



## REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO- USP

---

Seção: Artigos Científicos

### **Indenização pela mora legislativa na edição de lei necessária para a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos: análise crítica dos votos já proferidos no julgamento do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo**

*Compensation for the legislative delay in the edition of necessary law for the annual general review of the salaries of public servants: Critical analysis of the votes given to date in the Extraordinary Appeal n. 565.089 São Paulo*

Maila de Castro Agostinho

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo trazer a lume razões que sustentem a possibilidade do pleito indenizatório dos servidores públicos pela mora legislativa na edição de lei necessária para a revisão geral anual de seus vencimentos. Serão apresentadas sustentações doutrinárias, análises jurisprudenciais, bem como exame crítico dos votos até então proferidos nos autos do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo, no qual houve o reconhecimento de Repercussão Geral de tema correlato (Tema 19).

**Palavras-chave:** indenização; mora legislativa; vencimentos; revisão; servidores.

**Abstract:** This article has the objective to bring light to the reasons that support the possibility of the compensation suit of the public servants for the legislative delay in the edition of necessary law for the annual general review of their maturities. It will be presented doctrinal support, jurisprudential analysis, as well as critical examination of the votes hitherto made in the records of Extraordinary Appeal n. 565.089 São Paulo

**Keywords:** compensation; legislative delay; salaries; review; servants.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n1p139-151>

## **INDENIZAÇÃO PELA MORA LEGISLATIVA NA EDIÇÃO DE LEI NECESSÁRIA PARA A REVISÃO GERAL ANUAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE CRÍTICA DOS VOTOS JÁ PROFERIDOS NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 565.089 SÃO PAULO**

*Maila de Castro AGOSTINHO\**

*Sumário: 1 Introdução; 2 Dever de revisão geral anual da remuneração dos servidores; 3 Dever de indenizar e Repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo; 4 Análise crítica dos votos até então proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgado do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo; 4.1. Votos favoráveis ao pleito indenizatório; 4.2. Divergência – Votos pelo desprovimento do pleito indenizatório; 5 Conclusão; 6 Referências Bibliográficas.*

### **1. Introdução**

Para estimular o desenvolvimento profissional e melhorar as condições de trabalho dos servidores públicos<sup>1</sup> foi idealizada e posteriormente aprovada a Emenda Constitucional n. 19, que possibilitou verdadeira reforma administrativa.

Significativa alteração foi prevista no artigo 37, inciso X da Carta Magna, ao estabelecer expressamente a periodicidade da obrigação de revisão geral da remuneração dos servidores públicos, que se daria então anualmente por meio de lei específica.

A análise dos incisos X e XV desse artigo conjuntamente com os motivos determinantes para a elaboração do projeto da Emenda Constitucional n. 19, permite uma única conclusão, tem o Administrador o dever constitucional de garantir ao servidor público que os efeitos da inflação não atinjam seus vencimentos, de modo a ficar afastada a irredutibilidade de sua remuneração. Com isto se passa a cumprir a premissa posta na exposição de motivos que acompanhou a proposta de emenda constitucional.

Contudo a aplicação de referida premissa ficou limitada a edição de lei pela autoridade competente.

---

\* *Bacharel em direito pela Universidade de Ribeirão Preto e pós-graduada (lato sensu) pela Sociedade Civil de Educação Casa Branca com organização da Escola Superior de Direito - Unidade Ribeirão Preto.*

<sup>1</sup> Justificativa enviada pelo Dr. Clóvis de Barros Carvalho, quando chefe da Casa Civil, juntamente com a proposta que deu origem à Emenda Constitucional n.19. (Exposição dos motivos publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção I, 18 de agosto de 1995, fls. 18852/18854, disponível para consulta no sítio [http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019\\_cam\\_23081995\\_ini.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_23081995_ini.pdf))

Inobstante a expressa previsão constitucional do dever legislativo, diversos agentes políticos e órgãos da estrutura constitucional, aqui denominados Administradores, permaneceram inertes, gerando aos servidores uma remuneração defasada, que há anos mantém-se intocada, configurando verdadeira redução de seus vencimentos ante a perda do poder aquisitivo frente ao aumento dos custos de serviços e produtos.

Diante da omissão inconstitucional de seus agentes e dos danos decorrentes da perda do poder aquisitivo do servidor, exsurge o dever de indenizar fundado na responsabilidade objetiva do Estado.

## **2. Dever de revisão geral anual da remuneração dos servidores e mora legislativa**

A Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional n. 19 de 1.998, assegura ao servidor público, indistintamente, em seu artigo 37, inciso X, o direito à revisão geral anual de sua remuneração, condicionando esta revisão à promulgação de lei específica.

As entidades estatais possuem autonomia constitucional para organizar e manter seus servidores, podendo criar e extinguir cargos, funções e empregos, estabelecer deveres, direitos, remuneração, fixar regras disciplinares, criar carreiras, fazer provimentos e lotações. Contudo, apesar da larga autonomia, não podem contrariar o quanto estabelecido pela Constituição Federal.

THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, citado por HELY LOPES MEIRELLES (2010, p.470), neste exato sentido afirma que:

os princípios constitucionais relativos ao funcionalismo público constituem um código de direitos e obrigações fundamentais que devem ser respeitados pelos Estados e Municípios em suas leis ordinárias. A desobediência ao que ali se dispõe importa, assim, violação da Constituição, que não pode ser restringida quanto aos direitos, nem ampliada contra as limitações ali impostas.

Ou seja, apesar de a Carta Magna permitir ao Administrador autonomia para a organização dos servidores, não poderá restringir ou ampliar os preceitos constitucionais.

A revisão remuneratória anual constitui direito dos servidores públicos e, portanto, é dever do Administrador concedê-la por lei específica. A ausência dessa lei caracteriza *inconstitucionalidade por omissão*, gerando o dever de indenizar.

Neste sentido a lição de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (2012, p.737):

Registre-se ainda que a revisão remuneratória constitui direito dos servidores e dever inarredável por parte dos governos de todas as

entidades da federação. A ausência de lei disciplinadora da revisão, estampa inconstitucionalidade por omissão(...).

O Supremo Tribunal Federal, após diversas provocações, declarou a inconstitucionalidade por omissão de diferentes governadores de Estados e do Distrito Federal<sup>2</sup> em razão da não edição de lei reguladora da matéria, tendo dado ciência aos órgãos omissos.

Uma vez ciente da omissão, cabe a autoridade responsável deflagrar o competente processo legislativo para disciplinar a matéria e possibilitar aos servidores usufruírem da garantia constitucional em referência. Todavia, a questão que fica é: o que fazer caso o Administrador permaneça omissos?

Neste caso, resta qualificada a mora legislativa passível de responsabilização civil.

Ensina ALEXANDRE DE MORAES (2000, p. 603) a respeito do tema:

Como não há fixação de prazo para a adoção das providências cabíveis, igualmente, não haverá possibilidade de responsabilização dos órgãos legislativos. Declarada, porém, a inconstitucionalidade e dada ciência ao Poder Legislativo, fixa-se judicialmente a ocorrência da omissão, com efeitos retroativos “ex tunc” e “erga omnes”, permitindo-se sua responsabilização por perdas e danos, na qualidade de pessoa de direito público da União Federal, se da omissão ocorrer qualquer prejuízo.

Assim, a norma programática não pode ser transformada em mera promessa constitucional inconstitucional, sob pena do Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

Os servidores, com a Emenda Constitucional n. 19, conquistaram um direito resguardado pela Constituição, norma esta que, ao conceder um direito, estabeleceu, concomitantemente, uma obrigação ao Gestor Público de implementar referido direito, sem prejuízos, contudo, de perdas e danos pela demora.

Portanto, os servidores públicos possuem um direito certo e não apenas uma expectativa de direito e a inércia do Administrador em dar iniciativa a tal Lei específica, tipifica descumprimento de obrigação constitucional, conferindo aos servidores o direito a uma indenização reparatória.

---

<sup>2</sup> Vide ADI n. 2.061/DF, 2.481/RS, 2.4.86/RJ, 2.490/PE, 2492/SP, 2525/DF.

### **3. Dever de indenizar e repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo**

Já concluímos que, existindo a omissão do Administrador em seu dever constitucional de legislar, bem como reconhecida a inconstitucionalidade por omissão pelo Supremo Tribunal Federal e a inércia mantida, restam configurados a mora legislativa e o conseqüente dever de indenizar.

A responsabilidade civil objetiva do Estado está prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal que prevê:

Artigo 37. (...), § 6º - As pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para a responsabilização do Estado em casos de omissão, além do reconhecimento do dever de agir e sua omissão, também há a necessidade de demonstrar a ocorrência do fato danoso e o nexo de causalidade entre um e outro.

O dano decorrente da omissão é a inegável redução da remuneração do servidor público, é a perda aquisitiva que ano após ano é imposta ao servidor sem que este tenha qualquer perspectiva de melhora inobstante sua garantia constitucional e o dever do Estado em evitar tal acontecimento.

A Lei Maior garante aos servidores a irredutibilidade de seus vencimentos e a revisão geral anual destes, sendo certo que revisão não é aumento, mas tão somente a correção monetária, ou seja, a atualização destes valores para que não sejam alcançados pelos efeitos nefastos da inflação.

CYNARA M. MARIANO (2002, p. 152), a respeito da revisão geral, preleciona:

Por revisão geral, é de se entender o aumento que é concedido em razão da perda do poder aquisitivo da moeda. Com efeito, justo não seria que os vencimentos, proventos ou pensões permanecessem ir-reajustados, ou seja, não acompanhassem a evolução dos preços dos bens de consumo e serviços e assim, não mais correspondessem à realidade econômica do País. Admitir o contrário, ou seja, que a economia sofresse as conseqüências da inflação sem que os vencimentos dos servidores fossem reajustados, importaria em impor a estes, por via indireta, perda substancial do poder aquisitivo, ou, em outras palavras, redução do poder de compra e subsistência, o que nada mais é do que a redução, propriamente dita, dos vencimentos.

Os servidores não estão imunes aos efeitos da inflação. A própria ideia de irredutibilidade não protege contra a desvalorização da moeda, como preleciona ADILSON ABREU DALLARI (1990, p. 63), esclarecendo que:

A irredutibilidade, tal como está posta, não protege contra a desvalorização da moeda. Em tais casos, conforme previsto no inciso X, deverão ser levadas a efeito as revisões gerais, por meio de lei (por força do princípio da legalidade) e de acordo com índices comportados pelos limites máximos de despesas globais com o pessoal.

Ao julgar o Agravo Regimental na Ação Civil Originária n. 404/SP, o Supremo Tribunal Federal, relator Ministro Maurício Correa, afirmou: “a correção monetária não constitui um *plus*, não é uma penalidade, mas mera reposição do valor real da moeda corroída pela inflação”.

Ou seja, a correção monetária da remuneração do servidor não representará para ele um aumento efetivo, mas sim apenas uma recomposição, uma atualização, ante a desvalorização da moeda, visto que, inexistindo, estará diante de flagrante redução salarial, uma vez que seu poder aquisitivo inegavelmente restará diminuído.

Neste exato sentido, posiciona-se MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2015, p. 456):

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 de 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: artigo 22, parágrafo único I, e artigo 71.

Deste modo, mantida a remuneração no mesmo valor, durante anos a fio, sem qualquer atualização que acompanhe índices inflacionários, restarão configurados a mora legislativa e seu conseqüente prejuízo ao servidor, bem como dano e o nexo causal para a responsabilização objetiva do Estado.

Muitos servidores encontram-se nesta exata situação. Vêm a cada dia o seu poder aquisitivo diminuir face ao aumento de produtos e serviços e à constante omissão legislativa do Administrador que, mesmo após provocado, mantêm-se inerte, não havendo outros meios que não estes servidores procurarem o poder judiciário a fim de buscarem a justa reparação para os danos que somente aumentam a cada dia.

Importante destacar que não buscam o aumento de sua remuneração, pois como dito esta somente poderá decorrer de lei específica, mas tão somente a reparação dos danos decorrentes da omissão do Administrador em seu dever de legislar.

Com estas mesmas razões, incontáveis processos foram propostos por servidores individuais, ações com litisconsórcio ativo, ações coletivas propostas pelas instituições de classe e, após muitas decisões que se conflitam, foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal a repercussão geral da questão no Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo.

Apesar da controvérsia estabelecida e dos evidentes efeitos que referida decisão acarretará para tantas outras ações em curso, não houve o deferimento do pedido de suspensão de ações correlatas, tendo afirmado o relator, Ministro Marco Aurélio, que a suspensão seria norma excepcional e que ainda acarretaria prejuízo de acesso ao judiciário.

#### **4. Análise crítica dos votos até então proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgado do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo**

Protocolizado em setembro/2007 e reconhecida a repercussão geral em dezembro do mesmo ano, o Recurso Extraordinário 565.089 São Paulo possui um trâmite conturbado ante os inúmeros assistentes, “amicus curiae” e interessados admitidos constantemente no feito. São inúmeras associações, sindicatos e entidades de classe de todos os tipos e de todos os Estados da Federação que aguardam ansiosos o resultado do processo.

Após mais de dez anos em trâmite perante a Suprema Corte até a presente data somente sete Ministros posicionaram seus votos sobre a questão, estando o feito suspenso ante o pedido de vista formalizado pelo Ministro Dias Toffoli.

Em junho/2011, dando início ao julgamento, o relator, Ministro Marco Aurélio, reconheceu o direito dos servidores públicos à indenização. Seu extenso e minucioso voto abordou interessantes vertentes sobre a questão e, principalmente, sobre o dever da Suprema Corte em zelar para que a norma prevista no Texto Constitucional “não seja esvaziada por conduta omissiva dos agentes públicos”<sup>3</sup> e sua preocupação em combater a inoperância destas normas, acompanharam o relator, a Mi-

---

<sup>3</sup> Trecho do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio ao julgar o Recurso Extraordinário 565.089 São Paulo, p. 01.

nistra Carmem Lúcia e o Ministro Luiz Fux. Aberta a divergência pelo Ministro Luís Roberto Barroso, acompanharam-no os Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Gilmar Mendes.

Na sessão do dia 03 de abril de 2014, o Ministro Ricardo Lewandowski, que ainda não proferiu seu voto, destacou o debate, tendo afirmado:

“Não podemos imaginar que o artigo 37, inciso X não tenha o mínimo de eficácia. Nós temos que dar eficácia. Não se trata de aplicação da súmula 339 do STF. O que nós estamos aqui é restaurando um direito, ou melhor, estamos reconhecendo que houve um dano, uma omissão sistemática do Poder Executivo.”

#### *4.1. Votos favoráveis ao pleito indenizatório*

Em seu voto, acompanhado na íntegra pela Ministra Carmem Lúcia, o Ministro Marco Aurélio teceu inúmeras razões para a concessão do pleito indenizatório, as quais foram seguidas e ressaltadas pelos Ministros Carmem Lúcia e Luiz Fux.

Além das questões já apontadas neste artigo (previsão constitucional, omissão legislativa, equilíbrio entre remuneração auferida e serviço prestado, distinção entre aumento e remuneração, responsabilidade civil do Estado) para o provimento do Recurso Extraordinário o relator ressaltou a importância do acréscimo remuneratório não ser em percentual inferior à inflação do período, pois caso contrário representará “inequívoca diminuição do valor da remuneração, em desacordo com a garantia constitucional”.

Destacou, ainda, que, inegavelmente, no caso de provimento do Recurso, haverá consequências práticas para as finanças públicas, tendo sedimentado a questão com o seguinte entendimento<sup>4</sup>:

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 n. 271.286-8/RS, ao Recurso Extraordinário n. 436.996-6/SP, ambos relatados pelo Ministro Celso de Mello, e ao Recurso Extraordinário n. 226.835-6/RS, relatado pelo Ministro Ilmar Galvão. Invaria-

---

<sup>4</sup> Idem, p. 10/11.



velmente, este Tribunal tem assentado a plena eficácia da Carta, colocando em segundo plano considerações pragmáticas.

Seguindo o entendimento expressado pelo relator, o Ministro Luiz Fux afirmou:

(...) Não é possível que num momento em que se luta pela efetividade da norma constitucional se transforme essa regra em letra morta. (...) Ser consequencialista para negar efetividade à norma constitucional faz com que o STF se coloque na posição de legislador, como se houvesse um arrependimento tardio.

Ficou evidente a preocupação dos Ministros pelo não esvaziamento da norma em nome de consequências de ordem prática que não dizem respeito à Corte Suprema, os votos tecidos em favor do provimento do recurso extremo demonstraram a intenção de primar pela efetividade da intenção do constituinte.

#### *4.2. Divergência – Votos pelo desprovimento do pleito indenizatório*

A divergência ao voto do relator foi aberta pelo Ministro Luís Roberto Barroso que afirmou que a norma prevista no inciso X do artigo 37 da Carta Magna, não constituiria um direito para os servidores. Não haveria um dever específico de aumento anual das remunerações, mas tão somente uma obrigação do Estado em avaliar anualmente a remuneração geral dos servidores, o que não significaria necessariamente a concessão de aumento.

Para o Ministro Barroso, o dever do chefe do Executivo cingiria em se pronunciar anualmente, de forma fundamentada, sobre a conveniência e oportunidade da concessão de reajuste ou não. Ressaltou, ainda, que temeria por um retorno de uma indexação permanente, ampla, geral e irrestrita.

Em que pese o Ministro Barroso afirmar que seria uma faculdade a revisão geral anual, o Supremo Tribunal Federal reiterada e pacificamente declarou a mora legislativa no envio da lei regulamentadora, afirmando, portanto, a obrigação constitucional do Administrador, situação que coloca o voto do Ministro em contrariedade à atual jurisprudência da Corte.

Da simples leitura do dispositivo constitucional verifica-se que não possuía o legislador a intenção de requerer do Administrador esclarecimentos, mas a plena execução de ato, qual seja: a revisão geral e anual da remuneração dos servidores. Não se trata de “aumento”, mas tão somente mera reposição inflacionária.

Para o Ministro Teori Zavascki, que acompanhou a divergência, realmente existe o dever do Administrador em enviar o projeto de lei regulatório para a concessão da revisão. Contudo, declarou a impossibilidade de concessão da indenização pretendida ante a inexistência na Constituição Federal de índice capaz de valorá-lo e que à Suprema Corte estaria vedada a determinação de um índice, sob pena de agir como legislador positivo.

Do voto do Ministro Teori resta claro que este entende ser direito do servidor a revisão, bem como que a omissão legislativa gera inegável dano. Todavia, inobstante a omissão e a existência ou não de dano, a concessão do pleito indenizatório restaria impossibilitada ante a inexistência de um índice a ser utilizado para sua valoração.

Ressalta-se que, ao proferir seu voto nos autos do Recurso Extraordinário n. 580.252 Mato Grosso do Sul, que versa sobre a possibilidade de indenização por omissão do Estado em manter presos em situação degradante, o Ministro Teori, relator, afirmou que a concessão da indenização é preceito normativo autoaplicável, que independe de intermediação legislativa ou administrativa, ou seja, que não poderia se limitar esta ante a inexistência de índice legal (MALUF CHAVEZ, DOUGLAS, ARAÚJO; 2014, p. 690), vejamos:

(...) considerando que, no caso, a configuração do dano é matéria incontroversa, não há como acolher os argumentos que invocam, para negar o dever estatal de indenizar, o “princípio da reserva do possível”, nessa dimensão reducionista de significar a insuficiência de recursos financeiros. (...)

Mas não é disso que aqui se cuida. Aqui, a matéria jurídica se situa no âmbito da responsabilidade civil do Estado de responder pelos danos causados por ação ou omissão de seus agentes, nos termos previstos no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição. Conforme antes afirmado, trata-se de preceito normativo autoaplicável, não sujeito à intermediação legislativa ou à providência administrativa de qualquer espécie. Ocorrendo o dano e estabelecido o seunexo causal com a atuação da Administração ou dos seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado. A obrigação de ressarcir danos, que é imposta pelas leis civis a qualquer pessoa que os causou (Código Civil, arts. 186 e 927), é também do Estado, que, mais que decorrer de norma civil (Código Civil, art. 43), tem previsão em superior norma constitucional específica, o art. 37, § 6º, dispositivo autoaplicável, não sujeito a intermediação legislativa ou administrativa para assegurar o correspondente direito subjetivo.

O entendimento exposto pelo Ministro Teori no julgamento do Recurso Extraordinário n. 580.252 Mato Grosso do Sul apresenta flagrante antagonismo ao voto proferido nos autos do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo, inobstante ambos terem similitude fática (responsabilidade civil decorrente da omissão do Administrador Público) e terem sido julgados no mesmo período, o primeiro em dezembro/2014 e o segundo em outubro/2014.

A Ministra Rosa Weber, em breve exposição, fundamentou seu voto acompanhando o entendimento manifestado pelos Ministros Luiz Roberto Barroso e Teori Zavascki.

Ao proferir seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, ressaltou sua preocupação com as consequências econômicas do provimento do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo, afirmando que teme pela “abertura de uma caixa de Pandora em todos os níveis da Federação”, posto que todos os servidores públicos e até os empregados privados fariam jus ao reajuste, de modo que restariam afetados todos os entes em cinco anos retroativos.

Destacou, ainda, que, em razão da questão envolver direito financeiro, haveria a necessidade de previsão orçamentária.

Importante destacar, neste particular, o quanto proferido pelo Ministro Luiz Fux ao destacar que o Supremo Tribunal Federal não pode ser uma Corte consequencialista, sendo certo que se a Suprema Corte ponderar seus votos pela consequência ao invés de primar pela guarda da Constituição Federal, sua função precípua restará esvaziada.

Outrossim, importante lembrar que somente após o servidor público obter a procedência de sua ação, com trânsito em julgado, restará à Administração o dever do pagamento, que se dará mediante precatório ou requisição de pequenos valores.

Consoante sugestão trazida por ANDRÉ LUIZ MALUF CHAVES (2016, p.202/2013), para evitar o temido “caos”, seria possível a modulação dos efeitos quanto aos pagamentos, adotando-se medida de transição tal como adotada nos julgamentos da questão de ordem suscitada nas ADI 4367/DF e 4425/DF, nas quais o Ministro Roberto Barroso propôs as seguintes medidas de transição:

“1) utilização compulsória, a partir de 1º.1.2015, de 70% dos recursos da conta dos depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios; 2) subsistência limitada da possibilidade de acordo direto, observada a ordem de preferência dos credores e a redução máxima de 25% dos seus créditos, devidamente atualizados; 3) possibilidade de compensação de precatórios vencidos com dívida ativa já inscrita; e 4) elevação, em 1%, da vinculação de receitas correntes líquidas destinadas a precatórios em 0,5% em 2015 e 0,5% em 2016, para os entes que não tivessem condições de dividir o saldo devedor por cinco e pagar 1/5 por ano.

As medidas propostas pelo Ministro Barroso nos julgados em questão são soluções válidas e que sem dúvida contribuem para viabilização dos pagamentos sem ocasionar prejuízos para a coletividade.

## 5. Conclusão

É inegável o direito dos servidores públicos a revisão geral anual de sua remuneração, garantia constitucional prevista no artigo 37, inciso X, revisão esta que não corresponde a um “aumento”, mas sim a revisão inflacionária do período, traçada pelo legislador com o objetivo de garantir melhores condições de trabalho ao servi-

dor, bem como possibilitar o cumprimento da garantia prevista no inciso XV do mesmo artigo (irredutibilidade da remuneração).

Estabeleceu-se no inciso X que a revisão em questão somente seria possível mediante a regulamentação por lei específica, ficando, portanto, a cargo do Administrador o envio de lei para regulamentar a matéria e permitir aos servidores o gozo de seu direito.

Restando omissa o dever de envio de lei resta configurada a *inconstitucionalidade por omissão*, sendo passível de ajuizamento da competente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Uma vez declarada a inconstitucionalidade por omissão pelo órgão competente o Administrador responsável será notificado, permanecendo omissa restará configurada a mora legislativa passível de reparação civil preconizada pelo artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

O dever de indenizar resta configurado pela omissão, combinada com o dano decorrente da inegável redução da remuneração dos servidores, com bem reconhecido pelos Ministros Marco Aurélio, Carmem Lúcia, Luiz Fux e Teori Zavascki (que apesar de ter votado pela improcedência reconheceu a existência de danos).

Ao Supremo Tribunal Federal cabe a tarefa de julgar o direito de tantos servidores com vistas a garantir a efetividade e guarda da Constituição Federal (contudo, deveria a Suprema Corte além de cumprir com sua função delineada na Carta Magna (artigo 102), estar atenta aos efeitos/consequências decorrentes de seu julgamento?)

Não podem os julgadores limitar direitos previstos constitucionalmente, para evitar efeitos econômicos decorrentes de suas decisões. A função precípua do Supremo Tribunal Federal é guardar a Constituição Federal e garantir a efetividade de suas normas, deste modo, caso a decisão mitigue direitos constitucionais estarão os julgadores descumprindo seu dever primordial.

É evidente que os Ministros da Suprema Corte também não poderão ficar completamente omissos quanto as consequências de suas decisões, razão pela qual a estes é reservado o poder de modular os efeitos, podendo, portanto, decidir por aplicar medidas de transição para o pagamento dos precatórios e requisição de pequenos valores decorrentes de ações de indenização similares, tal como adotado no julgamento das questões de ordem suscitada nas ADIs 4367/DF e 4425/DF de relatoria do Ministro Roberto Barroso.

A adoção de um índice pelo Supremo Tribunal Federal é possível e adequado, pois possibilita melhor e mais justo modo de se verificar os prejuízos de cada servidor e, assim, arbitrar-se correto valor a recompor os danos, evitando-se o arbitramento de indenização em valor que se mostre inócuo ou exacerbado.

Tal como já vem sendo adotado pela própria Suprema Corte se mostra adequada a adoção do Índice de Preço do Consumidor Amplo (IPCA), que já é reconhecido como índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias, também já utilizado pelo próprio STF em julgamentos com finalidades semelhantes ao do pleito indenizatório destes servidores, bem como utilizado até para a correção dos pagamentos de precatórios<sup>5</sup>, se revela adequado.

Por fim, além dos efeitos econômicos imediatos decorrentes da futura decisão do Recurso Extraordinário n. 565.089 São Paulo, esta ocasionará sem dúvidas alteração na conduta dos Administradores de todas as esferas da Federação, uma vez que ficará evidente o direito dos servidores, o dever do Administrador e a consequência da omissão, sendo certo que inexistindo omissão não existirá a judicialização da questão.

## 6. Referências bibliográficas

- ALEGRE, José Sérgio Monte. Revisão anual da remuneração dos servidores públicos. RTDP n.º. 39, 2002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25.ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2. ed., São Paulo: RT, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17. ed., São Paulo: Atlas, 2001.
- MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. Niterói: Impetus, 2014.
- MALUF CHAVES, André Luiz. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual: Argumentos Suplementares para Procedência do Recurso Extraordinário 565.089. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 2 (2016), CIDP, Lisboa, Portugal, 2016.
- MARIANO, Cynara Monteiro. Revisão geral e anual de vencimentos. Revista de Direito Administrativo. Nº 227, jan/mar 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 37. ed., Rio de Janeiro: Malheiros, 2010.
- MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional, 7. ed., São Paulo: Atlas, 2000.

---

5 Vide ADINs 4357 e 4425.