

A REGRA DA INDEXAÇÃO SOBRE OS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Giovani Clark*

Maria Cecília de Almeida Castro**

RESUMO

Abordagem à luz da Ciência Econômica para uma breve definição de inflação e de seus quatro principais tipos, a saber: inflação de demanda, de custos, inercial e estrutural.

A partir dessas definições, é apresentada uma resumida evolução histórica dos processos inflacionários ocorridos no Brasil, focando a análise a partir dos anos 60, com uma abordagem à luz da Ciência Econômica e do Direito Econômico. A importância desse estudo é apresentar os antecedentes de fato que justificam a existência da regra da indexação no Brasil.

Análise da regra da indexação existente no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicação à questão da remuneração do trabalho, sobretudo no que se refere à remuneração do trabalho dos servidores públicos.

A partir dessas análises e demonstrações, é possível justificar a existência da regra constitucional prevista no art. 37, X, da Constituição da República de 1988, que preconiza a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos, bem como é possível justificar a necessidade de se conferir eficácia ao referido dispositivo.

PALAVRAS-CHAVE: INFLAÇÃO. EVOLUÇÃO NO BRASIL. REGRA DA INDEXAÇÃO. REMUNERAÇÃO DO TRABALHO. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE GERAL ANUAL.

ABSTRACT

* Mestre e doutor em Direito pela UFMG. Membro da Fundação Brasileira de Direito Econômico. Professor da graduação e da pós-graduação na PUC-MG.

** Especialista em Processo Constitucional e em Direito Público. Mestranda em Direito Público pela PUC-MG. Procuradora do Estado.

Economic Science approach to a brief definition about inflation and your four main types: demand, costs, inertial and structural inflation.

From these definitions, it's showed a summarized historical evolution about the inflationary processes occurring in Brazil, focusing on the analysis from the 60th, through an approach in the light of Economic Science and Economic Law. The importance of this study is to present the background facts that justifies the existence of the rule of indexing in Brazil.

Analysis of the rule of indexing existing in the Brazilian legal system and its application to the issue of remuneration of work, especially as regards the remuneration of the work of public servants.

From these analyses and demonstrations, it is possible to justify the existence of constitutional rule provided for in art. 37, X, of the Republic Constitution of 1988, which calls for annual overhaul of the remuneration and allowances of public servants, and it is possible to justify the need to give efficiency to that device.

KEYWORDS: INFLATION. EVOLUTION IN BRAZIL. INDEXING RULE. JOB REMUNERATION. PUBLIC SERVANTS. GENERAL AND ANNUAL READJUSTMENT.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo expor as razões fáticas que justificam a existência da norma prevista no art. 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, por meio da qual está assegurada a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos.

O estudo parte do pressuposto de que a existência daquela norma constitucional tem por fundamento os sucessivos processos inflacionários aos quais o Brasil historicamente sempre esteve submerso, chegando, inclusive, a passar pela experiência da hiperinflação no final da década de 80 e início de 90.

Inicialmente, é importante uma breve noção dos conceitos básicos de quatro tipos de processos inflacionários trabalhados pela Ciência Econômica: inflação de

demanda, de custos, inercial e estrutural. Não se pretende esgotar a definição desses conceitos, pois fugiríamos aos objetivos deste trabalho que se vincula a estudos no campo da Ciência Jurídica. Pretende-se, apenas, lançar luz sobre determinados pressupostos teóricos necessários à sua compreensão.

O objetivo da abordagem inicial é compreender os antecedentes da existência da indexação na Economia e no Direito brasileiro, nesse último enquadrada como regra jurídica. Para tanto, é necessário investigar alguns aspectos da evolução histórica da inflação no Brasil com suas causas e efeitos, conforme os estudos da Ciência Econômica, sobretudo os relativos aos tipos de processos inflacionários predominantes na história brasileira e suas conseqüências para a vida das populações, em especial dos trabalhadores. E sujeitos aos efeitos daquelas encontram-se os servidores públicos, cuja remuneração é o foco do presente estudo.

Com o desenvolvimento do trabalho, e considerando que a remuneração dos servidores públicos está vinculada à regra da indexação para evitar as perdas inflacionárias que ainda se verificam no Brasil, ao final ficará justificada a necessidade da existência da norma prevista no art. 37, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sobretudo a necessidade de imprimir-lhe eficácia.

DESENVOLVIMENTO

1. OS PRINCIPAIS TIPOS DE INFLAÇÃO: BREVES DEFINIÇÕES E DIFERENÇAS

A definição, neste trabalho, dos principais tipos de processos inflacionários estudados pela Ciência Econômica visa elucidar conceitos teóricos cuja compreensão é pressuposto para se entender a evolução histórica da inflação no Brasil.

Importante ponderar, entretanto, que essas bases serão lançadas de maneira meramente conceitual, pois o artigo não pretende focar sua análise no campo da Ciência Econômica, cujos conceitos somente serão conhecidos para poder-se aprofundar o estudo do objeto deste trabalho à luz da Ciência Jurídica, em especial do Direito Econômico.

Assim, em linhas gerais, entende-se a inflação como o contínuo, persistente e generalizado aumento de preços que acarreta perda do poder aquisitivo da população. Esse fenômeno pode ser classificado em inflação: de demanda, de custos, inercial e estrutural.

Dentro deste contexto surge a indexação da economia como forma de eliminar o efeito inflacionário ocorrido.

1.1. Inflação de demanda

Para a Economia, demanda ou procura é a quantidade de um bem ou serviço que os consumidores desejam adquirir por um preço definido em dado mercado, durante uma unidade de tempo. A demanda pode ser interpretada como procura, mas nem sempre como consumo, pois é possível demandar (desejar) e não consumir (adquirir) um bem ou serviço.

Nesse sentido, o processo da inflação de demanda é gerado quando há aumento ou excesso da procura em relação à produção disponível de bens e serviços na economia, sem um acompanhamento no crescimento da oferta, ou seja, quando se cria uma defasagem em que a quantidade de demanda é maior do que a quantidade de oferta, pressionando, assim, os preços. É causada pelo crescimento dos meios de pagamento, que não é acompanhado pelo crescimento da produção, ou pela redução da produção de bens e serviços, por exemplo.

Dentro desse contexto também haverá igual processo inflacionário quando o Poder Público emite moeda, criando na população, em um curto prazo, a idéia do aumento do poder aquisitivo.

No combate a esse tipo de inflação é necessário que a política econômica se baseie em instrumentos que provoquem a redução da procura ou o aumento da atividade produtiva ou da importação.

É possível também combater a inflação de demanda abrindo linhas de crédito oficiais para setores que possuem capacidade ociosa, ou por intermédio da redução do imposto de importação a fim de dilatar a oferta de bens e serviços. Todavia, essa última medida, quando descomedida, pode causar quebra da indústria ou do agronegócio nacional, devido à concorrência desigual, o que, em consequência, leva ao desemprego.

1.2. Inflação de Custos

Custos são medidas monetárias resultantes da aplicação de bens e serviços na produção de outros bens e serviços durante o processo de fabricação. Observa-se, portanto, que esse é um conceito ligado diretamente ao processo produtivo. Qualquer gasto não relacionado à produção não é considerado custo, mas despesa; distinguindo-se esses conceitos por sua natureza, pela forma como será alocado o recurso e pela finalidade proposta. Assim, esse processo inflacionário é gerado pelo aumento dos custos de produção de bens e serviços, em que há o repasse para os preços, aumentando-os.

Esse tipo de inflação caracteriza-se basicamente por uma majoração exógena de determinados componentes do produto, tais como matéria prima, salários, impostos e combustíveis; além da prática de empresas que aumentam seus lucros acima da elevação dos custos de produção. Está associada à inflação de oferta, em que o nível da demanda permanece inalterado, mas os custos de certos fatores de produção aumentam, provocando a retração da produção e da oferta e o aumento dos preços de mercado.

1.3. Inflação inercial

Inflação inercial é a aquela em que a inflação presente é uma função da passada. Deve-se à resistência que os preços oferecem às políticas de estabilização que atacam as causas primárias da inflação. A maior justificativa de sua existência é a indexação da economia, que é o periódico reajustamento do valor das parcelas de contratos, dos salários e dos custos da produção, pela inflação do período passado.

Segundo informações postadas no artigo “Inflação”, no Site dos Índices (2007), a inflação inercial não é rigorosamente um tipo de inflação, mas uma certa consequência de todo processo inflacionário, sendo a inércia inflacionária entendida como um efeito de manutenção da taxa inflacionária.

1.4. Inflação estrutural

A inflação estrutural relaciona-se à ineficiência de serviços fornecidos pela infra-estrutura de determinada economia, o que eleva os custos dos serviços prestados pelo Poder Público, acarretando, dessa maneira, uma majoração dos custos de produção e, conseqüentemente, o aumento dos preços no mercado consumidor. Geralmente está associada às economias de países em desenvolvimento.

2. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROCESSO INFLACIONÁRIO NO BRASIL

Os estudos históricos da economia brasileira mostram que ela sempre apresentou uma tendência inflacionária desde o início do século XIX. Entretanto, segundo Robock (1977), as razões dessa tendência não são precisas, pois os dados quantitativos não são confiáveis e a pesquisa histórica ainda é limitada para a análise do fenômeno.

Mas Robock (1977) afirma, a partir de uma perspectiva estruturalista, que os orçamentos brasileiros fortemente desequilibrados são a mola propulsora da inflação, podendo a inflação crônica do Brasil ser explicada como decorrência de deficiências econômicas e de estrutura social, além da operação ineficiente do sistema.

Nessa perspectiva, o processo inflacionário se mantém em movimento circular de auto-alimentação. Isso porque, considerando o Brasil um país subdesenvolvido, a busca do progresso e da melhoria do bem-estar social produz condições políticas que induzem a um esforço para expansão simultânea do consumo e do investimento. Mas devido à pobreza do país, a taxa de poupança é baixa, o que impõe o recurso ao financiamento da inflação.

Enfim, na análise estruturalista é o excesso de despesas sobre receitas a principal causa da inflação brasileira devido à emissão de moeda. Entretanto, outras fundamentações teóricas procuram explicar os processos inflacionários no Brasil, como o poder e os altos lucros do capital internacional no país.

Partindo-se do período “Entre Guerras”, após 1930, segundo Paul Singer (1982) a acumulação do capital no Brasil se orientou para que parte do excedente global se encaminhasse às atividades ligadas ao mercado interno, o que se deu por meio da manipulação dos preços, elevando-se os preços dos produtos importados, sobretudo dos que

foram substituídos por produção nacional. E como, ao mesmo tempo, os preços dos produtos agrícolas eram sustentados, a inflação foi inevitável.

Neste trabalho, entretanto, adota-se um corte metodológico iniciando a análise da inflação no Brasil a partir da década de 60, pois esse período representou a mudança, na economia nacional, do processo inflacionário de demanda para o de custos.

Relativamente aos anos 60, Bresser Pereira entende que a inflação não era a única causa das crises econômica e política brasileiras, para quem havia outras duas, a diminuição das oportunidades de investimento e a limitação da capacidade de exportar e importar, todas as três vinculadas entre si em relação circular da causa e efeito.

Quanto à diminuição das oportunidades de investimentos, seus fatores estão implicados com a inflação, referentes à redução das possibilidades de substituição de importações, à falta de mercados e redução de salários médios reais e à capacidade ociosa.

A redução das possibilidades de substituição de importações se deu porque, nos anos 60, na pauta de importações do Brasil restaram apenas mercadorias cuja produção não era economicamente viável, por exigirem altos investimentos.

Suprido o mercado tradicional após o processo de substituição de importações, ou seja, após todo ele, antes abastecido pelas importações, ser abastecido pela produção nacional, o aumento da demanda pelo produto tenderá a crescer à medida que crescerem a população e seu poder aquisitivo. Assim, para que as indústrias possam encontrar mercado para expandir além da taxa de crescimento da população, é necessário que não haja dissociação entre o crescimento da produção e o salário médio real.

Porém, a partir do fim da década de 50 ocorreu o contrário no Brasil, havendo redução salarial e instaurando-se o problema da falta de mercado. “O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capital-intensivos, condicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos” (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 138). Enquanto a produção continuava crescendo, os salários reais caíam; havia uma distribuição de renda menos favorável para a classe consumidora, enquanto aumentava a produção e a capacidade de produção.

Já o problema da capacidade ociosa relaciona-se à falta de mercado. O fenômeno ocorreu porque as empresas, apesar do baixo crescimento do mercado resultante

da redução dos salários médios reais, continuaram investindo durante certo tempo. Diante disso, para continuarem com a mesma lucratividade, foi necessário que elevassem o preço de venda de seus produtos, iniciando, dessa forma, um processo inflacionário.

Sem adentrar a questão da limitação da capacidade de exportar e importar, passe-se à análise da inflação aberta como causa da crise econômica brasileira nos anos 60.

Durante a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, findada em 1961, não se podia falar em insuficiência de demanda nem em predominância da inflação de custos. Mas a partir da década de 60 ficou claro que a inflação brasileira, anteriormente de demanda, tornou-se de custos, principalmente devido à crescente capacidade ociosa.

A inflação de custos da década de 60 é consequência, dentre outros fatores, da política salarial tendente a reduzir o poder aquisitivo dos assalariados em benefício da manutenção da lucratividade da classe capitalista. Segundo Bresser Pereira (1983), esse problema foi particularmente agravado pelo surgimento do desemprego industrial de forma aberta, não apenas pela incapacidade da economia absorver mão-de-obra, mas também pela redução, em termos absolutos, do emprego em diversos setores. Soma-se a isso o fato de que, naquele período, à medida que se esgotavam as possibilidades de substituição de importações, os diversos setores industriais entravam em capacidade ociosa. E foi isso que se tornou um dos pilares da inflação brasileira dos anos 60.

Quanto à década de 70, Paul Singer (1982) afirma que a inflação de custos se manteve naquele período, porém, tornando-se mais intensa a partir do início de 1973, mesmo antes da crise mundial do petróleo, que apenas a agravou.

São fatores decorrentes da dinâmica interna da economia que estão gerando pressões inflacionárias cada vez maiores, sendo a inflação mundial apenas uma perigosa cortina de fumaça a encobrir problemas que a atual estruturação da economia não permite enfrentar (SINGER, 1982, 157).

Os fatores a que Paul Singer (1982) se refere decorrem do crescimento acelerado da produção. Trata-se da existência de setores produtivos com capacidade ociosa na economia brasileira, diretamente determinada pela falta de mercados e pela redução de salários médios e que, por sua vez, ocasiona a inflação de custos. Afirma que:

(...) uma economia de mercado tem um ritmo máximo de crescimento que é dado não propriamente pela disponibilidade de recursos reais – mão-de-obra, equipamentos, matérias-primas, fontes de energia etc. -, mas pela capacidade de combinar estes recursos de modo a manter os desequilíbrios dentro de limites manejáveis. Quando os desequilíbrios ultrapassam estes limites – que são dados por parâmetros políticos – o nível geral de preços dispara e o balanço de pagamentos torna-se deficitário. É precisamente o que acabou por acontecer à economia brasileira. (SINGER, 1982, p. 159).

Com o passar dos anos o Brasil vivenciou, na década de 80 e início de 90, um processo inflacionário ainda mais intenso e de difícil controle, culminando, no final desse período, com a hiperinflação. Naquela época, a inflação brasileira não era nem moderada e nem de demanda; ao contrário, ela “era alta, persistente, impelida pelos custos, indexada, formal e informalmente, inercial.” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 261).

Alguns fatores explicam a hiperinflação do início dos anos 90, como a dívida externa acumulada dos anos 70, o choque externo de 1979 causado pela segunda crise do petróleo e a suspensão de novos empréstimos externos a partir de 1982.

A partir de 1979, quando a inflação disparou, culminando na hiperinflação do início dos anos 90, o Brasil adotou diversos planos de estabilização. De acordo com Bresser Pereira (1996), alguns deles eram planos de emergência, outros eram programas planejados. Alguns foram heterodoxos, adotando o congelamento de preços; mas a maioria optou por estratégias ortodoxas¹. Alguns utilizaram a estratégia do choque, enquanto outros adotaram o gradualismo. Alguns provocaram uma melhora do quadro econômico, sem dominar a inflação; outros, entretanto, apenas o agravaram.

Somente com o Plano Real, em 1994, é que a economia brasileira foi estabilizada, cuja sistemática adotada não será desenvolvida neste trabalho por fugir ao objetivo proposto. Porém, em termos gerais, pode-se afirmar que ela se fundamentou na teoria da inflação inercial.

A existência de todo esse histórico inflacionário no Brasil naturalmente teve como conseqüências sujeitar a população à instabilidade financeira e a crescentes perdas do poder aquisitivo, sobretudo a camada de menor renda, ou seja, a dos assalariados.

¹ A política heterodoxa é aquela que atua diretamente sobre os preços, salários ou taxa de câmbio, enquanto a ortodoxa atua indiretamente sobre os preços, por meio de políticas monetária e fiscal que afetam a demanda, mudam as expectativas, ou ambos.

Para minimizar esses perversos efeitos, utiliza-se o mecanismo da indexação, que, apesar de ser polêmico sob o ponto de vista da Ciência Econômica, é o que melhor traduz o ideal de justiça buscado pela Ciência do Direito.

3. REGRA DA INDEXAÇÃO

Indexação é o instrumento da economia pelo qual se aplica certo índice ou fator sobre os valores monetários nominais defasados pela inflação, ajustando-os ao valor real de seu poder aquisitivo. É impropriamente denominada de correção monetária.

A razão da existência desse instrumento é minimizar ou mesmo suprimir os efeitos inflacionários que dão causa à perda do poder aquisitivo da moeda, decorrente da política inflacionária adotada pelo governo.

A regra da indexação, nas palavras do Professor Washington Peluso Albino de Souza, pode ser definida pelo seguinte enunciado:

Quando a política econômica posta em prática pelas autoridades superiores faz variar o poder aquisitivo da moeda em índices que ultrapassam os admitidos numa economia estabilizada, cabe a essas autoridades assegurar também medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem atingidos diretamente pelos seus efeitos (SOUZA, 2005, p. 128).

Sobre a definição de regra, é bom lembrar que o citado jurista, diferentemente de Ronald Dworkin e Robert Alexy, entende que:

Sem se confundir com o 'princípio' e especialmente com o 'princípio geral do direito', na elaboração da 'regra jurídica' são trabalhadas as hipóteses 'indicadoras' das soluções, submetendo-as à análise. As possibilidades de soluções, tanto coincidentes quanto contraditórias entre si (...), são apreciadas e levam às possíveis 'opções' na busca do 'justo'.

A 'regra' define a natureza jurídica da 'opção'. Diremos que corresponde à afirmação do 'ser jurídico', ou melhor, como foi dito acima, ela 'juridifica' o 'fato'.

Note-se que a 'regra' não tem efeito cogente, pois este é reservado à lei (SOUZA, 2005, p. 119-120).

Segundo Washington Albino (1980), um dos maiores problemas para o Direito é o ajustamento do valor da moeda na liquidação das dívidas, apesar de sua natureza

essencialmente econômica. O que circunda a questão é a injustiça que decorre do processo inflacionário, ao provocar o enriquecimento do devedor e o empobrecimento do credor quando o poder aquisitivo da moeda se deteriora entre a data do surgimento de uma obrigação e a data de seu adimplemento. Como afirma,

Tudo se prende, de início, ao valor *nominal* ou ao valor *real* da moeda. Alterado o valor *real*, isto é, seu *poder aquisitivo*, os compromissos assumidos à base do valor nominal, uma vez por eles resgatados, prejudicam o vendedor e beneficiam o comprador, em caso de *inflação*, e provocam o contrário, na hipótese de *deflação*. (Souza, 1980, p. 176).

Curioso notar que, como lembra Washington Albino (1980), a regra da indexação foi um dos motivos do reconhecimento do Direito Econômico como um novo ramo jurídico, assim enunciado por Hedemann ao tratar do Direito das Obrigações diante dos efeitos da inflação alemã na Primeira Guerra Mundial.

Tecendo breve histórico sobre a regra indexação no ordenamento jurídico brasileiro, oscilando entre proibi-la e a permiti-la, Washington Albino ensina que:

Levado o assunto para o “Projeto do Código das Obrigações”, de cuja elaboração participaram Caio Mário da Silva Pereira e Orlando Gomes, o dispositivo proposto no art. 142 descia a cuidados de terminologia, para reafirmar a mesma orientação.

“As dívidas em dinheiro, salvo disposição em contrário, devem ser solvidas em moeda dotada de curso legal, e pelo seu valor nominal, não obstante qualquer oscilação verificada até a data do pagamento.”

A expressão *valor nominal* define a posição do legislador. Mas a exceção admitida na expressão *salvo disposição em contrário* poderia deixar dúvidas quanto a opções constantes de cláusulas contratuais, especialmente na linha adotada na prática do seu trabalho por esse processo, com a determinação da *correção* à base das modificações do salário mínimo. A prática da correção por autorização legal, entretanto, concretiza-se nos arts. 24 e 25 da Lei n. 4.994, de 25 de novembro de 1964, que tratou dos *aluguéis corrigidos*, para o que estipulou *índices de correção* fornecidos pelo Conselho Nacional de Economia. Oferece, pois, os instrumentos técnicos para a operação corretiva, nos chamados *fatores de correção*, elevando o *princípio* à condição de *regra geral* e permitindo a aplicação da *indexação*. Outros diplomas legais também consagram o princípio, como a Lei n. 4.728, de 13 de julho de 1965, que disciplina o mercado de capitais, apesar de nos parecer uma impropriedade, ao falar do emitente da obrigação e ao criar diversificação entre os títulos. Do mesmo modo procede a Emenda Constitucional de 1969, que incorpora o disposto na Emenda Constitucional n. 10, permitindo a correção monetária dos títulos emitidos na desapropriação de terras para efeito de reforma agrária. A prática se generaliza, com a sua presença na Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que a institui nos contratos imobiliários de interesse social e no Decreto-lei n. 14, de 29 de julho

de 1966, permitindo aos Bancos autorizados receber depósitos com correção monetária. (SOUZA, 1980, p. 179).

Como se constata, o Brasil, país historicamente inflacionário, desenvolveu uma extensa legislação relativa à correção monetária, que, conforme Fábio Nusdeo (2005), foi em parte abolida com a estabilidade trazida pela reforma monetária de 1994. Ainda segundo referido autor, tem-se que:

Presentemente, a correção monetária não pode ser feita a intervalos inferiores a um ano, o que representa uma erosão, ainda que pequena, na renda real dos que recebem remunerações estabelecidas por contrato e não têm condições de renegociá-los. A finalidade da medida é, porém, compreensível: ela destina-se a eliminar o fator inercial da realimentação e contribuir para o abandono da cultura inflacionária brasileira. (NUSDEO, 2005, p. 326).

Apesar de admitida a regra da indexação no ordenamento jurídico brasileiro, há grande controvérsia sobre se sua prática agrava ou não a inflação. Como já ponderado, para a Ciência Econômica esse é um dos fatores que determinam o padrão inercial inflacionário, em que a inflação futura é influenciada pela passada por meio da aplicação dos índices de reajustamento tendentes a perpetuar a taxa inflacionária anterior. Isso inclusive ocorre quando se trata da indexação salarial.

Mas para Balbinotto - que em dissertação de mestrado cuidou da indexação salarial, tema próximo do objeto tratado neste trabalho – a racionalidade da indexação salarial, baseada na taxa de inflação passada, se deve “ao fato de que ela seria uma regra que minimizaria os custos de informação e transação no estabelecimento dos contratos de trabalho, além de estabilizar as relações de trabalho, limitando as oportunidades de conflitos trabalhistas” (BALBINOTTO, 1991, p. 132).

Tal consideração foge do consenso criado entre os economistas, que vêm na indexação, inclusive salarial, um fator de perpetuação do processo inflacionário inercial. Mas essa é uma discussão da Ciência Econômica, “porque, em relação ao Direito e às conseqüências de sua prática, deparamos com manifestações de enriquecimento e de empobrecimento ‘sem causa’ e não decorrentes de iniciativas das partes contratantes nesse sentido” (SOUZA, 2005, p. 128); claramente injustas e que podem ser minimizados ou suprimidos pela aplicação da regra de indexação.

De fato, a indexação ou reajustamento do valor nominal da moeda para atingir-se seu valor real (impropriamente denominado de correção monetária) é medida que denota a existência de inflação, daí porque é preferível que não haja necessidade de ser realizada. O ideal é eliminar a inflação, restabelecendo, conforme lição de Arnaldo Wald (1983), a dupla função da moeda, quais sejam, de medida de valor e de meio de pagamento.

Mas enquanto houver inflação no país – ainda hoje existente no Brasil, apesar do controle do processo inflacionário – o reajustamento ou correção monetária se impõe como medida de justiça dada a impossibilidade da ficção quanto à estabilidade do poder aquisitivo da moeda. Aliás, a própria Constituição da República de 1988 reconhece a existência de alterações do poder aquisitivo da moeda, como é o caso do disposto no seu art. 37, inciso X.

Para o Direito Econômico, portanto, o reajustamento dos valores monetários ou indexação deve ser tratado como uma regra jurídica. Isso se justifica como meio necessário para “evitar que o poder econômico privado se firme nos contratos, transformando a política econômica inflacionária assumida pelo governo em oportunidade de exploração de alguns setores da economia em proveito de outros” (SOUZA, 1980, p. 180).

Manda o princípio de justiça que essa esdrúxula consequência seja evitada, pois a ausência de sua prática apenas representa uma falsa idéia de resultados econômicos positivos para o interesse coletivo. Nisso reside o elemento principal da injustiça a ser corrigida. A essa tarefa se propõe o Direito Econômico (SOUZA, 2005, p. 18).

Outra não é a posição de Arnaldo Wald, para o qual:

O direito não é um mecanismo cego que possa ser utilizado para fins puramente econômicos. Ao contrário, ele é um instrumento inspirado numa finalidade ética e destinado a atendê-la. Ora, a correção corresponde, na realidade, a um imperativo ético baseado na boa-fé das partes e no respeito à vontade real delas (WALD, 1983, p. 23).

Como já citado, vários são os textos legais que contemplam a regra da indexação no ordenamento jurídico brasileiro. Dentre eles se destaca a Constituição da República de 1988, que prevê, no art. 37, inciso X, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos devido à “perda acelerada do valor da moeda”, segundo Cretella Júnior (1992).

O dispositivo constitucional em apreço institui a obrigatoriedade de aplicação da regra da indexação para minimizar os efeitos da perda de poder aquisitivo impostos pelo processo inflacionário, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

No que concerne ao realinhamento da remuneração dos servidores, cumpre distinguir a **revisão geral** da **revisão específica**. Aquela retrata um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário; esta atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 52).

O texto constitucional originário de 1988 dispunha, na redação do art. 37, X, anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que “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”. Tal regra estabelecia vinculação entre a remuneração de servidores civis e militares, garantindo-lhes paridade nas revisões remuneratórias.

O dispositivo constitucional, antes da Emenda nº 19, tratava do reajustamento da remuneração dos servidores para conformar seu valor nominal ao valor real da moeda, em virtude das perdas do poder aquisitivo impostas pela inflação. Em outras palavras, o dispositivo cuidava da aplicação da regra da indexação à remuneração dos servidores.

Em sua redação originária, o art. 37, X, da Constituição da República de 1988 estendia a revisão (correção monetária) tanto aos servidores civis quanto aos militares. Por sua vez, os empregados públicos estavam excluídos da revisão remuneratória “igual” e realizada na mesma data, pois já se encontravam abrangidos por dissídios coletivos que podiam conduzi-los a índices distintos e a revisões em épocas diferentes.

Quanto à interpretação jurisprudencial da versão original do art. 37, X da Carta de 1988, entendia o Supremo Tribunal Federal que o dispositivo não assegurava a revisão (correção monetária) anual da remuneração dos servidores, nem fixava data-base para o reajuste, causando a indesejável ineficácia da Constituição. Vejamos:

Até a nova redação do art. 37, X, da Constituição – resultante da EC 19/98 – posterior, assim, à MP 1.053/95 – o entendimento do Tribunal se sedimentara no sentido de que, em sua versão original, a Constituição nem assegurava revisão anual da remuneração dos servidores públicos, nem, via de consequência, lhes

fixara data-base para o reajuste. É o que basta para confirmar que a eles – servidores públicos – que, então, no ponto, não se poderiam entender compreendidos na alusão geral aos ‘trabalhadores’ -, não beneficiava o diploma legal invocado (RE 412.275-AgR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 8.10.2004).

Em outra oportunidade, quanto ao tema da recomposição dos vencimentos dos servidores em virtude de inflação, porém em face da Constituição Gaúcha de 1989, o STF, por vislumbrar inconstitucionalidade, decidiu suspender o dispositivo daquela Carta Estadual que previa a correção automática dos vencimentos dos servidores públicos, apontando a necessidade de lei ordinária específica para cuidar da revisão remuneratória,

(...) apesar da garantia da irredutibilidade contida na Constituição brasileira de 1988 porque, se interpretada esta como apta a possibilitar a pronta recomposição dos vencimentos em face da inflação, nulificada restaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que aumentassem as despesas públicas, consequência natural de seu papel de gestor das finanças do Estado (...) (CAMARGO, 2001, p. 142-143).

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a redação do art. 37, X, da Constituição de 1988, foi alterada, passando a dispor que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Importante esclarecer que o dispositivo constitucional, com a nova redação conferida pela Emenda de 1998, não se estende aos servidores militares, ao contrário do previsto em sua redação originária. Por outro lado, permanece não se estendendo aos empregados públicos regidos pela CLT. Alcança, por sua vez, os servidores de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pela nova redação do art. 37, X, da Constituição da República, dois comandos se destacam. O primeiro se refere ao fato de que a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos depende de lei específica, observada a iniciativa privativa dos entes da Federação em cada caso.

O segundo comando assegura aos servidores a revisão (correção monetária) geral anual da remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Esse

comando, assim como se verificava na redação originária do dispositivo constitucional em debate, é exatamente o que visa ao reajustamento da remuneração dos servidores para conformar seu valor nominal ao valor real da moeda, em virtude das perdas de poder aquisitivo impostas pela inflação. Ou seja, a nova redação também trata da aplicação da regra da indexação à remuneração dos servidores.

Por esse segundo comando, assegurou-se o direito à revisão (correção) que alcança o funcionalismo de cada ente federativo, de maneira a garantir-lhes a reposição das perdas inflacionárias que, apesar de controladas após o advento do Plano Real, ainda são constantes e persistentes no Brasil. Isso se dá mediante a aplicação de percentual único e variável a cada período de um ano, contado a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Com isso, o servidor público conquistou o direito constitucional de correção ou reajuste anual de sua remuneração, de maneira a contemplar a inflação do período anterior, referente aos últimos doze meses.

A partir do ano seguinte à promulgação da Emenda em debate, ou seja, a partir de 05 de junho de 1999, e daí anualmente, “os funcionários públicos de todos os entes da Federação deveriam ter sido contemplados com a correção monetária de suas remunerações, em percentual único, que garantisse o valor real dos vencimentos diante da inflação verificada no período” (FERRAZ, 2006, p.221-222).

Isso, entretanto, não é o que ocorre na realidade, pois os reajustes não têm sido anuais nas três esferas da Federação. Quanto à União, por exemplo, os servidores não foram contemplados com as revisões gerais correspondentes aos anos de 1999, 2000 e 2001, causando-lhes grandes prejuízos financeiros e econômicos.

Apesar da determinação constitucional, várias foram as omissões do Estado em legislar sobre o reajuste anual da remuneração dos servidores públicos. E a questão é de tamanha relevância que merece ser tratada em trabalho específico.

Neste trabalho, o importante é pontuar que a Constituição da República de 1988 expressamente contemplou, tanto antes quanto após a Emenda nº 19, de 1998, a regra da indexação da remuneração dos servidores públicos, visando ao reajuste de seus

vencimentos para evitar a indesejável perda do poder aquisitivo da moeda imposta pela inflação, que, apesar de controlada, ainda é constante e renitente no Brasil.

Daí porque pode-se concluir que somente a adoção da regra da indexação é capaz de assegurar um tratamento minimamente justo para os trabalhadores do serviço público brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo do trabalho, o Brasil sempre conviveu com processos inflacionários, especialmente a partir dos anos de 1960, culminando com a hiperinflação no final da década de 1980 e início de 1990. Nesse período, a inflação que inicialmente caracterizava-se por ser de demanda, transmudou-se em inflação de custos, além do forte padrão inercial apresentado a partir de meados da década de 1970 em diante.

Tal realidade econômica exigiu que se lançasse mão de instrumentos capazes de evitar a perda do poder aquisitivo imposto pela inflação, de maneira a recompor o valor nominal da moeda ao seu valor real. O mecanismo hábil a esse fim foi a indexação, que, para a Ciência Econômica, não é adequado, pois, apesar de reajustar o valor real da moeda, é um dos fatores que perpetuam o padrão inercial da inflação.

Mas como regra jurídica, a indexação é medida adequada e necessária para se evitar o empobrecimento “sem causa” pela diminuição do poder aquisitivo decorrente de políticas governamentais inflacionárias, em relação às quais aqueles que sofrem o empobrecimento não tenham dado causa. É verdadeira medida de justiça.

Nesse sentido, no que se refere à política salarial, a regra da indexação é medida que minimiza as distorções das relações de trabalho, estabilizando-as e limitando as oportunidades de conflitos trabalhistas.

Decorre dessa regra o disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, pelo qual a remuneração dos servidores públicos de todos os entes da Federação será reajustada anualmente, de maneira a minimizar ou suprimir a perda do poder aquisitivo da moeda imposta pela inflação. Em outras palavras, tem-se a previsão constitucional da regra da indexação.

Poder-se-ia questionar a aplicação do dispositivo constitucional para revisão dos salários dos empregados públicos. Mas essa medida não lhes é cabível, pois os celetistas já se encontram abrangidos por dissídios coletivos capazes de lhes assegurar a recomposição salarial pela perda inflacionária.

Em arremate, é importante ponderar que, assim como a revisão remuneratória prevista no art. 37, X, também é constitucional a norma impositiva de limites aos gastos com servidores públicos, prevista no art. 169 da Constituição da República de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 101, de 2000. Decorre disso que o aumento das despesas pela revisão geral anual da remuneração dos servidores deverá se conformar aos limites de gastos da LRF com pessoal, para o que poderá ser necessária a adoção das medidas de ajuste previstas nos parágrafos 3º e 4º daquele art. 169.

REFERÊNCIAS

- BALBINOTTO NETO, Giacomo. *A indexação salarial: teoria e evidência*. 1991. 223f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001. 559p.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 927p.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v.4.
- FERRAZ, Luciano. Responsabilidade do Estado por omissão legislativa: o caso do art. 37, X da Constituição da República. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006. Cap.10, p.208-225.
- GARCIA JR, Renê. O fantasma da indexação. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.53, n.4, p.5-6, abril, 1999.
- INFLAÇÃO. Site dos índices: indicadores e estatísticas econômicas. Disponível em: <http://www.ai.com.br/pessoal/indices/INFLATEX.HTM>. Acesso em: 23 nov. 2007.
- MARCHI, Ricardo. Servidor público e o reajuste salarial obrigatório. *Síntese Trabalhista*, Porto Alegre: Síntese, v.14, n.162, p.26-27, dezembro, 2002.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, 383p.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996. 357p.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 13.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 239p.
- ROBOCK, Stefan Hyman. *O desenvolvimento brasileiro em debate*. Tradução de Léo Magarinos de Souza Leão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977. 247p.
- SALÁRIO MÍNIMO E INFLAÇÃO. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.53, n.4, p.3-4, abril, 1999.

SIMONSEN, Mário Henrique. *30 anos de indexação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. 167p.

SINGER, Paul. *A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira*. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 167p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980. 626p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6.ed. São Paulo: LTr, 2005. 603p.

WALD, Arnaldo. A evolução da correção monetária na “era da incerteza”. In: CANTO, Gilberto de Ulhôa; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *A correção monetária no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. Cap.2, p.9-23.