



## NOTA TÉCNICA

Assunto: PLP 39/2020 – limitações à concessão de reajustes para servidores públicos. Aplicação dos art. 7º, que altera o art. 21 da LRF, e do art. 8º, que impede reajustes a qualquer título até 31.12.2021. Limitações da Lei Eleitoral e EC 95/2016.

Solicita o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho- SINAIT informação a respeito da aplicação dos art. 7º e 8º do PLP 39/2020, em fase final de apreciação, à luz de questionamentos surgidos quanto a sua aplicabilidade.

As questões formuladas são:

*“Os servidores ficarão impedidos de ter reajuste até 2024?”*

*A janela orçamentária ocorrerá apenas primeiro semestre de 2022?”*

*O prazo de encaminhamento da LOA (31/8), em 2022, coincide com a vedação expressa no art. 7º diante das eleições de 2022?”*

*Sancionado o projeto, os federais e estaduais só terão alguma perspectiva de correção em 2024, caso aprovada na LOA de 2023?”*

Para solucionar os questionamentos, há que se compulsar:

- a) a Constituição Federal (art. 169)
- b) a Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma em vigor, notadamente o art. 21
- c) a Lei nº 9.504 (Lei eleitoral)
- d) a alteração promovida pelo PLP 39 pelo seu art. 7º ao art. 21 da LRF e, ainda, o seu art. 8º.

A CF requer, no art. 169, que a concessão de reajustes a qualquer título observe o seguinte:

*§ 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: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

A LRF, no seu art. 21, parágrafo único, já prevê que “é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão”.

A Lei Eleitoral, ademais, no art. 73, VIII, prevê que:

*“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

.....

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”*

O dispositivo impede que, a partir de 180 dias antes da eleição<sup>1</sup>, o Chefe do Poder Executivo adote qualquer medida para conceder, aos servidores públicos da respectiva esfera de Governo, revisão geral da remuneração em percentual superior ao da inflação “**ao longo do ano da eleição**”.

Sobre o ponto, assim se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral (Res. nº 21.296, de 12.11.2002, Rel. Min. Fernando Neves):

“Revisão geral de remuneração de servidores públicos. Circunscrição do pleito. Art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97. Perda do poder aquisitivo. Recomposição. Projeto de lei. Encaminhamento. Aprovação. 1. O ato de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a que se refere o art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, tem natureza legislativa, em face da exigência contida no texto constitucional. 2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Res.-TSE no 20.890, de 9.10.2001. 3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela Lei Eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral. 4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento

---

<sup>1</sup> Em 2018, esse prazo se iniciou em 10 de abril.

concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas."

Corretamente, o TSE explicitou que a limitação temporal atinge, sobretudo, a proposição do reajuste ao Poder Legislativo, e não o ato de aprovação, pelo mesmo, ou a sua sanção pelo Presidente da República, quando aprovado, e identificou o escopo da "revisão geral", de forma compatível com o conceito explicitado em julgamento, pelo STF, da Adin por Omissão nº 2.061<sup>2</sup>.

Já o art. 7º do PLP 39/2020, altera o art. 21 da LRF, mas insere na regra de nulidade aumentos a serem implementados em governos subsequentes:

*"Art. 21. É nulo de pleno direito:*

*I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

.....

*III – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; 6*

*IV – a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:*

*a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou*

*b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.*

---

<sup>2</sup> Em sua defesa naquela ADIN por Omissão, a Advocacia-Geral da União alegou que "a revisão geral de remuneração a cada doze meses não é compulsória, mas vinculada à existência de real inflação", reconhecendo, assim o nexos de causalidade inflação x reajuste. Já o voto do Relator, Ministro Ilmar Galvão, ressaltava esse nexos referindo-se a voto por ele proferido no MS 22.439, Relator Min. Maurício Correa, abordando o alcance do art. 37, X da CF: "Na verdade, contém ele um imperativo lógico, pressuposto da apontada paridade de tratamento entre servidores civis e militares, consistente em que os vencimentos dos servidores em geral deverão ser periodicamente atualizados, em face da perda do poder aquisitivo da moeda". Em 25 de maio de 2019, mitigando a decisão que reconheceu esse direito, o STF adotou, no julgamento do RE 565089, o entendimento de que Executivo não é obrigado a conceder revisões gerais anuais no vencimento de servidores públicos, quando, justificadamente, houver constrangimento fiscal. O STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão".

.....  
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

*I – devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e*

*II – aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.*

.....”

A norma tem que ser interpretada em conjunto com o art. 8º, que prevê restrições ao aumento de despesas na forma a seguir:

**Art. 8º** *Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

*I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;*

.....

*III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares;*

.....

*VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;*

.....

*VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal;*

.....

*§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.*

.....”

Assim, como o art. 21, com a nova redação, vedaria aumentos em períodos a serem implementados após o término do mandato presidencial, mesmo que o governante seja reeleito, teríamos que:

- a) O art. 8º veda efeitos de reajustes até 31.12.2021, mas não os impede em 2022.

Por hipótese, na forma do § 3º do art. 8º, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, a ser votada em 2021, mas disciplinado o orçamento de 2022, em tese poderia conter dispositivos e autorizações relativas a aumentos de despesa com pessoal, **“desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.”**

Nada impediria, portanto, que a LDO de 2021 preveja a autorização, e a lei concessiva do reajuste, que poderia ser remetida ainda em 2021 ao Congresso, preveja efeitos **em 2022**, concedendo, por exemplo, reajustes a título de revisão geral ou reestruturações.

Mas, dada a redação do art. 21 da LRF, essa Lei não poderá fixar parcelas para serem pagas em 2023, 2024 etc, pois o atual mandato presidencial se encerra em 31.12.2022.

Como 2022 é ano eleitoral, aplica-se, ainda, o art. 73, § 3º da Lei 9.504:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”*

Isso significa que a partir de partir de cento e oitenta dias antes da eleição, ou seja, a partir de 10 de abril de 2022 até a posse dos eleitos (cf. art. 73, inciso VIII, c.c. o art. 7º, ambos da Lei nº 9.504, de 1997), fica vedada a concessão de reajuste a esse título. Há controvérsias sobre se outras hipóteses estariam contempladas na vedação.

Defendemos em artigo publicado em 2016<sup>3</sup>, a possibilidade de que *após o período de defeso* (180 dias antes da eleição) seria admissível o encaminhamento ao Legislativo de projeto de lei concessivo de revisão geral em percentual suficiente para a reposição inflacionária acumulada **no ano da eleição** até a data de seu encaminhamento, ou que não supere a inflação ocorrida durante o ano do pleito, até essa data, mas antes do início do prazo de 180 dias referido pelo artigo 21 da LRF<sup>4</sup>.

Para esse fim, o envio de projeto de lei de reajuste por meio de reestruturação de carreiras, para produzir efeitos após o prazo, mas com efeitos limitados ao mandato presidencial, deverá sancionado até o 180º anterior ao fim do mandato, ou seja, abril de 2022.

Após essa data (180 dias antes do fim do mandato), estaria vedado o encaminhamento de qualquer proposição, independentemente de sua forma e percentual, à vista da vedação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, orientada a impedir a concessão de reajustes e o aumento da despesa com pessoal no período em tela, a qualquer título.

b) É possível conceder reajustes em 2023

Superado a vedação, em janeiro de 2023 o governante eleito poderia conceder reajuste, seja a título de revisão geral, seja a título de reestruturação, desde que, como exige o art. 169 da CF:

- a) A LDO autorize;
- b) Haja dotação suficiente na LOA.

Caso a LDO aprovada em 2022 **não tenha autorizado, nem a LOA o preveja**, ainda assim poderá o Chefe do Executivo enviar PLs ao Congresso para tal fim, condicionada a aprovação ou aplicação do PL que conceda o reajuste à aprovação de alteração na LDO e na LOA (caso do reajuste dos policiais do DF, ainda em tramitação), vedada a retroatividade de seus efeitos, em face das regra usualmente fixadas pela LDO, mas que também poderiam ser excepcionadas.

c) É possível conceder reajustes em 2024

E, observado o calendário de encaminhamento das proposições orçamentárias, deverá enviar ao Congresso, e prever na LDO e LOA, os reajustes que pretenda conceder com efeitos **em 2024**.

d) A EC 95, de 2016, estabelece condições para quaisquer reajustes

A EC 95, de 2016, contudo, é um limite objetivo a quaisquer reajustes.

---

<sup>3</sup> Limites do chefe do poder executivo na elevação de gasto com pessoal em final de mandato presidencial. Interesse público, v. 17, n. 89, p. 163–178, jan./fev., 2015.

<sup>4</sup> Esse entendimento, contudo, pode ser questionado à luz da garantia constitucional da revisão geral anual. Se, por hipótese, em determinado ente da Federação a revisão geral devesse ocorrer no mês de outubro de cada ano, seria impositiva a sua concessão mediante lei específica ou aplicação de índice por ela determinado, apesar da vedação estabelecida pela LRF.

Dado o cenário fiscal, porém, as chances de que o Executivo adote medidas para esse fim, ou mesmo para assegurar a revisão geral a anual atualmente prevista no art. 37 da CF são remotas.

Não somente o déficit público continuará elevado, ou até maior do que o atual, como a linha política do atual governo tende a influenciar tais discussões. Ademais, exceto se revogada a EC 95, de 2016, vigorarão limites absolutos para a elevação do gasto com pessoal, impeditivos de quaisquer reajustes, como prevê o art. 109 do ADCT por ela introduzido:

*"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;*

*II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

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

*IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;*

*V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

*VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;*

*VII - criação de despesa obrigatória; e*

*VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.*

*§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.*

§ 2º Adicionalmente ao disposto no **caput**, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

Assim, há que se concluir que:

- a) não há nenhum impedimento à concessão de reajustes em 2022 ou 2023, ou de que a lei que viesse a ser aprovada para tal fim em 2023, com a autorização eventualmente prevista na LDO, tenha efeitos em 2023, 2024, 2025, mas dentro do período do mandato presidencial.
- b) A “janela orçamentária” ocorrerá, assim como no primeiro semestre de 2022, também em 2021 (com efeitos em 2022), mas não em 2020, posto que o PLP 39, DE 2022, veda reajustes a serem implementados até 31.12.2021, ressalvadas as exceções a serem eventualmente confirmadas mediante sanção presidencial (policiais, servidores da saúde e outros)?
- c) O prazo de encaminhamento da LOA (31/8), em 2022, não permitirá que sejam nela incluídos os efeitos de proposições com efeitos em 2023, em face do disposto no art. 21 da LRF, por terem tais efeitos incidência em mandato presidencial subsequente;
- d) A possibilidade de reajustes em 2022 ou em 2023 não está afastada, assim como em 2024, mas essa possibilidade dependerá de forte disposição do Executivo de contornar as limitações temporais e financeiras para seu encaminhamento.

Por fim, a permanecer o atual cenário, com a aplicação em 2021 do “teto de gastos” da EC 95, ficará impedida qualquer medida que implique a concessão de reajustes, mesmo a título de revisão geral anual.

Em 6 de maio de 2020.

**LUIZ ALBERTO DOS SANTOS**

Consultor Legislativo

Advogado - OAB RS 26485 OAB DF 49777