

CRITÉRIOS DE CONVERSÃO DE VENCIMENTOS, PROVENTOS E PENSÕES EM URV, LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS E IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO COM REAJUSTES OU AUMENTOS POSTERIORES

Adão Sergio do Nascimento Cassiano¹

SUMÁRIO

1. Exposição da Consulta. 2. Parecer. 2.1 – Introdução. 2.2 – A Medida Provisória nº 434/1994, a Lei nº 8.880/1994 e a Conversão em URV. 2.3 – A Constituição Federal, as Regras Nacionais de Conversão e as Regras Estaduais e Municipais – Compulsoriedade das Regras Nacionais para Estados e Municípios. 2.3.1 – Legislação Estadual e Municipal – Violação da Constituição Federal e da Lei Nacional. 2.3.1.1 – Diferenças de Conversão de URV e a Indevida Compensação com Reajustes e Aumentos Posteriores. 2.3.1.1.1 – Decisões de Tribunais Locais Divergentes da Jurisprudência do STF e do STJ em Relação à Compensação. 2.3.1.2 – Reajustes e Aumentos de Vencimentos – Diferenças e Aproximações – Ainda a Questão da Compensação. 2.3.1.3 – Leis Estaduais e Municipais em Desacordo com as Normas Nacionais – Hipótese de Interpretação Conforme. 2.3.1.4 – Exame por Amostragem da Legislação Estadual e Municipal – Consequências do Descumprimento da Legislação Nacional – Parâmetros de Exames Periciais para Comprovação e Apuração de Diferenças de URV. 2.3.1.4.1 – Legislação do Estado do Rio Grande do Sul. 2.3.1.4.2 – Legislação do Município de Porto Alegre. 2.3.1.4.3 – Legislação do Município de Curitiba. 2.4 – A Questão do Consequencialismo na Jurisprudência sobre o Tema. 2.5 – Conclusões. 2.6 – Respostas aos Quesitos.

PARECER

1. Exposição da Consulta

Os Doutores **SÉRGIO MACHADO CEZIMBRA** e **ANA AMÉLIA PIUCO**, componentes do **Escritório Piuco Pizzolotto Cezimbra Sequeira**

¹ O signatário é Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor Adjunto de Direito Tributário e Financeiro da mesma Universidade e Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Advogados Associados, expõem que têm patrocinado diversas demandas a favor de servidores públicos, tendo como demandados entes públicos, em especial Estados e Municípios brasileiros, estando tais demandas relacionadas com a chamada ‘conversão da URV’,² determinada pela Medida Provisória nº 434, de 27/02/1994, reeditada pela Medida Provisória nº 457, de 29/03/1994, e pela Medida Provisória nº 482, de 28/04/1994, e, finalmente, convertida na Lei nº 8.880, de 27/05/1994.

Relatam os Consulentes que, nessas demandas, têm sido discutidos os critérios de conversão então adotados pelos entes públicos, os quais editaram normas próprias em desacordo com as disposições da Medida Provisória e da Lei de conversão, acima mencionadas, em prejuízo dos servidores.

Afirmam ainda os Consulentes que as demandas judiciais são invariavelmente julgadas procedentes, reconhecendo-se diferenças a favor dos servidores.

Acentuam que, após julgadas as ações, segue-se a liquidação das decisões judiciais, instaurando-se nova discussão com relação ao modo e aos critérios de apuração dos valores.

Nessas novas discussões da fase de liquidação, os entes públicos alegam, entre outros temas, que deve ser feita a compensação, do percentual devido aos servidores, resultante das demandas judiciais, com percentuais de reajustes ou aumentos concedidos posteriormente à data da conversão em URV.

Informam, por fim, os Consulentes, que a diversidade de entendimentos e critérios – legais e jurisprudenciais – sobre os temas aludidos, tem reflexos nos parâmetros periciais que são adotados para apuração dos valores devidos aos servidores.

Isso exposto, indagam os Consulentes:

² URV é a sigla pela qual é designada a chamada Unidade Real de Valor, instituída pela legislação referida no texto.

1. Quais os critérios de conversão da URV, estabelecidos na MP nº 434/1994 e na Lei nº 8.880/1994, para os vencimentos dos servidores públicos?
2. Quais os critérios de conversão da URV estabelecidos nas leis estaduais e municipais?
3. É possível afirmar que as leis estaduais e municipais estabeleceram forma diversa de conversão em relação à prevista pela Lei nº 8.880/1994?
4. Em que consistia a regra contida no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994 e se as leis estaduais e municipais tinham que observar a aludida regra?
5. A média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 pode resultar em valor inferior ao salário pago no mês de fevereiro de 1994?
6. Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, qual critério deve-se adotar de acordo com os parâmetros do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994?
7. O percentual de 11,98%, conforme estabelecido pela Resolução do Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, em face da diferença do repasse do duodécimo constitucional, foi aplicado aos servidores dos Legislativos estaduais e municipais?
8. Qual o impacto da aplicação incorreta dos critérios de conversão da URV nos vencimentos dos atuais dos servidores?

2. PARECER

2.1 - INTRODUÇÃO

A matéria objeto da consulta envolve, primeiramente, a verificação dos critérios adotados pela legislação nacional,³ constituída

³ Ver-se-á adiante, especialmente no subitem 2.3 deste estudo, que o modo mais adequado tecnicamente para referir à Medida Provisória nº 434/1994, às suas reedições e à Lei nº 8.880/1994, resultante da conversão da Medida Provisória, é utilizando o adjetivo “nacional” ao invés de “federal”, em razão da distinção técnica que se costuma fazer entre a “União como ordem jurídica total” e a “União como ordem jurídica parcial” componente da Federação e que se encontra, nesta última situação, no mesmo nível

pela Medida Provisória nº 434, de 27/02/1994, e suas reedições,⁴ e pela Lei nº 8.880, de 27/05/1994, resultante da conversão da referida Medida Provisória.

A análise dos aludidos critérios de conversão, trazidos pelas mencionadas normas legais nacionais, exige o exame da conformidade de tais normas com as disposições da Constituição Federal.

Além disso, os Estados e Municípios, seguindo o espírito das reformas econômicas da época, também estabeleceram critérios de conversão em suas respectivas legislações, razão pela qual é indispensável, para os objetivos deste estudo, não só averiguar a conformidade dessas normas estaduais e municipais com a Constituição Federal, mas também é imprescindível o confronto, dessa legislação regional e local, com os critérios de conversão adotados pelas normas nacionais infraconstitucionais mencionadas.

Assim, examina-se no âmbito deste estudo, ainda que por amostragem e de modo exemplificativo,⁵ a legislação editada pelo Estado do Rio Grande do Sul, pelo Município de Porto Alegre e pelo Município de Curitiba, cotejando-se os critérios utilizados por essa legislação estadual e municipal, com os critérios estabelecidos na legislação nacional referenciada, tudo em consonância com as disposições constitucionais pertinentes à matéria.

Vencido o exame da questão constitucional, e superada a análise do confronto entre a legislação nacional e a legislação estadual e municipal, passa-se a averiguar a existência do direito dos servidores públicos a possíveis diferenças, ingressando-se a seguir na apreciação dos critérios de apuração dos valores eventualmente devidos, os quais, por sua vez, dimanam e devem ser consones com as premissas e

jurídico-constitucional de Estados e Municípios. Em razão disso, no presente estudo, será utilizada a expressão “legislação nacional” para designar a Medida Provisória nº 434, de 27/02/1994, as suas reedições pela Medida Provisória nº 457, de 29/03/1994, e pela Medida Provisória nº 482, de 28/04/1994, e a Lei nº 8.880, de 27/05/1994, resultante da conversão respectiva.

⁴ A reedição, conforme referido no início do presente estudo, deu-se pela Medida Provisória nº 457, de 29/03/1994, e pela Medida Provisória nº 482, de 28/04/1994.

⁵ O exame é feito de modo exemplificativo e por amostragem tendo em vista a impossibilidade absoluta de examinar-se, dentro do espectro deste estudo, a legislação de todos os Estados e de todos os Municípios.

conclusões decorrentes dos critérios de conversão preceituados pela legislação nacional.

A seguir analisa-se a matéria relativa à alegação de compensação, que invariavelmente é levantada pelos entes públicos, os quais, em geral, sustentam que os percentuais ou diferenças reconhecidos nas decisões judiciais devem ser compensados com reajustes ou aumentos concedidos posteriormente aos servidores.

Estudados os pontos mencionados, passa-se a examinar a legislação do Estado do Rio Grande do Sul, a legislação do Município de Porto Alegre e a legislação do Município de Curitiba, tomadas por amostragem e de modo exemplificativo, comparando-se os critérios adotados pelos referidos entes públicos com os parâmetros determinados pela legislação nacional.

É relevante, nesse ponto da análise, a referência e o exame de premissas e parâmetros que devem orientar eventual perícia e cálculos respectivos, no que atina com a apuração das importâncias devidas aos servidores.

O estudo culmina com a exposição das conclusões a que a análise da temática permitiu que se chegasse, encerrando-se com as respostas aos quesitos formulados pelos eminentes Consultentes.

2.2 – A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 434/1994, A LEI Nº 8.880/1994 E A CONVERSÃO EM URV

É relevante iniciar com a comparação dos dispositivos dos diplomas normativos nacionais que disciplinaram a matéria objeto deste estudo, passando-se, a seguir, ao exame dos critérios que foram estabelecidos pelo legislador nacional e se tais critérios estão de acordo com a Constituição Federal.

O quadro abaixo permite a comparação da redação dos arts. 18, 21, 22 e 24 da MP nº 434/1994 e suas reedições, com os correspondentes arts. 19, 22, 23 e 25 da Lei nº 8.880/1994, que são as disposições normativas que trataram da matéria objeto deste estudo:

MP 434/1994	MP 457/1994	MP 482/1994	Lei 8.880/1994
<p>Art. 18. Os salários dos trabalhadores em geral serão convertidos em URV no dia 1º de março de 1994, de acordo com as disposições abaixo:</p> <p>I – dividindo-se o valor nominal vigente em cada um dos quatro meses imediatamente anteriores à conversão, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV, na data do efetivo pagamento, de acordo com Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II – extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior. (...)</p> <p>§ 4º Para os trabalhadores que receberam antecipação de parte do salário, à exceção de férias e décimo terceiro salário, cada parcela será computada na data de seu efetivo pagamento.</p> <p>Art. 21. Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores civis e militares serão convertidos em URV em 1º de março de 1994:</p>	<p>Art. 18. Os salários dos trabalhadores em geral são convertidos em URV no dia 1º de março de 1994, de acordo com as disposições abaixo:</p> <p>I – dividindo-se o valor nominal vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV na data do efetivo pagamento, de acordo com o Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II – extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior. (...)</p> <p>§ 4º Para os trabalhadores que receberam antecipação de parte do salário, à exceção de férias e décimo terceiro salário, cada parcela será computada na data de seu efetivo pagamento.</p> <p>Art. 21. Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores civis e militares e membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da</p>	<p>Art. 18. Os salários dos trabalhadores em geral são convertidos em URV no dia 1º de março de 1994, de acordo com as disposições abaixo:</p> <p>I – dividindo-se o valor nominal vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV na data do efetivo pagamento, de acordo com o Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II – extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior. (...)</p> <p>§ 4º Para os trabalhadores que receberam antecipação de parte do salário, à exceção de férias e décimo terceiro salário, cada parcela será computada na data de seu efetivo pagamento.</p> <p>Art. 21. Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores civis e militares e membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da</p>	<p>Art. 19 – Os salários dos trabalhadores em geral são convertidos em URV no dia 1º de março de 1994, observado o seguinte:</p> <p>I – dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV na data do efetivo pagamento, de acordo com o Anexo I desta Lei; e</p> <p>II – extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior. (...)</p> <p>§ 4º – Para os trabalhadores que receberam antecipação de parte do salário, à exceção de férias e décimo-terceiro salário, cada parcela será computada na data de seu efetivo pagamento.</p> <p>Art. 22 – Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores públicos civis e militares, são convertidos em URV em 1º de março de 1994, considerando o que</p>

<p>I - dividindo-se o valor nominal, vigente em cada um dos quatro meses imediatamente anteriores à conversão, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia do mês de competência, de acordo com o Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.</p> <p>§ 1º O abono especial a que se refere a Medida Provisória nº 433, de 26 de fevereiro de 1994, será pago em cruzeiros reais e integrará, em fevereiro de 1994, o cálculo da média de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimento, soldo ou salário inferior ao efetivamente pago ou devido, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso</p>	<p>União são convertidos em URV em 1º de março de 1994:</p> <p>I - dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, independentemente da data do pagamento, de acordo com o Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.</p> <p>§ 1º O abono especial a que se refere a Medida Provisória nº 433, de 26 de fevereiro de 1994, será pago em cruzeiros reais e integrará, em fevereiro de 1994, o cálculo da média de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.</p>	<p>União são convertidos em URV em 1º de março de 1994:</p> <p>I - dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, independentemente da data do pagamento, de acordo com o Anexo I desta medida provisória; e</p> <p>II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.</p> <p>§ 1º O abono especial a que se refere a Medida Provisória nº 433, de 26 de fevereiro de 1994, será pago em cruzeiros reais e integrará, em fevereiro de 1994, o cálculo da média de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.</p>	<p>determinam os arts. 37, XII, e 39, § 1º, da Constituição, observado o seguinte:</p> <p>I - dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I desta Lei, independentemente da data do pagamento;</p> <p>II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.</p> <p>§ 1º - O abono especial a que se refere a Medida Provisória nº 433, de 26 de fevereiro de 1994, será pago em cruzeiros reais e integrará, em fevereiro de 1994, o cálculo da média de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º - Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.</p>
--	--	--	---

<p>III, da Constituição.</p> <p>§ 3º O disposto nos incisos I e II aplica-se ao salário-família e às vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores e que não são calculadas com base no vencimento, soldo ou salário.</p> <p>§ 4º As vantagens remuneratórias que tenham por base o estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculo estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês com base no valor em URV do dia do pagamento.</p> <p>§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também aos servidores de todas as autarquias e fundações, qualquer que seja o regime jurídico de seu pessoal.</p> <p>§ 6º Os servidores cuja remuneração não é fixada em tabela terão seus salários convertidos em URV, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo.</p>	<p>§ 3º O disposto nos incisos I e II aplica-se ao salário-família e às vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores e que não são calculadas com base no vencimento, soldo ou salário.</p> <p>§ 4º As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculo estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês com base no valor em URV do dia do pagamento .</p> <p>§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também aos servidores de todas as autarquias e fundações, qualquer que seja o regime jurídico de seu pessoal.</p> <p>§ 6º Os servidores cuja remuneração não é fixada em tabela terão seus salários convertidos em URV nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo.</p>	<p>§ 3º O disposto nos incisos I e II aplica-se ao salário-família e às vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidos pelos servidores e que não são calculadas com base no vencimento, soldo ou salário.</p> <p>§ 4º As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculo estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV, a cada mês, com base no valor em URV do dia do pagamento.</p> <p>§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também aos servidores de todas as autarquias e fundações, qualquer que seja o regime jurídico de seu pessoal.</p> <p>§ 6º Os servidores cuja remuneração não é fixada em tabela terão seus salários convertidos em URV nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo.</p>	<p>§ 3º – O disposto nos incisos I e II aplica-se ao salário-família e às vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores e que não são calculadas com base no vencimento, soldo ou salário.</p> <p>§ 4º – As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculo estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês com base no valor em URV do dia do pagamento.</p> <p>§ 5º – O disposto neste artigo aplica-se também aos servidores de todas as autarquias e fundações, qualquer que seja o regime jurídico de seu pessoal.</p> <p>§ 6º – Os servidores cuja remuneração não é fixada em tabela terão seus salários convertidos em URV, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo.</p>
--	---	--	---

<p>§ 7º O Ministro de Estado da Secretaria da Administração Federal e o Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, cada qual em conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda, publicarão as tabelas de vencimentos e soldos, expressas em URV, para os servidores do Poder Executivo, nos termos deste artigo.</p>	<p>§ 7º O Ministro de Estado da Secretaria da Administração Federal e o Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, cada qual em conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda, publicarão as tabelas de vencimentos e soldos, expressas em URV para os servidores do Poder Executivo, nos termos deste artigo .</p>	<p>§ 7º O Ministro de Estado da Secretaria da Administração Federal e o Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, cada qual em conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda, publicarão as tabelas de vencimentos e soldos expressas em URV para os servidores do Poder Executivo, nos termos deste artigo.</p>	<p>§ 7º - Observados, estritamente, os critérios fixados neste artigo, as tabelas de vencimentos e soldos dos servidores públicos civis e militares expressas em URV serão publicadas:</p> <p>a) pelos Ministros de Estado Chefes da Secretaria da Administração Federal e do Estado Maior das Forças Armadas, cada qual em conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda, para os servidores do Poder Executivo;</p>
<p>§ 8º As tabelas referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público serão publicadas pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos.</p>	<p>8º As tabelas referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público serão publicadas pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos, observado o disposto neste artigo.</p>	<p>§ 8º As tabelas referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público serão publicadas pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos, observado o disposto neste artigo.</p>	<p>b) pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos, para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.</p>
<p>Art. 22. O disposto no artigo 21 aplica-se aos proventos da inatividade e às pensões decorrentes do falecimento do servidor público civil e militar.</p>	<p>Art. 22. O disposto no art. 21 aplica-se aos proventos da inatividade e às pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar.</p>	<p>Art. 22. O disposto no artigo 21 aplica-se aos proventos da inatividade e às pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar.</p>	<p>Art. 23 – O disposto no art. 22 aplica-se aos proventos da inatividade e às pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar.</p>
<p>Art. 24. Serão obrigatoriamente expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões de correntes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios previdenciários,</p>	<p>Art. 24. Serão obrigatoriamente expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios</p>	<p>Art. 24. Serão obrigatoriamente expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios</p>	<p>Art. 25 – Serão, obrigatoriamente, expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios previdenciários,</p>

<p>efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.</p> <p>§ 1º Quando, em razão de dificuldades operacionais, não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:</p> <p>I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;</p> <p>II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.</p> <p>§ 2º Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo,</p>	<p>previdenciários, efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.</p> <p>§ 1º Quando, em razão de dificuldades operacionais, não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:</p> <p>I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;</p> <p>II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.</p> <p>§ 2º Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo, relativamente ao mês de</p>	<p>previdenciários, efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.</p> <p>§ 1º Quando, em razão de dificuldades operacionais não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:</p> <p>I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;</p> <p>II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.</p> <p>§ 2º Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo, relativamente ao mês de</p>	<p>efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.</p> <p>§ 1º - Quando, em razão de dificuldades operacionais, não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:</p> <p>I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;</p> <p>II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.</p> <p>§ 2º - Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo, relativamente ao mês de</p>
---	--	---	---

relativamente ao mês de competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.	competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.	competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.	competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.
---	---	---	---

Pela visualização comparativa das disposições normativas nacionais, vê-se que as variações de redação – além da troca eventual do número dos artigos – não modificaram, no essencial, o conteúdo dos dispositivos, especialmente no que diz com os critérios de conversão, objeto principal deste estudo, exceto no que se refere à abrangência dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, relativamente à data a ser considerada em cada mês para tomada do valor da URV como divisor, com a finalidade de apuração da quantidade de URVs em cada mês, mediante cálculo da média que deveria representar a conversão em URV a contar de 01/03/1994.

Observa-se, pelos dispositivos transcritos, que ficou estabelecido que os salários, assim como os vencimentos, soldos, proventos e pensões, seriam convertidos em URV no dia 01/03/1994, tendo, o art. 22 da Lei nº 8.880/1994, acrescentado que seria considerado o que determinavam os arts. 37, inciso XII, e 39, § 1º, ambos da Constituição Federal,⁶ os quais tratavam, respectivamente, da observância, como limite, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, do valor dos vencimentos dos cargos do Poder Executivo, e da isonomia que

⁶ Os dispositivos constitucionais referidos, na redação vigente à época da edição da MP nº 434/1994 e da Lei nº 8.880/1994, tinham o seguinte teor:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...).

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; (...).”

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. (...).”

deveria existir entre os vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas dos três Poderes.

Note-se, ainda, que o § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994 estabeleceu que a média, resultante da conversão prevista no *caput* do mesmo art. 22, não poderia redundar em valor inferior ao devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

Essa disposição, contida no mencionado § 2º, constituiu-se em garantia legal, expressamente estabelecida, de que, por ocasião da conversão em URV dos vencimentos, soldos, salários, proventos e pensões, haveria observância do princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III).

O dispositivo legal referido instituiu, portanto, um limite mínimo ou trava para o valor da média apurada com base na legislação nacional, a fim de evitar a redução de vencimentos, proventos e pensões, em razão da aplicação da conversão em URV.

Caso o valor da média apurada seja menor que o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, a diferença deve ser paga e incorporada aos vencimentos e pensões devidos aos servidores e pensionistas.

A análise das disposições antes transcritas revela ainda uma distinção de redação. Trata-se do teor do art. 21 da MP nº 434/1994, e da redação do mesmo art. 21 da reedição pela MP nº 457/1994, comparadas, tais redações, com redação final do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.

Verifica-se que, na redação original do art. 21 da MP 434/1994, não constavam os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, o que só veio a ser inserido na redação do art. 21 da MP nº 457/1994.

Entretanto, essa redação alterada, abrangente dos membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, não constou posteriormente na redação final do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, a qual reproduziu a redação original do art. 21 da MP nº 434/1994.

Essa circunstância levou o STF a adotar, com base no art. 168 da Constituição Federal,⁷ o entendimento de que a conversão dos vencimentos **dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público** deveria ser feita com base na média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, mas com a apuração da quantidade de URVs – em cada um dos aludidos meses, para efeito de cálculo da média – sendo feita **com base no valor da URV do dia 20 de cada um daqueles meses**, e não com base no valor da URV do último dia de cada um dos meses referidos, critério este último que foi o adotado explicitamente para os servidores do Poder Executivo.

Em tais circunstâncias, o critério de conversão para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, é diverso do critério adotado para os servidores do Poder Executivo, cuja conversão em URV, para estes últimos servidores, deu-se pela média de URVs apurada com base no valor da URV do último dia de cada um dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994.

⁷ Exemplo desse entendimento do STF é o que ficou expresso na ADI 1797 – o qual foi mantido depois, definitivamente, nas ADIs 2321 e 2323 – cuja ementa assim registrou, no ponto que interessa ao objeto deste estudo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO ADMINISTRATIVA, DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO (RECIFE/PE), PROFERIDA NA SESSÃO DE 15 DE JANEIRO DE 1998. EXTENSÃO AOS VENCIMENTOS DE MAGISTRADOS E SERVIDORES DA DIFERENÇA DE 11,98% DECORRENTE DE ERRO VERIFICADO NA CONVERSÃO DE SEUS VALORES EM URV. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 62, 96, II, B, E 169 DA CF. A Medida Provisória nº 434/94 não determinou que a conversão, no caso sob enfoque, se fizesse na forma prevista em seu art. 21, ou seja, com base na média dos resultados da divisão dos vencimentos de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pela URV alusiva ao último dia do respectivo mês de competência, mas, sim, pela regra geral do art. 18, que indicava para divisor a URV correspondente à data do efetivo pagamento. Interpretação autorizada não apenas pela circunstância de não poderem os magistrados ser considerados simples servidores mas, também, tendo em vista que as folhas de pagamento, nos órgãos do Poder Judiciário Federal, sempre foram pagas no dia 20 do mês, em razão da norma do art. 168 da Constituição Federal, como entendido pelo STF, ao editar as novas tabelas de vencimentos do Poder Judiciário, em face da referida Medida Provisória nº 434/94. Não obstante o Chefe do Poder Executivo, ao reeditar a referida medida provisória, por meio da de nº 457/94, houvesse dado nova redação ao art. 21 acima mencionado, para nele abranger os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, a lei de conversão (Lei nº 8.880/94) não reproduziu o novo texto do referido dispositivo, mas o primitivo, da Medida Provisória nº 434, autorizando, portanto, o entendimento de que, no cálculo de conversão dos vencimentos em referência, haveria de ser tomada por divisor a URV do dia do efetivo pagamento. (...). Ação julgada procedente, em parte, na forma explicitada.”

(ADI 1797/PE, STF, Tribunal Pleno, Relator Min. Ilmar Galvão, j. em 21/09/2000, maioria, publicada no DJ de 13/10/2000, p. 9).

Com efeito, nos incisos I e II do art. 22, e no art. 23, ambos da Lei nº 8.880/1994,⁸ ficou estabelecido que os vencimentos, soldos, salários, proventos e pensões, **do Poder Executivo**, que então eram expressos em Cruzeiros Reais,⁹ moeda vigente à época, seriam convertidos em URV, em 01/03/1994, mediante a divisão do valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em Cruzeiros Reais do **equivalente em URV do último dia desses meses**,¹⁰ respectivamente, de acordo com o Anexo I da Lei referida, independentemente da data do pagamento, apurando-se, por fim, a média aritmética dos valores assim convertidos,

⁸ O dispositivo referido tem a seguinte redação:

“Art. 22 - Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores públicos civis e militares, são convertidos em URV em 1º de março de 1994, considerando o que determinam os arts. 37, XII, e 39, § 1º, da Constituição, observado o seguinte:

I - dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I desta Lei, independentemente da data do pagamento;

II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.”

“Art. 23 - O disposto no art. 22 aplica-se aos proventos da inatividade e às pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar.”

⁹ É importante lembrar que o Cruzeiro Real, que se indicava pelo símbolo CR\$, foi o padrão monetário que vigeu entre 01/08/1993 e 30/06/1994, instituído que foi pela Medida Provisória nº 336, de 28/07/1993, convertida na Lei nº 8.697 de 27/08/1993, e Resolução do Banco Central nº 2.010, de 28/07/1993. Com a publicação da MP nº 434, em 28/02/1994, foi instituída a URV – Unidade Real de Valor, dotada de poder liberatório até que fosse emitida a nova moeda, o Real, cuja primeira emissão, por determinação da Lei nº 8.880/1994, ocorreu em 01/07/1994.

¹⁰ Para facilitar o entendimento, o cálculo da média referido no texto, poderia ser feito de acordo com a seguinte tabela:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional – Legislativo, Judiciário e Ministério Público			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido - Dividendo	URV do dia 20 do Mês - Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		217,71	
Dezembro		289,41	
Janeiro		409,82	
Fevereiro		581,70	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

cujo resultado representava o valor do vencimento, salário, soldo provento ou pensão em quantidade de URVs.¹¹

Em termos mais simples, efetivada a conversão dos valores expressos em Cruzeiros Reais, pela URV vigente no último dia dos meses referidos, os valores dos vencimentos, proventos, soldos, proventos e pensões, dos servidores e pensionistas **do Poder Executivo**, passaram a ser a média dos valores assim convertidos em URV, a contar de 01/03/1994.

Entretanto, como já referido, o valor dos vencimentos, proventos e pensões **dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público** foi convertido em URV, a contar de 01/03/1994, com base na média dos mesmos meses referidos, mas o valor da URV em cada mês, para o cálculo da média, foi aquele vigente no dia 20 de cada um dos meses referidos, e não o valor da URV do último dia de cada mês, conforme pacificou o STF em sua jurisprudência.

Observa-se ainda que, em razão do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, os vencimentos, proventos e pensões, convertidos pela média, como acima exposto, tanto com referência ao Poder Executivo, como em relação aos demais Poderes e Ministério Público, **não podem ser inferiores àqueles correspondentes e devidos no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.**

Além disso, em razão da interpretação do STF, antes mencionada, a conversão com base na média, tomando por base o valor da URV do dia 20 de cada mês, resultou em uma diferença de 11,98%, em favor dos membros e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário

¹¹ Para efeito de melhor compreensão, o cálculo da média poderia ser elaborado de acordo com o raciocínio exposto na seguinte tabela:

Critério de Conversão pela Média			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido - Dividendo	URV do Último dia do Mês - Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		238,32	
Dezembro		327,90	
Janeiro		458,16	
Fevereiro		637,64	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

e do Ministério Público, se comparado, esse critério, com aquele da conversão pela média do último dia de cada mês, aplicado ao Poder Executivo.

Como, em geral, a conversão para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público foi feita pelo critério aplicável ao Executivo, isto é, pela média tomando o valor da URV do último dia de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994, e não o valor da URV do dia 20 de cada mês, daí resultou a referida diferença de 11,98%.

É relevante acentuar que a aferição dos critérios de conversão, decorrentes das legislações estaduais e municipais, ainda pode revelar outras diferenças, além daquela de 11,98%, inclusive aquela proveniente da inobservância do limite mínimo ou trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.

Importa observar ainda que, em razão do art. 25 da Lei nº 8.880/1994,¹² correspondente ao art. 24 da MP nº 434/1994, os contracheques, demonstrativos de pagamentos e outros documentos semelhantes, tinham que ser **obrigatoriamente** expressos em URV a contar de 01/03/1994 – tanto que o § 2º desse dispositivo determinava que os demonstrativos da competência de fevereiro de 1994 tinham que ser expressos em Cruzeiros Reais – devendo ser efetuada a conversão para Cruzeiros Reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos ao servidor ou pensionista.

¹² O dispositivo mencionado tem a seguinte redação:

“Art. 25 - Serão, obrigatoriamente, expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios previdenciários, efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.

§ 1º - Quando, em razão de dificuldades operacionais, não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:

I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;

II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.

§ 2º - Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo, relativamente ao mês de competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.”

E se, por razões de ordem operacional, não fosse possível realizar o pagamento em Cruzeiros Reais pelo valor da URV da data do crédito, a conversão em URV deveria ser feita na data da emissão da ordem, que não poderia ultrapassar três dias úteis anteriores à data do crédito, sendo que a diferença, entre o valor em Cruzeiros Reais, assim recebido, e o valor a ser pago mediante a conversão das URVs em Cruzeiros Reais, determinada no *caput* do art. 25, seria convertida em URV na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, com satisfação na folha de pagamento seguinte.

Em conclusão, o valor dos vencimentos, salários, soldos, proventos e pensões dos servidores e pensionistas do Poder Executivo, segundo a legislação nacional, tinha que ser convertido, de modo imperativo e compulsório,¹³ a contar de 01/03/1994, pela média obtida com base no valor da URV do último dia cada mês anterior àquela data, e o valor dos vencimentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público tinha que ser convertido pela média obtida com base no valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994, sendo, a data do dia 20 de cada mês, a que foi considerada pelo STF como data do pagamento, em razão do disposto no art. 168 da Constituição Federal.

2.3 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AS REGRAS NACIONAIS DE CONVERSÃO E AS REGRAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - COMPULSORIEDADE DAS REGRAS NACIONAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

Assentado o critério de conversão, como explicitado no item precedente, impõe-se examinar se esse critério está de acordo com a Constituição Federal, e se os critérios adotados pelas legislações estaduais e municipais, além de estarem de acordo com a Constituição Federal, deveriam ou não observar os critérios da legislação nacional.

¹³ A seguir, no subitem 2.3, será demonstrado que a legislação nacional é de aplicação obrigatória para Estados e Municípios.

A Constituição Federal adotou o sistema de competências materiais privativas no art. 21, e o sistema de competências legislativas privativas no art. 22.¹⁴

Assim, a União, exercendo a competência legislativa privativa, prevista no art. 22, inciso VI, da Constituição Federal,¹⁵ legislou sobre o sistema monetário, como indicado na própria ementa da MP nº 434/1994 e da Lei nº 8.880/1994.

E o exercício dessa competência legislativa privativa, traduzido no texto normativo, em particular nos arts. 2º e 3º da MP nº 434/1994, e reproduzido de modo quase idêntico nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.880/1994, ao determinar a emissão da URV e do Real, representou o exercício, também pela União, da competência material privativa prevista no inciso VII do art. 21 da Constituição Federal.¹⁶

Assim, nos arts. 2º e 3º, tanto da MP nº 434/1994, como da Lei nº 8.880/1994,¹⁷ ficou estabelecido que a URV tivesse poder

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art. 21. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 726.

¹⁵ O dispositivo constitucional referido tem o seguinte teor:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; (...).”

¹⁶ O dispositivo constitucional mencionado tem a seguinte redação:

“Art. 21. Compete à União: (...)

VII - emitir moeda; (...).”

¹⁷ Os dispositivos mencionados, da Lei nº 8.880/1994, têm a seguinte redação:

“Art. 2º - A URV será dotada de poder liberatório, a partir de sua emissão pelo Banco Central do Brasil, quando passará a denominar-se Real.

§ 1º - As importâncias em dinheiro, expressas em Real, serão grafadas precedidas do símbolo R\$.

§ 2º - A centésima parte do Real, denominada centavo, será escrita sob a forma decimal, precedida da vírgula que segue a unidade.

Art. 3º - Por ocasião da primeira emissão do Real tratada no caput do art. 2º, o Cruzeiro Real não mais integrará o Sistema Monetário Nacional, deixando de ter curso legal e poder liberatório.

§ 1º - A primeira emissão do Real ocorrerá no dia 1º de julho de 1994.

§ 2º - As regras e condições de emissão do Real serão estabelecidas em lei.

§ 3º - A partir da primeira emissão do Real, as atuais cédulas e moedas representativas do Cruzeiro Real continuarão em circulação como meios de pagamento, até que sejam substituídas pela nova moeda no meio circulante, observada a paridade entre o Cruzeiro Real e o Real fixado pelo Banco Central do Brasil naquela data.

liberatório a partir de sua emissão, quando passaria a denominar-se Real, estipulando-se que a primeira emissão do Real, em substituição ao Cruzeiro Real, seria realizada em 01/07/1994.

Em tais circunstâncias, as normas assim editadas constituem-se em normas de caráter nacional, e não em normas meramente federais, pois são editadas pela União como ordem jurídica total, e não pela União como ordem jurídica parcial componente da Federação, como são, também, ordens jurídicas parciais, os próprios Estados e Municípios.

Assim, tanto a emissão de moeda, como a legislação sobre o sistema monetário, porque se trata de exercício competências privativas da União como ordem jurídica total, são matérias de observância e imposição obrigatórias, não só para a própria União, como ordem jurídica parcial componente da Federação, mas também são de observância compulsória para Estados e Municípios, como ordens jurídicas parciais, igualmente componentes da Federação.¹⁸

Essa linha de pensamento, sobre a Federação brasileira engendrar quatro ordens jurídicas e apropositar a existência de leis nacionais e leis simplesmente federais, encontra amparo na melhor doutrina.

Conforme referem **Gilmar Ferreira MENDES** e **Paulo Gustavo Gonet BRANCO**, o Estado Federal possui mais de uma ordem jurídica, abrangente de um mesmo território e das mesmas pessoas, daí a

§ 4º - O Banco Central do Brasil disciplinará a forma, prazo e condições da substituição prevista no parágrafo anterior.”

¹⁸ A despeito das discussões doutrinárias sobre se o Município compõe ou não a Federação Brasileira, o fato é que o art. 1º da Constituição Federal estabelece, de modo absolutamente claro, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e se constitui em Estado Democrático de Direito. Trata-se de disposição de direito positivo da mais alta hierarquia, da qual, especulativa e opinativamente até se pode discordar, mas em relação à qual não se pode negar a sua autoridade, imperatividade, obrigatoriedade, vinculabilidade e validade jurídica qualificada no mais alto grau. Além disso, o art. 18 da Constituição Federal estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, sendo vedadas quaisquer preferências entre os entes federados (CF, art. 19, III). A autonomia municipal, consagrada na Constituição Federal, especialmente nos arts. 18, 29/30 e 156, e no art. 11, par. único, do ADCT, consiste no poder de o Município criar a sua própria ordem jurídica. O Município é dotado ainda de autarquia, que consiste no poder de autoadministrar-se. O Município apenas não dispõe da autotutela, que é o poder de aplicar seu próprio direito, já que não possui Poder Judiciário próprio.

necessidade de repartição de competências, surgindo então as leis nacionais, que apanham todos os habitantes e todas as pessoas federativas, e as leis simplesmente federais, que alcançam os servidores federais e a administração da União.¹⁹

Em direção semelhante e de forma didática é a lição da Professora Renata BENEDET,²⁰ acentuando que, sob a Constituição Federal, estão as leis nacionais, aplicáveis às ordens jurídicas parciais constituídas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentro dos respectivos campos de competência reservados pela Carta Política, e, assim como a lei nacional deve obediência à Constituição, as leis federais, estaduais, distritais e municipais devem observância à lei nacional.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 857 e 861, assim se manifestam sobre esses temas referidos: “Como **no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica** incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. **A repartição de competências** entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim. (...). A União é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes. É quem age em nome da Federação. No plano legislativo, edita tanto **leis nacionais** – que alcançam todos os habitantes do território nacional e outras esferas da Federação – como **leis federais** – que incidem sobre os jurisdicionados da União, como os servidores federais e o aparelho administrativo da União.” (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

²⁰ BENEDET, Renata. Lei Nacional e Lei Federal: A Repartição de Competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível no site: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/439/381>. Acesso em 09/11/2015, assim leciona sobre a matéria aludida: “Abaixo da Constituição estão **as Leis Nacionais**, porque válidas, também e indistintamente, **para todas as ordens jurídicas (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios)**, e no mesmo nível, abaixo (não no sentido hierárquico, mas de divisão espacial) das Leis Nacionais, (sic) estão as leis próprias de cada pessoa jurídica, válidas apenas para cada uma delas, com exceção das leis Estaduais, com validade territorial de abrangência Estadual e Municipal, no que não interessar apenas à pessoa jurídica de direito público interno que a instituiu. **Seja a Lei Nacional, Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, cada qual possui seu campo de competências reservadas pela Constituição Nacional** e, por conseguinte, não podem com ela conflitar, sob pena de perderem seu fundamento de validade, de serem (in)constitucionais, contrárias formal ou materialmente ao estabelecido pelo Constituinte. **No mesmo raciocínio, a Lei Nacional, que deve observância à Constituição, deve ser observada pelo legislador na produção de Leis Federais, Estaduais, Distritais ou Municipais**. Por este sistema de organização pode-se estruturá-las, conforme a fundamentação, em níveis de validade: no primeiro nível a Constituição Nacional, como fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico; no segundo a Lei Nacional, que deve observância apenas à Constituição; no terceiro a Lei Federal, Estadual, Distrital, que não podem conflitar com a Lei Nacional, sob pena de serem ilegais, e sobremaneira conflitar com a Constituição, sob pena de serem inconstitucionais; e, num quarto nível tem-se a Lei Municipal, cuja produção encontra limites na Constituição Nacional, na Lei Nacional e na Lei Estadual, neste último caso, conforme contornos já delimitados para a Lei Nacional e Lei Federal.” (Os destaques em negrito e sublinhado não são do original).

Em razão disso, os arts. 19, 21, 23 e 25, da Lei nº 8.880/1994 – e antes os dispositivos correspondentes da MP nº 434/1994 e suas reedições – que tratam da conversão em URV de vencimentos, salários, soldos, proventos e pensões, **são de observância obrigatória para Estados e Municípios**, por se tratar de disposições de **lei nacional**, editada segundo a competência constitucional privativa da União, como ordem jurídica total.

E essa observância e aplicação obrigatória, tanto da MP nº 434/1994, como da Lei nº 8.880/1994, por Estados e Municípios, é matéria pacífica na jurisprudência do STF, traduzida em inúmeros precedentes de ambas as Turmas daquela Corte,²¹ que, recentemente, decidiu, por sua E. 1ª Turma, no **AI-AgR 701853**, interposto pelo **Município de São Paulo**, “... *que a Lei nº 8.880/1994 trata de matéria de competência legislativa privativa da União, qual seja, direito monetário (art. 22, VI, da CF), disciplinando a maneira pela qual os vencimentos e proventos dos servidores pertencentes a todos os entes federados deveria ser convertida em a Unidade Real de Valor – URV.*”²² (O destaque sublinhado foi acrescentado).

Além disso, essa também é a orientação pacífica do STJ, **firmada no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos**, quando, no precedente tomado no REsp 1101726, assentou que é obrigatória a

²¹ Demonstrando a pacificação da jurisprudência, podem-se citar, no mesmo sentido, os seguintes precedentes da 2ª Turma: RE-AgR 271622, Rel. Min. GILMAR MENDES, RE-AgR 302068, Rel. Min. NELSON JOBIM, RE-AgR 305.996, Rel. Min. CARLOS VELLOSO. E da 1ª Turma ainda se podem citar, exemplificativamente, os precedentes tomados no RE 291188, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, e no RE-AgR 633531, Rel. Min. DIAS TOFFOLI.

²² O precedente referido tem a seguinte ementa:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. CONVERSÃO DE VENCIMENTOS EM URV. APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.880/1994. DIREITO MONETÁRIO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. 1. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a Lei nº 8.880/1994 trata de matéria de competência legislativa privativa da União, qual seja, direito monetário (art. 22, VI, da CF), disciplinando a maneira pela qual os vencimentos e proventos dos servidores pertencentes a todos os entes federados deveria ser convertida em a Unidade Real de Valor – URV. 2. Desnecessária a previsão orçamentária de tais valores, uma vez que se trata de recomposição e não de aumento de vencimentos (RE 291.188). 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AI-AgR 701853, STF, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 22/09/2015, unânime, DJe-201, divulgado em 06/10/2015, publicado em 07/10/2015).

observância dos critérios previstos na Lei nº 8.880/1994 pelos Estados e Municípios, para a conversão dos vencimentos em URV.²³

Portanto, as normas nacionais sobre conversão de vencimentos, salários, soldos, proventos e pensões, não só estão de pleno acordo com a Constituição Federal, como também são de aplicação e observância obrigatórias para Estados e Municípios, os quais não podem legislar diferentemente, pois, como referido, trata-se de competência legislativa privativa da União, como ordem jurídica total.

2.3.1 - LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL - VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI NACIONAL

Examinada a questão da conformidade das normas nacionais com a Constituição Federal, impõe-se agora a análise de disposições legais estaduais e municipais sobre a matéria, tomadas por amostragem e de modo exemplificativo, editadas pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelos Municípios de Porto Alegre e de Curitiba, visando saber se referidas normas estaduais e municipais violaram ou não a Constituição Federal e a legislação nacional, e quais as consequências de eventual violação.

²³ O precedente referido tem a seguinte ementa, na parte que importa ao tema em discussão neste estudo:

“RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL TIDO COMO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOTÓRIA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CONVERSÃO DE VENCIMENTOS EM URV. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 8.880/94. DATA DO EFETIVO PAGAMENTO. COMPENSAÇÃO COM OUTROS REAJUSTES. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DISTINTA. 1. (...). 2. **De acordo com entendimento firmado por este Superior Tribunal de Justiça é obrigatória a observância, pelos Estados e Municípios, dos critérios previstos na Lei Federal nº 8.880/94 para a conversão em URV dos vencimentos e dos proventos de seus servidores, considerando que, nos termos do artigo 22, VI, da Constituição Federal, é da competência privativa da União legislar sobre o sistema monetário. Divergência jurisprudencial notória.** 3. (...). 4. Reajustes determinados por lei superveniente à Lei nº 8.880/94 não têm o condão de corrigir equívocos procedidos na conversão dos vencimentos dos servidores em URV, por se tratarem de parcelas de natureza jurídica diversa e que, por isso, não podem ser compensadas. 5. Recurso especial conhecido em parte e provido.”

(REsp 1101726/SP, STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, j. em 13/05/2009, unânime, DJe DE 14/08/2009). (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

O exame limita-se à legislação mencionada tendo em vista a impossibilidade de análise, dentro do espectro deste estudo, da legislação de todos os Estados e de todos os Municípios.

Entretanto, a experiência jurisprudencial tem demonstrado que os Estados e os Municípios, de um modo geral, não observaram, na época, a Constituição Federal e a legislação nacional, fazendo a conversão por critérios outros e segundo outras bases não autorizadas constitucionalmente.

No Estado do Rio Grande do Sul, a conversão dos vencimentos em URV, dos servidores do Poder Executivo e das Autarquias respectivas deu-se somente a contar de 01/06/1994, pela Lei nº 10.225, de 30/06/1994,²⁴ mediante a multiplicação dos valores dos meses de março, abril e maio de 1994, por um coeficiente estabelecido para cada mês, dividindo-se o somatório desses resultados por quatro, contrariando, assim, as disposições imperativas da

²⁴ A Lei estadual referida assim dispôs sobre o tema:

“Art. 1º - Os vencimentos básicos e os soldos básicos dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Poder Executivo e de suas Autarquias são fixados, em 1º de junho de 1994, pela média aritmética dos valores apurados conforme segue:

I - multiplicando-se o valor nominal dos padrões remuneratórios, vigentes nos meses de março, abril e maio de 1994, pelos seguintes coeficientes, respectivamente: 3,0076; 2,1053; e 1,4750;

II - dividindo-se o somatório dos valores resultantes das multiplicações do inciso anterior por 4 (quatro);

III - para os efeitos do inciso II o somatório será obtido computando-se o mês de maio de 1994 duas vezes;

IV - fica garantido o reajuste de 30% (trinta por cento), a partir de 1º de junho de 1994, aos padrões remuneratórios, cujos valores decorrentes da aplicação dos incisos anteriores, resultarem reajustamento inferior em relação aos valores praticados no mês de maio de 1994.

Parágrafo 1º - A metodologia prevista no "caput" deste artigo aplica-se, igualmente, à remuneração dos membros dos órgãos de Deliberação Coletiva, de que trata o artigo 1º da Lei nº 7.369, de 18 de abril de 1980, alterada pela Lei nº 7.723, de 09 de dezembro de 1982, à remuneração por aula dada, fixada no artigo 2º da Lei nº 9.962, de 30 de setembro de 1993, ao valor básico da gratificação de que trata o artigo 9º da Lei nº 7.597, de 28 de dezembro de 1981, e ao valor básico das diárias.

Parágrafo 2º - A metodologia prevista no "caput" deste artigo não se aplica aos Procuradores do Estado, aos Procuradores de que trata a Lei nº 9.768, de 16 de dezembro de 1992, aos Delegados de Polícia, aos postos de Oficiais Superiores da Brigada Militar de que trata o artigo 2º da Lei nº 10.130, de 28 de março de 1994, aos servidores do Quadro de Pessoal de que tratam as Leis nºs 9.656 e 9.657, de 27 de abril de 1992, e aos servidores autárquicos enquanto contemplados pela política nacional de salários.”

“Art. 2º - As parcelas autônomas de que tratam o artigo 3º da Lei nº 9.932, de 30 de julho de 1993, e o artigo 3º da Lei nº 9.934, de 30 de julho de 1993, e alterações, ficam igualmente fixadas, em 1º de junho de 1994, pela média aritmética dos valores apurados na forma dos incisos do artigo 1º desta Lei.”

legislação nacional, que determinavam a conversão a contar de 01/03/1994, e pela média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994.

Relativamente ao Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul, houve reconhecimento administrativo do direito à diferença de URV de 11,03%, como demonstra a jurisprudência.²⁵

Com referência ao Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, observa-se que tem sido reconhecida uma diferença de 11,98%,²⁶ em razão da peculiaridade referida no subitem 2.2, *retro*, em decorrência da conversão com base no valor da URV do dia 20 de cada

²⁵ Nesse sentido, entre tantos precedentes, pode-se citar, exemplificativamente, o seguinte:

“APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. DIFERENÇAS DE URV. SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO CEDIDOS AO PODER LEGISLATIVO. FUNÇÃO GRATIFICADA INCORPORADA AOS VENCIMENTOS. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS VINCULADAS À REMUNERAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. PERCENTUAL DE 11,03% CONCEDIDO ADMINISTRATIVAMENTE PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CABIMENTO. 1. Servidores do Poder Executivo que incorporaram aos vencimentos do seu cargo a função gratificada exercida, como adido, junto ao Poder Legislativo do Estado. 2. Reconhecimento administrativo pelo Poder Legislativo de diferenças remuneratórias de 11,03%, devidas a seus servidores e aposentados, desde fevereiro de 2006 e que repercutem na vantagem pessoal incorporada pelos servidores apelados. 3. Diferenças decorrentes da conversão dos vencimentos para URVs que são devidas para servidores e membros dos Poderes e Instituições vinculados à regra constitucional do art. 168 da CF/88, segundo entendimento pacificado junto aos Tribunais Superiores. 4. Sentença de procedência mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA.”

(Apelação Cível nº 70045805868, 25ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Desa. Laís Ethel Corrêa Pias, j. em 12/06/2012).

²⁶ Nesse sentido pode-se citar, exemplificativamente, entre tantas, a seguinte decisão:

“APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE URV. SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. DATA DA CONVERSÃO EM URV NO MÊS DE ABRIL/1994. PERCENTUAL. A discussão sobre o percentual da URV recebida pela parte exequente, ora apelada, encontra óbice na coisa julgada material, pois o direito já foi definido em sentença prolatada no processo de conhecimento transitado em julgado, sendo descabido no processo de execução rediscutir os termos da condenação e, do título judicial transitado em julgado conforme disposição contida nos artigos 467, 468, 473 e 474, todos do CPC. Assim, conquanto a sentença exequenda não tenha especificado o percentual a ser adotado para conversão dos vencimentos da parte agravada para URV, porquanto fixados, na época, em Cruzeiros Reais, ostentando essa a condição de servidor do Poder Judiciário Estadual, deve ser observado o índice de 11,98%, seja por conta do reconhecimento administrativo, seja pelo que resta assentado pelas demais decisões e precedentes jurisprudenciais. ISENÇÃO DE CUSTAS. DESPESAS COM OFICIAL DE JUSTIÇA. As pessoas jurídicas de direito público estão isentas das custas processuais e emolumentos, consoante o art. 11 da Lei Estadual n. 8.121/1985, com a redação dada pela Lei Estadual n. 13.471/2010, ficando responsáveis pelas despesas processuais previstas no artigo 6º, "c", da Lei 8.121/85, excluídas as despesas relativas a condução de Oficiais de Justiça. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE.”

(Apelação Cível Nº 70061297446, 25ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relatora: Desa. Angela Maria Silveira, j. em 18/11/2014).

mês, com esteio no entendimento do STF e com fundamento no art. 168 da Constituição Federal.

No Município de Porto Alegre, a Lei nº 7.428, de 12/05/1994,²⁷ estabeleceu a conversão em URV dos vencimentos dos servidores do Poder Executivo somente a contar de 01/04/1994, estabelecendo o valor do Padrão 2 em 78 URVs e instituindo um Padrão Referencial mediante a divisão do Padrão 2 pelo coeficiente de 1,735, apurando os demais vencimentos pela multiplicação do Padrão Referencial pelos coeficientes dos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6.309/1988, contrariando assim a legislação nacional.

O Poder Legislativo do Município de Porto Alegre adotou critério semelhante, fazendo a conversão na mesma data estabelecida pela Lei nº 7.428/1994 para o Poder Executivo, sendo que,

²⁷ A Lei municipal aludida assim dispôs:

“Art. 1º - Os valores básicos dos vencimentos, funções gratificadas e cargos em comissão constantes nos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988, são convertidos em Unidade Real de Valor (URV) a contar de 1º de abril de 1994, observadas as seguintes regras:

I - o valor básico do Padrão 2 é fixado em 78,00 (setenta e oito) URVs;

II - com base no valor do Padrão 2 calcular-se-á um Padrão Referencial, dividindo-se este valor pelo coeficiente 1,735;

III - calcular-se-ão os demais valores, das Tabelas de Vencimentos através da multiplicação do valor referencial obtido, pelos coeficientes constantes dos Anexos mencionados no "caput" deste artigo.

§ 1º - As vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores, e que não são calculadas com base no vencimento ou salário, são reajustadas em 25,74% (vinte e cinco vírgula setenta e quatro por cento) e posteriormente convertidas em URV pelo seu valor em cruzeiros reais (CR\$), em 29 de abril de 1994.

§ 2º - O método de conversão mencionado no parágrafo anterior aplica-se também:

I - à parcela autônoma dos Procuradores de que tratam as Leis nº s 3355, de 19 de dezembro de 1969; 3563, de 19 de novembro de 1971 e 3928, de 04 de novembro de 1974;

II - à retribuição pecuniária máxima das Assessorias Municipais;

III aos subsídios e verbas de representação dos Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município e Diretores-Gerais de Autarquias;

IV - aos vencimentos dos Diretores-Gerais de que trata o artigo 90 da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988;

V - às demais retribuições pecuniárias definidas em Lei.

§ 3º - As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculos estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês, com base no valor em URV do dia do pagamento.”

posteriormente, o Legislativo Municipal reconheceu erro na conversão e editou norma objetivando corrigir o equívoco, como adiante ainda será explicitado.

O Município de Curitiba, por meio do Decreto nº 141, de 14/03/1994,²⁸ determinou a conversão em URV dos vencimentos dos servidores municipais a contar de 01/03/1994, mas com base no valor nominal vigente em 28/02/1994, não observando assim a média dos quatro meses anteriores à data da conversão, o que também contrariou a legislação nacional.

Como se observa, exemplificativamente pela amostragem dos três entes públicos mencionados,²⁹ o poder público regional e local, de modo geral, não tratou de observar os critérios da lei nacional, preferindo fazer a conversão por critérios próprios, ao arrepio da Constituição Federal e da legislação nacional de aplicação compulsória, como antes demonstrado.

Assim, a legislação estadual e as legislações municipais, ao adotarem parâmetros e critérios diversos da legislação nacional, incorreram em inconstitucionalidade, no mínimo por duas razões fundamentais.

A primeira razão é a de que a legislação infranacional invadiu a competência privativa da União, como ordem jurídica total, competente para legislar sobre o sistema monetário (CF, art. 22, inciso VI).

²⁸ O referido Decreto assim estabeleceu:

“Art. 1º Fica adotada na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba, a Unidade Real de Valor - URV, instituída pela Medida provisória nº 434 de 27 de fevereiro de 1994, como padrão de valor monetário, para os fins especificados neste decreto.

Art. 2º Os valores das tabelas de vencimentos, salários, funções gratificadas, cargos em comissão e demais gratificações do funcionalismo municipal serão convertidas em URV em 1º de março de 1994, dividindo-se o valor nominal vigente em 28 de fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente de URV, conforme anexo que faz parte integrante deste decreto.”

²⁹ Nos subitens 2.3.1.4, 2.3.1.4.1, 2.3.1.4.2 e 2.3.1.4.3, adiante, serão analisadas, em maiores detalhes, tanto a legislação estadual, como as legislações municipais, referidas no texto.

É que, tratando-se de competência privativa,³⁰ como antes acentuado, não só a legislação estadual não pode dispor de modo diferente da legislação nacional sobre a matéria, como também, a referida legislação nacional, é de observância obrigatória por Estados e Municípios, orientação que foi pacificada na jurisprudência tanto do STF,³¹ como também do STJ.³²

A segunda razão é a de que há inconstitucionalidade, e não simples ilegalidade, quando a legislação infranacional viola a legislação nacional.

Com efeito, a jurisprudência, também pacífica do STF, tem entendido que a transgressão, por Estados e Municípios, de normas gerais editadas pela União, como ordem jurídica total, no exercício da competência concorrente, caracteriza inconstitucionalidade.

Nesse sentido foi o voto do **Min. Eros GRAU** no julgamento da **ADI 3106**,³³ que tratava da inconstitucionalidade de lei complementar previdenciária do Estado de Minas Gerais em confronto com a Lei Federal nº 9.717/1998, caracterizada, esta última, como norma geral previdenciária nacional, ocasião em que o eminente Ministro consignou em seu voto que a Corte Suprema já havia firmado entendimento de que se qualifica como transgressão constitucional a violação de norma geral.³⁴

³⁰ Observe-se que nem mesmo houve sequer delegação expressa para os Estados, mediante lei complementar federal sobre o assunto, como permite o art. 22, par. único, da Constituição Federal.

³¹ Nesse sentido podem ser lembrados, por exemplo, os seguintes precedentes da 2ª Turma: RE-AgR 271622, Rel. Min. GILMAR MENDES, RE-AgR 302068, Rel. Min. NELSON JOBIM e RE-AgR 305.996, Rel. Min. CARLOS VELLOSO. E da 1ª Turma podem-se citar, exemplificativamente, os seguintes precedentes: RE 291188, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, RE-AgR 633531, Rel. Min. DIAS TOFFOLI e AI-AgR 701853, Rel. Min. ROBERTO BARROSO.

³² Por todos, dentre muitos precedentes, cita-se aquele tomado no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos: REsp 1101726/SP, STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, j. em 13/05/2009, unânime, DJe DE 14/08/2009.

³³ ADI 3106, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 14/04/2010, unânime, DJe-179, divulgado em 23/09/2010, publicado em 24/09/2010.

³⁴ Conforme p. 170 do acórdão e p. 10 do voto, que assim expressa: “Registre-se, ainda, que esta Corte firmou entendimento no sentido de que qualifica ato de transgressão constitucional a violação de normas gerais editadas em matéria de competência concorrente: (...)”.

Em idêntica direção foi o voto do **Min. Cezar PELUSO** na mesma **ADI 3106**, quando acentuou que a Lei Federal nº 9.717/1998 revestia-se de caráter de norma geral em matéria previdenciária e por isso era de observância obrigatória pelos Estados.³⁵

Essa orientação da Corte Suprema já fora exposta de modo claro pelo **Min. Celso de MELLO**, na **ADI-MC 2667**,³⁶ que assim registrou na ementa do referido julgado, no ponto que interessa ao tema aqui tratado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - (...).

A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

- A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, ‘Estudos de Direito Constitucional’, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). (...).

- Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo ‘ultra vires’, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). (...).”

(Os destaques sublinhados foram acrescentados. O destaque entre aspas simples é do original).

³⁵ Conforme pp. 185/186 do acórdão, pp. 4/5 do voto, assim restou consignado: “A extensão insulta, ainda, o art. 1º, V, da lei federal nº 9.717, de 17 de novembro de 1998, a qual, dispondo ‘sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências’, reveste o dispositivo do caráter de norma geral na matéria previdenciária, de observância obrigatória pelos Estados *ex vi* do art. 24, XII, da Constituição Federal, conforme observado pelo Min. EROS GRAU.” (Os destaques em itálico e em maiúsculas são do original).

³⁶ ADI-MC 2667, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 19/06/2002, unânime, publicada no DJ 12/03/2004, p. 36).

Ora, se assim é para a questão da competência concorrente constitucionalmente estabelecida, em que os Estados têm a competência suplementar, e ainda assim não podem violar a legislação nacional de normas gerais, resta evidente que, pela mesma ordem de fundamentos, e com muito mais razão, identicamente há de ser quando a competência da União, como ordem jurídica total, é privativa e não simplesmente concorrente, e isto até mesmo pela aplicação do princípio hermenêutico de que *ubi eadem ratio ibi eadem jus*.³⁷

Em outros termos, se os Estados, mesmo nos casos em que têm a competência concorrente suplementar, não podem violar a lei nacional de normas gerais, com muito mais razão há de se entender que não podem os Estados – e também os Municípios – violar as normas nacionais nos casos em que sequer têm a competência suplementar, por ser privativa a competência da União, competência essa que, por isso mesmo, não se trata de competência concorrente.

Como já acentuado precedentemente (subitem 2.3, *retro*), na matéria específica objeto deste estudo, tanto a jurisprudência do STF,³⁸ como a jurisprudência do STJ,³⁹ pacificou-se no sentido da aplicabilidade e do respeito obrigatório, por todos os entes federados, da Lei nº 8.880/1994.

Logo, a contrariedade, por lei estadual ou municipal, das disposições da legislação nacional, constituídas pela MP nº 434/1994 e pela Lei nº 8.880/1994, caracteriza transgressão constitucional, e não simples caso de ilegalidade.

E essa inconstitucionalidade, assim caracterizada, é passível de reconhecimento tanto no âmbito do controle difuso e concreto, de modo *incidenter tantum*, como no âmbito do controle abstrato e

³⁷ Em tradução livre: “onde há a mesma razão deve ser aplicado o mesmo direito”.

³⁸ Nesse sentido, entre tantos, são os seguintes precedentes da 2ª Turma: RE-AgR 271622, Rel. Min. GILMAR MENDES, RE-AgR 302068, Rel. Min. NELSON JOBIM e RE-AgR 305.996, Rel. Min. CARLOS VELLOSO. E da 1ª Turma podem-se citar, entre outros, os seguintes precedentes: RE 291188, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, RE-AgR 633531, Rel. Min. DIAS TOFFOLI e AI-AgR 701853, Rel. Min. ROBERTO BARROSO.

³⁹ Nesse sentido, dentre tantos precedentes, cita-se exemplificativamente o REsp 1101726/SP, STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, j. em 13/05/2009, unânime, DJe DE 14/08/2009

concentrado, sendo que, no sistema brasileiro, cabe a todos os juízes e tribunais o controle de constitucionalidade,⁴⁰ apenas se exigindo dos tribunais a observância da chamada reserva de plenário (CF, art. 97; CPC, arts. 480/481; STF, Súmula Vinculante nº 10).

Em conclusão, as disposições de legislação estadual e de legislação municipal, contrárias à Lei nº 8.880/1994, **padecem do vício de inconstitucionalidade**, antes que do vício de ilegalidade.

Em razão disso, são devidas aos servidores as diferenças decorrentes de erro de conversão e da aplicação de critérios inconstitucionais da legislação estadual e municipal, sendo que essas diferenças, como se verá a seguir, não podem ser compensadas com reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994.

Releva registrar que as aludidas diferenças devem ser aferidas e apuradas mediante cálculo pericial, consideradas as situações individuais, para se verificar o prejuízo dos servidores e pensionistas, o que acarreta especialmente violação do princípio da irredutibilidade (CF, art. 37, XV).

Adiante, far-se-á a análise, de modo exemplificativo e por amostragem, das legislações do Estado do Rio Grande do Sul, do Município de Porto Alegre e do Município de Curitiba, tendo em vista que Estados e Municípios, em geral, trataram de adotar critérios próprios e diversos daqueles estabelecidos na legislação nacional de observância obrigatória.

2.3.1.1 - DIFERENÇAS DE CONVERSÃO EM URV E A INDEVIDA COMPENSAÇÃO COM REAJUSTES E AUMENTOS POSTERIORES

⁴⁰ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1171, assim afirmam sobre o tema: "... o sistema de declaração de inconstitucionalidade **por todos os juízes e tribunais**, exigida, no caso destes, a observância do quórum especial, e a suspensão pelo Senado Federal do ato declarado inconstitucional, pelo Supremo Tribunal, foram incorporados pela Constituição de 1946 (arts. 101, III, *b e c*, 200 e 64), pela Constituição de 1967/1969 (arts. 119, III, *a, b, c*, 116, e 42, VII) e pela Constituição de 1988 (arts. 97 e 52, X)." (O destaque em negrito e sublinhado foi acrescentado).

Os entes públicos normalmente aduzem a alegação de que as diferenças, decorrentes da errônea conversão em URV, não podem ser pagas de modo *ad aeternum* e por isso devem ser compensadas com reajustes ou aumentos, concedidos posteriormente à data da conversão, em 01/03/1994.

Essa alegação do poder público vem sendo acolhida na jurisprudência de alguns Tribunais locais.

Todavia, esse entendimento não pode sobreviver pelo menos por duas razões principais.

A primeira é o fato de que, em se tratando de simples reajuste, como tal entendida a mera reposição de perdas inflacionárias, sem qualquer acréscimo de poder aquisitivo de servidores e pensionistas, não pode haver a compensação alguma, pena de violação aberta ao princípio da irredutibilidade, constitucionalmente estabelecido (CF, art. 37, inciso XV).

A segunda razão é a de que esse entendimento de alguns Tribunais locais não está de acordo com a jurisprudência já consolidada no STF, em precedente tomado no âmbito da sistemática de repercussão geral.

Além disso, esse equivocado entendimento, de permitir a compensação, também não está em consonância com a orientação firmada no STJ, em precedente julgado pela sistemática dos recursos repetitivos, adiante se verá.

No STF, na decisão tomada em repercussão geral, por unanimidade, no RE 561836,⁴¹ ficou assentado que a diferença devida

⁴¹ O acórdão referido está assim ementado:

“EMENTA: 1) Direito monetário. Conversão do padrão monetário: Cruzeiro Real em URV. Direito aos 11,98%, ou do índice decorrente do processo de liquidação, e a sua incorporação. Competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Art. 22, inciso VI, da Constituição da República. Inconstitucionalidade formal da lei estadual nº 6.612/94 que regula o tema da conversão do Cruzeiro Real em URV. 2) **O direito ao percentual de 11,98%, ou do índice decorrente do processo de liquidação, na remuneração do servidor, resultante da equivocada conversão do Cruzeiro Real em URV, não representa um aumento na remuneração do servidor público, mas um reconhecimento da ocorrência de indevido decréscimo no momento da conversão da moeda** em relação àqueles que recebem seus vencimentos em momento anterior ao do término do mês trabalhado, tal como ocorre, verbi gratia, no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário por força do art. 168 da Constituição da República. 3) **Consectariamente, o referido percentual deve ser incorporado à remuneração dos**

aos servidores, decorrente da errônea conversão da URV, não se caracteriza como aumento, mas reconhecimento da ocorrência de indevida redução da remuneração, no momento da conversão da moeda, de modo que, o aludido percentual de diferença, deve ser incorporado à remuneração, não havendo falar em compensação ou abatimento por ocasião da concessão posterior de aumentos remuneratórios.

Assentou, ainda, a Corte Suprema, no mesmo julgado, que, embora não haja direito à percepção *ad aeternum* da referida diferença, o término da incorporação do percentual de diferença somente pode ocorrer no momento em que a carreira do servidor passe por reestruturação remuneratória.

E, mesmo no caso de reestruturação remuneratória, em que haja supressão do percentual da mencionada diferença de URV, a Corte Suprema, no mesmo precedente aludido, firmou entendimento no sentido de que, se disso resultar redução remuneratória, o servidor terá direito a uma parcela em valor suficiente para que não haja ofensa ao princípio da irredutibilidade, sendo que tal parcela será absorvida por aumentos subseqüentes.

aludidos servidores, sem qualquer compensação ou abatimento em razão de aumentos remuneratórios supervenientes. 4) A limitação temporal do direito à incorporação dos 11,98% ou do índice decorrente do processo de liquidação deve adstringir-se ao decisum na ADI nº 2.323-MC/DF e na ADI nº 2.321/DF. 5) O término da incorporação dos 11,98%, ou do índice obtido em cada caso, na remuneração deve ocorrer no momento em que a carreira do servidor passa por uma reestruturação remuneratória, porquanto não há direito à percepção *ad aeternum* de parcela de remuneração por servidor público. 6) A irredutibilidade estipendial recomenda que se, em decorrência da reestruturação da carreira do servidor, a supressão da parcela dos 11,98%, ou em outro percentual obtido na liquidação, verificar-se com a redução da remuneração, o servidor fará jus a uma parcela remuneratória (VPNI) em montante necessário para que não haja uma ofensa ao princípio, cujo valor será absorvido pelos aumentos subseqüentes. 7) A reestruturação dos cargos no âmbito do Poder Judiciário Federal decorreu do advento da Lei nº 10.475/2002, diploma legal cuja vigência deve servir de termo ad quem para o pagamento e incorporação dos 11,98% no âmbito do referido Poder. 8) Inconstitucionalidade. 9) Recurso extraordinário interposto pelo estado do Rio Grande do Norte conhecido e parcialmente provido, porquanto descabida a pretensa compensação do percentual devido ao servidor em razão da ilegalidade na conversão de Cruzeiros Reais em URV com aumentos supervenientes a título de reajuste e revisão de remuneração, restando, por outro lado, fixado que o referido percentual será absorvido no caso de reestruturação financeira da carreira, e declarada *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da Lei nº 6.612, de 16 de maio de 1994, do estado do Rio Grande do Norte.”

(RE 561836/RN, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. LUIZ FUX, j. em 26/09/2013, unânime, DJe 027, divulgado em 07/02/2014, publicado em 10/02/2014). (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados. Os destaques em itálico são do original).

Ademais, e como não poderia ser diferente, em julgamentos posteriores, o STF vem aplicando o entendimento firmado na repercussão geral, conforme se pode observar, entre outros, pelos precedentes referidos a seguir, de modo exemplificativo.

Assim ocorreu no **ARE-AgR 706080**,⁴² julgado em 23/06/2015, de que foi relatora a eminente **Min. Rosa Weber**, o qual tratava de caso oriundo do Estado de Minas Gerais, em que professores postulavam a diferença de URV e o Estado pretendia que houvesse compensação com aumentos posteriores, alegando inclusive que houvera reestruturação da carreira.⁴³

A eminente Relatora assim registrou em seu voto:

“Da detida análise dos fundamentos da decisão denegatória de seguimento do recurso extraordinário, bem como à luz das razões de decidir adotadas pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do

⁴² A ementa desse julgado tem a seguinte redação:

“EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. VENCIMENTOS. CONVERSÃO EM URV. AUMENTOS REMUNERATÓRIOS SUPERVENIENTES. COMPENSAÇÃO OU ABATIMENTO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 18.11.2011. 1. **O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Entender de modo diverso demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.”**

(ARE-AgR 706080, STF, 1ª Turma, Rel. Min. ROSA WEBER, j. em 23/06/2015, unânime, DJe-155, divulgado em 06/08/2015, publicado em 07/08/2015). (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

⁴³ Na origem, nos Embargos Infringentes Cível nº 1.0024.05.699698-6/006, do TJMG, o Desembargador Relator assim resumiu a discussão, travada nos autos, em seu relatório:

“O eminente revisor, Des. ARMANDO FREIRE, acompanhado do eminente vogal, Des. ALBERTO VILAS BOAS, **entendeu que a impugnação do Estado não deve ser acolhida, ao argumento de que não procede a tese de compensação das perdas remuneratórias decorrentes da conversão da moeda em sede de implementação de plano econômico (URV) em decorrência das Leis estaduais invocadas pelo Estado.**

A eminente relatora, Des.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE, posicionou-se de forma contrária, (...).”

(Os destaques em maiúsculas são do original. Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

recurso veiculado na instância ordinária, concluo que nada colhe o agravo.

O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. (...).”

Segue-se então, no voto da **Min. Rosa Weber**, a transcrição da ementa do já mencionado **RE 561836**, julgado em repercussão geral, adotado, no caso, pela Relatora como fundamento para a decisão do **ARE-AgR 706080**.

Idêntica postura foi adotada pelo STF no **RE-AgR 829200**,⁴⁴ julgado em 23/09/2014, em que a eminente Relatora, **Min. Cármen Lúcia**, a certa altura de seu voto assim se pronunciou:

“Não procede a pretensão do Agravante de a decisão ser reconsiderada para determinar-se *“à liquidação, a incumbência de verificar o limite temporal dos reajustes, dada a existência de legislação de reestruturação da respectiva carreira”* (fl. 224).

O acórdão recorrido, como já afirmado, está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal quanto à limitação temporal para o pagamento das diferenças decorrentes da inadequação a tais critérios: (...).”

(Os destaques em itálico são do original).

E a seguir, em seu voto, a ínclita Ministra transcreve a ementa do **RE 561836**, antes referido, adotando a orientação firmada naquele julgado como fundamento para a decisão do caso em discussão no **RE-AgR 829200**.

A fim de que não se torne ainda mais fastidioso este estudo, um último exemplo pode ser citado, da adoção pelo STF do

⁴⁴ Nesse sentido podem ser citados, entre outros, os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. REMUNERAÇÃO: CONVERSÃO EM UNIDADE REAL DE VALOR – URV. DIFERENÇAS. LIMITAÇÃO TEMPORAL. ACÓRDÃO RECORRIDO CONSOANTE À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(RE-AgR 829200, STF, 2ª Turma, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, j. em 23/09/2014, unânime, DJe-192, divulgado em 01/10/2014, publicado em 02/10/2014).

entendimento firmado na repercussão geral tomada no RE 561836. Trata-se da decisão proferida no AI-AgR 663602, cuja ementa está assim redigida:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO DO PADRÃO MONETÁRIO. URV. 11,98%. LIMITAÇÃO TEMPORAL. PRECEDENTES. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 561.836, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu que é direito dos servidores a incorporação dos 11,98%, ou do índice calculado em um processo de liquidação, decorrentes da conversão do Cruzeiro Real em URV, quando o cálculo considera valor discrepante do correspondente à data do efetivo pagamento. A Lei nº 9.421/1996 não pode ser invocada como limitação temporal para efeitos da condenação, uma vez que não fixou novos padrões de vencimentos para os servidores do Poder Judiciário, tendo-se limitado a manter os valores vigentes em abril de 1994. Vale dizer, os resultantes do erro verificado em sua conversão de cruzeiros reais em URV. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AI-AgR 663602, STF, 1ª Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. em 05/08/2014, unânime, DJe-163, divulgado em 22/08/2014, publicado em 25/08/2014).

(Os destaques sublinhados foram acrescentados).

Assim, conforme se pode observar pela jurisprudência pacificada do STF, o percentual devido, relativo à diferença na conversão de URV, **somente pode ser compensado quando houver reestruturação remuneratória da carreira, descabendo tal desconto quando se tratar de reajuste ou aumento de vencimentos.**

E, mesmo havendo reestruturação remuneratória, a compensação somente é admitida se não houver violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Relava acentuar que, mesmo antes do julgamento da repercussão geral mencionada, o STF já vinha decidindo ser descabida a compensação das diferenças de URV com reajustes posteriores, de que é exemplo o julgado proferido no AI-AgR 648300.⁴⁵

⁴⁵ A ementa desse precedente está assim redigida:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. **SERVIDOR PÚBLICO. CONVERSÃO EM**

Não bastasse o exposto, a jurisprudência do STJ, como antes mencionado, também se orienta na mesma direção da posição adotada pelo STF.

Assim é que, o STJ, por sua 3ª Seção, no REsp 1101726, julgado no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos, **decidiu ser vedada compensação das diferenças de conversão de URV com reajustes posteriormente concedidos, os quais não têm o poder de corrigir erros na conversão dos vencimentos dos servidores, sendo também indevida a compensação porque as diferenças de URV têm natureza jurídica diversa daquela dos reajustes posteriores.**⁴⁶

O TJRS, por suas 3ª e 4ª Câmaras Cíveis, componentes do 2º Grupo Cível, firmou jurisprudência no sentido de que descabe a compensação das perdas decorrentes da conversão em URV com reajustes posteriormente concedidos, adotando assim a linha

URV. IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO POSTERIOR. I - Ausência de prequestionamento da questão constitucional suscitada. Incidência da Súmula 282 do STF. II - A extensão, a servidores estaduais, de norma editada pela União Federal a respeito da conversão de vencimentos em unidades reais de valor (URV's) independe de lei local, por se inserir em competência privativa da União para legislar sobre o sistema monetário. Precedentes. III - **A existência de reajuste salarial posterior à conversão da moeda não corrige o erro ocorrido na aplicação dos critérios de conversão.** IV - **Agravo regimental improvido.**”

(AI-AgR 648300, STF, 1ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. em 21/06/2007, unânime, DJe-077, divulgado em 09/08/2007, publicado em 10/08/2007, e DJ 10/08/2007, p. 31). (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

⁴⁶ O acórdão referido assim registrou em sua ementa, no ponto ora em debate:

“RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL TIDO COMO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOTÓRIA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CONVERSÃO DE VENCIMENTOS EM URV. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 8.880/94. DATA DO EFETIVO PAGAMENTO. **COMPENSAÇÃO COM OUTROS REAJUSTES. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DISTINTA.** 1. (...). 2. De acordo com entendimento firmado por este Superior Tribunal de Justiça é obrigatória a observância, pelos Estados e Municípios, dos critérios previstos na Lei Federal nº 8.880/94 para a conversão em URV dos vencimentos e dos proventos de seus servidores, considerando que, nos termos do artigo 22, VI, da Constituição Federal, é da competência privativa da União legislar sobre o sistema monetário. Divergência jurisprudencial notória. 3. (...). 4. **Reajustes determinados por lei superveniente à Lei nº 8.880/94 não têm o condão de corrigir equívocos procedidos na conversão dos vencimentos dos servidores em URV, por se tratarem de parcelas de natureza jurídica diversa e que, por isso, não podem ser compensadas.** 5. Recurso especial conhecido em parte e provido.”

(REsp 1101726/SP, STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, j. em 13/05/2009, unânime, DJe DE 14/08/2009). (Os destaques em negrito e sublinhado não são do original).

jurisprudencial do STF e do STJ, demonstrada nos precedentes antes referidos.⁴⁷

⁴⁷ Nesse sentido são as seguintes decisões, sendo que, no âmbito da E. 3ª Câmara Cível, as decisões já vem sendo tomadas de modo monocrático, dada a pacificação de jurisprudência:

“SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ARROIO DO TIGRE. CONVERSÃO DOS VENCIMENTOS EM FEVEREIRO DE 1994. UNIDADE REAL DE VALOR - URV. COMPENSAÇÃO COM REAJUSTES POSTERIORES. DESCABIMENTO. PROVA PERICIAL. DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. I - Inviável a compensação de eventuais perdas vencimentais decorrentes da inobservância da sistemática estabelecida pela Lei nº 8.880/94 para a conversão dos vencimentos dos servidores públicos para URV com reajustes posteriormente concedidos. Repercussão geral sobre o tema decidida e devidamente considerada. II - Demonstração dos prejuízos feita por prova pericial coletada sob o crivo do contraditório. Precedentes dos Tribunais Superiores e do TJRS. III - Vencida a Fazenda Pública, o princípio da moderação deve presidir a tarefa de fixar os honorários de sucumbência, razão por que o julgador não está adstrito aos percentuais indicados no art. 20, § 3º do CPC. Consoante precedentes deste Tribunal de Justiça, os honorários vão fixados em 5% sobre o valor da condenação. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA.”

(Apelação Cível Nº 70056141856, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 12/08/2015).

“REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. RECURSO ADESIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ARROIO DO TIGRE. CONVERSÃO DOS VENCIMENTOS PARA UNIDADE REAL DE VALOR - URV. COMPENSAÇÃO COM REAJUSTES POSTERIORES. DESCABIMENTO. PROVA PERICIAL. DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. I - Inviável a compensação de eventuais perdas vencimentais decorrentes da inobservância da sistemática estabelecida pela Lei Federal nº 8.880/94 para conversão dos vencimentos dos servidores públicos para URV com reajustes posteriormente concedidos ao funcionalismo público municipal. Repercussão geral sobre o tema. II - Demonstração dos prejuízos. Ônus da prova que recai sobre a parte autora, consoante art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil. Prova pericial pela caracterização das perdas vencimentais. Precedentes dos Tribunais Superiores e do TJRS. III - Vencida a Fazenda Pública, o julgador, ao arbitrar os honorários de sucumbência, não está adstrito aos percentuais indicados no art. 20, § 3º do CPC; no entanto, a verba deve ser fixada em consonância com os parâmetros contidos nas alíneas do referido art. 20, § 3º, do CPC, a que alude o §4º do mesmo diploma legal, a fim de remunerar condignamente o trabalho desenvolvido pelo profissional. Consoante precedentes deste Tribunal de Justiça, os honorários vão fixados em 5% sobre o valor da condenação. Apelação do município parcialmente provida. Negado seguimento ao recurso adesivo. Sentença mantida em reexame necessário.”

(Apelação Cível Nº 70059574160, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 23/04/2015).

“APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CARAZINHO. CONVERSÃO DOS VENCIMENTOS DE CRUZEIRO REAL EM URV. CONCESSÃO DE REAJUSTES PARA COMPENSAÇÃO DE PERDAS SALARIAIS. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. PROVA PERICIAL EMPRESTADA. AUSENTE DEMONSTRAÇÃO DE PERDAS SALARIAIS. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME.”

(Apelação Cível Nº 70062178355, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 26/08/2015)

“APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CONVERSÃO DA URV. PERDAS SALARIAIS. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. 1. Consolidado o entendimento no STJ pelo julgamento do Recurso Especial nº 1.101.726-SP, reconhecendo-se obrigatória a observância, pelos Estados e Municípios, dos critérios previstos na Lei Federal nº 8.880/94 para a conversão de seus vencimentos, declarando a impossibilidade de compensação

Por fim, é de acentuar que o STF, por ocasião dos julgamentos das ADIs 2321 e 2323, ainda no ano de 2000, portanto muito anteriormente ao julgamento da repercussão geral, já havia superado o entendimento que fora adotado na ADI 1797, para assentar que as diferenças de URV dos servidores do Judiciário, de 11,98%, não estavam sujeitas à limitação temporal estabelecida pela Lei nº 9.421/1996.⁴⁸

Em conclusão, independentemente de eventual discussão sobre a natureza jurídica dos reajustes ou aumentos posteriores, a compensação das diferenças de URV, devidas aos servidores e pensionistas, é descabida, exceto quando houver reestruturação remuneratória da carreira e, mesmo nesta hipótese, a compensação somente é admitida se não houver violação do princípio da irredutibilidade, como assentou o STF na decisão tomada em repercussão geral, e como decidiu o STJ no âmbito dos recursos repetitivos.

2.3.1.1.1 - DECISÕES DE TRIBUNAIS LOCAIS DIVERGENTES DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO STJ EM RELAÇÃO À COMPENSAÇÃO

de perdas salariais, se devidamente demonstradas, pela errônea conversão para URV, com reajustes salariais, decorrentes da Política de Vencimentos, faz-se necessária a realização de perícia técnica contábil, a fim de apurar se o critério aplicado pela Municipalidade na conversão dos vencimentos em URV resultou ou não em prejuízo ao servidor. 2. Sentença desconstituída, a fim de que seja realizada prova pericial no juízo de origem. APELAÇÃO PROVIDA.”

(Apelação Cível Nº 70063259519, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 25/03/2015).

⁴⁸ Nesse sentido é o precedente que tem a seguinte ementa:

“EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO DO PODER JUDICIÁRIO. CONVERSÃO EM URV. ÍNDICE DE 11,98%. LIMITAÇÃO TEMPORAL. IMPOSSIBILIDADE. SUPERAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DA ADI 1.797 NO JULGAMENTO DA ADI 2.323. A questão relativa à limitação temporal do acréscimo de 11,98% à remuneração dos servidores públicos foi analisada por esta Corte no julgamento dos pedidos de medida cautelar na ADI 2.321, Min. Celso de Mello, DJ 10.06.2005 e na ADI 2.323, Min. Ilmar Galvão, DJ 20.04.2001, restando superado o entendimento firmado na ADI 1.797 de incidência do aludido percentual para o período de abril de 1994 a dezembro de 1996. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE-AgR 416940, STF, 2ª Turma, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. em 19/06/2007, unânime, DJe-072, divulgado em 02/08/2007, publicado em 03/08/2007, e DJ de 03/08/2007, p. 114). No mesmo sentido é a decisão monocrática tomada no AI 858416/RS, STF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, j. em 15/04/2013, DJe-076, divulgada em 23/04/2013, publicada em 24/04/2013.

Como aludido no subitem precedente, existem decisões de Tribunais locais que contrariam a orientação do STF e do STJ, e acolhem a alegação de compensação de reajustes e aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994, data determinada pela lei nacional para a conversão.

A referida linha jurisprudencial divergente tem recusado demandas de servidores – especialmente no caso do Estado do Rio Grande do Sul – tendo como principal fundamento o fato de que teriam sido concedidos reajustes a partir da data da conversão determinada na lei nacional, e que, segundo tais decisões, aludidos reajustes teriam eliminado o prejuízo dos servidores.

Assim é que, nas mencionadas decisões, como, por exemplo, a que foi tomada na Apelação Cível nº 70066136839, do TJRS, julgada em 22/09/2015, afirma-se que leis posteriores, do Estado do Rio Grande do Sul, concederam reajustes que ultrapassariam aqueles percentuais reclamados pelos servidores. Segundo essa decisão, estaria *“... consolidado o entendimento de que, mesmo não tendo o Estado procedido a conversão dos vencimentos dos servidores estaduais do Poder Executivo para URV, em conformidade com o que determinava a Lei 8.880/94, eventuais prejuízos salariais experimentados foram devidamente compensados com a edição das Leis Estaduais 10.085/94, 10.128/94, 10.129/94 e 10.189/94.”*

Como se vê, o equívoco da decisão está no fato de que não só se reconhece que o Estado não observou a Lei nº 8.880/1994, de aplicação obrigatória, como também se afirma que os prejuízos dos servidores foram ‘devidamente’ compensados, tudo contrariando a jurisprudência dos Tribunais Superiores, antes mencionada.

Na Apelação Cível nº 70054652201, do TJRS, julgada em 06/08/2013, afirmou-se que, em reiteradas perícias, em demandas da mesma natureza, foi constatado que não houve prejuízo dos servidores, diante da sistemática de conversão adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul pela Lei 10.225/1994, aduzindo-se no mesmo julgado que *“... a adoção da sistemática prevista na Lei Estadual, de conversão direta dos salários de Cruzeiro Real para Real, apenas modificou os parâmetros de*

conversão do salário na nova moeda, não resultando, todavia, em prejuízo efetivo.”

Na decisão referida, o equívoco está no reconhecimento de que o Estado modificou os parâmetros de conversão estabelecidos na lei nacional, os quais, como antes demonstrado, são de observância obrigatória por Estados e Municípios, afirmando-se, ainda, que em reiteradas perícias constatou-se que não houve prejuízo aos servidores.

O desacerto, portanto, está também em entender que, mesmo não tendo sido observada a legislação nacional, inclusive com mudança dos parâmetros de conversão, ainda assim não teria havido prejuízo dos servidores como constatado em perícia realizada.

Ora, nessas circunstâncias, a perícia não poderia comprovar ausência de prejuízo se foi efetivada sob outros pressupostos jurídicos, diversos daqueles da legislação nacional, e especialmente sob premissas contrárias à jurisprudência pacificada nos Tribunais Superiores, no sentido de que os reajustes ou aumentos posteriores não podem ser compensados.

Outro exemplo, que pode ser citado, é a decisão tomada na Apelação Cível nº 70020955480, do TJRS, julgada em 20/11/2007, que reconhece que o Estado não realizou a conversão nos termos da Lei nº 8.880/1994, mas afirma, ao mesmo tempo, que é “... certo que a conversão não obedeceu à Lei, porém, disso não restaram perdas econômicas uma vez que, antes de proceder à conversão, foram concedidos reajustes bimestrais, à categoria a que pertence o autor, como aos demais servidores do Executivo, compensatórios das perdas decorrentes da inflação.”

Nesta última decisão também é reconhecido que não foi observada a legislação nacional e que foram concedidos reajustes que compensaram as perdas dos servidores.

Ora, a prova pericial depende fundamentalmente dos critérios jurídicos que a conformam, os quais são determinados pela lei aplicável – no caso a lei nacional – e pelo julgador mediante adequada interpretação e aplicação do direito, especialmente daquele direito de

observância obrigatória, como era o caso da legislação nacional. Não se trata de critérios a serem determinados pela parte ou, o que é pior, como muitas vezes ocorre, pelo próprio perito judicial. Nem de critérios que possam ser livremente estabelecidos pelo juiz, pois o critério é aquele determinado expressa e impositivamente pela legislação nacional.

Além disso, como mencionado, as premissas jurídicas dessas perícias, consistentes no fato de se admitir a compensação de reajustes ou aumentos posteriores, estão em franca divergência com a jurisprudência do STF, do STJ e do 2º Grupo Cível do TJRS, como antes referido.

Nos casos jurisprudenciais acima referidos exemplificativamente, por evidente, o principal equívoco está em não considerar que os reajustes ou aumentos posteriores, concedidos a partir de 01/03/1994, não podem ser levados em conta para efeito de conversão, porque isso implica a compensação das diferenças decorrentes da inconstitucional e ilegal desobediência, pela legislação estadual e municipal, dos critérios de conversão estabelecidos na legislação nacional.

A questão é de interpretação e aplicação do direito, mas, antes de tudo, é de lógica jurídica e de observância de normas obrigatórias e imperativas e de respeito à jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores.

Com efeito, se a lei nacional – como antes se demonstrou – é de aplicação obrigatória para Estados e Municípios; se os reajustes e aumentos posteriores não podem ser compensados, como também restou demonstrado; e se não pode haver redução de vencimentos, proventos e pensões; então fica evidente que os aumentos posteriores não podem ser considerados ou computados para efeito de se aferir se a conversão foi corretamente efetivada. Logo, as perícias realizadas sob esses pressupostos são imprestáveis para aferir a diferença de URV devida aos servidores.

Por outras palavras, os reajustes ou aumentos concedidos a contar de 01/03/1994, não podem ser considerados para se saber se a

conversão atendeu aos critérios da lei nacional e não causou prejuízo aos servidores e pensionistas, mediante redução de vencimentos, proventos e pensões, com violação do princípio constitucional da irredutibilidade, previsto no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal.

É sempre bom lembrar, a propósito, que, mesmo nos casos em que houve reestruturação da remuneração dos servidores, a compensação somente é admitida se não implicar violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, como ficou assentado no RE 561836.

Em tais circunstâncias, a prova pericial realizada, por critérios jurídicos evidentemente equivocados, pois, além de não observar os critérios da lei nacional e a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, considerou compensados os prejuízos com os reajustes e aumentos concedidos a partir de 01/03/1995, de modo que tal perícia não pode ser aceita como correta e muito menos pode ser universalizada para todos os casos e todos os servidores e pensionistas, pois a experiência jurisprudencial tem demonstrado que as apurações devem ser individuais e feitas caso a caso, como o próprio STF reconheceu, no julgamento do RE 561836,⁴⁹ quando determinou que o

⁴⁹ O acórdão referido está assim ementado:

“EMENTA: 1) Direito monetário. Conversão do padrão monetário: Cruzeiro Real em URV. Direito aos 11,98%, ou do índice decorrente do processo de liquidação, e a sua incorporação. Competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Art. 22, inciso VI, da Constituição da República. Inconstitucionalidade formal da lei estadual nº 6.612/94 que regula o tema da conversão do Cruzeiro Real em URV. 2) O direito ao percentual de 11,98%, ou do índice decorrente do processo de liquidação, na remuneração do servidor, resultante da equivocada conversão do Cruzeiro Real em URV, não representa um aumento na remuneração do servidor público, mas um reconhecimento da ocorrência de indevido decréscimo no momento da conversão da moeda em relação àqueles que recebem seus vencimentos em momento anterior ao do término do mês trabalhado, tal como ocorre, verbi gratia, no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário por força do art. 168 da Constituição da República. 3) Consectariamente, o referido percentual deve ser incorporado à remuneração dos aludidos servidores, sem qualquer compensação ou abatimento em razão de aumentos remuneratórios supervenientes. 4) A limitação temporal do direito à incorporação dos 11,98% ou do índice decorrente do processo de liquidação deve adstringir-se ao decisum na ADI nº 2.323-MC/DF e na ADI nº 2.321/DF. 5) O término da incorporação dos 11,98%, ou do índice obtido em cada caso, na remuneração deve ocorrer no momento em que a carreira do servidor passa por uma reestruturação remuneratória, porquanto não há direito à percepção *ad aeternum* de parcela de remuneração por servidor público. 6) A irredutibilidade estipendial recomenda que se, em decorrência da reestruturação da carreira do servidor, a supressão da parcela dos 11,98%, ou em outro percentual obtido na liquidação, verificar-se com a redução da remuneração, o servidor fará jus a uma parcela remuneratória (VPNI) em montante necessário para que não haja uma ofensa ao princípio, cujo valor será absorvido pelos aumentos subsequentes. 7) A reestruturação dos cargos no âmbito do Poder Judiciário Federal decorreu do advento da Lei nº 10.475/2002, diploma legal cuja vigência deve servir de

percentual de diferença deve ser apurado em liquidação de sentença, caso não seja determinado na fase de conhecimento.

Por isso, as perícias realizadas estão equivocadas porque tomaram premissas e parâmetros jurídicos que não são aqueles da legislação nacional e da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e, por essa razão, não poderiam jamais ser universalizadas para outros casos, pois cada situação reclama individualização.

Além disso, os precedentes divergentes, mencionados a título de exemplo, não só estão em aberto confronto com a jurisprudência do STF e do STJ, que veda a compensação, como também estão em divergência com a jurisprudência firmada no âmbito do 2º Grupo de Câmaras Cíveis do TJRS, formado pelas 3ª e 4ª Câmaras Cíveis da mesma Corte, conforme demonstrado no subitem 2.3.1.1, *supra*.

Nem se invoque, para sustentar essa linha jurisprudencial divergente, os precedentes tomados pelo STJ na sistemática dos recursos repetitivos, no **REsp 1047686** e no **REsp 970217**, pois tais julgados apenas consignaram que as provas feitas na instância própria apontaram no sentido de que não havia perdas.

Ora, é sabido que o STJ não examina provas produzidas nas instâncias ordinárias e nem revolve a matéria fática decidida nos juízos inferiores. Logo, não foi examinada a questão de que a perícia foi feita segundo parâmetros jurídicos equivocados e contrários a legislação nacional e à jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores.

Além disso, o posicionamento do STJ, nos dois precedentes mencionados, significa apenas que, nos casos em que for comprovada a perda, a diferença é devida, e não há o que compensar, conforme já

termo ad quem para o pagamento e incorporação dos 11,98% no âmbito do referido Poder. 8) Inconstitucionalidade. 9) Recurso extraordinário interposto pelo estado do Rio Grande do Norte conhecido e parcialmente provido, porquanto descabida a pretensa compensação do percentual devido ao servidor em razão da ilegalidade na conversão de Cruzeiros Reais em URV com aumentos supervenientes a título de reajuste e revisão de remuneração, restando, por outro lado, fixado que o referido percentual será absorvido no caso de reestruturação financeira da carreira, e declarada *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da Lei nº 6.612, de 16 de maio de 1994, do estado do Rio Grande do Norte.”

(RE 561836/RN, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. LUIZ FUX, j. em 26/09/2013, unânime, DJe 027, divulgado em 07/02/2014, publicado em 10/02/2014). (Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados. Os destaques em itálico são do original).

decidiu o mesmo STJ, também na sistemática de recursos repetitivos,⁵⁰ como se demonstrou no subitem 2.3.1.1, *supra*, oportunidade em que restou assentado que é vedada a compensação com reajustes posteriormente concedidos, os quais não têm o condão de corrigir erros na conversão, sendo também indevida a compensação porque as diferenças de URV têm natureza jurídica diversa daquela dos reajustes posteriores.

2.3.1.2 - REAJUSTES E AUMENTOS DE VENCIMENTOS - DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES - AINDA A QUESTÃO DA COMPENSAÇÃO

Embora não haja consenso firmado na matéria, o fato é que ‘reajuste’ e ‘aumento’ são institutos ou conceitos jurídicos distintos e por isso não se confundem.

Com efeito, ‘reajuste’ de vencimentos constitui-se em mera recomposição de perdas decorrentes da inflação ou da desvalorização da moeda, que, portanto, apenas recompõe o poder aquisitivo perdido por servidores e pensionistas. Não se trata de aumento real, que amplia o poder aquisitivo de quem foi favorecido.

‘Aumento’, por sua vez, significa acréscimo real ao poder aquisitivo dos servidores e pensionistas, não se tratando de mera recuperação de perdas decorrentes da inflação ou da desvalorização da

⁵⁰ Veja-se, nesse sentido, o precedente tomado na sistemática dos recursos repetitivos:

“RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL TIDO COMO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOTÓRIA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CONVERSÃO DE VENCIMENTOS EM URV. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 8.880/94. DATA DO EFETIVO PAGAMENTO. **COMPENSAÇÃO COM OUTROS REAJUSTES. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA DISTINTA.** 1. (...). 2. De acordo com entendimento firmado por este Superior Tribunal de Justiça é obrigatória a observância, pelos Estados e Municípios, dos critérios previstos na Lei Federal nº 8.880/94 para a conversão em URV dos vencimentos e dos proventos de seus servidores, considerando que, nos termos do artigo 22, VI, da Constituição Federal, é da competência privativa da União legislar sobre o sistema monetário. Divergência jurisprudencial notória. 3. (...). 4. **Reajustes determinados por lei superveniente à Lei nº 8.880/94 não têm o condão de corrigir equívocos procedidos na conversão dos vencimentos dos servidores em URV, por se tratarem de parcelas de natureza jurídica diversa e que, por isso, não podem ser compensadas.** 5. Recurso especial conhecido em parte e provido.”

(REsp 1101726/SP, STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, j. em 13/05/2009, unânime, DJe DE 14/08/2009). (Os destaques em negrito e sublinhado não são do original).

moeda. 'Aumento' representa, assim, um acréscimo real de poder aquisitivo do favorecido, constituindo-se naquilo que se acrescenta acima e para além das perdas decorrentes da simples desvalorização da moeda.

Na linha da compreensão do 'reajuste' como instrumento de reposição de perdas inflacionárias ou decorrentes de desvalorização da moeda, **está a chamada revisão geral anual**, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal,⁵¹ a qual, por ser mera recomposição do poder aquisitivo, não está sujeita aos limites da despesa com pessoal, para fins de responsabilidade fiscal do administrador público, como adiante se fará referência.

Na jurisprudência – a despeito da tendência mundial de adoção das decisões manipulativas aditivas e substitutivas, a que se fará alusão no subitem 2.3.1.3, *infra* – a mencionada revisão ainda vem sendo tratada com timidez e demasiada parcimônia, seja titubeando em reconhecer que a revisão constitucional anual **obrigatória** é somente aquela que simplesmente repõe as perdas inflacionárias; seja no sentido de não reconhecer que o Judiciário pode determinar aos Chefes de Poder Executivo que adotem as medidas necessárias para o cumprimento da obrigação constitucional.

Ora, se a revisão é constitucionalmente obrigatória, como direito subjetivo público dos servidores, ela só pode ser entendida como aquela revisão que simplesmente recompõe perdas ou prejuízos inflacionários, com o exclusivo objetivo de atender e dar efetividade à disposição constitucional que assegura a irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV), evitando-se, assim, a evidente redução do

⁵¹ A disposição constitucional referida tem a seguinte redação:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

X - 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; (...).”

Antes da Emenda Constitucional nº 19/1998, o inciso X tinha a seguinte redação:

“X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data; (...).”

poder aquisitivo dos servidores, em razão da desvalorização da moeda decorrente da inflação.

E evitar perdas em razão da desvalorização da moeda é coisa muito diferente de incrementar ou crescer o poder aquisitivo do servidor ou pensionista.

E isto se torna mais perceptível quando se verifica que as revisões, que redundam em aumento real, em situações em que não se constatam, ou que não têm em vista aplacar prejuízos inflacionários sofridos pelos servidores, além de não serem, tais revisões, obrigatórias constitucionalmente, cuidam-se de providências que dependem exclusiva e simplesmente da vontade, avaliação e deliberação política do administrador e do legislador, no âmbito do respectivo poder discricionário, por isso mesmo que, para essas revisões, não são necessárias normas constitucionais que as tornem obrigatórias e impositivas, pois, aludidas providências, estão dentro das faculdades e do juízo político e discricionário de deliberação, próprios do Executivo e do Legislativo.

Assim, em tal contexto, não teria nenhum sentido, e seria totalmente inútil e despicienda a disposição do art. 37, inciso X, da Constituição Federal – inutilidade que obviamente não se pode admitir, especialmente em se tratando de um dispositivo constitucional – se não fosse para dar efetividade à norma que veda a irredutibilidade, prevista no art. 37, inciso XV, da Carta Política,⁵² a fim de atingir o único objetivo de recompor perdas de poder aquisitivo dos servidores, diante de uma conjuntura inflacionária.

A Constituição Federal, certamente muito mais que as leis infraconstitucionais, não contém dispositivos inúteis, e a interpretação de suas normas deve ser sistemática, pois, como pondera com

⁵² O dispositivo constitucional referido tem o seguinte teor:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (...)”

propriedade **Juarez FREITAS**, a interpretação ou é sistemática ou não é interpretação.⁵³

A aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais, assim como a inexistência de normas supérfluas na Constituição, mereceram atenção, na doutrina de **Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO**, em tese apresentada na 9ª Conferência Nacional da OAB, citada por **Roque Antonio CARRAZZA**, quando, aquele autor, ponderou que a seriedade do ato constituinte não permite que o legislador da Constituição enuncie disposições por mero desfastio, sonho ou devaneio, como se as disposições constitucionais fossem apenas habitantes do reino da fantasia.⁵⁴

Assim, os incisos X e XV do art. 37 da Constituição Federal não só devem ser interpretados sistematicamente como também a eles deve ser atribuída a máxima eficácia e aplicabilidade, pois a Carta Política não contém disposições supérfluas ou inúteis, nem desconexas em seu contexto sistemático, e muito menos suas disposições são meros conselhos ou algo etéreo ou ficção de um mundo de pura fantasia.

Em tais circunstâncias, a revisão constitucional anual obrigatória é apenas para os casos de recomposição do poder aquisitivo de servidores e pensionistas, em caso de perdas inflacionárias.

⁵³ FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, pp. 72/74, assim se pronuncia sobre o assunto: “Em outras palavras, não se deve considerar a interpretação sistemática como simples elemento da interpretação jurídica. É a interpretação sistemática, quando entendida em profundidade, o processo hermenêutico por excelência, de tal maneira que ou se compreendem os enunciados prescritivos no plexo dos demais enunciados, ou não se alcançara compreendê-los sem perdas substanciais. Nesta medida, mister afirmar, com os devidos temperamentos, que *a interpretação jurídica é sistemática ou não é interpretação.*” (Os destaques em itálico são do original).

⁵⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 162, transcreveu a referida lição de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, nos seguintes termos: “Não faria sentido que o constituinte enunciasse certas disposições apenas por desfastio ou por não sopitar seus sonhos, devaneios ou anelos políticos. A seriedade do ato constituinte impedia a suposição de que os investidos em tão alta missão dela se servissem como simples válvula de escape para emoções antecipadamente condenadas, por seus próprios emissores, a permanecerem no reino da fantasia. Até porque, se desfrutavam do supremo Poder jurídico, seria ilógico que, desfrutando-o, houvessem renunciado a determinar impositivamente aquilo que consideravam desejável, conveniente, adequado.” (Os destaques sublinhados não são do original).

E tanto a revisão constitucional anual obrigatória é simples e unicamente para reposição de prejuízos inflacionários que ela está excepcionada das exigências e vedações relacionadas com os limites da despesa com pessoal, pertinentes à responsabilidade fiscal do administrador público, conforme se pode observar pelas ressalvas previstas nos arts. 17, § 6º, 22, par. único, inciso I, e 71, todos da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵⁵

Assim, caso Executivo não adote a providência da revisão, cabe ao Poder Judiciário, quando provocado, impor as medidas tendentes a compelir os Chefes de Poder Executivo a tomar as providências ou, na pior das hipóteses, determinar a indenização dos servidores no valor da recomposição correspondente, não sendo aceitável, no estágio atual do constitucionalismo brasileiro, a timidez e a parcimônia dos Tribunais.

Entretanto, nas hipóteses em que não há qualquer prejuízo dos servidores em razão de perdas inflacionárias, como já referido, não teria e não tem nenhum sentido eventual obrigatoriedade constitucional de revisão anual para conceder aumento real de vencimentos, pois tal providência depende de deliberação política e discricionária do

⁵⁵ Os dispositivos citados da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, têm a seguinte redação:

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (...)”

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.”

“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; (...).”

“Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.”

Executivo e do Legislativo, dentro de um juízo de conveniência política e administrativa.

Releva acentuar que a mais abalizada doutrina tem trilhado linha de pensamento em sentido semelhante ao que ora se sustenta.

Nessa direção é a doutrina de **Maria Sylvia Zanella DI PIETRO**, quando destaca que se presume que a revisão anual seja para atualizar as remunerações para acompanhar o poder aquisitivo da moeda, pois, a não ser assim, não haveria razão para referida revisão ser obrigatória, sendo que ela não impede a concessão de outras revisões para reestruturar ou conceder melhorias a determinadas carreiras.⁵⁶

Em sentido análogo é a lição de **Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO**, afirmando que, pela disposição do art. 37, inciso XV, da Constituição Federal, os subsídios, vencimentos e salários são irredutíveis, regra que, em conjunto com a do inciso X do mesmo dispositivo constitucional, implica a conclusão de que o constituinte assegurou a irredutibilidade do valor dos vencimentos e não de sua expressão monetária, pois, se assim não fosse, estar-se-ia diante de um paradoxo, já que, com a garantia constitucional estaria admitida uma perversa opção política de reduzir a remuneração por simples omissão do Executivo.⁵⁷

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 611, assim se pronuncia sobre a matéria, referindo inclusive a exceção com relação a Lei de Responsabilidade Fiscal: “Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios. Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa com pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: art. 22, parágrafo único, I, e artigo 71.” (O destaque em negrito é do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 332, assim leciona sobre o assunto referido: “Ressalvados o respeito ao teto e à sujeição, em todos os casos, aos impostos gerais, incluídos os de renda e extraordinários, todos os *subsídios* e os *vencimentos* dos servidores públicos e, por extensão

Em tal contexto, pode-se afirmar que ‘reajuste’ é termo reservado a medidas de simples recomposição de perdas inflacionárias, destinadas exclusivamente a **preservar** o poder aquisitivo dos servidores e **evitar** a evidente redutibilidade dos vencimentos em razão da inflação, entendimento que decorre da interpretação sistemática das disposições constitucionais contidas no art. 37, incisos X e XV.

E o termo ‘aumento’ significa todos os **acréscimos reais** de poder aquisitivo, concedidos **por liberalidade** do Executivo e do Legislativo, dentro da margem de deliberação política e administrativa que a eles é própria, sem qualquer obrigatoriedade constitucional.

A despeito de tudo, o Poder Judiciário, como antes já aludido, em situações passadas recusou ações judiciais destinadas a impor ao Executivo, diante da omissão inconstitucional, a obrigatoriedade de tomar as providências para que a revisão anual constitucional seja efetivada, limitando-se apenas a colocar em mora o Poder Executivo.⁵⁸

Igualmente, o Poder Judiciário recusou no passado ações judiciais para conceder aos servidores indenização por perdas

implícita, os *salários* dos empregos públicos, são irredutíveis (CF, art. 37, XV). Entendido o dispositivo, conjuntamente com a regra do art. 37, X, que determina a ‘revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio’, impõe-se concluir que o legislador constitucional assegurou a irredutibilidade do valor dos vencimentos e não a de sua expressão monetária, pois, se assim não fosse, estaria consagrada, paradoxalmente, com a garantia constitucional, uma perversa opção política para reduzi-los por simples omissão, quando e no quanto fosse desejável à Administração, bastando, para tanto, que os Chefes de Poder Executivo se abstivessem de enviar mensagem de reajustamento ao Legislativo para a correção das perdas inflacionárias da moeda.” (Os destaques em itálico e entre aspas simples são do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

⁵⁸ Nesse sentido foi a decisão tomada na ADI 2061, cuja ementa assim registra:

“EMENTA: 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 2061, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, julgada em 25/04/2001, unânime, DJ de 29/06/2001, p. 33).

decorrentes da falta de adoção da providência para a revisão constitucional anual obrigatória por parte da Administração.⁵⁹

Entretanto, a evolução doutrinária e jurisprudencial daqui e de alhures, vem modificando-se e se alinhando no sentido de que o Judiciário deve abandonar a ultrapassada tese do legislador negativo, especialmente porque, com o avanço do constitucionalismo, a partir das Constituições modernas dos países civilizados, os direitos das pessoas não brotam propriamente da lei, **mas da Constituição.**

Nessa linha, é a lição de **Riccardo GUASTINI**:⁶⁰

“... il problema neppure si pone nei confronti del giudiziario, sul presupposto che la funzione giurisdizionale consista semplicemente nella applicazione della legge, senza margini di discrezionalità (il potere giurisdizionale come ‘potere nullo’, i giudici come ‘boca della legge’, secondo l’insegnamento di Montesquieu).

Questo modo di vedere è oggi screditato. Nella cultura giuridica contemporanea si sono affermate: per un verso, la teoria secondo cui i diritti dei cittadini traggono origine non dalla legge, ma dalla costituzione, sicchè si pone il problema di grantire i diritti conferiti dalla costituzione anche nel confronti del legislatore (di qui la rigidità delle costituzioni contemporanee e i controlli di legittimità costituzionale sulle leggi); per un altro verso, la teoria secondo cui la funzione giurisdizionale no è riducibile a ‘meccanica’ applicazione della legge, ma involge invece ampi margini di discrezionalità, non nel senso della ‘discrezionalità amministrativa’, ma nel senso dela discrezionalità interpretativa.”⁶¹

⁵⁹ Nesse sentido é o seguinte precedente do STF:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - SERVIDORES PÚBLICOS - REMUNERAÇÃO - REVISÃO GERAL ANUAL (CF, ART. 37, X) - ALEGADA INÉRCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRETENDIDA INDENIZAÇÃO CIVIL EM FAVOR DO SERVIDOR PÚBLICO COMO DECORRÊNCIA DA OMISSÃO ESTATAL - NÃO-RECONHECIMENTO DESSE DIREITO - PRECEDENTES - RECURSO IMPROVIDO.”

(RE-AgR 554810, STF, 2ª Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 13/11/2007, unânime, DJe-157, divulgado em 06/12/2007, publicado em 07/12/2007, DJ de 07/12/2007, p. 92).

⁶⁰ GUASTINI, Riccardo. Il Giudice e la legge – lezioni di diritto costituzionale. Torino: G. Giappichelli Editore, 1995, p. 38.

⁶¹ Em tradução livre:

“... o problema ainda se coloca em relação ao judiciário, no pressuposto de que a função jurisdicional consista simplesmente na aplicação da lei, sem margens de discricionariedade (o poder jurisdicional como ‘poder vazio’, os juízes como ‘boca da lei’, segundo o ensinamento de Montesquieu).

(Os destaques entre aspas simples e em itálico são do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

Em verdade, no que respeita à chamada tese do legislador positivo, embora a demasiada cautela jurisprudencial com que o tema por vezes é tratado, o fato é que as chamadas sentenças manipulativas com efeitos aditivos não são estranhas na jurisprudência brasileira, especialmente no âmbito do STF, matéria a que ainda se fará referência no subitem seguinte deste estudo, quando do exame da interpretação conforme.

Com efeito, o Ministro Gilmar Ferreira MENDES,⁶² em obra doutrinária, ao tratar do assunto no âmbito do STF, acentua com propriedade o seguinte:

“Em outros vários casos mais antigos, também é possível verificar que o Tribunal, a pretexto de dar interpretação conforme à Constituição a determinados dispositivos, acabou proferindo o que a doutrina constitucional, amparada na prática da Corte Constitucional italiana, tem denominado de *decisões manipulativas de feitos aditivos*. (...).

Interessante notar que a complexidade de nosso sistema de controle de constitucionalidade emprestou linhas singulares ao fenômeno das decisões manipulativas de efeitos aditivos. O STF pode chegar ao resultado aditivo, inovando o ordenamento jurídico, tanto por meio de ações do sistema concentrado de controle, com nas ações diretas decididas com uso de interpretação conforme com efeitos aditivos, quanto através de remédios constitucionais individuais, sendo numerosos os casos em que, por exemplo, o veículo da pretensão aditiva foi o mandado de injunção.

Esta visão está hoje desacreditada. Na cultura jurídica contemporânea são afirmadas: **por um lado, a teoria de que os direitos dos cidadãos não se originam da lei, mas da Constituição, de modo que se coloca o problema de garantir os direitos conferidos pela Constituição, também em relação ao legislador** (daí a rigidez das constituições de contemporâneas e os controles de legitimidade constitucional das leis); **por outro lado, a teoria segundo a qual a função jurisdicional não é redutível à aplicação ‘mecânica’ da lei, mas sim envolve ampla margem de discricionariedade, não no sentido de “discricionariedade administrativa”, mas no sentido da discricionariedade interpretativa.**” (Os destaques entre aspas simples são do original e em itálico são do original. Os destaques em negrito e sublinhado foram acrescentados).

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 1410/1411 e 1413/1414. Os outros vários casos mais antigos, a que o texto transcrito faz referência, estão citados na nota de rodapé nº 56, da referida obra do Ministro Gilmar Mendes, e são os seguintes: ADI 2332, ADI 2084, ADI 1797, ADI 2087, ADI 1668, ADI 1344, ADI 1105 e ADI 1127.

Em decisão de notável relevância doutrinária para o tema em discussão, o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação, aos servidores públicos, da Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada, pelo que promoveu extensão aditiva do âmbito de incidência da norma.

Outro caso de extensão do âmbito subjetivo de incidência da norma ocorreu no julgamento do RMS 22.307, ocasião em que se discutiu a possibilidade de extensão jurisprudencial da revisão de vencimentos, em percentual de 28,68%, para alcançar categorias de servidores públicos não contempladas na lei que disciplinou a revisão. O Supremo Tribunal, por maioria, entendeu desnecessária lei específica que estendesse a revisão de vencimentos aos servidores não atingidos e, de plano, determinou o reajuste nas folhas de pagamento.”

(O destaque em itálico é do original).

Seja como for, entretanto, no que respeita às diferenças decorrentes do critério de conversão em URV, a realidade é que a jurisprudência do STF pacificou-se no sentido de que, tais diferenças, não se constituem nem como ‘reajustes’, nem como ‘aumentos’ e por isso não podem ser objeto de compensação com reajustes ou aumentos posteriores, sendo a compensação possível somente nos casos de reestruturação remuneratória, e ainda assim somente quando não houver violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Releva lembrar que a jurisprudência do STJ consolidou-se na linha do entendimento do STF, aduzindo ainda o argumento de que, as diferenças de URV e os aumentos ou reajustes posteriores, tratam-se de verbas de natureza distintas, por isso que não pode ser admitida a compensação.

2.3.1.3 – LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM DESACORDO COM AS NORMAS NACIONAIS – HIPÓTESE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME

A despeito da contrariedade, dos textos estaduais e municipais à Constituição Federal e à legislação nacional, é possível, conforme o caso, a adoção da técnica da interpretação conforme.

Com efeito, na medida em que as diferenças devidas não podem ser compensadas com reajustes e aumentos concedidos posteriormente, como demonstrado nos subitens 2.3.1, 2.3.1.1 e 2.3.1.2, *retro*, abre-se espaço para aplicação da técnica da interpretação conforme, nas hipóteses em que a conversão realizada por Estados e Municípios, embora em desacordo com a Constituição Federal e com os critérios da legislação nacional, não tenha efetivamente causado prejuízo a servidores e pensionistas.

O instituto da interpretação conforme é amplamente utilizado no constitucionalismo moderno.

Como afirma Riccardo GUASTINI,⁶³ a interpretação conforme, na jurisprudência da Corte Constitucional italiana, apresenta-se sob diversos aspectos, sendo um dos principais e mais importantes o que se refere à divisão entre ‘decisões interpretativas em sentido estrito’ e ‘decisões manipulativas’, estas últimas, por sua vez, podem ser classificadas em ‘aditivas’ e ‘substitutivas’.

A respeito desta última divisão, o autor referido assim pontifica:⁶⁴

“(ii) *Decisioni ‘manipolatrici’*. Si dicono ‘manipolatrici’ (o anche ‘normative’) quelle sentenze di accoglimento in cui la Corte costituzionale non si limita a dichiarare l’illegittimità costituzionale delle norme che le sono sottoposte, ma inoltre – comportandosi come un legislatore – modifica direttamente l’ordinamento allo scopo de armonizzarlo con la costituzione. Vi sono due tipi fondamentali di sentenze manipolatrici.

(a) *Sentenze ‘additive’*. Le sentenze che si usa chiamare ‘additive’ sono quelle in cui la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una data disposizione *nella parte in cui non esprime una certa norma* (che dovrebbe esprimere per essere conforme a costituzione).

Tali sentenze sono sovente il risultato dell’applicazione del principio di eguaglianza. Ad esempio, una disposizione legislativa atribuisce un diritto previdenziale ad una classe di soggetti S1 e non ad

⁶³ GUASTINI, Riccardo. Lezioni di teoria costituzionale. Torino: G. Gianppichelli Editore, 2001, pp. 221/224.

⁶⁴ GUASTINI, Riccardo. Lezioni di teoria costituzionale. Torino: G. Gianppichelli Editore, 2001, pp. 222/224.

un'altra classe S2. Secondo la Corte costituzionale, tuttavia, le due classi di soggetti, S1 e S2, sono eguali e devono pertanto essere trattate nello stesso modo. Ecco dunque che la disposizione di cui trattasi è incostituzionale poiché viola il principio di eguaglianza. Ebbene, in casi del genere, la Corte spesso dichiara che la disposizione è costituzionalmente illegittima *nella parte in cui non conferisce il medesimo diritto ai soggetti S2. (...)*.

(b) *Sentenze 'sostitutive'*. Si dicono 'sostitutive' quelle sentenze in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una data disposizione *nella parte in cui esprime una certa norma invece di un'altra: una norma diversa, che essa dovrebbe esprimere per essere conforme a costituzione.*

Ad esempio, una disposizione conferisce un certo potere ad un organo statale, O1, mentre, secondo la costituzione (come interpretata dalla Corte), tale potere dovrebbe essere conferito ad un organo diverso, O2. Per conseguenza, la disposizione è incostituzionale, e dovrebbe pertanto essere annullata. In casi del genere, tuttavia, la Corte non si ritiene soddisfatta di un puro e semplice annullamento: la Corte dichiara che la norma è incostituzionale nella parte in cui conferisce il potere di cui si tratta all'organo O1 anziché all'organo O2. Così facendo, la Corte: per un verso, annulla la norma che le è stata sottoposta: per un altro verso, e al tempo stesso, introduce nell'ordinamento una norma nuova, in virtù della quale il potere in questione risulta attribuito all'organo O2 anziché all'organo O1. Detto altrimenti: la norma sottoposta alla Corte è sostituita da una norma diversa, creata dalla Corte stessa (l'esempio è ricavato da Corte const. 15/1969)."⁶⁵

⁶⁵ Em tradução livre:

“(ii) *Decisões 'manipulativas'*. Diz-se 'manipulativas' (ou também 'normativas') aquelas sentenças de acolhimento em relação às quais a Corte constitucional não se limita a declarar a ilegitimidade constitucional das normas que lhe são submetidas, mas também – comportando-se como um legislador – modifica diretamente o ordenamento a fim de harmonizá-lo com a constituição. Existem dois tipos fundamentais de sentenças manipulativas.

(a) *Sentenças 'aditivas'*. As sentenças que se usa chamar 'aditivas' são aquelas em relação às quais a Corte declara a ilegitimidade constitucional de uma dada disposição *na parte em que não exprime uma certa norma* (que deveria exprimir para ser conforme à constituição).

Tais sentenças são frequentemente o resultado da aplicação do princípio da igualdade. Por exemplo, uma disposição legislativa atribui um direito previdenciário a uma classe de sujeitos S1 e não a outra classe S2. Segundo a Corte constitucional, todavia, as duas classes de sujeitos, S1 e S2, são iguais e devem portanto ser tratadas do mesmo modo. Aqui então é que a disposição de que se trata é inconstitucional porque viola o princípio da igualdade. Assim, em casos do gênero, a Corte mesmo declara que a disposição é constitucionalmente ilegítima *na parte em que não confere o mesmo direito aos sujeitos S2. (...)*.

(Os destaques entre aspas simples e em itálico são do original).

Essa orientação é uma tendência mundial nos países civilizados, que adotam o constitucionalismo do pós-guerra, acolhendo o estado democrático de direito e a possibilidade de revisão da constitucionalidade da legislação infraconstitucional.

A propósito da interpretação conforme à Constituição, o Ministro Gilmar Ferreira MENDES,⁶⁶ em obra doutrinária, comparando a jurisprudência do STF com a orientação das principais Cortes Constitucionais estrangeiras, assim se pronuncia:

“A eliminação ou fixação, pelo Tribunal, de determinados sentidos normativos do texto, quase sempre tem o condão de alterar, ainda que minimamente, o sentido normativo original determinado pelo legislador. Por isso, muitas vezes a interpretação conforme levada a efeito pelo Tribunal pode transformar-se numa decisão modificativa dos sentidos originais do texto.

O Supremo Tribunal Federal, quase sempre imbuído do dogma kelseniano do legislador negativo, costuma adotar uma posição *self-restraint* ao se deparar com situações em que a interpretação conforme possa descambar para uma decisão interpretativa corretiva da lei.

Ao se analisar detidamente a jurisprudência do Tribunal, no entanto, é possível verificar que, em muitos casos, a Corte não atenta para os limites, sempre imprecisos, entre interpretação conforme delimitada negativamente pelos sentidos literais do texto e a decisão

(b) *Sentenças ‘substitutivas’*. Diz-se substitutivas aquelas sentenças em que a Corte declara a ilegitimidade constitucional de uma dada disposição *na parte em que exprime uma certa norma ao invés de uma outra*: uma norma diversa, que ela deveria exprimir para ser conforme à constituição.

Por exemplo, uma disposição que confere um certo poder a um órgão estatal, O1, enquanto, segundo a constituição (como interpretada pela Corte), tal poder deveria ser conferido a um órgão diverso, O2. Por consequência, a disposição é inconstitucional, e deveria portanto ser anulada. Em casos do gênero, todavia, a Corte não se tem por satisfeita com uma pura e simples anulação: a Corte declara que a norma é inconstitucional na parte em que confere o poder do qual se trata ao órgão O1 antes que ao órgão O2. Assim fazendo, a Corte: por um lado, anula a norma que lhe foi submetida; por outro lado, e ao mesmo tempo, introduz no ordenamento uma norma nova, em virtude da qual o poder em questão resulta atribuído ao órgão O2 antes que ao órgão O1. Dito de outro modo: a norma submetida à Corte é substituída por uma norma diversa, criada pela própria Corte (o exemplo é recolhido da Corte const. 15/1969).”

⁶⁶ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 1410/1411.

interpretativa modificativa desses sentidos originais postos pelo legislador.

No recente julgamento conjunto das ADIs 1.105 e 1.127, ambas de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Tribunal, ao conferir interpretação conforme à Constituição a vários dispositivos do Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/94), acabou adicionando-lhes novo conteúdo normativo, convolvando a decisão em verdadeira interpretação corretiva da lei.

Em outros vários casos mais antigos, também é possível verificar que o Tribunal, a pretexto de dar interpretação conforme à Constituição a determinados dispositivos, acabou proferindo o que a doutrina constitucional, amparada na prática da Corte Constitucional italiana, tem denominado de *decisões manipulativas de efeitos aditivos*.⁶⁷

Em futuro próximo, o Tribunal voltará a se deparar com o problema no julgamento da ADPF 54, rel. Marco Aurélio, que discute a constitucionalidade da criminalização dos abortos de fetos anencéfalos. Caso o Tribunal decida pela procedência da ação, dando interpretação conforme aos arts. 124 a 128 do Código Penal, invariavelmente proferirá uma típica decisão manipulativa com eficácia aditiva.

Ao rejeitar a questão de ordem levantada pelo Procurador-Geral da República, o Tribunal admitiu a possibilidade de, ao julgar o mérito da ADPF 54, atuar como verdadeiro legislador positivo, acrescentando mais uma excludente de punibilidade – no caso do feto padecer de anencefalia – ao crime de aborto.

Portanto, é possível antever se o Supremo Tribunal Federal acabará por se livrar do vetusto dogma do legislador negativo e aliar-se-á à mais progressiva linha jurisprudencial das decisões interpretativas com eficácia aditiva, já adotadas pelas principais Cortes Constitucionais do mundo. A assunção de uma atuação criativa pelo Tribunal poderá ser determinante para a solução de antigos problemas relacionados à inconstitucionalidade por omissão, que muitas vezes causa entraves para a efetivação de direitos e garantias fundamentais assegurados pelo texto constitucional.”

(Os destaques em itálico são do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

⁶⁷ Os outros vários casos mais antigos estão citados na nota de rodapé n° 56, da referida obra do Ministro Gilmar Mendes, são: ADI 2332, ADI 2084, ADI 1797, ADI 2087, ADI 1668, ADI 1344, ADI 1105 e ADI 1127.

No julgamento do mérito da ADPF 54, mencionada na transcrição acima, observa-se que foi declarada inconstitucional a interpretação no sentido de que a interrupção da gravidez relativa a feto anencéfalo tipificaria os crimes previstos nos arts. 124, 126 e 128, incisos I e II, todos do Código Penal, conforme se vê pela ementa, cujo teor é o seguinte:

“ESTADO - LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO - INTERRUPÇÃO DA GRAVIDEZ - MULHER - LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA - SAÚDE - DIGNIDADE - AUTODETERMINAÇÃO - DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRIME - INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.”

(ADPF 54/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 12/04/2012, maioria, DJe-080, divulgado em 29/04/2013, publicado em 30/04/2013).

(Os destaques sublinhados não são do original).

Observa-se que, como previra o Ministro **Gilmar Ferreira MENDES**, no texto antes transcrito, de sua obra doutrinária, houve decisão manipulativa com efeitos aditivos, acrescentando-se mais uma excludente de punibilidade ao Código Penal.

Além disso, confirma-se também a tendência do STF de abandonar o antigo dogma do legislar negativo e de filiar-se a mais moderna orientação do constitucionalismo mundial dos países civilizados, no sentido de adotar definitivamente as decisões manipulativas com efeitos aditivos, especialmente mediante a utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição.

Ademais, como já sublinhado no item 2.3.1, *retro*, o controle de constitucionalidade incidental e concreto, no sistema constitucional brasileiro, cabe a todos os juízes e tribunais, de modo que, tanto o juízo singular quanto o juízo colegiado, podem ajuizar sobre a constitucionalidade da lei, observada, quanto ao julgamento colegiado, a chamada reserva de plenário.

Portanto, é possível a aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição, à legislação estadual e municipal, que, a despeito de ter violado a Carta Magna e a lei nacional, fez a conversão por critérios diversos dos estabelecidos na legislação nacional, **mas sem que tal procedimento tenha causado prejuízo aos servidores e pensionistas**, hipóteses em que deve prevalecer a aplicação das disposições legais regionais e locais que determinaram a conversão em URV, mediante interpretação conforme à Constituição.

Relembre-se, entretanto, que, embora possa ser aplicada a técnica da interpretação conforme, o fato é que os reajustes ou aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994, não podem ser considerados para efeito de compensação com diferenças de URV apuradas em favor dos servidores.

2.3.1.4 - EXAME POR AMOSTRAGEM DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL - CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL - PARÂMETROS PARA EXAMES PERICIAIS DE COMPROVAÇÃO E APURAÇÃO DE DIFERENÇAS DE URV

A legislação regional e local, editada pelo Estado do Rio Grande do Sul, pelo Município de Porto Alegre e pelo Município de Curitiba – tomada exemplificativamente e por amostragem – não está de acordo com a Constituição Federal e com a legislação nacional, como antes anunciado.

Em razão disso, resultam diferenças a favor dos servidores e pensionistas, diferenças essas que devem ser aferidas e apuradas mediante cálculo pericial considerando a situação individual de cada um e sem a compensação com reajustes ou aumentos posteriores.

É o que se passa a examinar.

2.3.1.4.1 - LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.225, de 30/06/1994, determinou a conversão dos vencimentos dos servidores estaduais em URV apenas a contar de 01/06/1994, assim dispendo:

“Art. 1º – Os vencimentos básicos e os soldos básicos dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Poder Executivo e de suas Autarquias são fixados, em 1º de junho de 1994, pela média aritmética dos valores apurados conforme segue:

I – multiplicando-se o valor nominal dos padrões remuneratórios, vigentes nos meses de março, abril e maio de 1994, pelos seguintes coeficientes, respectivamente: 3,0076; 2,1053; e 1,4750;

II – dividindo-se o somatório dos valores resultantes das multiplicações do inciso anterior por 4 (quatro);

III – para os efeitos do inciso II o somatório será obtido computando-se o mês de maio de 1994 duas vezes;

IV – fica garantido o reajuste de 30% (trinta por cento), a partir de 1º de junho de 1994, aos padrões remuneratórios, cujos valores decorrentes da aplicação dos incisos anteriores, resultarem reajustamento inferior em relação aos valores praticados no mês de maio de 1994.

Parágrafo 1º – A metodologia prevista no "caput" deste artigo aplica-se, igualmente, à remuneração dos membros dos órgãos de Deliberação Coletiva, de que trata o artigo 1º da Lei nº 7.369, de 18 de abril de 1980, alterada pela Lei nº 7.723, de 09 de dezembro de 1982, à remuneração por aula dada, fixada no artigo 2º da Lei nº 9.962, de 30 de setembro de 1993, ao valor básico da gratificação de que trata o artigo 9º da Lei nº 7.597, de 28 de dezembro de 1981, e ao valor básico das diárias.

Parágrafo 2º – A metodologia prevista no "caput" deste artigo não se aplica aos Procuradores do Estado, aos Procuradores de que trata a Lei nº 9.768, de 16 de dezembro de 1992, aos Delegados de Polícia, aos postos de Oficiais Superiores da Brigada Militar de que trata o artigo 2º da Lei nº 10.130, de 28 de março de 1994, aos servidores do Quadro de Pessoal de que tratam as Leis nºs 9.656 e 9.657, de 27 abril de 1992, e aos servidores autárquicos enquanto contemplados pela política nacional de salários.”

“Art. 2º – As parcelas autônomas de que tratam o artigo 3º da Lei nº 9.932, de 30 de julho de 1993, e o artigo 3º da Lei nº 9.934, de 30 de julho de 1993, e alterações, ficam igualmente fixadas, em 1º de junho de 1994, pela média aritmética dos valores apurados na forma dos incisos do artigo 1º desta Lei.”

No período entre a data de 01/03/1994, estabelecida pela legislação nacional para a conversão, e a data que a lei estadual gaúcha determinou a conversão, em 01/06/1994, foram editadas pelo menos oito leis estaduais concedendo reajuste de vencimentos em variados percentuais.⁶⁸

Não bastasse essa violação, o Estado, como já referido no subitem 2.2, *retro*, também infringiu o art. 25 da Lei nº 8.880/1994,⁶⁹ que determinou que os contracheques, demonstrativos de pagamentos e outros documentos assemelhados, fossem obrigatoriamente expressos em URV a contar de 01/03/1994.

Ocorre que, segundo documentos fornecidos ao signatário pelos Consulentes, tomando como exemplo os servidores do Magistério, o Estado nunca emitiu contracheques em URVs, sempre o fazendo em Cruzeiros Reais até 30/06/1994, somente emitindo os contracheques,

⁶⁸ Tais leis são as seguintes: **Lei 10.128/1994**, concedendo reajuste de 96% ao Magistério Público Estadual, a contar de 01/03/1994; **Lei 10.129/1994**, concedendo reajuste de 96% aos vencimentos básicos dos cargos de provimento efetivo, dos cargos em comissão e das funções gratificadas de servidores do Poder Executivo e de suas Autarquias, a contar de 01/03/1994; **Lei 10.130/1994**, concedendo reajuste de 96% e um realinhamento de mais 10% não cumulativos, a partir de 01/03/1994 servidores Penitenciários, Policiais Militares, Policiais Cíveis exceto Delegados de Polícia; **Lei 10.159/1994**, concedendo reajuste de 45% ao Chefe de Polícia Civil e aos integrantes da Carreira de Delegado de Polícia, a contar de 01/03/1994; **Lei 10.171/1994**, concedendo reajuste de 105% aos vencimentos básicos dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e das funções gratificadas de servidores do Poder Executivo e de suas Autarquias, a contar de 01/05/1994; **Lei 10.172/1994**, concedendo reajuste de 105%, acrescidos de um realinhamento de 10% aplicado cumulativamente, a partir de 01/05/1994; **Lei 10.187/1994**, concedendo um reajuste de 35,17% ao Chefe de Polícia Civil e aos integrantes da Carreira de Delegado de Polícia, a contar de 01/04/1994; e **Lei 10.189/1994**, concedendo reajuste de 105% ao Magistério Público Estadual, a contar de 01/05/1994.

⁶⁹ O dispositivo mencionado tem a seguinte redação:

“Art. 25 - Serão, obrigatoriamente, expressos em URV os demonstrativos de pagamento de salários em geral, vencimentos, soldos, proventos, pensões decorrentes do falecimento de servidor público civil e militar e benefícios previdenciários, efetuando-se a conversão para cruzeiros reais na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos em favor dos credores daquelas obrigações.

§ 1º - Quando, em razão de dificuldades operacionais, não for possível realizar o pagamento em cruzeiros reais pelo valor da URV na data do crédito dos recursos, será adotado o seguinte procedimento:

I - a conversão para cruzeiros reais será feita pelo valor da URV do dia da emissão da ordem de pagamento, o qual não poderá ultrapassar os três dias úteis anteriores à data do crédito;

II - a diferença entre o valor, em cruzeiros reais, recebido na forma do inciso anterior e o valor, em cruzeiros reais, a ser pago nos termos deste artigo, será convertida em URV pelo valor desta na data do crédito ou da disponibilidade dos recursos, sendo paga na folha salarial subsequente.

§ 2º - Os valores dos demonstrativos referidos neste artigo, relativamente ao mês de competência de fevereiro de 1994, serão expressos em cruzeiros reais.”

já em Reais, a contar de 01/07/1994. Portanto, o Estado nunca converteu os vencimentos dos servidores e pensionistas em URV, o fazendo apenas já em Reais, quando esta moeda foi emitida em 01/07/1994 por força da legislação nacional.

Entretanto, o que é pior, é o fato de que, segundo documentos alcançados ao signatário pelos Consulentes, o Estado nem mesmo observou a sua própria lei – que já infringia a lei nacional – pois, na verdade, somente converteu os vencimentos e pensões em 01/07/1994, e não em 01//06/1994, como determinava a Lei nº 10.225/1994.

Assim, o Estado não cumpriu nem a própria Lei por ele mesmo editada.

Em tais circunstâncias, é imperativo lembrar, em primeiro lugar, que reajustes ou aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994, não podem ser computados no cálculo da conversão, e muito menos compensados com as diferenças apuradas a favor dos servidores e pensionistas, conforme demonstrado precedentemente neste estudo.

Além disso, como ficou definido em repercussão geral na jurisprudência do STF, mesmo nas hipóteses de reestruturação remuneratória, em que normalmente pode haver a supressão do percentual de diferença de URV, o fato é que, se disso resultar redutibilidade remuneratória, o servidor terá direito a uma parcela em valor suficiente para que não haja ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Ademais, conforme a jurisprudência firmada no STJ, na sistemática dos recursos repetitivos, a compensação da diferença de URVs, com reajustes ou aumentos posteriores, também é descabida porque se trata de verbas de natureza distintas.

Por outro lado, cuidando-se de servidores e pensionistas do Poder Executivo, é imperativa a aplicação da média estabelecida na Lei nº 8.880/1994, para a conversão em URV, computados, para efeito dessa média, os valores dos vencimentos e pensões vigentes no último

dia de cada um dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, o que inclui os reajustes ou aumentos concedidos antes de 01/03/1994.

Além disso, deve sempre ser aferido se a média assim apurada não implicou pagamento menor do que o valor em Cruzeiros Reais devido no mês de fevereiro de 1994, nos termos do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.⁷⁰

Conforme a disposição legal estadual antes transcrita, o Estado, arbitrariamente, estabeleceu índices de conversão, cuja origem não explica nem demonstra, e determinou a conversão por tais injustificados índices, segundo uma média, computando os meses de março, abril e maio de 1994, este último em dobro, violando as regras da legislação nacional que determinavam a apuração da média com base na remuneração vigente no último dia de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994 e a observância do limite mínimo do vencimento devido em fevereiro de 1994.

Assim, em relação a cada servidor e pensionista do Poder Executivo, deve-se, primeiro, apurar a média e efetuar a conversão de acordo com o critério correto, estabelecido pela legislação nacional:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido – Dividendo	URV do Último dia do Mês – Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		238,32	
Dezembro		327,90	
Janeiro		458,16	
Fevereiro		637,64	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

⁷⁰ O dispositivo mencionado está assim redigido:

“Art. 22. (...)

§ 2º - Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.”

A seguir deve-se verificar o valor dos vencimentos pagos a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores pagos, dos reajustes concedidos a contar dessa data, os quais não podem ser compensados com a diferença de URV apurada.

Na hipótese de os valores pagos a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores, dos reajustes ou aumentos concedidos a contar dessa data, revelarem-se inferiores aos valores apurados de acordo com a média decorrente do critério da lei nacional, a diferença representará o valor devido aos servidores e pensionistas, a qual não pode ser compensada com reajustes ou aumentos posteriores, como demonstrado nos subitens 2.3.1.1 e 2.3.1.2, *retro*, devendo, tal diferença, ser transformada em percentual para facilitar os cálculos e apuração dos valores devidos, inclusive para efeito de incorporação aos vencimentos e pensões.

Esse critério, de modo individualizado para cada servidor e pensionista, deve ser adotado para todas as outras situações idênticas ou semelhantes, como regra de universalização destinada a preservar, primeiro, o princípio dos princípios – que é a igualdade – e, segundo, o princípio da irredutibilidade de vencimentos, como anteriormente demonstrado.

Com relação aos servidores e membros do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, o critério da legislação nacional, adotado pelo STF nas ADIs 1767, 2321 e 2323, foi o da conversão pela média, tomando-se, esse efeito, o valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994 – e não o do último dia de cada mês –, sendo que esse critério tem representado uma diferença a favor dos servidores de 11,98%, nos casos em que a conversão, para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, tenha sido feita com base na média do último dia de cada mês, critério que a lei nacional adotou apenas para os servidores e pensionistas do Poder Executivo.

A conversão, para o Legislativo, Judiciário e Ministério Público, segundo a lei nacional e a jurisprudência do STF, pode ser aferida mediante a seguinte tabela, a título de sugestão:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional – Legislativo, Judiciário e Ministério Público			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido – Dividendo	URV do dia 20 do Mês – Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		217,71	
Dezembro		289,41	
Janeiro		409,82	
Fevereiro		581,70	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

Releva acentuar, por absolutamente importante, que tanto com relação ao Poder Executivo, como com relação ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público, deve ser observado o limite mínimo ou a trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994,⁷¹ que determina que o valor resultante das médias acima referidas não pode ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

Logo, nos casos do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público **pode ocorrer diferenças de duas ordens**: a diferença de 11,98%, decorrente da média apurada com base na URV do dia 20 de cada mês, e outra diferença que pode decorrer do fato de a média assim apurada ser menor que o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994.

É importante acentuar, por fim, que a diferença de URV deve ser apurada em relação a cada servidor ou pensionista, tendo em vista a situação individual de cada um, considerando-se caso a caso, mediante a competente **perícia**, a qual deve ter **como parâmetros**:

- a) os critérios da legislação nacional, antes mencionados, para:

⁷¹ O dispositivo legal referido tem o seguinte teor:

“Art. 22. (...)”

§ 2º - Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.”

- a.1) apurar a média com base na URV do último dia de cada mês para o Poder Executivo;
 - a.2) apurar a média com base na URV do dia 20 de cada mês para o Legislativo, para o Judiciário e para o Ministério Público; e
 - a.3) constatar que o valor das médias referidas nos itens 'a.1' e 'a.2', *supra*, não pode ser inferior ao valor devido a servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais (Lei nº 8.880/1994, art. 22, § 2º);
- b) excluir do cálculo os reajustes ou aumentos, concedidos a contar de 01/03/1994, os quais não podem ser considerados para aferição da diferença, porque não podem ser compensados.

2.3.1.5.2 - LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

O Município de Porto Alegre editou a Lei nº 7.428, de 12/05/1994, que assim dispôs sobre a conversão em URV dos vencimentos dos servidores municipais:

“Art. 1º - Os valores básicos dos vencimentos, funções gratificadas e cargos em comissão constantes nos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988, são convertidos em Unidade Real de Valor (URV) a contar de 1º de abril de 1994, observadas as seguintes regras:

I - o valor básico do Padrão 2 é fixado em 78,00 (setenta e oito) URVs;

II - com base no valor do Padrão 2 calcular-se-á um Padrão Referencial, dividindo-se este valor pelo coeficiente 1,735;

III - calcular-se-ão os demais valores, das Tabelas de Vencimentos através da multiplicação do valor referencial obtido, pelos coeficientes constantes dos Anexos mencionados no "caput" deste artigo.

§ 1º - As vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores, e que não são calculadas com base no vencimento ou salário, são reajustadas em 25,74% (vinte e cinco vírgula setenta e quatro por cento) e posteriormente convertidas

em URV pelo seu valor em cruzeiros reais (CR\$), em 29 de abril de 1994.

§ 2º – O método de conversão mencionado no parágrafo anterior aplica-se também:

I – à parcela autônoma dos Procuradores de que tratam as Leis nº s 3355, de 19 de dezembro de 1969; 3563, de 19 de novembro de 1971 e 3928, de 04 de novembro de 1974;

II – à retribuição pecuniária máxima das Assessorias Municipais;

III aos subsídios e verbas de representação dos Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município e Diretores-Gerais de Autarquias;

IV – aos vencimentos dos Diretores-Gerais de que trata o artigo 90 da Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988;

V – às demais retribuições pecuniárias definidas em Lei.

§ 3º – As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculos estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês, com base no valor em URV do dia do pagamento.”

Como se vê pelo dispositivo transcrito, a conversão em URV dos vencimentos dos servidores do Poder Executivo do Município de Porto Alegre foi efetivada a contar de 01/04/1994, portanto, em desacordo com a legislação nacional que determinava a conversão em 01/03/1994.

Além disso, a Lei municipal não adotou a média, como determinado pela legislação nacional, tendo fixado o valor básico do Padrão 2 em 78 URVs e, com base nessa quantificação, estabeleceu que se calculasse um ‘padrão referencial’ dividindo-se a quantidade de URVs, assim obtida, pelo coeficiente 1,735, sendo que, os demais valores das tabelas de vencimentos dos servidores do Executivo, seriam calculados mediante a multiplicação do aludido ‘valor referencial’ pelos coeficientes constantes dos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6.309/1988.

Pelo Decreto nº 11.005, de 26/05/1994, o Poder Executivo reajustou os vencimentos dos servidores em 115,74%, a contar de 01/03/1994.

Como antes demonstrado neste estudo, as diferenças decorrentes da conversão em URV, apuradas a favor dos servidores e pensionistas, **não podem ser compensadas** com reajustes e aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994.

Além disso, mesmo que, em razão de reestruturação remuneratória posterior, ocorra a compensação da diferença de URV, a jurisprudência do STF definiu, em repercussão geral, que, **se disso resultar redução remuneratória**, o servidor terá direito a uma parcela em valor suficiente para que não haja ofensa ao princípio da irredutibilidade.

Ademais, a jurisprudência firmada no STJ, no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos, estabeleceu que a compensação, da diferença de URVs com reajustes ou aumentos posteriores, também é descabida porque, a referida diferença e os reajustes ou aumentos, tratam-se de verbas de natureza jurídica distintas.

Assim, de modo semelhante à situação relativa ao Estado do Rio Grande do Sul, a apuração das diferenças de URV deve ser feita, de modo individual em relação a cada servidor e pensionista, convertendo-se os vencimentos pelos critérios da legislação nacional, comparando-se, a seguir, esse resultado, com os valores pagos aos servidores e pensionistas, a partir de 01/03/1994, mas sem o cômputo, nesses valores pagos, dos reajustes ou aumentos concedidos a contar daquela data, de maneira que não pode ser computado, por exemplo, para efeito de apuração da diferença de URV, o reajuste concedido pelo mencionado Decreto nº 11.005/1994, que reajustou os vencimentos dos servidores do Poder Executivo em 115,74%, a contar de 01/03/1994.

Assim, na elaboração da perícia, deve-se apurar a média e efetuar a conversão de acordo com o critério correto, estabelecido na legislação nacional. Para tanto, pode-se elaborar tabela como a seguinte:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido -	URV do Último dia do Mês -	Salário Convertido em URV

	Dividendo	Divisor	
Novembro		238,32	
Dezembro		327,90	
Janeiro		458,16	
Fevereiro		637,64	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

A seguir, deve-se comparar a média assim apurada com o valor pago aos servidores e pensionistas a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores pagos, dos reajustes ou aumentos concedidos a partir daquela data, **os quais não podem ser compensados** com a diferença de URV, como pacificado na jurisprudência do STF e do STJ.

Relativamente aos servidores do Poder Legislativo do Município de Porto Alegre, a conversão se deu nos termos da Resolução nº 1.234/1994, nos seguintes termos:

“Art. 1º. Ficam convertidos em Unidade Real de Valor (URV) as importâncias básicas dos padrões de vencimento dos cargos efetivos e em comissão, bem como os valores das funções gratificadas, a contar de 1º de abril de 1994, fixando-se o quantitativo básico de vencimento do padrão 1 (um) dos cargos efetivos em 87,00 (oitenta e sete) Unidades Reais de Valor (URVs).

Art. 2º. Os quantitativos básicos dos vencimentos dos demais padrões dos cargos dos Quadros da Câmara Municipal serão convertidos em Unidade Real de Valor (URV) da seguinte forma:

I – os do Quadro dos Cargos Efetivos, pela multiplicação do número de Unidades Reais de Valor (URVs) fixado no art. 1º pelo índice constante existente na tabela estabelecida no art. 26 da Lei nº 5811, de 08 de dezembro de 1986, que institui o Sistema Classificado de Cargos e Funções da Câmara Municipal de Porto Alegre;

II – os do Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, pela equivalência determinada no art. 27 da Lei referida no inciso anterior.”

Como se pode ver, de modo semelhante ao Poder Executivo, o Legislativo efetivou a conversão a contar de 01/04/1994, em desacordo com as normas nacionais e sem considerar a média determinada na legislação nacional.

Além disso, efetuou a conversão fixando um quantitativo básico de vencimento do Padrão 1 em 87 URVs, estabelecendo que, os quantitativos básicos dos vencimentos dos demais padrões dos cargos efetivos, seriam convertidos pelo índice da tabela do art. 26 da Lei nº 5.811/1986,⁷² e o quantitativo dos cargos em comissão, pela equivalência prevista no art. 27 da mesma Lei mencionada.⁷³

⁷² O art. 26 tem o seguinte teor:

“Art. 26 Os valores pecuniários dos padrões referidos no artigo anterior são os seguintes:

PADRÃO	VALOR
1	Cz\$ 1.251,30
2	Cz\$ 1.404,80
3	Cz\$ 1.577,00
4	Cz\$ 1.770,40
5	Cz\$ 1.987,40
6	Cz\$ 2.231,10
7	Cz\$ 2.504,70
8	Cz\$ 2.811,80
9	Cz\$ 3.156,50
10	Cz\$ 3.543,60
11	Cz\$ 3.978,00
12	Cz\$ 4.465,80
13	Cz\$ 5.013,40
14	Cz\$ 5.628,00

⁷³ O dispositivo referido tem a seguinte redação:

“Art. 27 Os padrões de vencimentos dos cargos em comissão são fixados a partir da equivalência com os cargos efetivos assemelhados, acrescidos de 25% (vinte e cinco por cento) ou 20% (vinte por cento), respectivamente, conforme exigência ou não de curso superior.

§ 1º A equivalência mencionada no "caput" é a seguinte:

PADRÃO DOS CARGOS EFETIVOS	PADRÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO
=====	=====

É de se observar que, com relação aos servidores e membros do Legislativo, o critério da legislação nacional, adotado pelo STF nas ADIs 1767, 2321 e 2323, foi o da conversão pela média, tomando-se, para esse efeito, o valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994 - e não o do último dia de cada mês -, sendo que esse critério tem representado uma diferença a favor dos servidores de 11,98%, nos casos em que a conversão, para o Poder Legislativo, tenha sido feita com base na média do último dia de cada mês, critério que a lei nacional adotou apenas para os servidores e pensionistas do Poder Executivo.

Na perícia de apuração não devem ser considerados os reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994, em especial o reajuste de 105,22%, concedido a partir do próprio dia 01/03/1994, pela Resolução de Mesa nº 111, de 18/03/1994, da Câmara Municipal, pois, como antes aludido, os reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar da data de 01/03/1994, não podem compensar a diferença de URV devida aos servidores e pensionistas.

A média pelos critérios da lei nacional e pela jurisprudência do STF, relativamente ao Poder Legislativo, pode ser apurada mediante a

3	1
6	2
7	3
8	4
9	5
10	6
13	7
14	8

§ 2º O valor do padrão 9, que estabelece o vencimento do cargo em comissão de Diretor-Geral, é resultante do acréscimo de 12,26134% (doze vírgula vinte e seis mil e cento e trinta e quatro por cento), - VETADO -, sobre o valor do padrão 14 dos cargos efetivos, adicionado de 35% (trinta e cinco por cento).

§ 3º As frações de Cz\$ 0,10 (dez centavos) resultantes das operações previstas neste artigo são arredondadas para a dezena de centavos imediatamente superior.”

seguinte tabela, tomando-se o valor da URV do dia 20 de cada mês, e não o último dia de cada mês, como é o critério para o Executivo:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional em Relação ao Legislativo			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido – Dividendo	URV do dia 20 do Mês – Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		217,71	
Dezembro		289,41	
Janeiro		409,82	
Fevereiro		581,70	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

Apurada a média pelo critério acima, deve-se compará-la com o valor pago aos servidores e pensionistas a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores pagos, dos reajustes ou aumentos concedidos a partir daquela data, os quais não podem ser compensados com a diferença de URV, como pacificado na jurisprudência do STF e do STJ.

É relevante mencionar que o Poder Legislativo, por meio da Resolução de Mesa nº 474, de 16/06/2014, reconheceu que a conversão, então efetivada, não atendeu aos critérios da legislação nacional e procurou corrigir o erro determinando a recomposição dos vencimentos dos servidores.

Entretanto, mesmo nesse caso, impõe-se a aferição por perícia, de modo individual, em relação a cada servidor ou pensionista, desconsiderados reajustes e aumentos posteriores, para se verificar se os valores pagos com a retificação, feita pela Resolução de Mesa nº 474/2014, efetivamente atenderam às determinações da legislação nacional, a qual, segundo o entendimento do STF, nas ADIs 1767, 2321 e 2323, determina a apuração da média com base no valor da URV do dia 20 de cada mês anterior à data da conversão, em 01/03/1994, determinada pela lei nacional.

Releva acentuar que tanto com relação ao Poder Executivo, como com relação ao Legislativo, deve ser observado o limite mínimo ou

a trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994,⁷⁴ que determina que o valor resultante das médias apuradas com base na legislação nacional não pode ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

Logo, no caso do Legislativo, com a conversão com base no valor da URV do dia 20 de cada mês – e não com base no valor da URV do último dia de cada mês – e em razão do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, podem ocorrer diferenças de duas ordens devidas a servidores e pensionistas:

- a) a diferença de 11,98%, decorrente da média apurada com base na URV do dia 20 de cada mês; e
- b) a diferença decorrente do fato de a média, referida na letra ‘a’ acima, ser menor que o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994.

2.3.1.5.3 – LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

O Município de Curitiba editou o Decreto nº 141, de 14/03/1994, estabelecendo a conversão em URV, dos vencimentos de seus servidores, a contar de 01/03/1994, nos seguintes termos:

“Art. 1º Fica adotada na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba, a Unidade Real de Valor – URV, instituída pela Medida provisória nº 434 de 27 de fevereiro de 1994, como padrão de valor monetário, para os fins especificados neste decreto.

Art. 2º Os valores das tabelas de vencimentos, salários, funções gratificadas, cargos em comissão e demais gratificações do funcionalismo municipal serão convertidas em URV em 1º de março de 1994, dividindo-se o valor nominal vigente em 28 de fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente de URV, conforme anexo que faz parte integrante deste decreto.”

⁷⁴ O dispositivo legal referido tem o seguinte teor:

“Art. 22. (...)

§ 2º - Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição.”

Como se observa pela leitura dos dispositivos transcritos, o Município de Curitiba também não observou a legislação nacional.

Embora tenha determinado a conversão pela data correta, isto é, a contar de 01/03/1994, não estabeleceu que a conversão fosse feita pela média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, como determina a legislação nacional.

No que respeita ao Poder Legislativo, também não determinou que a conversão fosse pela média dos quatro meses anteriores, apurada de acordo com a URV do dia 20 de cada um daqueles meses anteriores, a contar de 01/03/1994.

Assim, também no caso do Município de Curitiba deve ser aferida em perícia a situação individual dos servidores e pensionistas em cada caso, apurando-se as diferenças tanto pelo critério da média aplicável ao Poder Executivo quanto pelo critério da média aplicável ao Poder Legislativo, conforme o caso, observando-se, em qualquer das hipóteses, a regra do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, que assegura a irredutibilidade de vencimentos, proventos e pensões quando determina que, se o valor da média for inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais, deve a conversão observar este último valor.

Eventuais reajustes ou aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994, não podem ser considerados na conversão e muito menos podem ser compensados com eventual diferença de URV que venha a ser apurada a favor dos servidores e pensionistas, como anteriormente se demonstrou, quando se aludiu à jurisprudência pacificada do STF e do STJ.

A média segundo o critério da legislação nacional, para servidores e pensionistas do Poder Executivo, pode ser apurada de acordo com tabela como a que segue:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido – Dividendo	URV do Último dia do Mês – Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		238,32	

Dezembro		327,90	
Janeiro		458,16	
Fevereiro		637,64	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

Importa lembrar que, com relação aos **servidores e membros do Legislativo**, o critério da legislação nacional, adotado pelo STF nas ADIs 1767, 2321 e 2323, foi o da conversão pela média apurada com base no **valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994** – e não o do último dia de cada mês –, sendo que esse critério representa uma diferença a favor dos servidores de 11,98%, nos casos em que a conversão, para o Poder Legislativo, tenha sido feita com base na média do último dia de cada mês, critério que a lei nacional adotou apenas para os servidores e pensionistas do Poder Executivo.

Assim, **em relação ao Poder Legislativo**, a média pode ser apurada mediante a tabela seguinte, **tomando-se o valor da URV do dia 20 de cada mês**, e não o último dia de cada mês, critério válido somente para o Executivo:

Critério de Conversão pela Média de Legislação Nacional em Relação ao Legislativo			
Mês/Anos 1993/1994	Valor em CR\$ a ser convertido – Dividendo	URV do dia 20 do Mês – Divisor	Salário Convertido em URV
Novembro		217,71	
Dezembro		289,41	
Janeiro		409,82	
Fevereiro		581,70	
Total a ser dividido por 4			
Média expressa em URVs			

A fim de se verificar a existência de diferenças de URV devidas aos servidores e pensionistas, as médias apuradas conforme acima exposto, tanto para o Executivo como para o Legislativo, devem ser comparadas com os valores pagos a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores pagos a partir daquela data, dos reajustes

concedidos posteriormente, a partir de 01/03/1994, os quais não podem ser compensados, conforme a jurisprudência consolidada do STF e do STJ.

Além disso, também deve a perícia aferir se as médias, apuradas como exposto acima, observam o valor mínimo ou a trava estabelecida no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, o qual estabelece que o valor da média, apurada de acordo com a legislação nacional, não pode ser menor que o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

Portanto, no caso do Poder Legislativo, com a conversão com base no valor da URV do dia 20 de cada mês – e não com base no valor da URV do último dia de cada mês – e em razão do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, podem ocorrer diferenças de duas ordens, devidas a servidores e pensionistas:

- a) a diferença de 11,98%, decorrente da média apurada com base na URV do dia 20 de cada mês; e
- b) a diferença decorrente do fato de a média, referida na letra 'a' acima, ser menor que o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994.

2.4 – A QUESTÃO DO CONSEQUENCIALISMO NA JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA

As decisões de Tribunais locais, sejam as que consideram os efeitos de reajustes concedidos posteriormente, sejam aquelas que eventualmente levam em consideração as condições do Tesouro para suportar as diferenças devidas aos servidores, especialmente em razão de crise, conjuntural ou estrutural, escondem, na verdade, um certo pragmatismo judicial, também chamado modernamente de consequencialismo, postura que deve, tanto quanto possível, ser afastada das decisões judiciais.

Conforme lecionam Liam MURPHY e Thomas NAGEL,⁷⁵ os debates sobre o tema são

“... marcados por uma cisão entre dois tipos de teorias normativas – as que se centram nos resultados, convenientemente chamadas de ‘consequencialistas’, e as que se centram em ações, convenientemente chamadas de ‘deontológicas’ (da palavra grega que significa ‘dever’). Segundo as teorias consequencialistas da justificação, o critério máximo para a avaliação de um curso de ação ou de uma instituição é o valor de suas consequências globais – os benefícios menos os custos, para todos os afetados. Segundo as teorias deontológicas, existem outros critérios, independentes das consequências globais, que determinam como o governo pode ou não pode tratar as pessoas. Esses critérios identificam os direitos individuais, as exigências da imparcialidade ou da igualdade de tratamento, a proibição das discriminações arbitrárias etc. e prescrevem o que se deve e o que não se deve fazer de um modo que, pelo menos em parte, independe das consequências.”

(Os destaques entre aspas simples são do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

Assim, a justificação das decisões jurídicas, em particular das judiciais, deve estar fundada mais nos princípios e regras jurídicas definidas e decorrentes do sistema jurídico, e menos nas possíveis consequências ou resultados que delas podem advir, até porque uma tarefa das mais difíceis e penosas é a relativa à avaliação e às escolhas de quais consequências são relevantes e se elas se concretizarão ou não no futuro.

Além disso, o que agrava sobremaneira as dificuldades avaliativas e de escolha das possíveis previsões de resultados, é o fato de que elas não se podem basear em suposições, por isso que carecem sempre de confiáveis dados empíricos, normalmente não presentes e nem demonstrados ou provados no momento da tomada da decisão.

Nessa linha é a doutrina de Neil MACCORMICK,⁷⁶ que assim consigna:

⁷⁵ MURPHY, Liam e NAGEL, Thomas. O Mito da Propriedade. Trad. de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 57/58.

⁷⁶ MACCORMICK, Neil. Retórica e o Estado de Direito. Trad. de Conrado Hübner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 143.

“Essas questões relativas aos resultados da adoção de uma determinada sentença, questões sobre aquilo que Rudden chamou de ‘consequências comportamentais’, estão de fato abertas apenas a conjecturas. Esse é um ponto que Peter Cane defendeu vigorosamente em um ensaio no qual ele lança dúvida sobre a genuína objetividade do ‘raciocínio baseado em consequências’ no campo judicial. Ele está certamente correto a respeito dos problemas que apresenta, uma vez que há inúmeros estudos de alterações jurídicas ocorridas no passado (ainda que muitos mais relativos ao Direito legislado que ao Direito jurisprudencial) indicando o quão difícil e discutível pode ser a tentativa de estabelecer quais foram as consequências e resultados de, ou as respostas a, uma dada mudança nas regras gerais do Direito. As previsões sobre os impactos imaginados de novas regras ou orientações jurisprudenciais sobre o modo como as pessoas conduzem suas vidas devem ser ainda mais conjecturais. Não espanta, então, que os juízes se baseiem apenas secundariamente nessas previsões.”

(Os destaques entre aspas simples são do original. Os destaques sublinhados foram acrescentados).

É por isso que **Ronald DWORKIN**,⁷⁷ embora admitindo que as consequências têm alguma relevância, adverte que

“Los jueces deben tener en cuenta las consecuencias de sus decisiones, por supuesto, pero sólo pueden hacerlo en la forma indicada por los principios enraizados em el derecho como um todo, principios que dictaminan qué consecuencias son relevantes y qué peso debe asignarseles. Tienen que decidir conforme a estos principios, y no conforme sus propias preferencias políticas o personales.”

(Os destaques sublinhados foram acrescentados).

Ainda sobre essa temática do pragmatismo judicial ou consequentialismo é relevante transcrever parte do voto do **Min. Marco AURÉLIO** no **RE 565089**,⁷⁸ cujo julgamento encontra-se atualmente suspenso por pedido de vista. A longa transcrição é justificada em benefício da clareza e da fidelidade ao pensamento do eminente Ministro:

⁷⁷ DWORKIN, Ronald. La Justicia com Toga. Traducción de Marisa Iglesias Vila e Ínigo Ortiz de Urbina Gimeno. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 122.

⁷⁸ Disponível no site: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE565089MA.pdf>. Acesso em 09/09/2015.

“O pragmatismo jurídico leva a considerar as consequências práticas da decisão judicial, lançando o magistrado em posição que não lhe é confortável. Ao reconhecer-lhe a condição de agente político no sentido estrito do termo, retira o juiz do hábitat natural e o põe na função de legislador, para que tome a decisão com fundamento na antecipação hipotética de resultados. Margarida Maria Lacombe Camargo afirma: ‘o juiz pragmatista está mais comprometido assim em atuar politicamente do que extrair decisões dedutivamente das normas jurídicas. Ele é orientado empírica e politicamente a partir de dados apresentados por outras ciências, notadamente a economia’ (in ‘Fundamentos teóricos do pragmatismo jurídico’, Revista de Direito do Estado nº 06, 2007, p. 208).

Exceção feita ao Ministro Barata Ribeiro, médico na origem, que integrou o Supremo por curtos onze meses, os juízes possuem formação estritamente jurídica. A eles não é dado fazer prognósticos econômicos ou sociais para que sirvam de fundamento decisório. Não incumbe ao Poder Judiciário analisar a conveniência dessa ou daquela norma, mas apenas assentar se determinada pretensão é ou não compatível com o ordenamento jurídico.

No mais, “a parte que tem a lei ao seu lado espera que lhe seja atribuído pelo tribunal o que por direito lhe cabe”, conforme pontua Karl Larenz (Metodologia da ciência do direito, 1997, p. 516). A prevalência das consequências sobre o direito legislado resulta na inversão da lógica jurídica.

Esclareço não preconizar, com isso, ignorar-se no processo a quadra vivida. Não perco de vista o horizonte social quando busco a solução dos problemas jurídicos com que me defronto. Aliás, qualquer interpretação jurídica parte da consideração de elementos fáticos, ainda que seja uma interpretação em abstrato, pois, mesmo em casos tais, o magistrado não deixa de formular a hipótese e alcançar conclusões com base na realidade conhecida. O que não posso aceitar é que, presente a obrigação jurídica sob todos os cânones interpretativos – extraída da literalidade, historicidade, sistematicidade e teleologia da Constituição – simplesmente se deixe de reconhecê-la ante razões de índole pragmática.

Impõe-se o contorcionismo técnico para salvar as finanças públicas, mas este é o papel do Tribunal Constitucional? A resposta só pode ser negativa. O Supremo tornou esse enfoque claro ao apreciar casos envolvendo a colisão entre direitos fundamentais, que ficariam submetidos à ineficácia por argumentos de índole financeira. Faço referência a decisões que resultaram no deferimento de coquetéis para

tratamento da Aids, direito à matrícula em creche, direito a tratamentos médicos e internação hospitalar – vejam, por exemplo, os acórdãos relativos ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 271.286–8/RS, ao Recurso Extraordinário nº 436.996–6/SP, ambos relatados pelo Ministro Celso de Mello, ao Recurso Extraordinário nº 226.835–6/RS, relatado pelo Ministro Ilmar Galvão. Invariavelmente, este Tribunal tem assentado a plena eficácia da Carta, colocando em segundo plano considerações pragmáticas.

O Supremo não deve ser um filtro pragmático quanto a disposições constitucionais cuja eficácia depende de recursos para que seja concretamente observada. É de combater-se a rotulada ‘insinceridade normativa’, na expressão de Luís Roberto Barroso.”

Assim, as decisões judiciais não devem considerar os efeitos de reajustes concedidos posteriormente, porque teriam compensado as perdas dos servidores – compensação que não se admite –, nem as decisões devem levar em conta condições do Tesouro para suportar as diferenças devidas aos servidores, pois o que realmente é relevante é se o direito existe, segundo o sistema jurídico e, se existe o direito, ele deve ser satisfeito.

2.5 – CONCLUSÕES

A análise da matéria permitiu que se chegasse às seguintes conclusões:

1. A Medida Provisória nº 434/1994 e a Lei nº 8.880/1994 estabeleceram, como critério de conversão em URV, dos vencimentos, proventos e pensões do Poder Executivo, tanto a data de 01/03/1994, como a divisão do valor nominal, em Cruzeiros Reais, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em Cruzeiros Reais do equivalente em URV do último dia daqueles meses, com apuração da média aritmética dos valores assim convertidos, cujo resultado constituiu o valor do vencimento, provento ou pensão em quantidade de URVs.

1.1 – A conversão dos vencimentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público foi efetivada com base na média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994,

mas com a apuração da quantidade de URV, para efeito de cálculo da média, tomando por base o valor da URV do dia 20 de cada um daqueles meses.

1.2 - O § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994 estabeleceu um limite mínimo ou trava para o valor da conversão, de modo que a média apurada, seja para o Poder Executivo, seja para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, não pode ser inferior ao valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

1.3 - O art. 25 da Lei nº 8.880/1994 estabeleceu que os contracheques, demonstrativos de pagamentos e outros documentos semelhantes, tinham que ser expressos em Cruzeiros Reais no mês de fevereiro de 1994, e obrigatoriamente expressos em URV a contar de 01/03/1994.

2. A Medida Provisória nº 434/1994 e a Lei nº 8.880/1994 constituíram regular exercício, pela União, como ordem jurídica total, da competência material privativa do art. 21, inciso VII, e da competência legislativa privativa no art. 22, inciso VI, ambos da Constituição Federal.

2.1 - Trata-se da competência para emitir moeda e para legislar sobre o sistema monetário, com base na qual a União estabeleceu que a URV tivesse poder liberatório a partir de sua emissão, quando passaria a denominar-se Real, estipulando, ainda, que a primeira emissão do Real, em substituição ao Cruzeiro Real, seria realizada em 01/07/1994.

2.2 - Os diplomas legais referidos constituem-se em normas de caráter nacional, editadas pela União como ordem jurídica total, e não como ordem jurídica parcial componente da Federação. Em razão disso, referidas normas são disposições de caráter nacional - e não meramente federais -, razão pela qual são de aplicação e observância obrigatória por Estados, Distrito Federal e Municípios, como restou consolidado na jurisprudência do STF e do STJ.

2.3 – As aludidas normas e o critério de conversão em URV, estipulados pelos diplomas legais referidos, revelam-se constitucionais porque foram editados observando as competências constitucionais privativas da União.

3. O exame da legislação, sobre a conversão em URV, do Estado do Rio Grande do Sul, do Município de Porto Alegre e do Município de Curitiba – tomados exemplificativamente e por amostragem – revelou que nenhum dos referidos entes públicos observou a legislação nacional sobre o tema.

3.1 – O Estado do Rio Grande do Sul estabeleceu a conversão em URV pela Lei nº 10.225, de 30/06/1994, em relação aos servidores do Poder Executivo, a contar de 01/06/1994, mediante a multiplicação dos valores dos meses de março, abril e maio de 1994, por um coeficiente estabelecido para cada mês, dividindo-se o somatório desses resultados por quatro, o que contraria a legislação nacional, que determinava a conversão a contar de 01/03/1994, e pela média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994.

3.2 – O Município de Porto Alegre estipulou a conversão em URV dos vencimentos dos servidores do Poder Executivo, pela Lei nº 7.428, de 12/05/1994, a contar de 01/04/1994, estabelecendo o valor do Padrão 2 em 78 URVs e instituindo um Padrão Referencial mediante a divisão do Padrão 2 pelo coeficiente de 1,735, apurando os demais vencimentos pela multiplicação do aludido Padrão Referencial pelos coeficientes indicados nos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6.309/1988, contrariando assim a legislação nacional, que estabeleceu critério diverso.

3.3 – O Município de Curitiba, por meio do Decreto nº 141, de 14/03/1994, determinou a conversão em URV dos vencimentos dos servidores municipais a contar de 01/03/1994, mas com base no valor nominal vigente em 28/02/1994, não observando assim a média dos quatro meses anteriores à data da conversão, o que também contrariou a legislação nacional.

3.4 – Logo, a legislação estadual e as legislações municipais mencionadas, assim como a legislação de outros entes públicos, que tenha acolhido semelhante procedimento, ao adotarem parâmetros e critérios diversos da legislação nacional, incorreram em inconstitucionalidade.

3.4.1 – A legislação estadual e municipal revela-se inconstitucional porque invadiu a competência privativa da União, como ordem jurídica total, competente para legislar sobre o sistema monetário (CF, art. 22, inciso VI).

3.4.2 – A legislação estadual e municipal mostra-se inconstitucional porque, ao dispor diferentemente, violou a legislação nacional de observância obrigatória, circunstância que caracteriza transgressão constitucional, segundo pacífica jurisprudência do STF.

3.4.3 – A inconstitucionalidade referida é passível de reconhecimento tanto no âmbito do controle difuso e concreto, de modo *incidenter tantum*, como no âmbito do controle abstrato e concentrado, cabendo a todos os juízes e tribunais o controle de constitucionalidade, exigindo-se apenas, no caso dos tribunais, a observância da chamada reserva de plenário.

3.4.4 – A adoção, pela legislação estadual e municipal, de critério inconstitucional e diverso da legislação nacional, implica errônea conversão e em diferenças a favor dos servidores, as quais, segundo a jurisprudência pacífica do STF e do STJ, não podem ser compensadas com reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994.

3.4.5 – As referidas diferenças devem ser aferidas e apuradas mediante cálculo pericial, consideradas as situações individuais de cada servidor ou pensionista, desconsiderando-se no cálculo os reajustes ou aumentos posteriores, que não podem ser compensados.

4. Os entes públicos normalmente sustentam que as diferenças de URV devem ser compensadas com reajustes ou aumentos

posteriores, tese que, em alguns casos, tem sido acolhida por Tribunais locais.

4.1 – A jurisprudência do STF e do STJ, firmada em repercussão geral e na sistemática dos recursos repetitivos, pacificou-se no sentido de que as diferenças de conversão de URV somente podem ser compensadas quando houver reestruturação remuneratória, descabendo a compensação quando se tratar de simples reajuste ou aumento de vencimentos. E mesmo nos casos de reestruturação remuneratória, a compensação somente é admitida se não houver violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

4.2 – O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por seu 2º Grupo Cível, adotando a linha jurisprudencial do STF e do STJ, firmou jurisprudência no sentido de que descabe a compensação das perdas decorrentes da conversão em URV com reajustes posteriormente concedidos.

4.3 – Algumas decisões de Tribunais locais, contrariando a orientação do STF e do STJ, têm acolhido a alegação de compensação de reajustes e aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994. A referida linha jurisprudencial divergente – especialmente no Estado do Rio Grande do Sul – tem como principal fundamento o fato de que os reajustes teriam eliminado o prejuízo dos servidores.

4.3.1 – Os equívocos da jurisprudência divergente estão na circunstância de que, mesmo reconhecendo não ter sido respeitada a legislação nacional, inclusive com mudança dos parâmetros de conversão, ainda assim afirma que não teria havido prejuízos aos servidores porque foram compensados pelo aludidos reajustes posteriores, o que teria sido constatado em perícia realizada em ações da espécie.

4.3.1.1 – Em tal situação, tendo a perícia sido realizada sob outros pressupostos jurídicos, diversos daqueles da legislação nacional, resta evidente que o exame pericial não poderia comprovar ausência de prejuízo, pois mencionada prova pericial depende dos critérios jurídicos que a conformam, que são determinados pela lei aplicável, de

observância obrigatória, por isso que tais critérios não podem ser livremente estabelecidos pelo juiz, já que expressamente escolhidos pela legislação nacional.

4.3.1.2 - A prova pericial realizada por critérios jurídicos equivocados, além de não observar os critérios da lei nacional, considerou os reajustes e aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994, não podendo, aludida prova, ser aceita como correta, e muito menos pode, referida prova, ser universalizada para todos os casos e todos os servidores e pensionistas, pois a experiência jurisprudencial tem demonstrado que as apurações devem ser individuais e caso a caso, como o próprio STF reconheceu em repercussão geral, no julgamento do RE 561836, quando determinou que o percentual de diferença deve ser apurado em liquidação de sentença, caso não seja determinado na fase de conhecimento.

4.3.1.3 - Descabe invocar os precedentes do STJ, no REsp 1047686 e no REsp 970217, que consignaram que as provas feitas na instância própria apontaram não haver perdas. É sabido que o STJ não examina provas produzidas nas instâncias ordinárias e nem revolve a matéria fática decidida nos juízos inferiores. Além disso, a jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que a diferença de URV devida não pode ser compensada.

5. Reajuste e aumento de vencimentos não se confundem. 'Reajuste' constitui-se como simples recomposição de perdas decorrentes da desvalorização da moeda, que apenas recompõe o poder aquisitivo perdido pelos servidores. Não acarreta aumento real, que amplia o poder aquisitivo de quem foi favorecido. 'Aumento' significa acréscimo real ao poder aquisitivo dos servidores, não se tratando de mera recuperação de perdas decorrentes da inflação, pois representa acréscimo real de poder aquisitivo, constituindo-se no que se acrescenta para além das perdas decorrentes da desvalorização da moeda.

5.1 - A revisão constitucional anual obrigatória de vencimentos (CF, art. 37, inciso X) visa à recomposição de perdas

inflacionárias, e deve ser interpretada de modo sistemático e em conjunto com o inciso XV do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece o princípio da irredutibilidade de vencimentos. E a Constituição não contém palavras inúteis ou supérfluas.

5.2 – A jurisprudência do STF pacificou-se no sentido de as diferenças de URV não se constituem nem como ‘reajustes’, nem como ‘aumentos’ e por isso não podem ser objeto de compensação com reajustes ou aumentos posteriores. A compensação é possível apenas nos casos de reestruturação remuneratória, e ainda assim somente quando não houver violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

5.3 – A jurisprudência do STJ também se pacificou na linha do entendimento do STF, explicitando que as diferenças de URV e os aumentos ou reajustes posteriores não podem ser objeto de compensação porque se trata de verbas de natureza distintas.

6. Nas hipóteses em que a conversão em URV, realizada por Estados e Municípios, embora em desacordo com a Constituição Federal e com os critérios da legislação nacional, não tenha causado prejuízo aos servidores, é possível a adoção da chamada interpretação conforme à Constituição.

6.1 – Na doutrina constitucionalista e na jurisprudência das principais Cortes Constitucionais estrangeiras, têm sido adotadas as chamadas decisões manipulativas com efeitos aditivos e substitutivos, sendo essa uma tendência mundial nos países civilizados, que se filiam ao constitucionalismo do pós-guerra, acolhendo o estado democrático de direito e a possibilidade de revisão da constitucionalidade da legislação. Nessas decisões, as Cortes Constitucionais não se limitam a declarar a inconstitucionalidade das normas, mas adotam interpretação que modifica diretamente o ordenamento jurídico, a fim de harmonizá-lo com a Constituição.

6.2 – Segundo abalizada doutrina e de acordo com precedentes exemplificativos, essa tendência também está presente na jurisprudência do STF, especialmente no sentido de abandonar o dogma

do legislar negativo e de filiar-se à moderna orientação de adotar as decisões manipulativas com efeitos aditivos, particularmente mediante a utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição.

6.3 – Em tais circunstâncias, é possível a aplicação da técnica da interpretação conforme, no que respeita à legislação estadual e municipal, que, mesmo tendo violado a Constituição Federal e a lei nacional, fez a conversão em URV por critérios diversos dos estabelecidos na legislação nacional, quando disso não tenha resultado prejuízo aos servidores e pensionistas. Nessa hipótese deve prevalecer a aplicação das disposições legais regionais e locais que determinaram a conversão em URV, mediante interpretação conforme à Constituição.

6.3.1 – Entretanto, deve sempre ser observada a situação de que os reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994, não podem ser compensados com as diferenças de URV.

7. A legislação editada pelo Estado do Rio Grande do Sul, pelo Município de Porto Alegre e pelo Município de Curitiba – tomada exemplificativamente e por amostragem – não está de acordo com a Constituição Federal e com a legislação nacional, razão pela qual, as diferenças a favor dos servidores devem ser pagas pelos entes públicos e não podem ser compensadas com reajustes ou aumentos posteriores.

7.1 – O Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 10.225/1994, determinou a conversão, em 01/06/1994, por uma média resultante da multiplicação dos vencimentos dos meses de março, abril e maio de 1994 por índices por ele estipulados, computando o mês de maio em dobro, violando assim as regras da legislação nacional que determinavam a conversão pela média apurada com base na URV do último dia de cada um dos meses de novembro 1993 e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994.

7.1.1 – O Estado, além de desrespeitar o critério de conversão, somente a efetivou em 01/07/1994, contrariando a sua própria Lei, e nunca expressou os valores dos vencimentos em URV antes dessa data, violando também o art. 25 da Lei nº 8.880/1994.

7.1.2 – Assim, em relação a cada servidor e pensionista do Poder Executivo, de modo individual, deve-se inicialmente apurar a média e efetuar a conversão de acordo com o critério estabelecido pela legislação nacional. A seguir, deve-se comparar essa média com o valor pago a cada servidor, sem o cômputo, nesse valor pago, de reajustes ou aumentos concedidos posteriormente, a contar de 01/03/1994.

7.1.3 – Em relação aos membros e servidores do Legislativo e do Judiciário e do Ministério Público, diferentemente do Poder Executivo, o critério da legislação nacional, adotado na jurisprudência do STF, foi o da conversão pela média, tomando o valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994. Esse critério tem representado uma diferença a favor dos servidores de 11,98%, segundo a experiência jurisprudencial, nos casos em que os vencimentos foram convertidos pelo critério aplicável ao Poder Executivo, correspondente à média pelo valor da URV do último dia dos meses anteriores a 01/03/1994.

7.1.4 – O valor da média apurada, tanto pelo critério aplicável ao Poder Executivo, quanto pelo critério aplicável ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público, não pode ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais, o qual se constitui num limite mínimo ou trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.

7.1.4.1 – Em razão desse limite mínimo pode haver, em relação aos servidores e membros do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, uma segunda diferença, além daquela de 11,98%, correspondente à diferença em relação ao referido limite.

7.2 – No Município de Porto Alegre a conversão foi disciplinada por Lei, com relação ao Executivo, e por Resoluções no que respeita ao Legislativo. Os vencimentos do Executivo e do Legislativo foram convertidos a contar de 01/04/1994, em desacordo com a legislação nacional que determinava a conversão em 01/03/1994.

7.2.1 – A Lei municipal fixou o valor básico do Padrão 2 em 78 URVs e, com base nessa quantificação, estabeleceu que se

calculasse um 'padrão referencial', dividindo-se a quantidade de URVs, assim obtida, pelo coeficiente de 1,735, sendo que, os demais valores das tabelas de vencimentos do Executivo, seriam calculados mediante a multiplicação do 'valor referencial' pelos coeficientes constantes dos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6.309/1988, sendo que foi concedido pelo Município um reajuste de 115,74%, a contar de 01/03/1994, o qual não pode ser compensado com diferença de URV.

7.2.1.1 - A apuração de diferenças de URV deve ser feita em perícia, de modo individual, em relação a cada servidor e pensionista, convertendo-se os vencimentos pelos critérios da legislação nacional, comparando-se, a seguir, o resultado da conversão efetivada pelos critérios da lei nacional com o valor pago a cada servidor a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesse valor pago, dos reajustes ou aumentos concedidos a partir de 01/03/1994.

7.2.2 - Os membros e servidores do Poder Legislativo do Município de Porto Alegre, também tiveram a conversão em desacordo com as normas nacionais, a contar de 01/04/1994 e sem considerar a média determinada na legislação nacional.

7.2.2.1 - A conversão foi realizada fixando-se um quantitativo básico de vencimento do Padrão 1 em 87 URVs, e se estabelecendo que os quantitativos básicos dos vencimentos dos demais padrões dos cargos efetivos seriam convertidos pelo índice da tabela do art. 26 da Lei nº 5.811/1986, e os dos cargos em comissão pela equivalência prevista no art. 27 da mesma Lei mencionada.

7.2.2.1.1 - Na perícia de apuração, deve-se proceder a comparação do resultado encontrado pelo critério da legislação nacional, tomando o valor da URV do dia 20 de cada mês anterior a 01/03/1994, com o valor pago a cada servidor ou pensionista, a partir de 01/03/1994, sem o cômputo, nesse valor pago, dos reajustes ou aumentos posteriores, concedidos a contar de 01/03/1994.

7.2.2.1.2 - O Legislativo, por meio da Resolução de Mesa nº 474/2014, reconheceu que a conversão efetivada, não atendeu aos critérios da legislação nacional e procurou corrigir o equívoco.

Entretanto, mesmo nesse caso, há de se aferir em perícia, individualmente e em cada caso, se restaram atendidos os critérios da legislação nacional.

7.2.3 - O valor da média apurada, tanto pelo critério aplicável ao Poder Executivo, quanto pelo critério aplicável ao Legislativo, não pode ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais, o qual se constitui num limite mínimo ou trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.

7.2.3.1 - Em razão do referido limite mínimo pode haver, em relação aos servidores e membros do Legislativo, uma segunda diferença, além daquela de 11,98%, correspondente à diferença em relação ao referido limite.

7.3 - O Município de Curitiba também não observou a legislação nacional. Embora tenha determinado a conversão pela data correta, não estabeleceu a conversão pela média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, não estipulando a conversão para os membros e servidores do Legislativo com base na URV do dia 20 de cada mês anterior a 01/03/1994.

7.3.1 - A conversão em URV deve ser aferida em perícia, tendo em conta a situação individual dos servidores em cada caso, comparando-se a conversão com base na legislação nacional com os valores pagos aos servidores e pensionistas a contar de 01/03/1994, mas sem o cômputo, nesses valores pagos, dos reajustes e aumentos concedidos posteriormente a partir de 01/03/1994, os quais não podem ser compensados com a diferença de URV apurada.

7.3.2 - O valor da média apurada, tanto pelo critério aplicável ao Poder Executivo, quanto pelo critério aplicável ao Legislativo, não pode ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais, o qual se constitui num limite mínimo ou trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994.

7.3.2.1 - Em razão do aludido limite mínimo pode haver, em relação aos servidores e membros do Legislativo, uma segunda

diferença, além daquela de 11,98%, correspondente à diferença em relação ao referido limite mínimo.

8. As decisões de Tribunais locais, que consideram os efeitos de reajustes concedidos posteriormente, ou que levam em conta as condições do erário para suportar as diferenças devidas aos servidores, em razão de crise conjuntural ou estrutural, têm como pano de fundo certo pragmatismo judicial, chamado modernamente de consequencialismo.

8.1 – A justificação das decisões jurídicas, em especial das judiciais, deve fundar-se mais nos princípios e regras jurídicas definidas pelo sistema jurídico, e menos nas consequências que das decisões podem advir.

8.2 – A razão disso é que a avaliação e a escolha de quais consequências são relevantes e se elas se concretizarão ou não no futuro, é tarefa difícil, presidida por alto grau de incerteza, o que se agrava pelo fato de que, tais avaliações e escolhas, não podem basear-se em suposições, pois carecem sempre de dados empíricos que devem ser confiáveis, situação que normalmente não está presente e nem é demonstrada ou comprovada por ocasião da tomada da decisão, pois se trata de situações futuras.

8.3 – As decisões judiciais sobre a conversão em URV não devem considerar os efeitos de reajustes concedidos posteriormente, porque teriam compensado as perdas dos servidores, nem devem levar em conta condições do erário para suportar as diferenças devidas aos servidores, porque o que é relevante e imperativo é se o direito existe, segundo o sistema jurídico e, existindo o direito, ele deve ser satisfeito, de acordo com o ordenamento jurídico.

2.6 – RESPOSTAS AOS QUESITOS

A seguir, transcrevem-se os quesitos formulados pelos eminentes Consultantes, seguidos das respostas respectivas, formuladas de acordo com o estudo que foi desenvolvido.

1. Quais os critérios de conversão da URV, estabelecidos na MP nº 434/1994 e na Lei nº 8.880/1994, para os vencimentos dos servidores públicos?

Resposta:

Os critérios adotados pela legislação nacional foram:

- a)** a conversão em URV a contar de 01/03/1994;
- b)** a conversão pela média dos vencimentos dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 tomando como base para conversão o valor da URV:
 - b.1)** do último dia dos meses referidos, para os servidores do Poder Executivo;
 - b.2)** do dia 20 de cada um dos meses aludidos, para os servidores e membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público;
- c)** a média resultante da conversão não podia ser inferior ao valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais; e
- d)** os vencimentos, após a conversão, deveriam ser obrigatoriamente expressos em URV e convertidos em Cruzeiros Reais para fins de pagamento enquanto não emitido o Real.

2. Quais os critérios de conversão da URV estabelecidos nas leis estaduais e municipais?

Resposta:

Os critérios adotados pela legislação estadual e municipal foram os mais diversos, mas geralmente em desacordo com a legislação nacional.

Foram tomadas por amostragem e exemplificativamente as legislações do Estado do Rio Grande do Sul, do Município de Porto Alegre e do Município de Curitiba, a fim de demonstrar-se a

contrariedade da legislação estadual e municipal à Constituição Federal e à Lei Nacional.

No Estado do Rio Grande do Sul a conversão, em relação aos servidores do Poder Executivo, foi determinada pela Lei nº 10.225/1994, a partir de 01/06/1994. A conversão, entretanto, somente ocorreu em 01/07/1994, de modo que o Estado não cumpriu nem mesmo a sua própria Lei. Além disso, foi estabelecida a conversão pela média dos meses de março, abril e maio de 1994, tomando-se o mês de maio em dobro, cujos valores deveriam ser multiplicados por índices instituídos pelo próprio Estado, para fins de apuração da média. Esse critério violou a Constituição, por faltar competência legislativa ao Estado na matéria, e violou a lei nacional, de aplicação obrigatória não só para os Estados, mas também para os Municípios.

O Município de Porto Alegre estabeleceu a conversão pela Lei nº 7.428/1994, em relação ao Poder Executivo. O Legislativo determinou a conversão pela Resolução nº 1.234/1994, tendo reconhecido a incorreção da conversão pela Resolução de Mesa nº 474/2014. A data da conversão, em divergência com a lei nacional, foi estabelecida em 01/04/1994.

Em relação ao Poder Executivo, no Município de Porto Alegre, a lei não adotou a média como determinado pela legislação nacional, tendo fixado o valor básico do Padrão 2 em 78 URVs e, com base nessa quantificação, estabeleceu que se calculasse um 'padrão referencial' dividindo-se a quantidade de URVs obtida, pelo coeficiente de 1,735, sendo que, os demais valores das tabelas de vencimentos dos servidores do Executivo, seriam calculados mediante a multiplicação do aludido 'valor referencial' pelos coeficientes constantes dos Anexos I, II, III, IV e VI da Lei nº 6.309/1988.

Com referência ao Poder Legislativo, no Município de Porto Alegre, a conversão foi realizada fixando-se um quantitativo básico de vencimento do Padrão 1 em 87 URVs, e se estabelecendo que os quantitativos básicos dos vencimentos dos demais padrões dos cargos efetivos seriam convertidos pelo índice da tabela do art. 26 da Lei nº

5.811/1986, e os dos cargos em comissão pela equivalência prevista no art. 27 da mesma Lei mencionada.

Assim, ambas as conversões, do Executivo e do Legislativo, foram feitas em completo desacordo com a lei nacional e com a Constituição Federal.

O Município de Curitiba efetivou a conversão pelo Decreto nº 141/1994, a contar de 01/03/1994, mas com base no valor nominal dos vencimentos vigente em 28/02/1994. Não foi adotada assim a média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pela URV do último dia desses meses, nem foi estipulada a conversão para os membros e servidores do Legislativo com base na URV do dia 20 de cada um daqueles meses.

Essa amostragem, embora exemplificativa, induz afirmar que as legislações estaduais e municipais da época, de uma maneira geral, não observaram a legislação nacional de caráter obrigatório para Estados e Municípios.

3. É possível afirmar que as leis estaduais e municipais estabeleceram forma diversa de conversão em relação à prevista pela Lei nº 8.880/1994?

Resposta:

Sim, conforme exposição feita na resposta ao quesito anterior, com base na legislação ali referida, tomada de modo exemplificativo e por amostragem, é possível afirmar que as leis estaduais e municipais estabeleceram a conversão de modo diverso da legislação nacional. O exame referido foi feito por amostragem em razão da absoluta impossibilidade de serem examinadas, no âmbito deste estudo, todas as leis estaduais e municipais sobre a matéria.

4. Em que consistia a regra contida no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994 e se as leis estaduais e municipais tinham que observar a aludida regra?

Resposta:

A regra contida no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994 consistia num limite mínimo ou trava para a conversão em URV, de modo que a média apurada de acordo com a lei nacional não poderia ser inferior ao valor devido no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais. Tal disposição revelava-se como uma garantia, legalmente expressa, de que o princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV) seria respeitado por ocasião da conversão.

Além disso, essa regra era e é de observância compulsória por Estados e Municípios, por se tratar de disposição de lei nacional.

5. A média dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994 pode resultar em valor inferior ao salário pago no mês de fevereiro de 1994?

Resposta:

Essa possibilidade sempre existe em razão da diversidade de leis estaduais e municipais, e da heterogeneidade de critérios por elas adotados, em geral sempre em desacordo com a lei nacional. Em razão disso é que deve ser realizada perícia, em que se deve examinar a situação individual de cada servidor.

6. Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, qual critério deve-se adotar de acordo com os parâmetros do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994?

Resposta:

Primeiro, deve-se apurar a média de acordo com o critério da legislação nacional, mediante cálculo pericial, de modo individual e em relação a cada servidor ou pensionista. A média deve ser apurada com base nos vencimentos dos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, tomando-se, para conversão, o valor da URV do último dia dos meses referidos, para os servidores do Poder Executivo, e o valor da URV do dia 20 de cada um dos meses mencionados, para os servidores e membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Apuradas as médias, deve-se compará-las com o valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais, pois esse valor, do mês de fevereiro, é o limite mínimo para a conversão, que assegura o atendimento do princípio da irredutibilidade de vencimentos em face da conversão em URV. Caso o valor do mês de fevereiro seja maior do que qualquer uma das médias, a diferença será devida e deverá ser incorporada aos valores dos vencimentos e pensões devidos aos servidores e pensionistas.

7. O percentual de 11,98%, conforme estabelecido pela Resolução do Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, em face da diferença do repasse do duodécimo constitucional, foi aplicado aos servidores dos Legislativos estaduais e municipais?

Resposta:

Como regra geral a conversão, para os servidores e membros do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, foi feita indevidamente pelo critério aplicável ao Poder Executivo, com a média sendo apurada pela URV do último dia dos meses anteriores a 01/03/1994. Entretanto, o critério aplicável aos órgãos referidos, inclusive em razão da jurisprudência consolidada do STF, é o de apuração da média pelo valor da URV do dia 20 de cada um dos meses anteriores a 01/03/1994. Esse erro foi generalizado e dele resultou, a favor dos servidores, uma diferença de 11,98%, que deve ser paga e incorporada aos vencimentos e pensões, como demonstra a experiência jurisprudencial.

Além dessa diferença de 11,98% ainda pode haver outra, decorrente da falta de observância do limite mínimo ou da trava prevista no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.880/1994, que determina que o valor resultante da conversão em URV não pode ser inferior ao valor devido aos servidores e pensionistas no mês de fevereiro de 1994, em Cruzeiros Reais.

8. Qual o impacto da aplicação incorreta dos critérios de conversão da URV nos vencimentos dos atuais dos servidores?

Resposta:

De uma maneira geral, o impacto decorrente da equivocada conversão em URV resulta no fato de que existe uma diferença devida aos servidores e pensionistas, a qual deve ser apurada em perícia, considerando a situação individual de cada servidor, e mediante comparação do valor convertido em URV, segundo os critérios da lei nacional, com os valores pagos aos servidores e pensionistas a contar de 01/03/1994, sem o cômputo, nesses valores pagos a partir da mencionada data, dos reajustes ou aumentos concedidos após aquela data.

Essa diferença apurada deve ser incorporada aos vencimentos, proventos e pensões e não pode ser compensada com reajustes ou aumentos posteriores. Além disso, mesmo nos casos em que haja reestruturação remuneratória, a compensação somente será admitida se não houver redução de vencimentos, proventos ou pensões.

É nosso parecer.

Porto Alegre, 15 de dezembro de 2015.

Adão Sergio do Nascimento Cassiano,
Advogado – OAB/RS nº 74.022.