamento, pois essa alteração está prevista gradualmente, já é um direito adquirido da carreira. Com isso, não há mais o que se discutir sobre a validade desse reajuste, pois, vigente a lei, essa incorpora-se ao patrimônio dos servidores.

Além disso, como expressão fundamental do Estado Democrático de Direito, o princípio da segurança jurídica, presente na interpretação do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição da República e estampado de forma implícita em vários momentos, envolve a proteção da boa-fé e a confiança dos administrados nos atos da Administração, também deve ser preservado para manter o direito ao reajuste.

Qualquer interpretação e aplicação de uma norma deve considerar o princípio da segurança jurídica como ponto de partida, por isso, ele pode ser considerado como aquele que norteia todo o ordenamento jurídico. Não pairam dúvidas sobre que a função do Direito é oferecer a possibilidade de as pessoas orientarem suas ações, mediante um paradigma comportamental e o prévio conhecimento das consequências que advirão de seus atos, seja pelo atendimento ao comportamento fixado na norma ou pela sua transgressão.

Dessa forma, a Administração violará o princípio da segurança jurídica das relações, se realizar o adiamento dos reajustes dos servidores civis da União, os quais já tem garantido esse novo subsídio pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016.

Portanto, o reajuste veiculado pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, constitui-se válido e plenamente aplicável, uma vez incorporado no patrimônio dos servidores, o não pagamento desses valores viola regra constitucional de irredutibilidade, bem como a garantia fundamental ao direito adquirido.

### **2.3. Das limitações impostas pela Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016**

A Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, limitou o aumento dos gastos públicos à inflação acumulada no ano anterior, calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por outro índice que venha a substituí-lo. Primeiramente, deve-se ressaltar que o limite se refere às despesas totais, ou seja, não é imputado a cada despesa individualizada, mas sim para o valor resultante da somatória de todos os gastos.

Assim, pode-se ter um aumento maior em determinada área, como, por exemplo, com os pagamentos a servidores ativos e inativos, em detrimento de outras áreas, que tenham aumento proporcionalmente menor, permaneçam estáveis,



ou mesmo diminuam. Tudo dependerá da forma que for feita a gestão dos recursos por cada ente orçamentariamente autônomo.

Desde que mantidos os demais gastos no mesmo patamar de crescimento, não há qualquer violação ao teto de aumento de despesas estipulados a partir do “Novo Regime Fiscal” em decorrência da concessão de reajustes já previstos aos servidores.

Nesse sentido, para a gestão dos recursos orçamentários, é necessária uma análise concomitante da Constituição da República e da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade Fiscal). Assim, o artigo 23<sup>10</sup> da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê que se a despesa total com o pessoal ultrapassar os limites previstos na Lei, deve ser observado conjuntamente as medidas trazidas pelo artigo 22 da mesma Lei e as do artigo 169 da Constituição Federal.

Com uma leitura conjunta da Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, o limite de despesas primária para o exercício de 2017 deveria observar à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. Para os próximos exercícios, será o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

Caso haja o descumprimento desse limite nos próximos exercícios, deve ser observado as providências veiculadas na Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e na Constituição da República, as quais dispõem, em ordem de aplicação, as medidas de contenção a serem providenciadas:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95%** (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

---

<sup>10</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, **sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.** (grifou-se)



III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Caso tais **medidas de redução das expectativas de acréscimo de gasto não funcionem**, deve ser observada as medidas dispostas no artigo 169 da Constituição da República quanto às despesas obrigatórias, as quais preveem, primeiramente, redução de gastos com cargos em comissão e funções de confiança, após a exoneração de servidores não estáveis, e apenas se não forem suficientes tais medidas, que deverá ser adotada a de exoneração de servidor estável:

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.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis. [...]

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal

Após uma análise minuciosa das medidas de contenção de despesas veiculadas tanto pelo artigo 22 da Lei complementar nº 101, de 2000, e pelo artigo 169 da Constituição da República, é necessário esclarecer que, quando o inciso I do artigo 22 disciplina a impossibilidade de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, refere-se à **projeções de gastos** que não integram o patrimônio de nenhuma pessoa, ou seja, **aumentos que ainda não foram aprovados pelo Legislativo**, pois essa providência prevê a impossibilidade de concessão de novos reajustes, mas sem ferir os já concedidos, pois são direito adquirido, portanto garantia fundamental do indivíduo que deve ser protegida de qualquer violação.

O artigo 169 da Constituição da República também prevê medidas de contenção de despesas, as quais devem ser aplicadas em ordem de preferência,



conforme anteriormente esclarecido. Contudo, repise-se, a adoção destas medidas também não pode afetar aumentos já concedidos, já que estes integram o patrimônio jurídico dos servidores.

Entretanto, em vez de cuidar de aplicar tais medidas de contenção, o que se percebe é que o número de cargos comissionados e cargos de confiança, aumentaram em meses anteriores. Divulgou-se que, em maio e junho, surgiram 663 cargos de Diretoria e Assessoramento Superiores (DAS) e Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), com salários de até R\$ 15,5 mil<sup>11</sup>.

De toda forma, é necessário ressaltar que a referida emenda prevê a imposição da impossibilidade da *“concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares”* caso haja o descumprimento do limite individualizado, excetuado o que for resultante de determinação legal decorrente de atos **anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional**:

Art. 109. **No caso de descumprimento** de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, **de vantagem, aumento, reajuste ou adequação** de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, **exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional**; (grifou-se)

Ocorre que, a Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, conforme anteriormente esclarecido, entrou em vigor na data de sua publicação, a qual foi no dia 15 de dezembro de 2016. Da mesma forma, a Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, entrou em vigor na data de sua promulgação, também no dia 15 de dezembro 2016.

Ou seja, ambos atos normativos entraram em vigor na mesma data, e, portanto, a regra de vedações diante de descumprimento da limitação de despesa, a qual não se aplica a atos **anteriores à entrada em vigor da emenda**, neste presente caso, **seria** aplicável, e o aumento de despesas resultantes da Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, **deveria** ser considerado no cálculo de despesas limitadas, conforme a regra implementada pela Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016.

11

Disponível em:  
<[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/07/31/internas\\_economia.613942/numero-de-comissionados-e-cargos-de-confianca-aumentam-no-governo-teme.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/07/31/internas_economia.613942/numero-de-comissionados-e-cargos-de-confianca-aumentam-no-governo-teme.shtml)> Acesso em 18/08/17.



Mas, independentemente desse problema temporal, percebeu-se que os mecanismos de corte de despesa permaneceram inalterados, os quais apenas atacam (i) redução das expectativas de acréscimo de gasto (por exemplo, hipótese de projetos de lei em tramitação que aumentam salários, mas que ainda não foram aprovados) e (ii) redução dos gastos obrigatórios com pessoal, dentre os quais não há previsão para redução de salários, tal como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADI 2238-MC)<sup>12</sup>.

Assim, mesmo com vigor da Emenda Constitucional 95, é irrelevante terem sido as leis de reajustes de servidores aprovadas após 15 de dezembro de 2016. Vale dizer, os efeitos da Emenda Constitucional 95 somente poderiam impedir que se finalizasse os processos legislativos que tratassem de reajustes, pois integra o cenário de “estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” (inciso I do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal), necessário para a aprovação de normas de tal natureza.

Assim, uma vez que as propostas de reajustes tenham se tornado lei formal, impõe-se a integralidade do seu pagamento, sob pena de se violar o princípio da irredutibilidade salarial, mesmo diante da Emenda Constitucional 95.

### **É o caso da Lei 13.371, que deve ser paga em sua integralidade, independentemente das vedações da Emenda Constitucional 95.**

De toda forma, conforme já esclarecido, é necessário, primeiramente, a adoção das medidas de contenção de despesas veiculadas pela Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e pela Constituição da República, na ordem já explicitada, o que não autoriza estas e nem as vedações a serem aplicadas pelo descumprimento do limite de gastos veiculados pela Emenda Constitucional nº 95, a violação a qualquer tipo de aumento já integrado ao patrimônio dos servidores.

No Supremo Tribunal Federal, tramitam Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>13</sup> contra a Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, as quais questionam a adequação ao ordenamento das normas por ela veiculada. Entretanto, ainda não há decisões que analisaram o mérito suscitado pelos autores.

No entanto, mesmo com ausência de pronunciamento específico da jurisprudência sobre o “Novo Regime Fiscal”, em caso semelhante, o Supremo

<sup>12</sup> “[...] XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo [...]” (ADI 2238 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 09/08/2007, DJe-172 d. 11/09/2008 p. 12/09/2008)

<sup>13</sup> ADI 5633, ADI 5658. Reportagem disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337949> Acesso em 15/08/17.



Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.013, reconheceu o direito adquirido em reajuste concedido a servidores do Tocantins<sup>14</sup>.

O julgamento tratou do aumento salarial concedido por meio das Leis Estaduais nº 1.855/2007 e 1.861/2007, cuja implantação deveria ser realizada em período posterior, contudo, antes da ocorrência do prazo, nova lei foi editada e revogou o conteúdo das disposições anteriores.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º das Leis Estaduais nº 1.866/2007 e 1.868/2007, que revogaram o reajuste concedido pelas Leis 1.855/2007 e 1.861/2007, conforme ementa transcrita abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. **REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO.** ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999. 2. Diferença entre **vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição**. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. 3. **O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira.** O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocaninense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocaninense n. 1.868/2007. (ADI 4013, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20/02/2008, DJe-035 d. 27/02/2008 p. 28/02/2008) (grifou-se)

No referido julgamento, a Ministra Cármen Lúcia esclareceu, conforme transcrito abaixo, que vigente a lei que concede reajuste no vencimento de servidores públicos, esses novos valores passam a compor o patrimônio de bens jurídicos, assim, elevados ao patamar de direito adquirido, **garantia fundamental do indivíduo**:

**Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes do que nela disposto. Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.** Não se cuida, aqui, de expectativa de direito, que, na

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=313284>



lição de Pontes de Miranda, “são, certamente, expectativas de direito: não são direitos . (...) Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há” (MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291) (grifou-se)

Dessa forma, constituído o direito adquirido e não mais uma expectativa de direito, o não pagamento dos valores já definidos por lei vigente, configura redução de vencimentos, o qual viola a regra constitucional de irredutibilidade, conforme esclarecimento também é obtido pelo voto da Ministra:

[...] É que a diminuição dos valores legalmente estatuídos configura redução de vencimentos, em sistema constitucional no qual a irredutibilidade é a regra a ser obedecida.

Portanto, ao encontro de tudo que já foi exposto, se o Poder Executivo Federal postergar o pagamento dos reajustes dos servidores, violará o direito adquirido, assegurado pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, o que também implicará na violação à segurança jurídica norteadora da administração pública.

#### **2.4. Da violação à Convenção OIT nº 151 e à Recomendação OIT nº 159**

A Convenção nº 151, agregada à Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho, dispõe sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública e veio reforçar as garantias do funcionalismo público, avigorando a organização sindical no intuito de potencializar a promoção e defesa dos interesses dos servidores, para o que interessa na presente análise, dispõe o artigo 8º:

##### **ARTIGO 8**

A resolução dos conflitos surgidos a propósito da fixação das condições de trabalho será procurada de maneira adequada às condições nacionais, através da negociação entre as partes interessadas ou por um processo que dê garantias de independência e imparcialidade, tal como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, **instituído de modo que inspire confiança às partes interessadas.**(grifou-se)

Assim, foi editado o Decreto Legislativo nº 206, o qual aprovou, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas de 1978, já o Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, promulgou as referidas normas de direito internacional.



Esses critérios servem para orientar a análise da possível ilegalidade cometida pelo Governo Federal no descumprimento do acordo firmado com a categoria e, assim viola a boa-fé objetiva das relações e o princípio da moralidade, norteador das relações na Administração Pública, bem como viola a Convenção OIT nº 151 e a Recomendação OIT nº 159.

Isso porque os reajustes já concedidos são resultados de uma grande jornada de negociações, conforme as notícias corroboram<sup>15-16</sup>. Diante disso, para os servidores da carreira, foi firmado, por meio da Secretária de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público<sup>17</sup>, **Termo de Acordo** entre o governo federal e a entidade consulente.

Com isso, após diversas negociações, o acordo previu a reestruturação da tabela remuneratória dos servidores, a qual foi promovida pela Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016. Nesse sentido, a decisão de adiamento do pagamento dos reajustes, de forma unilateral pelo Governo Federal, resta em evidente descumprimento ao Termo de Acordo e, conseqüentemente, violação à Convenção OIT nº 151 e à Recomendação OIT nº 159.

### **3. CONCLUSÃO**

Diante das considerações lançadas neste parecer, conclui-se que, se o Poder Executivo Federal emitir algum ato que determine o adiamento no pagamento dos reajustes, violará o direito adquirido dos servidores decorrentes da Lei nº 13.371, de 14 de dezembro de 2016, bem como violará a segurança jurídica e a irredutibilidade, institutos assegurados pela Constituição da República e ressaltados por todo ordenamento jurídico.

Nesse sentido, ressalta-se que a imposição da impossibilidade da concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, veiculada pela Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, não se aplicam a aumentos já concedidos de acordo com os requisitos da disciplina fiscal, independentemente da data de aprovação. De toda forma, para a gestão dos recursos orçamentários, é necessária uma análise concomitante da Constituição da República e da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observada a ordem de adoção

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/nove-carreiras-de-servidores-podem-negociar-reajuste-com-temer/>> Acesso em: 22/08/17

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/10/mais-de-60-dos-servidores-federais-fecharam-acordo-salarial-com-o-governo>> Acesso em: 22/08/17.

<sup>17</sup> Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017: Art. 28. Ao Departamento de Relações de Trabalho no Serviço Público compete: (...) IV - promover a participação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no diálogo com as entidades representativas dos interesses dos servidores e propor medidas para solução de conflitos surgidos no âmbito das relações de trabalho, por meio da negociação de termos e condições de trabalho;



de medidas de contenções, conforme anteriormente mencionadas, mas sem violação de direito adquirido.

Além disso, o descumprimento unilateral do **Termo de Acordo**, resultado de diversas negociações entre os representantes dos servidores e o governo federal, viola a Convenção OIT nº 151 e a Recomendação OIT nº 159, além de violar a boa-fé objetiva das relações e o princípio da moralidade, norteador das relações na Administração Pública

Por fim, para a análise das medidas judiciais cabíveis, é necessário, primeiramente, verificar quem e de qual forma será exteriorizado o ato que resultará no adiamento do pagamento dos reajustes. Dessa maneira, em hipótese desse ato ser exteriorizado pelo Presidente da República, caberá Mandado de Segurança perante o Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup>. Por outro lado, há a possibilidade de ação ordinária perante a Justiça Federal, porém existe o risco da impossibilidade da concessão de tutela provisória diante das restrições impostas pela Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994, e da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.

É o parecer.

**Rudi Cassel**  
OAB/DF 22.256

**Jean P. Ruzzarin**  
OAB/DF 21.006

**Marcos Joel dos Santos**  
OAB/DF 21.203

**Aracéli A. Rodrigues**  
OAB/DF 26.720

---

<sup>18</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o **mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República**, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;