



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE



LEI N°: 4144/2023

DATA: 25/04/2023

AUTÓGRAFO N°: 4242

DATA: 25/04/2023

PROJETO DE LEI N°: 39 / 2023

NÚMERO DO PROTOCOLO: 000583 / 2023

DATA: 12 / 04 / 2023

AUTOR: Prefeito

ASSUNTO: Dispõe Sobre A Revisão Geral Anual E Recomposição Inflacionária Dos Subsídios Do Prefeito , Vice – Prefeito E Dos Secretários Municipais De Mairinque , E Dá Outras Providências .

RECEBIDO EM SESSÃO DIA: 17/04/2023

EMENDAS N°S: \_\_\_\_\_

VETO:  sim: N°: \_\_\_\_\_

REGIME DE URGÊNCIA:  sim

PRAZO PARA A VOTAÇÃO: 01/06/2023

REGIME DE URGÊNCIA ESPECIAL:  sim - REQUERIMENTO N° \_\_\_\_\_

NÚMERO DE DISCUSSÕES:  uma  duas

QUORUM:  2/3 dos vereadores para:

aprovação  rejeição

Maioria absoluta dos vereadores para:

aprovação  rejeição

Maioria dos vereadores presentes para:

aprovação  rejeição

OBSERVAÇÕES



# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644  
Fax (11) 4718-2764  
www.mairinque.sp.gov.br



Mairinque, 10 de abril de 2023.

## MENSAGEM Nº 39 / 2023

Senhor Presidente,

Temos a honra de encaminhar a essa Casa de Leis, o incluso Projeto de Lei nº 39/2023, que dispõe sobre a Revisão Geral Anual e recomposição inflacionária dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários municipais de Mairinque, e dá outras providências.

A proposta visa a recomposição inflacionária dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque pelos seguintes e justos motivos:

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, foram fixados na última legislatura pelo Decreto-Legislativo nº 513/2020, a contar de 1º de janeiro de 2022. Entretanto, por diversas falhas técnicas esse Decreto foi julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Processo nº 2191682-44.2022.8.26.0000, promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com o que aqueles subsídios serão drasticamente reduzidos, voltando ao valor de 2016.

Ocorre que os subsídios são cobertos com o princípio da irredutibilidade conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XV.

Esse princípio Constitucional é utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme o “Manual de Remuneração dos Agentes Políticos” do exercício de 2022, publicado em 2023, na página 10.

Por outro lado, Regis Fernandes de Oliveira, no seu livro “Servidores Públicos”, 3ª Edição, páginas 89, ao tratar desse assunto, ensina:

“Entendemos que a Constituição, ao falar de irredutibilidade de vencimentos, quer significar que respectiva (recíproca) ao poder aquisitivo do servidor público.

O que se pretende ao assegurar a irredutibilidade é que o servidor mantenha seu padrão de vida, para formar a burocracia, isto é, o profissionalismo no serviço público, dando-se elevado atendimento ao usuário.

Dessa maneira, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários não poderiam retornar ao valor que eram no ano de 2016.

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no seu Manual já mencionado, na página 15, afirma:

“A interpretação que ainda prevalece no âmbito deste e. Tribunal de Contas assegura que o princípio de imutabilidade é mitigado pela possibilidade constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral (também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X da Constituição Federal).

Excelentíssimo Senhor  
**ROBERTO WAGNER SIMÃO IERCK**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de  
**MAIRINQUE - SP**

15/07 12/04/2023 08:05:53  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE



# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644  
Fax (11) 4718-2764  
www.mairinque.sp.gov.br



Em fls. 16 desse manual o e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reprisa consulta formulada pelo E. TRE de São Paulo, esclarecendo que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”.

Assim, esse Tribunal de Contas acena com a possibilidade da Revisão anual geral a qualquer tempo, para recomposição inflacionária. Destacamos que “revisão” significa atualização da moeda.

A Constituição Federal em seu artigo 39, § 4º, estabelece que O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI (da Constituição Federal);

Diante disso, é que propomos o presente Projeto de Lei, para a imediata recomposição de tais subsídios com os mesmos índices em que foram recompostos os salários dos servidores públicos considerando tão somente a inflação do período, de janeiro de 2017 até janeiro de 2023, conforme demonstram as tabelas constantes do documento em anexo.

O impacto financeiro também fica fazendo parte integrante da presente Mensagem e é apresentado em anexo.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso X dispõe:

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;

Como se observa, o inciso X do artigo 37 da CF assegura a revisão geral anual dos subsídios.

Pode-se verificar que, no projeto de lei ora apresentado não existe aumento real de subsídios, mas tão só a recomposição inflacionária daquele período.

Além disso a revisão geral anual dos subsídios é um direito constitucional estabelecido pelo artigo 37, inciso X da Constituição Federal, que somente pode ser fixada por lei específica, observada a iniciativa privativa de Lei, que nesse caso é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme Acórdão do Supremo Tribunal Federal que passamos a comentar.

Para ficar estampada a legalidade do presente Projeto de Lei extraímos alguns trechos do Recurso Extraordinário 843.112, em decisão do Supremo Tribunal Federal que editou o “Tema 624 de Repercussão Geral” – Repercussão Geral significa que em todos os casos similares, todos os Juízes devem julgar segundo esse Tema.



# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644 -  
Fax (11) 4718-2764 -  
www.mairinque.sp.gov.br



e 2008 de acordo com a aplicação de índice oficial medidor de inflação, mediante o envio de projeto de lei”.

Outro trecho desse julgado o STF diz: “ In casu (no presente caso), o tribunal a quo (o tribunal que decidiu anteriormente), ao conceder a injunção “para determinar que o Prefeito do Município de Leme envie, no prazo máximo de trinta dias projeto de lei que vise promover – a revisão anual dos vencimentos de todos os servidores públicos municipais” exorbitou de suas competências constitucionais, imiscuindo-se em matéria de iniciativa do Poder Executivo, a quem cabe a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal.

Aqui o Supremo Tribunal Federal quer dizer que a inflação do período do exercício de 2004 ao exercício de 2008, somente pode ser aplicada por iniciativa do Prefeito de Leme, que é o gestor de recursos orçamentários, e que a Justiça não pode se intrometer nessa decisão.

Diante disso, o STF editou o seguinte “Tema 624 de Repercussão Geral: “O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção”.

Fica assim claro que o Prefeito de Leme poderia apresentar projeto de lei visando a revisão anual geral do valor do subsídio, dos cinco exercícios pretendidos pelo respectivo Sindicato.

Situação similar a presente, o Prefeito apresenta projeto de Lei, propondo a revisão geral anual de mais de um exercício, situação plenamente legal, e de acordo com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, e de acordo com as normas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Embora não seja o caso, é de bom alvitre mencionar a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra “Direito Administrativo, 31ª Edição, página 705, onde nos ensina:

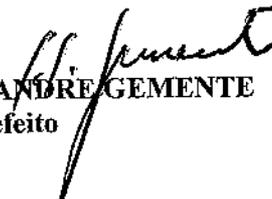
Essa revisão (revisão anual geral) não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de 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.

Observando que todos os pressupostos necessários para a legalidade do projeto de lei ora apresentado foram atendidos, consideramos plenamente justificada a matéria, e pelos justos objetivos a serem alcançados com a medida, solicitamos o apoio dessa edilidade para apreciação e aprovação do presente Projeto de Lei.

Pelo exposto, e dos justos objetivos a serem atingidos com a medida, solicitamos o apoio dessa nobre Edilidade, para apreciação e aprovação da matéria em regime de **URGÊNCIA**.

Ao ensejo, apresentamos a Vossa Excelência, extensivamente a seus pares, nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

  
ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE  
Prefeito



# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644  
Fax (11) 4718-2764  
www.mairinque.sp.gov.br



## PROJETO DE LEI Nº 39/2023

**DISPÕE SOBRE A REVISÃO GERAL ANUAL E RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE MAIRINQUE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

**ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE**, Prefeito do Município de Mairinque, usando das atribuições que lhe são conferidas, pela legislação em vigor,

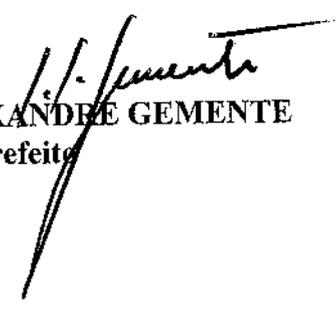
Faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica concedida a revisão geral anual com a recomposição da perda inflacionária do período compreendido entre janeiro de 2017 e janeiro de 2023, dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque – SP, pelos índices da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais, a partir de 1º de março do corrente exercício.

**Art. 2º** As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias orçamentárias, suplementadas se necessário.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

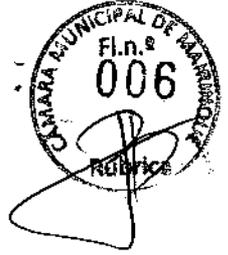
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE, 10 de abril de 2023.**

  
**ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE**  
Prefeito



# PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

Lamartine Navarro n° 514 – Centro – Mairinque – SP  
CEP 18120-000 – Fone (11) 4718-8644  
CGC (MF) 45.944.428/0001-20



## RELATÓRIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO CONF. O DISPOSTO NO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR N° 101/00 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Propõe-se com o presente projeto, o seguinte:

- a) Revisão dos subsídios, de Janeiro de 2017 à Janeiro 2023, conforme tabela  
Abril a Dezembro + 13º proporcional de 2023

QTDE	DENOMINAÇÃO	SUBSÍDIOS	TOTAL + 22%DE ENCARG OS SOCIAIS	TOTAL MÊS	TOTAL 09 MESES	PROPORCIONAL 13º 9/12	TOTAL+ PROP 13º X QUANTIDADE DE CARGOS
01	Prefeito	R\$ 20.983,67	R\$ 4.616,40	R\$ 25.600,07	R\$ 230.400,63		R\$ 230.400,63
01	Vice- Prefeito	R\$ 9.792,38	R\$ 2154,23	R\$ 11.946,61	R\$ 107.519,49		R\$ 107.519,49
15	Secretários	R\$ 9092,92	R\$ 2.000,44	R\$ 11.093,36	R\$ 99.840,24	R\$ 124.800,29	R\$ 1.622.403,89
17	<b>TOTAL</b>						<b>R\$ 1.960.324,01</b>

**TOTAL GERAL PARA 2023.....R\$ 1.960.324,01**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

Lamartine Navarro n° 514 – Centro – Mairinque – SP  
CEP 18120-000 – Fone (11) 4718-8644  
CGC (MF) 45.944.428/0001-20



Na hipótese do preenchimento da totalidade desses cargos, esses valores corresponderiam, neste exercício e nos dois subseqüentes, à seguinte estimativa:

2023 : R\$ 1.960.324,01  
2024 : R\$ 2.835.632,56  
2025 : R\$ 2.835.632,56

		2023	2024	2025
(A)	SUPERAVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	-0-	-0-	-0-
(B)	RECEITA ESTIMADA PARA OS TRÊS EXERCÍCIOS	235.990.685,00	192.582.522,95	206.428.581,32
(C)	(A+B) DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA AS DESPESAS FIXADAS NO ORÇAMENTO	235.990.685,00	192.582.522,95	206.428.581,32
(D)	CUSTO DA NOVA DESPESA NOS PRÓXIMOS EXERCÍCIOS	1.960.324,01	2.835.632,56	2.835.632,56
(D/B)	ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO PARA OS EXERCÍCIOS	0,0083	0,0147	0,0137
(D/C)	ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO PARA OS EXERCÍCIOS	0,0083	0,0147	0,0137

Mairinque, 28 de Março de 2023.



DECRETO LEGISLATIVO Nº 432/2016  
APLICAÇÃO DO Art. 4º

ANO	Salario Prefeito	Lei Aplica Reajuste Funcionários	Índice de Reajuste Funcionários	Valor da Correção ao Salario
2017	R\$ 15.000,00	3.507/2017	2,62%	R\$ 393,00
2018	R\$ 15.393,00	3.592/2018	3,00%	R\$ 461,79
2019	R\$ 15.854,79	3.677/2019	5,46%	R\$ 865,67
2020	R\$ 16.720,46	3.782/2020	5,19%	R\$ 867,79
2022	R\$ 17.588,25	3.992/2022	11,50%	R\$ 2.022,65
2023	R\$ 19.610,90	4.127/2023	7,00%	R\$ 1.372,76
<b>Atual</b>	<b>R\$ 20.983,67</b>			

ANO	Salario Vice-Prefeito	Lei Aplica Reajuste Funcionários	Índice de Reajuste Funcionários	Valor da Correção ao Salario
2017	R\$ 7.000,00	3.507/2017	2,62%	R\$ 183,40
2018	R\$ 7.183,40	3.592/2018	3,00%	R\$ 215,50
2019	R\$ 7.398,90	3.677/2019	5,46%	R\$ 403,98
2020	R\$ 7.802,88	3.782/2020	5,19%	R\$ 404,97
2022	R\$ 8.207,85	3.992/2022	11,50%	R\$ 943,90
2023	R\$ 9.151,75	4.127/2023	7,00%	R\$ 640,62
<b>Atual</b>	<b>R\$ 9.792,38</b>			

ANO	Salario Secretários	Lei Aplica Reajuste Funcionários	Índice de Reajuste Funcionários	Valor da Correção ao Salario
2017	R\$ 6.500,00	3.507/2017	2,62%	R\$ 170,30
2018	R\$ 6.670,30	3.592/2018	3,00%	R\$ 200,11
2019	R\$ 6.870,41	3.677/2019	5,46%	R\$ 375,12
2020	R\$ 7.245,53	3.782/2020	5,19%	R\$ 376,04
2022	R\$ 7.621,58	3.992/2022	11,50%	R\$ 876,48
2023	R\$ 8.498,06	4.127/2023	7,00%	R\$ 594,86
<b>Atual</b>	<b>R\$ 9.092,92</b>			

*[Handwritten signature]*



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**RECTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO AFONSO LOPES**  
**ADV.(A/S)** : **CLAUDIA SCARABEL MOURÃO**  
**ADV.(A/S)** : **FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME**  
**RECDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
MUNICIPAIS DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **NILTON DA SILVA CORREIA**  
**AM. CURIAE.** : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO  
NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **DAVID ODISIO HISSA**  
**ADV.(A/S)** : **TALITA FERREIRA BASTOS**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES,  
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS**  
**ADV.(A/S)** : **JAMIR JOSE MENALI**

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 624. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCEDE INJUNÇÃO PARA QUE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO ENVIE PROJETO DE LEI QUE PROMOVA A REVISÃO ANUAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INVASÃO DO JUDICIÁRIO NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INEXISTENCIA DE DEVER CONSTITUCIONAL DE RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA ANUAL DA REMUNERAÇÃO**



RE 843112 / SP

**E SERVIDORES PÚBLICOS. PRECEDENTES. INAPLICABILIDADE DE SENTENÇA EXORTATIVA OU ADITIVA. ARTIGO 37, X, DA CRFB. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.**

1. A revisão geral anual, estabelecida pelo artigo 37, X, da CRFB, deve ser interpretada **em conjunto com os demais dispositivos constitucionais e os julgados antecedentes** desta Corte, tendo em vista o caráter controvertido do direito *sub judice* e o princípio da concordância prática.

2. **A Constituição Federal não pretendeu impedir reduções indiretas à remuneração dos servidores públicos**, dentre as quais aquela que decorre da desvinculação *pari passu* do índice inflacionário, consoante exegese prestigiada por esta Corte. O direito à reposição do valor real por perdas inflacionárias foi afastado por este Plenário ao interpretar e aplicar a garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37, XV, da CRFB. Precedentes: ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 27/6/2003; e RE 201.026, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 6/9/1996.

3. A Constituição não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período, embora do artigo 37, X, da Constituição decorra o dever de **pronunciamento fundamentado a respeito da impossibilidade de reposição da remuneração dos servidores públicos em dado ano, com demonstração técnica** embasada em dados fáticos da conjuntura econômica. Precedente: RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral.

4. As sentenças aditivas, porquanto excepcionais, pressupõem a **observância de algumas balizas**, tais como (i) a solução esteja presente no sistema legislativo em vigor, ao menos em estado latente (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. vol. 41. Mulino, 1988. p. 158-159); (ii) a norma análoga se adeque ao direito previsto constitucionalmente; (iii) a norma constitucional possua densidade normativa tal que conceda inequivocamente determinado direito a seus





**RE 843112 / SP**

13. Recurso Extraordinário **PROVIDO** para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida. Tese de repercussão geral: O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção.

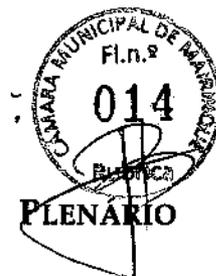
## ACÓRDÃO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 11 a 21/9/2020, por maioria, apreciando o tema 624 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente e Relator), vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que negavam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção". Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Dias Toffoli também votaram pelo provimento do recurso, mas fizeram ressalvas quanto à redação da tese proposta pelo Relator. Falou, pelo recorrido, a Dra. Fernanda Bandeira Andrade. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 22 de setembro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**RECTE.(S)** : MUNICÍPIO DE LEME  
**ADV.(A/S)** : PAULO AFONSO LOPES  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA SCARABEL MOURÃO  
**ADV.(A/S)** : FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME  
**RECDO.(A/S)** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
MUNICIPAIS DE LEME  
**ADV.(A/S)** : NILTON DA SILVA CORREIA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO  
NACIONAL  
**ADV.(A/S)** : DAVID ODISIO HISSA  
**ADV.(A/S)** : TALITA FERREIRA BASTOS  
**AM. CURIAE.** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
**AM. CURIAE.** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES,  
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS  
**ADV.(A/S)** : JAMIR JOSE MENALI

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Cuida-se de recurso extraordinário, interposto com fundamento no permissivo constitucional da alínea *a*, em que se discute o papel do Poder Judiciário na concretização do direito constitucional à revisão geral anual, previsto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo.

**RE 843112 / SP**

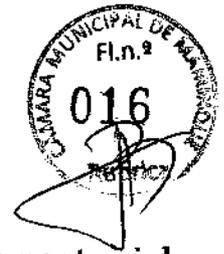
O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a mora do Poder Público e, desta feita, concedeu a injunção aos servidores públicos municipais, para determinar que o Prefeito do Município de Leme envie, no prazo máximo de trinta dias, projeto de lei que vise dar cumprimento e efetivar o direito constitucional mencionado. O acórdão recorrido restou assim ementado:

*“MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. Revisão anual dos vencimentos. Possibilidade. Previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal e inciso XI do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo. Omissão do Executivo Municipal. Ocorrência. Uma vez demonstrada a mora do Poder Público, o mandado de injunção é o remédio constitucional adequado para viabilizar a efetivação de direito garantido constitucionalmente. Segurança concedida.”*

Nas razões recursais, o Município de Leme suscita, preliminarmente, a repercussão geral da questão constitucional. Informa, ainda, que *“para evitar eventual acusação de descumprimento de determinação judicial, já enviou para a Câmara do Município de Leme (documento anexo), projeto de lei complementar que disciplina a revisão dos vencimentos dos servidores públicos municipais”*.

No mérito, aponta ofensa ao artigo 37, X, da Constituição Federal. Afirma que o acórdão, ao determinar que o Prefeito envie, no prazo máximo de trinta dias, projeto de lei que vise promover a revisão anual dos vencimentos de todos os servidores públicos municipais, “está substituindo o Poder Executivo Municipal em ato de sua exclusiva competência, vez que se trata de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal”. Sustenta, ainda, que “a concessão da revisão afronta o princípio da previsão orçamentária, vez que, não estando prevista tal despesa na lei orçamentária, e, em sendo escassos os recursos orçamentários, é certo que os mesmos não de ser harmonizados, de resto, com outras prioridades”. Por fim, requer a reforma da decisão e, via de consequência, da injunção concedida.

RE 843112 / SP



Em contrarrazões, o Recorrido alega que a mora do Recorrente viola a soberania da Constituição e que, “compreendida como uma simples correção da moeda e não como aumento da remuneração do servidor”, a revisão geral e anual constitui uma garantia constitucional e um direito dos servidores públicos, conforme reconhecido na jurisprudência dos Tribunais de Justiça.

Consta que, na origem, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Leme, ora Recorrido, impetrou Mandado de Injunção Coletivo, em que pleiteou o reconhecimento da mora e o deferimento da injunção “para dar eficácia plena à garantia da revisão geral anual dos anos de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 de acordo com a aplicação de índice oficial medidor de inflação, mediante o envio de projeto de lei”.

Inicialmente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não admitiu o recurso extraordinário, o que ensejou a interposição de agravo para esta Corte.

A repercussão geral foi reconhecida por este Tribunal em decisão de 6/12/12, sob o Tema 624: “Papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo”. O respectivo acórdão restou assim ementado:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO GERAL ANUAL. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO INCISO X DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORA DO PODER EXECUTIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.” (ARE 701.511-RG, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 8/2/2013)

A União requereu habilitação no feito como *amicus curiae*, tendo em vista o “efeito multiplicador inerente a esta causa, bem como a possibilidade de



RE 843112 / SP

*que todos os servidores do Poder Executivo postulem judicialmente a indenização ora pleiteada". O pedido foi deferido.*

Nessa ocasião, a Advocacia Geral da União sustentou que (i) o artigo 37, X, da CRFB constitui norma programática; (ii) a fixação de prazo para envio de projeto de lei, assim como a concessão direta da revisão pelo Poder Judiciário, violam a separação de poderes; (iii) cabe ao Poder Executivo, *discricionariamente*, "a escolha do momento adequado para a apresentação do projeto de lei, assim como a avaliação da possibilidade orçamentária de se fazer a revisão geral"; e (iv) a revisão geral anual deve descontar os aumentos concedidos aos servidores públicos, que têm sido efetuados, em âmbito federal, desde a edição da Lei 10.331/2001.

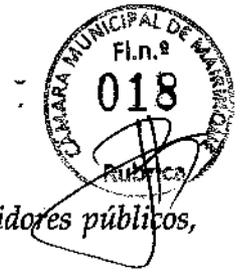
Ato contínuo, tendo em vista a inexistência de óbices processuais à admissão do apelo extremo, provi o agravo a fim de que a matéria de fundo fosse examinada no bojo do recurso extraordinário.

O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL, o Estado do Rio Grande do Sul e a Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais - CSPM, por intermédio das Petições 6.119/2013, 14.025/2013 e 36.474/2015, pleitearam ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*. Os pedidos foram deferidos.

A Procuradora-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso, em parecer assim ementado:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 37-X DA CONSTITUIÇÃO. REPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA. PODER AQUISITIVO. DIMINUIÇÃO. INTERFERÊNCIA ENTRE PODERES.**

1. *Recurso Extraordinário que veicula o tema 624 da repercussão geral: Papel do Poder Judiciário na concretização do*



**RE 843112 / SP**

*direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo.*

*2. Proposta de tese de repercussão geral: Obedecidas as regras orçamentárias, é permitido ao Poder Judiciário, ao julgar mandado de injunção, declarar a mora legislativa e implementar, por meio de decreto mandamental dirigido ao Poder Executivo competente, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos.*

*- Parecer pelo desprovemento do recurso extraordinário."*

Em 13 de agosto de 2020, o Município do Leme informou a publicação da Lei Complementar 592, de 23 de março de 2.011, que disciplina a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos municipais, "*para devida valoração e apreciação pelo colendo Tribunal, em especial no que tange a perda superveniente do objeto da presente ação*" (doc. 171 e 172).

É o relatório.



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

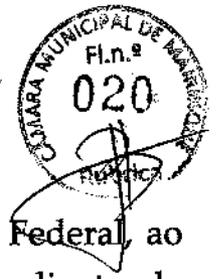
**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão proferido em mandado de injunção, com repercussão geral reconhecida, em que as partes controvertem acerca do papel do Poder Judiciário diante do reconhecimento da mora em efetivar a revisão geral anual de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição.

Consoante brevemente relatado, o Recorrente se insurge contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a mora do Poder Público e concedeu a injunção aos servidores públicos municipais, para determinar que o Prefeito do Município de Leme envie, no prazo máximo de trinta dias, projeto de lei que vise dar cumprimento e efetivar o direito constitucional mencionado. O acórdão recorrido restou assim ementado:

*"MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. Revisão anual dos vencimentos. Possibilidade. Previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal e inciso XI do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo. Omissão do Executivo Municipal. Ocorrência. Uma vez demonstrada a mora do Poder Público, o mandado de injunção é o remédio constitucional adequado para viabilizar a efetivação de direito garantido constitucionalmente. Segurança concedida."*

A singularidade do caso se verifica pelo fato de o tribunal *a quo* ter determinado que o Poder Executivo encaminhe projeto de lei ao Legislativo municipal. A partir da concessão da ordem pleiteada, a questão se transpõe do reconhecimento de um direito à revisão geral



RE 843112 / SP

anual, já tantas vezes enfrentado por este Supremo Tribunal Federal, ao papel do Poder Judiciário na concretização desse direito, diante da renitente inobservância do poder político.

A repercussão geral foi reconhecida sob o tema 624: “o papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo”, que orienta a subdivisão do voto em duas partes: (i) o papel do Poder Judiciário na concretização do Direito; e (ii) o direito à revisão geral anual da remuneração de servidores públicos.

## I. O Papel do Poder Judiciário na Concretização do Direito

### *1) Separação de Poderes e Democracia*

É inegável que “o princípio da separação de poderes, embora não seja um princípio rígido, implica, no seu conteúdo essencial, a distinção entre legislação e jurisdição” (MEDEIROS, Rui. *A Decisão de Inconstitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1999. p. 495). Não obstante, sabe-se que o *princípio da separação de poderes* não decorre do direito natural, revestindo-se das características que o constituinte lhe atribuiu.

Assim, enquanto, por meio da separação de poderes, cada poder se incumbe precipuamente de suas funções, prevê-se, pelo sistema de pesos e contrapesos, a interação entre eles como forma de contenção de poder. É o que legitima a atuação contramajoritária da jurisdição constitucional e os poderes correlatos que salvaguardam a autoridade dos provimentos.

Como a inocuidade das decisões que declaram a omissão inconstitucional compromete o exercício da atividade jurisdicional, função precípua do Poder Judiciário, tal fenômeno deve ser combatido.



RE 843112 / SP

Tratando-se de omissão inconstitucional, a recalcitrante inércia do poder público usurpa competência do poder constituinte, ao nulificar sua expressa previsão. A este Supremo, guardião da Constituição, compete garantir-lhe supremacia. Nas palavras sempre inspiradas do Ministro Celso de Mello: *"a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário"* (ADI 1.458-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 20/9/1996).

A questão é antiga, tendo ensejado a elaboração da Súmula 339. Publicada em 1964, a Súmula estabelece que *"Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia"*. A previsão foi reiterada, em 2014, como Súmula Vinculante 37. Ainda que o enunciado não se aplique ao presente caso – em que há omissão absoluta, incompatível com o argumento da isonomia –, o fundamento da vedação na separação de poderes corrobora o quanto aqui exposto.

A par da separação de poderes, o *princípio democrático* também fundamenta as restrições à atuação normativa do Judiciário. É que, a despeito da notória crise de representatividade, o povo deposita nas urnas expectativas e responsabilidades, que justificam a posterior prestação de contas dos poderes eleitos.

Some-se que democracia não se confunde com princípio majoritário, nem permite que se faça tábula rasa dos ditames do constituinte. Dessa forma, os poderes eleitos não podem, em nome da vontade de maiorias ocasionais, furtar-se de obrigação imposta pelo constituinte.

Sequer se pode cogitar de falta de *consenso necessário* para legislar, o que, em determinados casos, poderia limitar ainda mais a ingerência do Poder Judiciário na atividade normativa dos poderes políticos. A eventual

**RE 843112 / SP**

falta também é inerente ao processo político, sobretudo do nosso sistema pluripartidário, da nossa cultura eleitoral e do sistema de governo. No entanto, o presente caso não se subsume à hipótese, vez que a iniciativa legislativa e, conseqüentemente, a mora, no caso, incumbem ao Poder Executivo.

Por todo o exposto, a abstenção *voluntária* do Poder Público, consubstanciada na omissão absoluta e reiterada, não pode frustrar a aplicabilidade e a efetividade de direito fundamental reconhecido no texto constitucional. A renitente inércia do Poder Executivo malbarata as decisões judiciais, desafia o Judiciário e, o que é muito mais grave, nulifica os ditames da Constituição.

## **2) A Excepcionalidade das Sentenças Aditivas**

Ao criar norma geral e abstrata, colmatando lacuna deixada pelo legislador e, assim, efetivando uma previsão constitucional, a Corte exerce papel normativo. Quando cabível, decorre de seu papel *constitucional* de zelar pela supremacia da Constituição, conforme os poderes previstos no artigo 5º, LXXI, da CRFB. Reconhecida a mora e reiterada a recalcitrância dos poderes eleitos, a efetividade da Constituição resta ameaçada, o que legitima a atuação jurisdicional específica.

Nesse sentido, Karl Larenz sintetiza que:

A divisão de poderes, estabelecida no Estado de Direito exige da administração da justiça que respeite o primado de criação de normas pelo legislador. Isto não exclui que, perante a recusa do legislador, ela não tente, por seu lado, encontrar regras – e já o fez muitas vezes – sempre que doutro modo surja uma situação que não seja compatível com as exigências elementares do Direito relativamente a um mínimo de

RE 843112 / SP



segurança jurídica e de justiça. (*Op. Cit.* p. 533-534)

A atuação concretista atribuída ao juiz constitucional é excepcional. Conforme previsto expressamente no artigo 5º, LXXI, da CRFB, o mandado de injunção permite uma atuação jurisdicional mais firme nas omissões absolutas a que se refere o dispositivo. É esta a interpretação que faço do artigo 8º, II, da Lei 13.300/2016, que não estabelece apenas a colmatação de lacuna normativa por decisão judicial, mas antes se refere a todas as soluções complexas. Estabelece o dispositivo que:

*“Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:*

*I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;*

*II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.*

*Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do caput quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma.”*

A despeito de discussões doutrinárias sobre nomenclatura e classificação, a solução judicial de criação de norma com efeitos *erga omnes* convencionou-se chamar de sentença normativa, que compreende não apenas a prolação de sentença aditiva, que preenche uma omissão inconstitucional, mas também outras soluções complexas, como se verá adiante.

A fim de estabelecer balizas a nortear a identificação das hipóteses em que se deva suprir a lacuna por decisão judicial, a doutrina tem estabelecido alguns parâmetros. A seguir, valho-me de algumas dessas contribuições, para demonstrar que, diante da excepcionalidade das



**RE 843112 / SP**

sentenças aditivas, o papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos não consiste na colmatação da lacuna por decisão judicial.

Além de se legitimar na supremacia da Constituição, a sentença aditiva encontra amparo de idoneidade na limitação de que se valha tão-somente de soluções preexistentes no ordenamento. A sentença inova ao introduzir norma diversa daquela diretamente derivável do texto, mas o Tribunal não inventa soluções que, pelo menos em estado latente, não estivesse presente no sistema legislativo em vigor (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. vol. 41. Mulino, 1988. p. 158-159).

No mesmo sentido, confira-se novamente Karl Larenz:

*“Mesmo que o preenchimento inicial de uma lacuna da lei por via de uma analogia ou de uma redução teleológica seja um acto de conhecimento criativo, que, no caso de vir a achar seguimentos ulteriores, alarga a provisão da norma em vigor, ele não é, de todo em todo, um acto de estatuição do Direito, no sentido da emanção de uma lei (...) Na medida em que aquilo que uma vez foi reconhecido como «correcto» venha a ser subsequentemente aplicado, equipara-se de ora em diante à norma constituída mediante um acto de vontade do legislador.” (LARENZ, Op. Cit. p. 573)*

A aplicação de uma norma por analogia não depende apenas da existência de norma apta a colmatar a lacuna, mas ainda da adequação entre a norma análoga e o direito previsto constitucionalmente. Assim, ainda que se cogitasse, no presente caso, de aplicação, por analogia, das regras previstas na Lei 7.238/1984, que estabelece que “o valor monetário dos salários será corrigido semestralmente, de acordo com Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC”, seria necessário avaliar a adequação ao conteúdo do direito à revisão geral, que, como visto, não possui a clareza necessária.



RE 843112 / SP

Identifica-se, assim, um primeiro parâmetro para a prolação de sentença aditiva, qual seja a circunstância de a norma constitucional possuir densidade normativa tal que conceda inequivocamente determinado direito a seus destinatários (BRANDÃO, Rodrigo. O STF e o Dogma do Legislador Negativo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 44, p. 206, jan./jun. 2014).

É como também aponta Rui Medeiros, segundo o qual a atuação concretista pressupõe que se observe “o critério da vontade hipotética do legislador e o critério da solução constitucionalmente obrigatória” (MEDEIROS, Rui. *A decisão de inconstitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica, 1999, p. 501-505). Dessa forma, as sentenças aditivas seriam mais legítimas quanto melhor refletissem a solução que presumidamente o constituinte determinou.

No caso específico do artigo 37, X, da CRFB, embora seja patente que o constituinte atribuiu ao servidor público o direito de ter sua remuneração anualmente revista por lei específica, do texto constitucional não se depreende um significado inequívoco para a expressão *revisão*. Em outros termos: a solução de reposição das perdas inflacionárias, embora inegavelmente se insira na moldura normativa do direito tutelado, não poderia ser considerada “constitucionalmente obrigatória”.

É que a dificuldade de identificação do índice aplicável decorre da baixa densidade da expressão “revisão geral”, assim como a delimitação das condições da concessão do direito constitucional pressupõe uma considerável expertise técnica e financeira. Dentre tais condições, deve-se mencionar o eventual parcelamento e a necessidade de se compatibilizar a revisão com restrições orçamentárias, ajustes fiscais subsequentes e eventual compensação frente a outras formas de aumento remuneratório já concedidas.

Destarte, a fixação, por decisão judicial, de um índice que efetive o



RE 843112 / SP

artigo 37, X, da CRFB envolve custos de decisão e de erro muito elevados, sobretudo quando comparados com os custos enfrentados pelos poderes eleitos, em especial o Poder Executivo, a quem cabe a propositura da lei. Estivesse o conteúdo do direito talhado no texto constitucional, não haveria os mesmos custos da decisão judicial que, então, meramente concretizaria tal previsão.

O ponto se relaciona diretamente com as *capacidades institucionais*, importantes balizas da adoção de uma solução concretista. O argumento foi desenvolvido por Cass Sunstein e Adrian Vermeule, na obra *Interpretation and Institutions*, em que destacam a importância de se considerar o caso concreto para a definição dos limites da atuação jurisdicional. Confira-se o excerto pertinente:

*“É possível tirar uma conclusão geral. Em muitos domínios, coloca-se a questão de saber se uma instituição deve rever os atos de outra e, em caso afirmativo, a intensidade com que essa revisão deve ocorrer. Esta questão surge, por exemplo, no contexto dos desafios constitucionais; controvérsia sobre condenações penais; revisão de prêmios punitivos por júris; Revisão de apelação das conclusões dos tribunais de primeira instância; e controle de constitucionalidade de decisões da agência de lei, fato e política. Em todas estas áreas, é importante prestar muita atenção às variáveis institucionais. Os custos de erro e os custos de decisão são cruciais. É necessário examinar os efeitos dinâmicos. Não existe uma posição sensorial sensível sobre a questão de se a revisão, de uma instituição ou de outra, deve ser intensa ou deferente, ou de fato disponível.”*  
(*Interpretation and Institutions. Michigan Law Review*, v. 101, p. 885, 2002. p. 38)

É o que justifica uma postura deferente aos demais poderes públicos, consoante prevaleceu nos seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL. REVISÃO GERAL ANUAL DE  
VENCIMENTOS. OMISSÃO LEGISLATIVA



RE 843112 / SP

INCONSTITUCIONAL. DEVER DE INDENIZAR. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO. *Não sendo possível, pela via do controle abstrato, obrigar o ente público a tomar providências legislativas necessárias para prover omissão declarada inconstitucional – na espécie, o encaminhamento de projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos –, com mais razão não poderia fazê-lo o Poder Judiciário, por via oblíqua, no controle concreto de constitucionalidade, deferindo pedido de indenização para recompor perdas salariais em face da inflação.”* (RE 485.087-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJ de 7/12/2006)

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDENIZAÇÃO. DESCABIMENTO. I - A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão. II - Incabível indenização por representar a própria concessão de reajuste sem previsão legal. III - Agravo não provido.” (RE 421.828-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ de 19/12/2006)

Há, ainda, um segundo critério a delimitar a excepcionalidade das sentenças aditivas, qual seja o grau de ingerência na gestão financeira dos entes públicos.

Tome-se por base a distinção, presente no ordenamento italiano, entre sentenças *de prestação* e sentença *de garantia*. Enquanto estas limitam-se a viabilizar o exercício de um direito subjetivo pelo titular, as sentenças aditivas de prestação impõem, ainda, uma obrigação de custeio ao poder público. Por tal razão, deveria ser ainda mais parcimoniosa a colmatação de lacunas pelo Judiciário nestes casos, pelo reforço ao princípio da separação de poderes e pelo princípio orçamentário (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. As Sentenças Manipulativas Aditivas – Os casos

**RE 843112 / SP**

das Cortes Constitucionais da Itália, da África do Sul e do STF. *Revista de Processo*, Vol. 246, p. 403 – 427. Ago / 2015).

No mesmo sentido, Calmon de Passos restringe o âmbito de atuação do Poder Judiciário nos casos em que a medida injuntiva demandaria a alocação específica de recursos pelo Estado. Confira-se, *verbis*:

*“Entendemos, entretanto, descaber o mandado de injunção quando o adimplemento, seja pelo particular, seja pelo Estado, envolve a organização prévia de determinados serviços ou a alocação específica de recursos, porque nessas circunstâncias se faz inviável a tutela, inexistentes os recursos ou o serviço, e construir-se o mandado de injunção como direito de impor ao Estado a organização de serviços constitucionalmente reclamados teria implicações de tal monta que, inclusive constitucionalmente, obstam, de modo decisivo, a pertinência do mandamus na espécie. Tentarei um exemplo. O seguro-desemprego. Impossível deferi-lo mediante o mandado de injunção, visto como ele é insuscetível de atribuição individual, sem todo um sistema (técnico) instalado e funcionando devidamente. Também seria inexigível do sujeito privado uma prestação inapta a revestir-se do caráter de personalidade reclamada na injunção, como, por exemplo, a participação nos lucros da empresa. A competência deferida ao Judiciário, de substituir-se ao Legislativo para edição da norma regulamentadora, não derroga todos os preceitos que disciplinam a organização política do Estado, sua administração financeira, as garantias orçamentárias e a definição de políticas e de estratégias de melhor aplicação dos dinheiros públicos alocados para atendimento das necessidades de caráter geral.”* (J. J. Calmon de Passos, *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, “habeas data”, Constituição e processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 112. *apud* MENDES, Gilmar e Paulo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015)

Cabe, entretanto, uma ressalva. Já de há muito tem-se, em doutrina, a relativização da dicotomia entre direito subjetivo e direito prestacional,



**RE 843112 / SP**

restando cediço que ambos se traduzem em alguma medida (em custos para o Estado (GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005. p. 225).

Feita a necessária ressalva, é evidente que as sentenças prestacionais provocam efeitos sistêmicos e orçamentários muito mais severos. Por tal razão, sobretudo em casos de escassez de recursos e com alcance subjetivo tão amplo como o presente, impõe-se maior sensibilidade ao solucionar o caso. Isso, a toda a evidência, não impede a prolação de sentença aditiva, mas apenas exige uma análise mais detida de outros requisitos.

Nesse mesmo sentido, Angela Pelicioli destaca a necessidade de “observância da realidade histórica e dos resultados possíveis”, avaliando quais os reflexos das sentenças normativas nas contas públicas (PELICIOLI, Angela Cristina. *A sentença normativa na jurisdição constitucional: o Supremo Tribunal Federal como legislador positivo*. São Paulo: LRT, 2008. p. 223). A autora destaca que esse requisito não configura um fator de inibição criativa, embora imponha um ônus argumentativo maior.

Especificamente no presente caso, é notória a repercussão econômica da eventual concretização do direito constitucional, visto que a sistemática da repercussão geral estende os efeitos da decisão para além das fronteiras do Município de Leme e dos servidores representados.

No mesmo sentido, ponderou o Ministro Nelson Jobim, quando do julgamento da medida cautelar na ADI 3.459. Ao discordar de que o reajuste em questão independeria de lei, afirmou:

*“Então, o Ministro Marco Aurélio mantém a posição no sentido da tradicional forma de indexação da vida brasileira ao processo inflacionário. Divirjo desse ponto, considerando que esses direitos não são absolutos, e, sim, relativos à capacidade que tem o País de pagá-*

RE 843112 / SP



*los. Este é o ponto fundamental que deve ser considerado.”*

Aponta-se, por fim, uma terceira baliza, por meio do qual se considera a natureza do direito constitucional tutelado. Isso porque a atuação concretista do Judiciário se mostra ainda mais legítima quando estão em jogo os direitos materialmente fundamentais e demais condições de funcionamento da democracia. É o que se infere do rol de permissivos disposto no artigo 5º, LXXI, da CRFB, bem como da ponderação entre os dispositivos constitucionais.

Não se propõe aqui uma interpretação restritiva do artigo 5º, LXXI, da CRFB, importante esclarecer. A ação mandamental possui a amplitude conferida expressamente pelo constituinte, cabendo quando violados quaisquer dos direitos mencionados no dispositivo – *direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*. O que se propõe é o estabelecimento de balizas para a atuação *concretista* do Poder Judiciário, assim entendida a colmatação de lacuna por decisão judicial.

Assim, a supressão excepcional e transitória de lacunas normativas justifica-se, sobremaneira, como medida de desobstrução dos canais de deliberação democrática e de fruição de direitos de minorias subrepresentadas. Isso porque a função legislativa, tipicamente atribuída aos congressistas e cuja iniciativa ora compete ao Executivo, não representa uma finalidade em si, mas uma forma de distribuição do poder para melhor efetividade dos ditames constitucionais.

É, sob tal perspectiva, que o constituinte atribuiu ao Poder Judiciário, por meio do mandado de injunção, maiores poderes decisórios diante de certas omissões inconstitucionais. No mesmo sentido, destaca Ademar Borges de Sousa Filho:

*“Essa postura ativista restrita à tutela das condições de realização da democracia permitirá que a atribuição de efetividade*

RE 843112 / SP



*jurídica à cláusula constitucional “dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” por meio do exercício judicial da função normativa não implique excessiva judicialização da política, com a usurpação de competências de entes democraticamente legitimados pelo Judiciário. A proposta interpretativa de matriz reconstrutiva voltada à delimitação do âmbito de competência normativa do Supremo Tribunal Federal tem alicerce na interpretação da totalidade do sistema constitucional de acordo com o seu núcleo normativo, consubstanciado nos princípios do estado democrático de direito, de modo a excluir tentativas incoerentes que sacrificam as possibilidades de deliberação democrática. Cuida-se, em síntese, de uma postura reconstrutiva de interpretação do art. 5º, LXXI, da Constituição baseada nos pressupostos normativos da democracia.” (SOUSA FILHO, Ademar Borges. Sentenças Aditivas na Jurisdição Constitucional Brasileira. Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 233)*

A partir do quanto exposto, percebe-se incabível a atuação concretista do Judiciário no presente caso. Isso porque o direito à revisão geral anual não é dotado de fundamentalidade que justifique uma proteção redobrada do juiz constitucional. Embora não haja uma identificação inequívoca, considero como direitos fundamentais, para os fins específicos aqui expostos, aqueles que protegem os interesses liberais e democráticos da pessoa política ou satisfazem as necessidades básicas dos indivíduos (PULIDO, Carlos Bernal. O caráter fundamental dos direitos fundamentais. *Revista de Direito do Estado*, ano 5, nº 19-20, p. 17-35, jul/dez 2010).

Ademais, os beneficiários desse direito – servidores públicos – possuem representatividade política suficiente para demandar dos órgãos eleitos uma atuação consentânea com o mandamento constitucional e com a exortação judicial.

No ponto, cabe uma ressalva importante. É sabido que a eficácia de um provimento jurisdicional que tão somente censure a mora legislativa

**RE 843112 / SP**

será naturalmente limitada. Como aponta Abhner Youssif, a respeito da aplicabilidade prática da teoria dos diálogos constitucionais na jurisdição constitucional brasileira, “o Legislativo só faz questão de agir e de exercer suas atribuições quando se trata de matéria que lhe afeta diretamente, ou que lhe é de estrito interesse” (ARABI, Abhner Youssif Mota. *A Tensão Institucional entre Judiciário e Legislativo*. Curitiba: Ed. Prismas, 2015. p. 89).

Nesse sentido, a prolação de sentença aditiva poderia ser considerada uma medida estratégica, a fim de estimular uma resposta ativa dos poderes eleitos. Defensores da análise *institucional* dos poderes decisórios do Judiciário sugerem que se avalie a probabilidade de futura correção legislativa de jurisprudência, com a edição da lei específica superadora da sentença aditiva, bem como os custos envolvidos nessa eventual reação (SUNSTEIN e HOLMES. *Op. Cit.*, p. 26).

Relembro a todos o que ocorrido no julgamento do MI 943, em 22/6/2011, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, impetrado em razão da mora legislativa em regulamentar o artigo 7º, XXI, da CRFB, obstaculizando a fruição do direito ao aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. À ocasião, não obtivemos consenso sobre a norma a ser aplicada à hipótese, em que pese eu tenha me empenhado em buscar soluções no direito comparado. Assim, após longo debate, julgamos procedente à unanimidade o mandado de injunção, mas suspendemos o julgamento para posterior explicitação do seu dispositivo final. O diálogo enfim se concretizou: durante a suspensão, o legislador supriu a lacuna, editando a Lei 12.506/2011.

No mesmo sentido e referindo-se a tal precedente, o Ministro Gilmar Mendes consignou, em doutrina, que “[a] aprovação da Lei sobre aviso prévio três meses após a decisão da Corte sobre o mandado de injunção indica, talvez, a possibilidade de estabelecimento, de um novo e talvez frutífero diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Legislativo” (MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de injunção e a efetividade dos direitos fundamentais.

**RE 843112 / SP**

In *A jurisdição constitucional e os desafios à concretização dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 159).

Dessa forma, uma medida provavelmente mais profícua que a mera exortação consistiria na fixação de um determinado índice de revisão, como o inflacionário. Dessa forma, seria provocada a reação do Executivo, que assim se apressaria a suprir sua omissão. A medida representa uma aplicação prática da teoria das escolhas racionais (*rational choice approach*), que, aplicada no comportamento judicial de cortes constitucionais, compreende os constrangimentos impostos por atores políticos para a efetividade das decisões de inconstitucionalidade por omissão. Propõe que o Judiciário, consciente das escolhas racionais que recaem sobre os demais atores políticos, crie incentivos para alinhar suas escolhas ao provimento jurisdicional.

Com base nas premissas de que as ações são essencialmente racionais e que as pessoas e instituições calculam os custos e benefícios prováveis de qualquer ação antes de decidir o que fazer, o objetivo é encontrar um resultado no equilíbrio, do qual não haverá incentivos para os agentes se afastarem. Não se trata de uma racionalidade única. É que muitas vezes é preciso analisar os atos do poder público sob as lentes do próprio poder político, em vez de tentar atribuir-lhes uma racionalidade jurídica (ROSE-ACKERMAN, Susan. *Progressive Law and Economics – And the New Administrative Law*. *The Yale Law Journal*, v. 98, p. 366, 1988).

Considerado o elevado impacto econômico da revisão geral anual de servidores públicos, a propositura de lei específica somente se traduziria em uma escolha racional para o Poder Executivo se a norma resultante da atividade legislativa pudesse ser menos onerosa para os cofres públicos do que a alternativa determinada provisoriamente por decisão judicial. Sob análise de equilíbrio, ao decidir o caso concreto por meio de uma superproteção do direito constitucional, as alternativas do Executivo –



**RE 843112 / SP**

manter-se inerte, cancelar o índice, estabelecer um índice menos protetivo – não comprometeriam a solução jurisdicional.

A medida poderia ser eficaz, mas, ao impor uma solução bastante onerosa em um contexto sensível, subestima as repercussões econômicas do caso. Além disso, desconsidera os limites democráticos e técnicos do Judiciário, que justificam, como visto, que sentenças aditivas sejam excepcionais.

Vê-se, assim, que não se trata de oposição genérica a qualquer forma de intervenção do Judiciário na colmatação de lacuna normativa deixada por outros poderes, o que já se sedimentou em diversos precedentes concretistas de mandado de injunção. Ao contrário, cuida-se da percepção de que, à luz de balizas adequadas, o papel do Judiciário deve se definir conforme as peculiaridades do caso concreto.

Destarte, na esteira do que decidido recentemente por esta Corte no julgamento do RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral, constatada a omissão do Poder Executivo na apresentação de projeto de lei que preveja a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, cabe ao Poder Judiciário **declarar a mora e determinar ao Poder Executivo que se manifeste de forma fundamentada sobre a conveniência e possibilidade de recomposição salarial ao funcionalismo.**

## **II. O Direito à Revisão Geral Anual da Remuneração dos Servidores Públicos**

### ***1) Conteúdo semântico da “revisão” de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal***



**RE 843112 / SP**

A presente controvérsia gira em torno da efetividade da previsão constitucional de revisão geral de remuneração de servidores públicos. Preliminarmente, faz-se necessário, então, estabelecer os fundamentos constitucionais do direito pleiteado, bem como o alcance que a interpretação desta Corte tem conferido ao instituto.

A revisão geral fora estabelecida pelo constituinte originário no artigo 37, inciso X, com 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;”*

Embora não se tenha estabelecido à época a periodicidade da garantia, bastando que fosse na mesma data e que servidores públicos civis e militares fizessem jus ao mesmo índice, já estava configurado o direito dos servidores à *revisão geral* de remuneração.

Com a edição da Emenda Constitucional 19 de 1998, a redação foi alterada. Passou-se a prever expressamente tanto a obrigatoriedade de a revisão, como qualquer forma de fixação ou alteração remuneratória, ser promovida por meio de lei específica, quanto a uniformidade do índice para todos os servidores públicos e a periodicidade anual. O dispositivo, desde então, vige com a seguinte redação:

*“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;”*

Nada obstante, a alteração não foi capaz de por fim às controvérsias acerca da extensão e eficácia da previsão, que perduram até hoje.



RE 843112 / SP

Para dirimi-las pouca valia possui a literalidade do dispositivo ou o argumento originalista. Diferentemente das lacunas da lei, as omissões inconstitucionais não são colmatadas por recorrer à identificação de um plano geral ou estático concebido pelo constituinte (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*, p. 534).

O desafio, com o qual nos deparamos, consiste na concordância interna das normas jurídicas e dos complexos de regulação, que afaste contradições lógicas entre as regras e valores de uma ordem jurídica. Cabe, assim, analisar, à luz de outros dispositivos e precedentes, a densidade normativa atribuída à revisão geral anual.

## 2) Revisão, Aumento, Reajuste e Reposição Inflacionária

Uma primeira distinção possível refere-se à contraposição entre os institutos da revisão geral e outras formas de aumento das remunerações, como o reajuste.

Em doutrina, aponte-se as lições de Hely Lopes Meirelles, para quem a revisão geral se trata *“na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos”* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 406).

Assim também a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, na obra abaixo citada, contribui para elucidar o ponto, *verbis*:

*“A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público.*

*Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento,*

RE 843112 / SP



*subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado.*

*Como a revisão não importa em aumento mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos." (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323)*

A distinção entre a revisão geral anual e as demais hipóteses de aumento remuneratório também se verifica a partir do tratamento diferenciado atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estabelecem os artigos 17, § 6º, e 22, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, que a revisão anual configura exceção ao cumprimento do limite de despesa (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 510). Confira-se:

*"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.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

*(...)*

*§ 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.*

*§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.*

RE 843112 / SP



*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;"*

Essa foi a distinção apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes no ARE 649.212-AgR, ao analisar a alegação de que a Lei 10.698/2003 teria operado uma "revisão geral dissimulada". Por meio de tal norma, foi concedido reajuste em índice geral que beneficiou em maior medida uma determinada classe de servidores que recebiam remuneração inferior. A diferenciação pode ser observada na ementa a seguir, *in verbis*:

*"Agravio interno em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Remuneração. 3. Alegação de que a Lei 10.698/2003 operou **revisão geral dissimulada** dos vencimentos dos servidores da União em descompasso com o preceituado pelo art. 37, X, da Constituição Federal. Tese inconsistente e incompatível com a harmonia do texto constitucional. 4. Texto normativo que não se submete ao âmbito de incidência do preceito constitucional invocado. Fosse o caso de revisão, ter-se-ia a tentativa de neutralizar consequências negativas de um processo inflacionário anterior, de tal sorte que o legislador teria enunciado o benefício contido na Lei 10.698/2003 por meio de um índice que tentasse refletir a respectiva corrosão do poder aquisitivo. 5. O fato de os desdobramentos gerados na esfera da economia individual de cada servidor serem diferentes é consequência natural de um estatuto normativo que, a par de beneficiar a todos os servidores, não expressa mensagem legal destinada a recompor de maneira geral perdas próprias de processo inflacionário. 6. Mostra-se plenamente legítima a motivação política que subjaz a esse diploma legislativo, ao*

RE 843112 / SP



*se apresentar mais sensível no benefício das classes dos servidores que ganham menos, subentendendo-a como reflexo de uma realidade social específica. 7. Agravo interno a que se nega provimento." (ARE 649.212-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, DJe de 13/8/2012)*

Como se percebe, tem sido comum atribuir-se à revisão o papel de recomposição patrimonial do valor *real* da remuneração, neutralizando a corrosão provocada pela inflação.

Ainda nesse sentido, interessante a observação feita pelo Ministro Ayres Britto, quando do julgamento da ADI 3.599. Salientou, à ocasião, que *"qualquer dos índices oficiais de medição da inflação é que deve ser adotado pelo Poder que tomar a iniciativa de alterar a remuneração dos servidores a título de mera recomposição do poder aquisitivo, a título de revisão. Vale dizer, índice não significa percentual arbitrário. Não cabe a nenhum dos Poderes, arbitrariamente, fixar o percentual de revisão; tem que escolher um índice oficial, medidor; portanto, que sirva como termômetro para a inflação anual"* (ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 14/9/2007)

A questão foi amplamente debatida no julgamento do RE 565.089, paradigma de Repercussão Geral em que esta Corte enfrentou o *"Tema 19 - Indenização pelo não-encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos vencimentos de servidores públicos"*. Ao final, fixou-se a tese de que *"o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão."*

Nos debates, houve intensa divergência sobre o alcance do dispositivo constitucional. À ocasião, importa rememorar, o Ministro Luís Roberto Barroso inaugurou a divergência, indeferindo o pedido indenizatório. Sustentou que o artigo 37, inciso X, da CRFB apenas acarretaria o dever de o Executivo encaminhar ao Legislativo proposta de



RE 843112 / SP

revisão geral ou manifestação de razões que justificassem a não concessão da revisão, com base nas possibilidades do contexto econômico.

Em seu voto-vista, acompanhando a divergência, o Ministro Teori Zavaski consignou não haver correlação necessária entre “revisão geral” e a reposição de valor monetário das remunerações por perdas inflacionárias, *in verbis*:

*“A Constituição, todavia, não estabelece critérios ou índices a serem observados na revisão. Determina apenas que ela seja efetuada sem distinção de índices entre os beneficiários. Por isso mesmo não há possibilidade de se extrair do texto constitucional qualquer indicação de índice mínimo, ainda que seja para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos.”*

Ao fim, prevaleceu a divergência inaugurada pelo Ministro Roberto Barroso, e o acórdão restou assim ementado:

**“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.**

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos.

2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a

RE 843112 / SP



*conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.*

3. *Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: 'O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão'.* (RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral)

Demonstrado, assim, o caráter controvertido do direito, proponho uma concordância prática entre preceitos constitucionais. É que o direito à revisão geral anual, estabelecido pelo artigo 37, X, da CRFB, deve ser interpretado em conjunto com os demais dispositivos constitucionais e as manifestações anteriores desta Corte.

É sabido que este Plenário, em diversas oportunidades, já afastou o direito à reposição do valor real por perdas inflacionárias, ao interpretar e aplicar a garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37, XV, da CRFB.

Foi o que restou definido pela Primeira Turma quando do julgamento do RE 201.026, em cuja ementa se consignou "*Por fim, não há falar-se, no caso, em violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, já que não tem ele por escopo assegurar o valor real dos estipêndios, não havendo espaço, portanto, para se falar em vencimentos reduzidos, mas simplesmente em expectativa de correção não verificada, coisa diversa*" (RE 201.026, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 6/9/1996).

Mais recentemente, o entendimento foi pacificado pelo Plenário. Confira-se:

*"(...) A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL*



RE 843112 / SP

QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS.

- A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida. (...)” (ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 27/6/2003)

Ora, se resta pacificado por esta Corte que a Constituição não assegura ao servidor público a manutenção do valor real de sua remuneração por meio da garantia da *irredutibilidade* de vencimento, expressão dotada de maior densidade normativa que a mera “revisão”, não haveria o artigo 37, X, da CRFB de garantir-lhe tamanha proteção.

Consoante interpretado por esta Corte, não pretendeu o constituinte impedir reduções indiretas ao sistema remuneratório, dentre as quais aquela que decorre da desvinculação *pari passu* do índice inflacionário.

Em reforço ao argumento, mencione-se a clareza com que o constituinte originário assegurou a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, no inciso IV do artigo 7º, bem como a manutenção do

RE 843112 / SP



valor real do benefício previdenciário, no artigo 201, § 4º:

*“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;*

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:*

*§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.”*

Evidentemente, não se reveste a parte final do artigo 37, X, da CRFB da mesma clareza. Ao contrário, longe de se tratar de matéria inequívoca, a definição do alcance da expressão “revisão geral anual” tem comportado diferentes interpretações.

Essa posição parece ter o respaldo do legislador ordinário federal, vez que, nas poucas vezes em que concretizou o mandamento previsto no artigo 37, X, da Constituição Federal, adotou índices bem distintos.

A título exemplificativo, mencione-se o Índice de Preços ao Consumidor (Leis 7.706/1988 e 7.974/1989), o índice de inflação adotado nas estimativas de receitas e despesas do Projeto de Lei Orçamentária (Lei 10.331/2001) e percentuais fixos desvinculados de qualquer índice (1% e 0,1%, respectivamente pela Lei 10.697/2003 e Projeto de Lei 4.825/2005).

**RE 843112 / SP**

Na Exposição de Motivos da Lei 10.697/2003, última previsão de revisão geral anual em âmbito federal, não houve qualquer menção à reposição de perdas inflacionárias ou do valor real da remuneração. Em vez disso, aduziu-se apenas que *“particularmente, em relação ao percentual proposto, um por cento, é importante ressaltar que, além de atender ao princípio da equidade e ao conceito de linearidade, permitirá o estudo de medidas complementares que reduzam as disparidades remuneratórias hoje existentes”*.

Assim, o constituinte não municiou o artigo 37, X, da CRFB, da mesma densidade normativa de alguns dispositivos que impõem a reposição inflacionária, atribuindo a definição do índice – desde que geral, isonômico e anual – aos poderes políticos, em consonância com outras limitações constitucionais. Ao assim fazer, prestigiou a expertise técnica desses poderes em gerir os cofres públicos e o funcionalismo estatal. É que a revisão geral anual configura exemplo de compromisso dilatatório.

Como sabido, os *compromissos de fórmula dilatatória*, que fazem parte do processo político, verificam-se quando as forças atuantes no processo constituinte, diante da dificuldade em obter consenso sobre determinado assunto, estabelecem termos abstratos e indeterminados, transferindo ao legislador infraconstitucional a tarefa de densificar determinado instituto de acordo com a vontade democrática de seu tempo. Assim, *“quando o constituinte utiliza tais fórmulas, tem justamente o sentido de que os distintos partidos e princípios podem invocar o texto constitucional”*. (SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1996, p. 54-56, tradução livre).

Reconhecer a discricionariedade técnica do administrador para a identificação do índice e a forma de concessão da revisão geral não importa em passivismo judicial. Nas palavras de Frederick Schauer, *“uma forma de assumir a responsabilidade consiste em assumir a responsabilidade de deixar certas responsabilidades aos outros”* (*Playing by the rules: A philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*. Clarendon: 1991).

RE 843112 / SP

p. 162).



No entanto, ainda que se reconheça a discricionariedade estrutural para escolha de meios, fato é que não há qualquer discricionariedade na exigência anual de elaboração da lei específica, ou de pronunciamento **devidamente fundamentado** a respeito da impossibilidade de reposição da remuneração dos servidores públicos em dado ano, com **demonstração técnica** embasada em dados fáticos da conjuntura econômica, na linha da orientação firmada por esta Corte no julgamento do RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral.

É que a revisão geral da remuneração dos servidores fora imposta pelo constituinte como objetivo constitucional nítido e obrigatório, ainda que referida revisão não resulte em recomposição inflacionária.

A distinção merece destaque. Como a discricionariedade do legislador é definida por aquilo que lhe é facultado, a obrigatoriedade de editar a lei específica da revisão estipendial, ou de apresentar justificativa fundamentada que demonstre a impossibilidade da recomposição salarial dos servidores, claramente constitui a moldura a delimitar a atuação do poder público.

Ademais, mesmo o conteúdo do direito à revisão geral não é integralmente disponível ao legislador. A discricionariedade cognitiva normativa só se justifica em caso de incerteza. Nas palavras de Alexy, *“se em todos os casos fosse facultado ao legislador decidir, como juiz em causa própria, aquilo que os direitos fundamentais obrigam, proibem ou facultam em relação a si mesmo, não seria mais possível falar em uma vinculação real – ou seja, controlável – aos direitos fundamentais”* (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros. p. 620).



RE 843112 / SP

**3) Dedutibilidade de reajustes anteriores e limites prudenciais**

A distinção entre reajuste e revisão geral traz, ainda, um outro aspecto relevante no que se refere à sobreposição dos valores. Se por um lado é certo que não se pode estabelecer diferenciações de índices ou discriminações, vez que a revisão constitucional se impõe de forma *geral*; por outro, há casos em que o reajuste pontual de uma determinada categoria vai repercutir justamente nos efeitos da revisão geral concedida. Explico.

Conforme esclarecido no bojo da ADI 2.726, *"inexiste óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária"*.

A partir da ementa abaixo transcrita, fica claro que o aumento concedido a título de reajuste e aquele assegurado pela revisão geral são interrelacionados, vez que, originando-se do mesmo orçamento, submetem-se a restrições semelhantes em caso de eventuais cortes. Confira-se:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 10331/01 QUE REGULAMENTA A REVISÃO GERAL E ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTIGO 3º: POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DOS ADIANTAMENTOS OU QUAISQUER OUTROS AUMENTOS CONCEDIDOS NO EXERCÍCIO ANTERIOR. CONSTITUCIONALIDADE.**

1. O inciso X do artigo 37 da Carta Federal autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, *lato sensu*, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. Sem embargo da divergência conceitual entre as duas espécies de acréscimo salarial, *inexiste óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária.*

RE 843112 / SP



2. A ausência de compensação importaria desvirtuamento da reestruturação aprovada pela União no decorrer do exercício, resultando acréscimo salarial superior ao autorizado em lei. Implicaria, por outro lado, necessidade de redução do índice de revisão anual, em evidente prejuízo às categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento.

3. Espécies de reajustamento de vencimentos que são interrelacionadas, pois dependem de previsão orçamentária própria, são custeadas pela mesma fonte de receita e repercutem na esfera jurídica dos mesmos destinatários. Razoabilidade da previsão legal. Ação direta improcedente". (ADI 2.726, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 29/8/2003, grifou-se)

Nessa ação direta, foi discutida a constitucionalidade do artigo 3º da Lei federal 10.331/01, que regulamentou o inciso X do artigo 37 da CRFB em âmbito federal. Estabelece o dispositivo impugnado que "*Serão deduzidos da revisão os percentuais concedidos no exercício anterior, decorrentes de reorganização ou reestruturação de cargos e carreiras, criação e majoração de gratificações ou adicionais de todas as naturezas e espécie, adiantamentos ou qualquer outra vantagem inerente aos cargos ou empregos públicos.*"

O eminente relator, Ministro Maurício Corrêa, consignou em seu voto vencedor os seguintes fundamentos:

"(...) 11. Não se pode afirmar que a dedução prevista no artigo 3º do ato impugnado traduza negativa de revisão aos contemplados com aumento real, uma vez que, em face do sistema adotado, a citada dedução já se encontra prevista e embutida no aumento real concedido durante o exercício e limita-se à revisão imediatamente posterior, não contaminando, a partir daí, futuros aumentos ou correções salariais.

(...)

14. O diploma legal impugnado, em sua estrutura sistêmica, longe de afrontar a disciplina do inciso X do artigo 37 da

**RE 843112 / SP**

*Constituição, deu-lhe legítima concreção. Referido preceito prevê a possibilidade de a remuneração ser alterada por lei específica – entenda-se reestruturação –, ao passo que exige a revisão anual, também por lei própria, sempre observada a regra da iniciativa. Percebe-se, pois, que as duas espécies de reformulação salarial estão contempladas pelo Texto Constitucional e, por exigirem previsão orçamentária própria, serem custeadas pela mesma fonte de receitas e repercutirem na esfera jurídica dos mesmos destinatários, são obviamente interdependentes, afigurando-se lógica a dedução determinada pelo legislador ordinário.”*

Dessa forma, esta Corte sedimentou o entendimento de que, na fixação do índice aplicável anualmente para recomposição do poder aquisitivo dos servidores, pode ser descontado eventual reajuste ou efetivo aumento já concedido.

A dedutibilidade prevista no artigo 3º da Lei 10.331, declarada constitucional, foi revogada pela Lei 10.697/2003 e não mais subsiste. A despeito disso, da ementa acima transcrita se depreende que os percentuais concedidos a título de aumento ou de compensação, ainda que essencialmente distintos, são interdependentes ao advir da mesma fonte e tratar da mesma relação jurídica.

Assim, ao apresentar a proposta, o Executivo poderia reduzir do montante orçamentário de que dispõe o tanto que concedeu ou que pretende conceder, adequando-se às restrições fiscais aplicáveis.

Por decorrência lógica, embora a revisão anual de vencimentos seja geral e o texto constitucional impeça distinção de índices, é possível que determinada categoria receba efetivamente revisão diferenciada de outra, caso essa distinção reflita reajuste anterior. É preciso, então, que tais situações sejam tratadas expressamente pelo Poder Executivo na norma proposta, mercê de sua maior expertise e acesso à informação, necessárias ao cômputo dos reajustes já concedidos no período.

RE 843112 / SP



Ainda que não seja considerado mero *aumento de remuneração*, e se encontre expressamente ressalvado das medidas prudenciais estabelecidas nos artigos 17 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o montante conferido a título de revisão geral configura *aumento de despesa*. Uma vez inserido na folha de pagamento e incorporadas à remuneração dos servidores, passa a ser considerado gasto com pessoal e, conseqüentemente, despesa de caráter continuado, integrando tal rubrica para fins de controle dos limites de despesas com pessoal estabelecidos pelos artigos 19 e 20 da LRF. Inobservados os limites, incidem as regras do artigo 169 da CRFB, *verbis*:

*"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

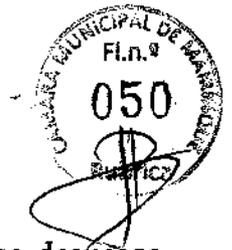
*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;*

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

*§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.*

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

RE 843112 / SP



*adotarão as seguintes providências:*

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

*II - exoneração dos servidores não estáveis.*

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

*(...)*

*§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."*

Assim como a revisão anual de que trata o artigo 37, X, da CRFB é geral e veda distinção de índices, as regras orçamentárias e financeiras se aplicam a todos os servidores. Dito de outro modo, ainda que os servidores tenham assegurado o direito à revisão geral anual, se posteriormente os gastos globais atingirem determinado patamar, estarão sujeitos às restrições financeiras constitucionais e legais, como redução de cargos em comissão, "corte guilhotina", exoneração e mesmo dispensa de servidor estável. Todas foram medidas introduzidas a partir da Emenda Constitucional 19/98 tal qual a revisão geral anual, o que impõe uma interpretação sistemática, sobretudo em tempos de grave crise econômica e inchaço da folha de pagamento.

É o que também decorre do artigo 109, § 3º, do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional 95/2016 (PEC dos Gastos). Estabelece o dispositivo que "*No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal*".

Se assim já decorre da interpretação sistêmica dos demais dispositivos constitucionais, mais ainda com as alterações promovidas

**RE 843112 / SP**

com a edição da Emenda Constitucional 19/98 e agora com a recente Emenda Constitucional 95/16. A interpretação constitucional *viva* dada pelo constituinte reformador demonstra que a indexação constante da remuneração de servidores à inflação não é a única solução possível a partir dos ditames da Constituição.

Ademais, percebe-se, a partir das regras prudenciais e da interrelação entre as formas de aumento remuneratório, os elevados custos de erro da fixação do índice de revisão geral anual por quem não detém a expertise necessária.

#### **4) Reconhecimento da mora do Poder Executivo**

A previsão constitucional não exige expressamente que norma regulamentadora lhe dê concretude ou estabeleça balizas. Isso não significa, no entanto, que seja dispensável a elaboração da referida norma. Há sim lacuna no direito, provocada pela inércia na iniciativa legislativa, que o constituinte atribuiu ao *Poder Executivo* – justamente por lhe caber também a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal.

Estabelecida a reserva de lei para qualquer alteração remuneratória, a fruição do direito à revisão pelos servidores públicos resta prejudicada pela inércia do Poder Público. Assim, frustra-se a efetividade do direito constitucional, o que torna a inação uma omissão inconstitucional.

Nesse sentido, prevaleceu, sobretudo a partir da redação conferida pela Emenda Constitucional 19/1998, a necessidade de elaboração de lei que assegure o direito à revisão geral. Por todos, confira-se o entendimento fixado no voto do Ministro Ilmar Galvão quando do julgamento da ADI 2.061: *“a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores da União, providência que implica a edição de lei*

**RE 843112 / SP**

*específica, de iniciativa privativa do Presidente da República, como previsto no art. 61, §1º, II, a, do texto constitucional” (ADI 2.061, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 29/6/2001).*

A necessidade de lei *específica* fora enfrentada diretamente quando do julgamento da ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/9/2007. Na ocasião, discutia-se a constitucionalidade das Leis federais 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteraram a remuneração dos servidores integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob alegação de vício de iniciativa legislativa, dentre outros.

Em *obiter dictum*, travou-se um interessante debate sobre a extensão da expressão “por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso” à revisão geral. Prevaleceu o entendimento de que o artigo 37, X, da Constituição exige lei específica para a alteração de verbas estendidas a qualquer título.

Ademais, como a generalidade da revisão impede distinção entre os servidores públicos, não se aplica a competência exclusiva de cada poder, de modo que, especificamente no caso de revisão geral anual, a iniciativa legislativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo, na forma do disposto no artigo 61, § 1º, II, a, da CRFB.

Em diversas oportunidades, este Supremo Tribunal Federal declarou a mora do Poder Executivo no envio do projeto de lei de revisão geral.

Antes mesmo de o artigo 37, X, da CRFB possuir a redação que lhe fora conferida pela Emenda Constitucional 19/98, o Supremo já havia se pronunciado a respeito da mora. É como apontam os Mandados de Segurança 22.439 e 22.663.

Como, em sua redação originária, o artigo 37, X, da CRFB não previa

**RE 843112 / SP**

a anualidade da revisão geral, esses precedentes se basearam na Lei 7.706/1988, norma regulamentadora que fixou o índice sob o qual se daria a revisão geral no exercício financeiro subsequente. Conforme artigo 1º, parágrafo único: *Em janeiro de 1989, a revisão de que trata este artigo será feita considerando a variação do Índice de Preços ao Consumidor, verificada entre a data-base a que o servidor estava submetido em dezembro de 1988, observada a compensação prevista no parágrafo único do art. 9º do Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987.* Na oportunidade, o Tribunal reconheceu a omissão do Poder Executivo, mas denegou a segurança em nome de sua atuação como legislador negativo no caso.

Em sede de controle concentrado e já na vigência da redação atual do dispositivo constitucional, este Plenário foi novamente instado a se manifestar sobre o tema.

Em 2001 e 2002, houve diversas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão em que se discutiu a constitucionalidade da omissão do poder público em desencadear a elaboração da lei anual de revisão geral de que trata o artigo 37, X, da CRFB. Nas ADI 2.061/DF, 2.481/RS, 2.486/RJ, 2.490/PE, 2.491/GO, 2.492/SP, 2.493/PR, 2.497/AC, 2.504/MG, 2.506/CE, 2.507/AL, 2.519/RR, 2.512/MT, 2.525/DF, tratou-se da mora do Presidente da República e de diversos Governadores de Estado. Tais ações foram julgadas parcialmente procedentes, para declarar a mora do chefe do Poder Executivo e lhe dar ciência da decisão – máxime eficácia de tal ação constitucional.

Mesmo após declarada a mora, a Corte manteve sua jurisprudência de autocontenção quanto às demandas posteriores em processos subjetivos que pleiteassem colmatação da lacuna pelo Judiciário ou indenização.

É o que se verifica no RE 416.000-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Primeira Turma, DJ de 23/6/2006; no RE 554.810-AgR, Rel. Min. Celso de

**RE 843112 / SP**

Mello, Segunda Turma, *DJe* de 7/12/2007; no RE 553.947-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, *DJe* de 7/12/2007; e no RE 527.622-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Primeira Turma, *DJ* de 24/8/2007, cuja ementa abaixo se transcreve:

*"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DIREITO À REVISÃO GERAL DE QUE TRATA O INCISO X DO ARTIGO 37 DA MAGNA CARTA (REDAÇÃO ORIGINÁRIA). NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO FIXAR O ÍNDICE OU DETERMINAR QUE O CHEFE DO EXECUTIVO ENCAMINHE O RESPECTIVO PROJETO DE LEI. JURISPRUDÊNCIA DO STF. Mesmo que reconheça mora do Chefe do Poder Executivo, o Judiciário não pode obrigá-lo a apresentar projeto de lei de sua iniciativa privativa, tal como é o que trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores, prevista no inciso X do artigo 37 da Lei Maior, em sua redação originária. Ressalva do entendimento pessoal do Relator. Precedentes: ADI 2.061, Relator Ministro Ilmar Galvão; MS 22.439, Relator Ministro Maurício Corrêa; MS 22.663, Relator Ministro Néri da Silveira; AO 192, Relator Ministro Sydney Sanches; e RE 140.768, Relator Ministro Celso de Mello. Agravo regimental desprovido."*

Importa notar que a anualidade da revisão impõe a constante verificação da mora. É que o dever de os poderes Executivo e Legislativo editarem norma que efetive a previsão constitucional se renova anualmente. Isso não significa, fique claro, que a inércia se perdoe anualmente. Ao contrário, hajam ou não os poderes eleitos editado a norma cabível em determinado ano, caso não o façam no exercício subsequente, haverá mora.

Em resposta à declaração de inconstitucionalidade por omissão na ADI 2.061, o Poder Executivo federal encaminhou projeto de lei que deu origem à Lei 10.331/2001. Conforme apontado na Exposição de Motivos

**RE 843112 / SP**



Interministerial 285/MP/MF/AGU: *"a presente proposta vem ao encontro da decisão do Supremo Tribunal Federal, que, recentemente, entendeu que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional Projeto de Lei com o objetivo de regulamentar a aplicação do referido dispositivo constitucional"*.

Confira-se a redação da Lei 10.331/2001:

*"Art. 1º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição, no mês de janeiro, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.*

*Art. 2º A revisão geral anual de que trata o art. 1º observará as seguintes condições:*

*I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - definição do índice em lei específica;*

*III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;*

*IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;*

*V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e*

*VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

*Art. 3º (revogado)*

*Art. 4º No prazo de trinta dias contados da vigência da lei orçamentária anual ou, se posterior, da lei específica de que trata o inciso II do art. 2º desta Lei, os Poderes farão publicar as novas tabelas de vencimentos que vigorarão no respectivo exercício.*

RE 843112 / SP



*Art. 5º Para o exercício de 2002, o índice de revisão geral das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais será de 3,5% (três vírgula cinco por cento).*

*Parágrafo único. Excepcionalmente, não se aplica ao índice previsto no caput a dedução de que trata o art. 3º desta Lei.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Efetivamente, em seu artigo 5º, a lei fixa o percentual de revisão geral anual a ser aplicado no exercício seguinte. Conforme destacado na referida Exposição de Motivos, assinada pelo então Advogado Geral da União, Ministro Gilmar Mendes: "*para o exercício de 2002, a título de disposição transitória, o Projeto de Lei fixa o índice de revisão geral de 3,5%, corresponde ao índice de inflação adotado nas estimativas de receita e despesas do Projeto de Lei Orçamentária*".

Em complemento a essa regra específica, a referida lei se propõe a regulamentar o artigo 37, X, da CRFB, estabelecendo condições e parâmetros para a revisão geral anual.

Em que pese o caráter meramente regulamentar da norma, desde então se passou a considerar purgada a mora em âmbito federal. A jurisprudência remansosa desta Corte entende que, ao regulamentar o dispositivo constitucional, as Leis 10.331/2001 e 10.697/2003 impedem a configuração da mora na esfera federal.

Foi como decidi nos Embargos Declaratórios no Mandado de Injunção 5.731, de minha relatoria (MI 5.731-ED, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, *DJe* de 25/2/2015). Na mesma linha, cito o MI 5.907-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, *DJe* de 16/12/2015; o MI 2.411-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, *DJe* de 27/8/2014; o MI 2.198-AgR-segundo, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, *DJe* de 13/6/2014; o MI 2.182-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, *DJe* de 9/5/2013; o MI 698-AgR, Rel. Min.

RE 843112 / SP

Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ de 23/6/2006; e o MS 24.765-Agr, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 26/5/2006.



Observe-se que, no Mandado de Injunção Coletivo que ensejou o recurso extraordinário ora em análise, o ente municipal impetrado apresentou projeto de lei com redação semelhante à Lei 10.331/01, alegando que, dessa forma, teria purgado a mora declarada na decisão impugnada.

Em que pese a ampla aceitação da tese, a que eu mesmo aderi nos precedentes citados, entendo que o ponto merece ser revisitado. Para tanto, apresento duas razões: a desnecessidade de regulamentação do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal e, conseqüentemente, a insuficiência da lei na tutela da garantia constitucional.

O direito constitucional objeto do mandado de injunção, via de regra, prescinde da edição de norma intermediária entre a Constituição e aquela que irá efetivamente permitir a fruição do direito constitucional. Ainda nas hipóteses em que uma tal norma seja legítima, colmatando eventual lacuna da lei, mostra-se irrelevante para a efetividade do instrumento mandamental, vez que a lacuna do Direito persiste.

No presente caso, o teor regulamentador da Lei 10.331/01 não permite a fruição do direito à revisão geral, sendo incapaz de purgar a mora. Em sua maioria, repisa dispositivos constitucionais e legais preexistentes, como ao reiterar a necessidade de "definição do índice em lei específica", conforme artigo 2º, inciso II. Tão-somente o artigo 5º, ao estabelecer o índice de revisão geral das remunerações dos servidores públicos federais de 3,5%, efetivamente viabiliza o gozo do direito previsto no artigo 37, X, da CRFB, mantendo-se a mora nos exercícios subsequentes.

Ademais, à luz das conseqüências então decorrentes, percebe-se que



RE 843112 / SP

a edição da Lei 10.333/2001 não se mostrou suficiente para densificar o conteúdo e alcance da garantia, nem efetivar a previsão constitucional.

Saliento, na mesma linha, que a publicação da Lei Complementar 592, de 23 de março de 2011, do Município de Leme não tem o condão de determinar a perda superveniente do objeto da presente ação. Isso porque a norma apenas estabelece diretrizes e cláusulas gerais para a matéria, sem efetivamente estabelecer um valor ou data de revisão, nem justificativas para não o fazer em um período definido, dada a anualidade da revisão geral. Confira-se a transcrição integral, *in verbis*:

*"Artigo 1º - A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipais de Leme, assegurada pelo artigo 37, X, da Constituição Federal, com observância do disposto no artigo 7º da Emenda Constitucional 41/2.003, será efetuada no dia 1º de maio de cada ano, extensiva aos proventos da inatividade e pensões, ressalvadas as aposentadorias e as pensões de que trata o artigo 15 da Lei Ordinária Federal 10.887/2004.*

*Artigo 2º - A revisão geral anual de que trata o artigo 1º observará, a partir do exercício de 2012, as seguintes condições:*

*I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - definição do índice em lei específica;*

*III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual; e*

*IV - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o artigo 169, da Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).*

*Artigo 3º - Para o exercício de 2011, será enviado, até o último dia útil do mês de março do corrente ano, projeto de Lei Complementar fixando o índice de revisão geral das remunerações dos servidores públicos municipais."*

### **III. Conclusão**



**RE 843112 / SP**

*Ex positis*, afastada a possibilidade de fixação de prazo para o Poder Executivo, a quem cabe a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal, enviar projeto de lei que viabilize a revisão geral anual ou a prolação de sentença aditiva na hipótese, dou **PROVIMENTO** ao Recurso Extraordinário para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida.

Proponho ao Tribunal a seguinte tese objetiva em sede de repercussão geral: *O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção.*

É como voto.



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>:MUNICÍPIO DE LEME</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PAULO AFONSO LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:CLAUDIA SCARABEL MOURÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>:SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE LEME</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:NILTON DA SILVA CORREIA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:DAVID ODISIO HISSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:TALITA FERREIRA BASTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>:CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES, AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:JAMIR JOSE MENALI</b>

**VOTO VOGAL**

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“MANDADO DE INJUNÇÃO – SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – Revisão anual dos vencimentos – Possibilidade – Previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal e inciso XI do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo – Omissão do*



**RE 843112 / SP**

*Executivo Municipal – Ocorrência – Uma vez demonstrada a mora do Poder Público, o mandado de injunção é o remédio constitucional adequado para viabilizar a efetivação do direito garantido constitucionalmente – Segurança concedida.”*

O Município de Leme, em seu recurso extraordinário, sustenta que o estabelecimento, pelo acórdão recorrido, de prazo para o Poder Executivo municipal apresentar projeto de lei de sobre a revisão geral anual da remuneração de seus servidores, *“implica na ingerência de um Poder, no caso do Poder Judiciário, na esfera de competência privativa do Poder Executivo, e via de consequência, afronta o art. 37, X, da Constituição Federal, pois contraria o que é determinado pelo dispositivo em questão.”*

Este Supremo Tribunal Federal, em 06.12.2012, reconheceu a repercussão geral da matéria debatida neste processo:

**“DIREITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO GERAL ANUAL. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO INCISO X DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORA DO PODER EXECUTIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.”**

**Era o que havia a rememorar.**

O Eminentíssimo Relator abordou em seu voto as posições reiteradas da jurisprudência desta Corte. Ressalto:

*“A questão foi amplamente debatida no julgamento do RE 565.089, paradigma de Repercussão Geral em que esta Corte enfrentou o “Tema 19 - Indenização pelo não-encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos vencimentos de servidores públicos”. Ao final, fixou-se a tese de que “o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não*

RE 843112 / SP



*propôs a revisão.”*

Nos debates, houve intensa divergência sobre o alcance do dispositivo constitucional. À ocasião, importa rememorar, o Ministro Luís Roberto Barroso inaugurou a divergência, indeferindo o pedido indenizatório. Sustentou que o artigo 37, inciso X, da CRFB apenas acarretaria o dever de o Executivo encaminhar ao Legislativo proposta de revisão geral ou manifestação de razões que justificassem a não concessão da revisão, com base nas possibilidades do contexto econômico.

Em seu voto-vista, acompanhando a divergência, o Ministro Teori Zavaski consignou não haver correlação necessária entre “revisão geral” e a reposição de valor monetário das remunerações por perdas inflacionárias, in verbis:

“A Constituição, todavia, não estabelece critérios ou índices a serem observados na revisão. Determina apenas que ela seja efetuada sem distinção de índices entre os beneficiários. Por isso mesmo não há possibilidade de se extrair do texto constitucional qualquer indicação de índice mínimo, ainda que seja para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos.”

Ao fim, prevaleceu a divergência inaugurada pelo Ministro Roberto Barroso, e o acórdão restou assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos. 2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação

**RE 843112 / SP**

apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão". (RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral)

Demonstrado, assim, o caráter controvertido do direito, proponho uma concordância prática entre preceitos constitucionais. É que o direito à revisão geral anual, estabelecido pelo artigo 37, X, da CRFB, deve ser interpretado em conjunto com os demais dispositivos constitucionais e as manifestações anteriores desta Corte.

É sabido que este Plenário, em diversas oportunidades, já afastou o direito à reposição do valor real por perdas inflacionárias, ao interpretar e aplicar a garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37, XV, da CRFB. "

Em razão da proximidade temática do caso em questão, proponho a fixação da seguinte tese:

Tese: O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover aumento na revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, nem para fixar o respectivo índice de correção, porém pode determinar que o Poder Executivo explicita as razões pelas quais, ao fazer a revisão, inexistem reais e efetivas condições de acréscimo na remuneração dos

**RE 843112 / SP**

servidores públicos.



Diante do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para denegar a ordem.

Acompanho o Relator, com a ressalva da redação da tese.

**É como voto.**



**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**RECTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO AFONSO LOPES**  
**ADV.(A/S)** : **CLAUDIA SCARABEL MOURÃO**  
**ADV.(A/S)** : **FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME**  
**RECDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
MUNICIPAIS DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **NILTON DA SILVA CORREIA**  
**AM. CURIAE.** : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO  
NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **DAVID ODISIO HISSA**  
**ADV.(A/S)** : **TALITA FERREIRA BASTOS**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES,  
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS**  
**ADV.(A/S)** : **JAMIR JOSE MENALI**

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se extraordinário interposto contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deferiu ordem em mandado de injunção coletivo, impetrado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Leme, reconhecendo a mora do Poder Público em regulamentar a revisão geral anual de vencimentos, considerado o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, e determinou ao Prefeito o envio, no prazo máximo de trinta dias, de projeto de lei visando dar concretude ao direito constitucional evocado. Eis a síntese do pronunciamento:



**RE 843112 / SP**

“MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. Revisão anual dos vencimentos. Possibilidade. Previsão do inciso X do art. 37 da Constituição Federal e inciso XI do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo. Omissão do Executivo Municipal. Ocorrência. Uma vez demonstrada a mora do Poder Público, o mandado de injunção é o remédio constitucional adequado para viabilizar a efetivação de direito garantido constitucionalmente. Segurança concedida.”

O recorrente afirma violado o mencionado preceito da Constituição Federal. Aponta ingerência do Poder Judiciário em matéria de competência privativa do Executivo, destacando reservada, ao Prefeito, a iniciativa de projeto de lei versando revisão de vencimentos dos servidores públicos locais.

O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco, o Estado do Rio Grande do Sul, a União e a Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM foram admitidos como terceiros interessados.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo desprovimento do recurso, em parecer assim resumido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 37-X DA CONSTITUIÇÃO. REPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA. PODER AQUISITIVO. DIMINUIÇÃO. INTERFERÊNCIA ENTRE PODERES.

1. Recurso Extraordinário que veicula o tema 624 da repercussão geral: Papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo.

2. Proposta de tese de repercussão geral: Obedecidas as regras orçamentárias, é permitido ao Poder Judiciário, ao julgar



**RE 843112 / SP**

mandado de injunção, declarar a mora legislativa e implementar, por meio de decreto mandamental dirigido ao Poder Executivo competente, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos.

Atendidos os pressupostos de admissibilidade, o extraordinário merece ter sequência, tal como reconhecido quando, no Plenário Virtual, em 7 de dezembro de 2012, o Tribunal assentou configurada a repercussão geral do tema.

Está em jogo o papel do Judiciário na concretização do direito dos servidores públicos à revisão geral anual da remuneração, a teor do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, considerada mora do Executivo.

No julgamento, sob a sistemática da repercussão maior, do recurso extraordinário nº 565.089/SP, Pleno, redator do acórdão ministro Luís Roberto Barroso, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 28 de abril de 2020, no qual discutido o direito a indenização ante perdas e danos sofridos pelos servidores em razão de omissão do Executivo estadual no encaminhamento de projeto de lei voltado a viabilizar revisão anual de vencimentos, assentei envolvida norma de envergadura maior, a conclamar a atuação jurisdicional na superação da inércia legislativa:

A relação jurídica Estado-servidor público é comutativa e sinalagmática. Em síntese, existem direitos e obrigações recíprocos considerado o que assentado não só quando da arrematação da mão de obra como também na legislação de regência. Há relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados e aquilo que lhe é devido a título remuneratório. Essa equação vem assegurada nos incisos X e XV do artigo 37 da Constituição de 1988, os quais versam a obrigação de revisão geral e a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

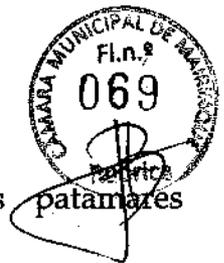
Percebam o alcance das normas: resguardar os vencimentos dos efeitos perversos da inflação. E por que assim

**RE 843112 / SP**

o é? Se verificarmos a justificativa enviada por Dr. Clóvis de Barros Carvalho, então Chefe da Casa Civil, junto com a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 19, veremos que uma das facetas da denominada reforma administrativa foi precisamente promover a modificação de paradigma relativamente ao tratamento do servidor público. Esclareceu Sua Excelência os seguintes objetivos da proposta: “recuperar o respeito e a imagem do servidor público perante a sociedade; estimular o desenvolvimento profissional dos servidores e; por fim, melhorar as condições de trabalho”. Vê-se, então, que a reforma administrativa veio para melhorar as condições do servidor. Esse é o parâmetro a nortear a interpretação do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

O servidor público, em sentido amplo, não tem o mesmo poder de barganha dos trabalhadores em geral. A greve no serviço público até hoje não foi regulamentada na via legislativa, tendo sido objeto da integração mediante mandado de injunção. Nas relações jurídico-privadas, as greves têm por efeito a suspensão do contrato de trabalho, a teor do artigo 7º da Lei nº 7.783/1989, causando prejuízos às duas partes envolvidas na relação de emprego: os trabalhadores acabam privados da remuneração e o empregador fica sem a produção relativa à paralisação. É da natureza da suspensão a ausência do trabalho e do salário, cabendo aos interessados promover a composição, vedada a dispensa arbitrária – parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 7.783/1989.

O servidor público, integrando o gênero burocracia, ao contrário, não causa prejuízo ao tomador dos serviços ao deixar de prestar o serviço, ficando reduzida a efetividade da greve enquanto instrumento de negociação. Ressalvado o prejuízo indireto, político-eleitoral, o verdadeiro prejudicado com a paralisação da máquina administrativa é o administrado. Daí a importância da garantia constitucional. Essa se revela na leitura teleológica que se faz do artigo 37, inciso X, da Constituição, do

**RE 843112 / SP**

qual se extrai o direito à manutenção dos patamazes remuneratórios.

Ainda sobre a matéria, notem que o direito ao reajuste da prestação devida pela Administração Pública é componente essencial do sistema de contratação pública, como tem sido amplamente reconhecido pela doutrina. Observem a denominada intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos administrativos, a revelar, no caso de prestação de serviços ou de entrega de bens, o direito ao reajuste da contrapartida estatal sempre que necessário ao equilíbrio do ajuste. A lógica mostra-se rigorosamente a mesma, considerada a parte final do inciso XXI do artigo 37 da Carta da República, no ponto em que mencionada a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada no certame licitatório, extraindo-se o direito subjetivo aos reajustes, repactuações e revisões.

Quanto ao tema, assevera Gustavo Binembojm: “O princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é usualmente conceituado como o dever de preservação da relação de equivalência que se estabelece, no momento da apresentação da proposta do licitante vencedor, entre os encargos assumidos pelo contratado e as retribuições a ele devidas” (Temas de direito administrativo e constitucional, 2008, p. 388). A necessária observância à equação econômico-financeira do contrato está presente na jurisprudência do Supremo, como dão conta os acórdãos formalizados na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.733/ES, da relatoria do ministro Eros Grau, e na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.599, relator ministro Moreira Alves.

[...]

Forte nessas premissas, a cabeça do artigo 37 da Carta da República trouxe os princípios aos quais está submetida a

**RE 843112 / SP**

Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Mais do que isso, remeteu à observância dos incisos que se seguem. O inciso X prevê que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio versado no § 4º do artigo 39, também da Constituição, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma base e sem distinção de índices.

O quadro demonstra o desprezo do Executivo ao que garantido constitucionalmente aos servidores públicos quanto ao reajuste da remuneração de forma a repor o poder aquisitivo da moeda. Nas esferas federal, estadual e municipal, em verdadeiro círculo vicioso, os olhos são fechados à cláusula clara e precisa do inciso X do artigo 37 da Lei Maior, asseguradora da revisão geral anual da remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices. A consequência é o achatamento incompatível com a própria relação jurídica mantida, decorrendo desse fenômeno a quebra de equação inicial e o enriquecimento sem causa por parte do Estado. Continua ele contando com a valia dos serviços que, paulatinamente, são remunerados de maneira a revelar decesso. Os servidores, ante a inércia verificada, percebem valores que, em razão da inflação e da ausência do afastamento dos nefastos efeitos, tal como imposto pela Constituição Federal, já não compram o que compravam anteriormente.

Ante a vala comum da inobservância da cláusula constitucional alusiva à reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, continuo convencido de ser legítima a atuação do Judiciário, buscando a concretude, a eficácia maior dos ditames da Carta da República, sob pena de ter-se o esvaziamento do principal documento normativo do Estado.

Divirjo do Relator. Desprovejo o extraordinário.

Eis a tese: “Observada norma de envergadura maior a impor o



**RE 843112 / SP**

reajuste anual da remuneração de servidor público, o não implemento autoriza a atuação do Judiciário determinando ao Executivo a concretização do direito.”

É como voto.



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**RECTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO AFONSO LOPES**  
**ADV.(A/S)** : **CLAUDIA SCARABEL MOURÃO**  
**ADV.(A/S)** : **FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME**  
**RECDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
MUNICIPAIS DE LEME**  
**ADV.(A/S)** : **NILTON DA SILVA CORREIA**  
**AM. CURIAE.** : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS  
DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO  
NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **DAVID ODISIO HISSA**  
**ADV.(A/S)** : **TALITA FERREIRA BASTOS**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E  
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES,  
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS**  
**ADV.(A/S)** : **JAMIR JOSE MENALI**

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, que, em mandado de injunção, impôs ao Prefeito do Município de Leme, no prazo de 30 dias, o envio de projeto de lei à Câmara Municipal para revisão geral das remunerações dos servidores públicos (art. 37, X, da CF/1988).

RE 843112 / SP



2. Em julgamento recente, esta Corte assentou que o art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Afirmou, porém, que o Chefe do Poder Executivo tem o dever de se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão. Confira-se, a seguir, a ementa do julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos.

2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.

3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: *‘O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.’* (RE 565.089, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/o acórdão o Min. Luís Roberto Barros)

RE 843112 / SP



3. Alinhando-se a essa posição, o Ministro Relator, Luiz Fux, assim se manifestou:

“Destarte, na esteira do que decidido recentemente por esta Corte no julgamento do RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral, constatada a omissão do Poder Executivo na apresentação de projeto de lei que preveja a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, cabe ao Poder Judiciário declarar a mora e determinar ao Poder Executivo que se manifeste de forma fundamentada sobre a conveniência e possibilidade de recomposição salarial ao funcionalismo”.

4. Mais adiante, completou:

“Ora, se resta pacificado por esta Corte que a Constituição não assegura ao servidor público a manutenção do valor real de sua remuneração por meio da garantia da irredutibilidade de vencimento, expressão dotada de maior densidade normativa que a mera “revisão”, não haveria o artigo 37, X, da CRFB de garantir-lhe tamanha proteção.

Consoante interpretado por esta Corte, não pretendeu o constituinte impedir reduções indiretas ao sistema remuneratório, dentre as quais aquela que decorre da desvinculação *pari passu* do índice inflacionário”.

5. E concluiu:

“*Ex positis*, afastada a possibilidade de fixação de prazo para o Poder Executivo, a quem cabe a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal, enviar projeto de lei que viabilize a revisão geral anual ou a prolação de sentença aditiva na hipótese, dou PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida.

RE 843112 / SP



Proponho ao Tribunal a seguinte tese objetiva em sede de repercussão geral: O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, nem tampouco para fixar o respectivo índice de correção”.

6. Coloco-me de acordo com os argumentos e a conclusão acima, por entender que o art. 37, X, da Constituição, ao falar em revisão, não institui direito subjetivo a acréscimo remuneratório e, também, por vislumbrar enormes dificuldades para o Poder Judiciário avaliar o contexto macroeconômico e graduar o reajuste possível e adequado. Tanto do ponto de vista estritamente técnico quanto do ponto de vista da legitimidade da Corte para esse tipo de avaliação.

7. O único ponto a ressaltar é que, da forma como vejo, se o Chefe do Poder Executivo oferecer justificativa adequada para não enviar projeto de lei relativo à revisão geral anual das remunerações dos seus servidores públicos, não será possível reputá-lo em mora.

8. Assim sendo, dou provimento ao recurso extraordinário para reformar a decisão que concedera a ordem no mandado de injunção, propondo tese com um pequeno adendo à do Relator, na linha do que já fez o Ministro Luiz Edson Fachin: *“O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, nem tampouco para fixar o respectivo índice de correção. Pode, no entanto, determinar ao Chefe do Poder Executivo que se pronuncie, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”*.

9. É como voto.



22/09/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: MUNICÍPIO DE LEME</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO AFONSO LOPES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CLAUDIA SCARABEL MOURÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE LEME</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NILTON DA SILVA CORREIA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DAVID ODISIO HISSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TALITA FERREIRA BASTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES, AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JAMIR JOSE MENALI</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Parto do bem lançado relatório do eminente Ministro Luiz Fux para destacar minha concordância, em essência, com o voto de Sua Excelência. Tenho por relevante, todavia, fazer pequeno acréscimo para manter a coerência com minha compreensão lançada nos autos do RE nº 565.089 (Tema 19 da Repercussão Geral).

De fato, compreendo, na linha do que apontado pelo Ministro Edson



**RE 843112 / SP**

**Fachin**, que a questão aqui versada possui grande similaridade com o quanto decidido no RE nº 565.089/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 19).

Naqueles autos, buscava-se, por meio do apelo extremo, **indenização** pelas perdas inflacionárias sofridas nos últimos anos, sob alegação de que “a falta de uma política de atualização remuneratória fez com que os vencimentos dos recorrentes [servidores públicos estaduais] ficassem à mercê dos efeitos nefastos da inflação ocorrida no período”.

Na análise do tema “indenização pelo não encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos vencimentos de servidores públicos”, adotei os seguintes parâmetros de decidir:

(i) muito embora se admita ao Poder Judiciário adotar interpretação criativa a fim de corrigir o estado de mora inconstitucional, essa atuação encontra limites no postulado da separação dos Poderes (CF/88, art. 2º) quando o dever jurídico imposto ao legislador não revela suficiente densidade de significação que autorize sua aplicação direta pelo Estado-juiz, como no caso da expressão “revisão geral” (CF/88, art. 37, X, parte final).

(ii) **Na linha da ponderação ali apresentada pelo Ministro Roberto Barroso nos debates,**

**“[a] omissão pode se materializar quer na não remessa do projeto de lei para o Congresso, quer na não remessa da justificativa pela qual transparentemente o Poder Público revela [os motivos pelos quais] não está concedendo o aumento”.**

Porém,

(iii) em uma ou em outra hipótese, a solução que pretenda conferir à decisão judicial potência de efetivar o texto do art. 37, X, parte final da CF/88 mediante a instituição de ganhos pecuniários aos servidores públicos exige ponderação não apenas acerca da perda do poder aquisitivo da remuneração em decorrência do processo inflacionário de

**RE 843112 / SP**

determinado período, mas também sobre os custos de operacionalização de política pública remuneratória – da perspectiva fiscal, econômica, previdenciária, para citar alguns –, os quais escapam aos limites do conteúdo e dos recursos disponibilizados ao Poder Judiciário mediante procedimentos e mecanismos de sua atuação típica, como no caso da ação de indenização.

(iv) O direito à revisão geral está condicionado pelas circunstâncias concretas de cada período, exigindo um debate democrático com a participação tanto dos servidores públicos beneficiários do direito reivindicado nos autos, como também dos atores sociais e políticos que serão direta ou indiretamente impactados pela decisão acerca do direito, recomendando ao Poder Judiciário, no exercício da judicatura, uma postura de deferência à competência do chefe do Executivo de cada unidade federativa, em conjunto com o respectivo Poder Legislativo, para a tomada de decisão mais capaz não apenas de conferir efetividade à norma constitucional em voga nestes autos, mas de realizar os objetivos da ordem constitucional vigente, tais como a responsabilidade fiscal, com respeito aos limites prudenciais de gasto com pessoal (art. 169 da CF/88 e LC nº 101/2000), compromissada que está a República Federativa do Brasil com a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” (CF/88, art. 3º, I).

(v) A decisão a ser tomada envolve a ponderação de circunstâncias e variáveis **que não se inserem no domínio da função típica do Poder Judiciário.**

Sob tais fundamentos, apontei em razões finais:

“À luz dessas diretrizes, concluo que, i) embora o art. 37, X, parte final, da CF/88 funde dever jurídico anual ao legislador infraconstitucional, ii) referido dispositivo constitucional não institui como direito subjetivo dos servidores e dos agentes políticos a recomposição do valor real da remuneração ou subsídio percebido no ano anterior, consideradas as perdas inflacionárias experimentadas no período, sendo

RE 843112 / SP



imprescindível lei aprovada pelo Parlamento”.

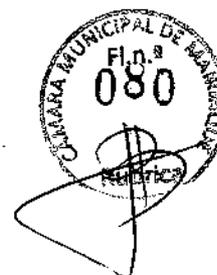
Como se observa, portanto, nas razões que já apresentei no julgamento do Tema 19, considero inexistente o direito subjetivo à recomposição do valor da remuneração dos servidores por meio da obrigação à revisão geral anual, porém **considero, de outro lado, que a norma impõe – tal qual destacado pelo Ministro Barroso (redator daquele acórdão) – pronunciamento anual fundamentado do Poder Executivo sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo, de tal modo que há omissão inconstitucional seja na não remessa do projeto de lei para o Congresso, seja na não remessa da justificativa pela qual transparentemente o Poder Público revela [os motivos pelos quais] não está concedendo o reajuste.**

Desse modo, acompanho o Relator na compreensão de não ser possível ao Judiciário impor ao Poder Executivo a concessão de reajuste, mas o faço acrescentando que o Judiciário pode determinar ao Executivo que explicite as razões para eventual não acréscimo por meio da revisão geral realizada, e mesmo que supra a eventual ausência de apreciação **anual** da revisão.

Proponho então a seguinte tese, partindo da já apresentada pelo Ministro Relator com os acréscimos do Ministro **Edson Fachin**:

“O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover aumento na revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, nem para fixar o respectivo índice de correção, **porém pode determinar que o Poder Executivo explicita, ANUALMENTE, as razões pelas quais, ao fazer a revisão, inexistem reais e efetivas condições de acréscimo na remuneração dos servidores públicos**”.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 843.112**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

RECTE. (S) : MUNICÍPIO DE LEME

ADV. (A/S) : PAULO AFONSO LOPES (118119/SP)

ADV. (A/S) : CLAUDIA SCARABEL MOURÃO (0119605/SP)

ADV. (A/S) : FÁBIO APARECIDO DONISETI ALVES (00224723/SP)

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE LEME

RECDO. (A/S) : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE LEME

ADV. (A/S) : NILTON DA SILVA CORREIA (1291/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL

ADV. (A/S) : DAVID ODISIO HISSA (18026/DF)

ADV. (A/S) : TALITA FERREIRA BASTOS (30358/DF)

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CSPM - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES, AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS

ADV. (A/S) : JAMIR JOSE MENALI (47283/SP)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 624 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente e Relator), vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que negavam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção". Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Dias Toffoli também votaram pelo provimento do recurso, mas fizeram ressalvas quanto à redação da tese proposta pelo Relator. Falou, pelo recorrido, a Dra. Fernanda Bandeira Andrade. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 11.9.2020 a 21.9.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lillian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

PÁGINAS - 10 - 15 - 16

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Fl. n.º  
081  
1992

# Remuneração de Agentes Políticos



# TCE-SP

Tribunal de Contas

Estado de São Paulo



# Remuneração de Agentes Políticos



**CEC**  
Tribunal de Contas  
Cidade de São Paulo

**Exercício de 2022**

**Conselheiros**

Dimas Ramalho (Presidente)  
Sidney Estanislau Beraldo (Vice-Presidente)  
Renato Martins Costa (Corregedor)  
Antonio Roque Citadini  
Edgard Camargo Rodrigues  
Robson Marinho  
Cristiana de Castro Moraes

**Secretário-Diretor Geral**

Sérgio Ciquera Rossi

**Ministério Público de Contas**

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral  
Celso Augusto Matuck Feres Junior  
Élida Graziane Pinto  
João Paulo Giordano Fontes  
José Mendes Neto  
Leticia Formoso Delsin Matuck Feres  
Rafael Antonio Baldo  
Rafael Neubern Demarchi Costa  
Renata Constante Cestari

**Procuradoria da Fazenda Estadual**

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe  
Denis Dela Vedova Gomes  
Carim José Feres  
Luís Cláudio Manfio  
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

**Auditores**

Samy Wurman – Coordenador  
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis  
Antonio Carlos dos Santos  
Josué Romero  
Márcio Martins de Camargo  
Sílvia Monteiro  
Valdenir Antonio Polizeli

**Supervisão**

Sérgio Ciquera Rossi  
(Secretário-Diretor Geral)

**Coordenação**

Paulo Massaru Uesugi Sugiura  
(Diretor Técnico de Departamento – DSF-I)  
Alexandre Teixeira Carsola  
(Diretor Técnico de Departamento - DSF-II)

**Elaboração**

Agnon Ribeiro de Lima  
Maurides Tedeschi  
Valdir Martino

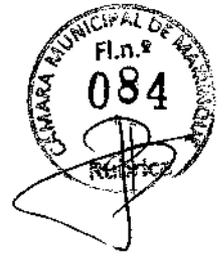
**Atualização**

Agnon Ribeiro de Lima  
José Márcio Ferreira  
Maurides Tedeschi  
Valdir Martino

**Colaboração**

Antônio José Viveiros  
José Márcio Ferreira  
Escola Paulista de Contas Públicas  
"Presidente Washington Luís" – EPCP  
Coordenadoria de Comunicação Social – CCS

## **Apresentação**



"O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo."

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin  
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

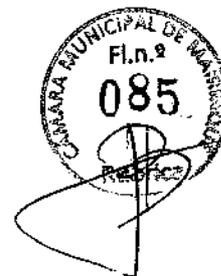
Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2022, completamos 26 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo o Estado para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição. Também viajamos ao interior para uma série de cinco seminários, no segundo semestre, sobre a Nova Lei de Licitações, para cumprir nosso dever legal de capacitar na área de contratações públicas.

Sob essa perspectiva, decidimos atualizar este e outros manuais editados pelo TCESP à luz das alterações legislativas, da jurisprudência atualizada e das recentes instruções do Tribunal. Espero que gestores e ordenadores de despesas tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, que só assim cumprirá sua finalidade.

São Paulo, janeiro de 2023.

**Dimas Ramalho**  
Presidente



## Sumário

<b>1. Conceitos.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Agentes Políticos.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Remuneração.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Subsídio.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Princípios.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Princípios gerais da Administração Pública.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Autonomia do Município.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Proporcionalidade do número de Vereadores.....</b>	<b>8</b>
<b>2.4 Anterioridade.....</b>	<b>9</b>
<b>2.5 Não vinculação à receita de impostos.....</b>	<b>9</b>
<b>2.6 Irredutibilidade.....</b>	<b>10</b>
<b>2.7 Limitações remuneratórias.....</b>	<b>10</b>
<b>2.8 Publicação dos subsídios.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Regras vigentes para a fixação e revisão dos subsídios.....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Aspectos formais e temporais.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Fixação por meio de instrumento jurídico adequado.....</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Limites aos subsídios.....</b>	<b>12</b>
<b>3.4 Revisão Geral Anual – RGA.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Aspectos orçamentários e financeiros.....</b>	<b>16</b>
<b>4.1 Previsão orçamentária.....</b>	<b>16</b>
<b>4.2 Execução orçamentária/financeira.....</b>	<b>17</b>
<b>4.3 Pagamento dos subsídios.....</b>	<b>17</b>
<b>5. Questões diversas.....</b>	<b>19</b>
<b>5.1 Acumulação de cargos públicos por agentes políticos municipais....</b>	<b>19</b>
<b>5.2 Afastamento, licenças e recessos.....</b>	<b>20</b>
<b>5.3 Verbas trabalhistas.....</b>	<b>21</b>
<b>5.4 Sessões extraordinárias.....</b>	<b>22</b>
<b>5.5 Verba de representação.....</b>	<b>22</b>
<b>5.6 Verbas de gabinete (despesas sem comprovação) ou ajuda de custo.....</b>	<b>22</b>
<b>6. Atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....</b>	<b>23</b>
<b>6.1 Anexos.....</b>	<b>24</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>27</b>



## 1. Conceitos

Iniciamos com as definições dos principais conceitos do tema, partindo das explanações ou explicações apresentadas pela doutrina, já abordadas nas edições anteriores deste Manual.

### 1.1 Agentes Políticos

Conceito central para este Manual é o de **agente político**, o qual é definido pela doutrina da seguinte forma:

Para HELY LOPES MEIRELLES<sup>1</sup>, os agentes políticos são:

[...] os **componentes do Governo nos seus primeiros escalões**, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por **nomeação, eleição, designação ou delegação** para o exercício de atribuições constitucionais [...].

Os *agentes políticos* exercem funções **governamentais, judiciais e quase-judiciais**, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. (grifos nossos)

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO<sup>2</sup> adota conceito mais restrito:

**Agentes políticos** são os **titulares dos cargos estruturais à organização política do País**, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o **esquema fundamental do Poder**. Daí que se constituem nos **formadores da vontade superior do Estado** [...].

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado **não é de natureza profissional**, mas de **natureza política**. (grifos nossos)

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>3</sup>, ao comentar a definição dos doutrinadores citados, alinha-se à do segundo, ressaltando que a ideia de **agente político** é indissociavelmente ligada à de **governo** e à de **função política**; a primeira dando ideia de órgão e a segunda de **atividade**.

De qualquer modo, respeitável parte da doutrina, salientando a supracitada, entende que os seguintes postos são característicos de agentes

1 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. at. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 80-82.

2 BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 247-248.

3 ZANELLA DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 597.



políticos: *Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Auxiliares imediatos dos chefes do Executivo (Ministros e Secretários), Senadores, Deputados e Vereadores.*

Cabe ainda distinguir os **agentes políticos** de alcance mais restrito dos **agentes públicos** com maior abrangência, ou seja, aqueles são uma espécie do gênero destes. Conforme previsto no art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Importante salientar que o próprio texto constitucional aparta os agentes políticos das demais figuras, ao distinguir sua forma de remuneração, qual seja, apenas mediante subsídios [art. 39, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal (CF)].

Assim sendo, este Manual alcança, exclusivamente, agentes políticos do município, ou seja: Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidentes de Câmaras e Vereadores.

## 1.2 Remuneração

**Remuneração**, em sentido amplo, exprime a recompensa, o pagamento ou a retribuição por serviços prestados.

Sua principal característica é a retribuição permanente e normal.

## 1.3 Subsídio

**Subsídio** tem um sentido mais estrito, pois designa a remuneração, fixa e mensal, paga aos agentes políticos, aos quais é vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos do art. 39, § 4º, da CF.

Tal sistema remuneratório, previsto aos agentes políticos, pode ser estendido aos demais servidores públicos, conforme já reconhecido pelo e. Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>4</sup>.

## 2. Princípios

Neste tópico abordaremos princípios aplicáveis, indistintamente, à

<sup>4</sup> STF – ADI 3.923 MC. Relator Ministro Eros Grau. Data da publicação: DJe n. 026, de 15/02/2008.



Administração Pública, indispensáveis ao estudo da remuneração de agentes políticos.

## 2.1 Princípios gerais da Administração Pública

Todos os atos administrativos estão submetidos aos princípios expressos no art. 37 da CF, quais sejam: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. A estes devem ser conjugados os pressupostos da **razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e defesa do interesse público**.

Relacionam-se, antemão, tais princípios e pressupostos, pois são balizas de estudo de todos os demais aspectos tratados no presente Manual.

## 2.2 Autonomia do Município

O art. 18 da CF dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entre si **autônomos**.

A autonomia e a independência são semelhantes; consistem na faculdade que pessoas e instituições dispõem para traçar suas próprias normas de sua conduta.

No entanto, a autonomia pode ser absoluta ou relativa.

Será absoluta quando não houver qualquer restrição a limitar a ação de quem a possui; eis aqui a soberania da Federação.

Já a autonomia de Estados e dos Municípios será relativa quando subordinada ao poder soberano da Federação. Faz prova disso o art. 30, I e II, da CF:

Compete aos Municípios:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

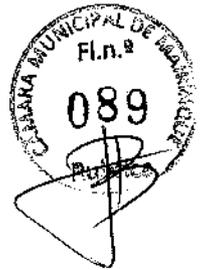
Dessa forma, o Município legisla sobre assuntos de peculiar interesse, suplementando, quando couber, leis federais e estaduais.

## 2.3 Proporcionalidade do número de Vereadores

A quantidade de Vereadores subordina-se ao disposto no inciso IV do art. 29 da CF, com alterações determinadas pela Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que impõe limites máximos proporcionais à população. Estes variam de nove Edis para municípios de até 15 mil habitantes, a 55 para os com população superior a 8 milhões.

Respeitados tais limites máximos, a competência para exata fixação do número de Vereadores cabe à Lei Orgânica de cada município, devendo essa providência ocorrer até o termo final do período das convenções partidárias, como já decidido pelo e. Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> TSE – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 11.248. Relator Ministro Arnaldo



## 2.4 Anterioridade

O princípio da anterioridade apresenta-se em vários trechos da Constituição Federal, como o que não há crime sem lei anterior que o defina (art. 5º, XXXIX) ou o que veda a cobrança de tributos no mesmo exercício da lei instituidora (art. 150, III, "b").

No que toca à remuneração dos agentes políticos, estabelece a Constituição Federal, nos incisos V e VI do art. 29, que:

- Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais devem ser fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal**; e,
- Os subsídios dos Vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subsequente**.

A interpretação desses dispositivos constitucionais leva à conclusão de que o princípio da anterioridade é aplicável apenas à fixação do subsídio dos membros do Poder Legislativo (de uma legislatura para outra). Isto porque os incisos apresentam-se sequencialmente, sendo, nesse sentido, omissos quando determina a fixação dos subsídios dos componentes do Poder Executivo.

A justificativa recorrente para a anterioridade é a de que, se tal não ocorresse, estar-se-ia legislando em causa própria, com ofensa a pressupostos basilares da Administração, como os da moralidade, impessoalidade e transparência.

No entanto, a fixação do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito decorre de lei de iniciativa da Câmara Municipal; assim, referidos agentes não estabelecem seus próprios subsídios, vez que o processo se inicia no Legislativo, descabendo aqui a crítica de "legislar-se em causa própria". Afinal, o respectivo projeto de lei depende da iniciativa e da aprovação do outro Poder estatal do município.

Não obstante, o Poder Judiciário tem dado interpretação extensiva acerca desse princípio, como será mais bem abordado no item 3 deste Manual, quando tratarmos da Revisão Geral Anual – RGA.

## 2.5 Não vinculação à receita de impostos

O art. 167, IV, da CF, veda a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, com ressalvas, das quais se destacam os percentuais mínimos destinados à saúde e educação, a prestação de garantias às operações de créditos por antecipação da receita orçamentária – ARO e aos débitos contraídos junto à União.

Portanto, é inconstitucional vincular parte dos impostos à remuneração dos agentes políticos.



## 2.6 Irredutibilidade

O art. 37, XV, da CF, assegura que são irredutíveis os subsídios e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos, ressalvadas as disposições dos incisos XI e XIV do mesmo artigo (limite máximo, chamado de "teto"), do art. 39, § 4º (subsídio em parcela única), e dos arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (que, em suma, determinam tratamento isonômico de contribuintes e tratam do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza).

## 2.7 Limitações remuneratórias

O art. 37, XI, da CF, estabelece um limite remuneratório no serviço público. É o chamado "**teto constitucional**", ou seja, uma figura de linguagem que designa a máxima remuneração paga pela Administração. O texto constitucional traz, também, outros limitadores à remuneração dos agentes políticos, especificamente dos Vereadores.

Ainda, indispensável destacar que os subsídios dos agentes políticos são Despesas de Pessoal, e como tal devem observar os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Considerando as peculiaridades de cada Poder, o tema será mais bem abordado no item 3 do presente Manual.

## 2.8 Publicação dos subsídios

Anualmente, os Poderes Executivo e Legislativo deverão publicar os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos, em cumprimento ao § 6º do art. 39 da CF.

Tal determinação visa atender aos princípios da publicidade e transparência, requisitos para a eficácia e moralidade da Administração Pública.

Ademais, visando ampliar a transparência, os órgãos têm buscado divulgar em seus sites as remunerações e subsídios dos servidores e agentes políticos. Controvérsias à parte, a iniciativa deu-se por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (art. 7º, § 3º, VI), sob o intuito de regulamentar, no âmbito federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

## 3. Regras vigentes para a fixação e revisão dos subsídios

Estabelecidos os conceitos e princípios que orientam a remuneração dos agentes políticos, temos as seguintes regras aplicáveis à fixação e revisão da remuneração.



### 3.1 Aspectos formais e temporais

Relembramos que, de acordo com o art. 39, § 4º, da CF, os agentes políticos serão remunerados, exclusivamente, por **subsídio** fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória.

A fixação deverá ser em valor, de forma explícita, não sendo apropriada a vinculação de percentual referente à outra remuneração.

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por **lei de iniciativa da Câmara Municipal** (art. 29, V, da CF). Nesse sentido, a princípio, a Constituição não obrigou à observância ao princípio da anterioridade.

Noutro passo, o texto constitucional foi explícito ao prever que os subsídios dos Vereadores devem ser fixados pelas respectivas Câmaras Municipais, observado o princípio da anterioridade, ou seja, em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VI, da CF).

Ademais, em **Consulta** (TC-018801/026/01<sup>6</sup>) respondida à Câmara Municipal de Vinhedo, esta e. Corte de Contas interpretou que o Presidente da Câmara pode receber subsídio maior que o dos outros Vereadores. Neste caso, devem ser observados os limites constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos.

### 3.2 Fixação por meio de instrumento jurídico adequado

O instrumento de fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal é a **lei, de iniciativa da Câmara Municipal**, consoante o inciso V do art. 29 da CF.

Nesse sentido, o ato fixatório não se pode consumir mediante decreto, portaria, resolução, deliberação ou qualquer outro ato administrativo. Há de haver a materialização da lei, vista em seu sentido estrito.

De outro lado, a CF dispõe que o subsídio dos Vereadores será determinado pelas Edilidades, sem, todavia, explicitar o instrumento jurídico para tal tarefa (inciso VI do art. 29).

Por se tratar de ato interno, que normatiza matéria de competência específica da Câmara, a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada à fixação do subsídio do Edil, admitindo-se a lei se assim estiver previsto na Lei Orgânica do Município.

Deve-se atentar que a lei local se sujeita, regra geral, ao veto e à sanção do Prefeito Municipal, o que não se aplica ao presente caso, haja vista a competência determinada constitucionalmente ao Legislativo para estabelecer o subsídio dos seus membros.

6 TCESP – Consulta TC-018801/026/01. Relator: Antonio Roque Citadini. Data da publicação: DOE de 04/06/2003.



Essa questão foi enfrentada reiteradamente pelo e. Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP<sup>7</sup>, declarando a inconstitucionalidade formal de lei municipal, sob o fundamento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário. Na mesma toada há decisão do STF no RE nº 494.253 AgR<sup>8</sup>.

Também, em contexto similar, o Congresso Nacional, sem a sanção presidencial, regula seu próprio funcionamento, nisso incluída a fixação remuneratória de seus membros (art. 48, caput, c/c arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF).

### 3.3 Limites aos subsídios

Consoante determinado no art. 37, XI, da CF, no município, o **teto constitucional** para servidores e agentes políticos – tanto do Executivo quanto do Legislativo – é o subsídio recebido **mensalmente** pelo Prefeito Municipal. Este, por sua vez, não pode superar o subsídio mensal dos Ministros do STF.

Contudo, o Estado, conforme art. 37, § 12, da CF, mediante emenda à sua própria Constituição, pode fixar no âmbito de seu território, como limite único a todo e qualquer servidor, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, restrito isso a 90,25% do subsídio mensal dos ministros do STF. Exceção a este teto, porém, as remunerações dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.

Ademais, cabe mais uma vez ressaltar que as Despesas de Pessoal – nas quais estão incluídos os subsídios dos agentes políticos –, devem se submeter aos limites determinados pela LRF. Respectivamente, no âmbito municipal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo devem observar 54% e 6% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 20, III, “b” e “a”, do referido diploma.

O Legislativo municipal, ainda, é submetido a outras limitações constitucionalmente previstas:

#### a) Limitação do subsídio em relação ao do Deputado Estadual

O inciso VI do art. 29 da CF estabelece **limites máximos à remuneração dos Vereadores**, conforme a população do município, em percentuais dos subsídios dos Deputados Estaduais, nos seguintes parâmetros:

SUBSÍDIO DE VEREADOR	
até 20 mil habitantes	
de 20 mil a 50 mil habitantes	
de 50 mil a 100 mil habitantes	
de 100 mil a 200 mil habitantes	
de 200 mil a 500 mil habitantes	
de 500 mil a 1 milhão de habitantes	
de 1 milhão a 2 milhões de habitantes	
de 2 milhões a 5 milhões de habitantes	
de 5 milhões a 10 milhões de habitantes	
de 10 milhões a 20 milhões de habitantes	
de 20 milhões a 50 milhões de habitantes	
de 50 milhões a 100 milhões de habitantes	
de 100 milhões a 200 milhões de habitantes	
de 200 milhões a 500 milhões de habitantes	
de 500 milhões a 1 milhão de habitantes	

7 Nesse sentido: TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2061459-76.2017.8.26.0000. Relator João Negrini Filho. Data da publicação/disponibilização: DJe nº 2467, em 10/11/2017. TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00. Relator Walter de Almeida Guilherme. Data de julgamento: 26/04/2006.

8 STF – AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 494.253 AgR / SP – SÃO PAULO. Relatora ELLEN GRACIE. Data da publicação: DJe de 15/03/2011.



até 10.000	20%
de 10.001 a 50.000	30%
de 50.001 a 100.000	40%
de 100.001 a 300.000	50%
de 300.001 a 500.000	60%
mais de 500.000	75%

Do total recebido pelos Deputados Estaduais, devem ser expurgados eventuais adicionais recebidos (ex.: ajuda de custo paga em fevereiro e dezembro). Ou seja, a vinculação se baseará, exclusivamente, na parcela atinente ao subsídio do parlamentar da Assembleia Legislativa Estadual.

Em face de o subsídio do Deputado Estadual não se submeter à anterioridade fixatória, o TJSP (Processo nº 125.269.0/9) entendeu que a remuneração do Vereador, em nenhum momento da legislatura, pode majorar-se **automaticamente** quando aumenta o subsídio do parlamentar estadual. Neste sentido é a **Deliberação** desta e. Corte de Contas (TCA-041972/026/06), publicada no DOE de 20/12/2006.

Por estar subordinado de forma literal, irredutível e rigorosa, ao princípio da anterioridade, o Edil, ao longo dos quatro anos do mandato, só faz jus, quando couber, à revisão geral anual do inciso X art. 37 da CF. Em relação à concessão da RGA, decisões recentes do Poder Judiciário têm declarado inconstitucionais leis municipais concessoras de RGA para os Edis, isto em prestígio ao Princípio da Anterioridade. Ver item 3.4 – Revisão Geral Anual – RGA.

#### **b) Limitação da despesa com remuneração de Vereadores em relação à receita do município**

O art. 29, VII, da CF, limita o total da **despesa com remuneração dos Vereadores** a 5% da receita do município.

Provinda da Emenda Constitucional nº 1, de 31 de março de 1992, tal determinação não estabelece o período de comparação, nem especifica a espécie da receita que baliza o cálculo (*tributária; corrente líquida; total*).

Quanto ao parâmetro de aferição, esta e. Corte de Contas já adotou a receita corrente líquida – RCL (art. 2º, IV, da LRF), visto que essa descarta duplicidades contábeis e entradas sazonais, fortuitas, como as de capital. Noutro passo, contempla transferências que não são receitas próprias dos municípios.

Assim sendo, atualmente, o e. TCESP adota como parâmetro a **Receita Tributária Ampliada – RTA**, tendo em vista que sua composição propicia um enquadramento mais associado à expressão "receita do município", prevista no mencionado dispositivo constitucional. Sobre a RTA, trataremos de forma mais explícita no item seguinte.



### c) Limitação da despesa total do Legislativo em relação à receita do município

Consoante o caput e seus incisos do art. 29-A da CF, a **despesa total do Poder Legislativo Municipal** não poderá ultrapassar determinado percentual da **Receita Tributária Ampliada – RTA** do exercício anterior, conforme a população do município.

Importante anotar que neste conceito de **despesas** são incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos** os gastos com inativos, até o início da vigência da nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, segunda a qual o dispositivo assim passa a ser redigido (g.n.):

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

Ou seja, com o início de sua vigência no exercício de 2025, ante o disposto no art. 7º da citada Emenda, os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas **passarão a compor as despesas** para fins da limitação ora tratada.

A **Receita Tributária Ampliada** é composta pela receita tributária própria do município, mais as transferências de impostos e da Cide (previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF).

Na aferição da base de cálculo (RTA), incluem-se as receitas provenientes de dívida ativa, multas e juros de mora da dívida ativa e de multas e juros de mora de tributos, consoante veiculado no Comunicado SDG nº 015/2019º.

A proporcionalidade deste limite em relação ao número de habitantes do Município é assim determinada:

DESPESA TOTAL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL	
Número de habitantes do município	Limite máximo em relação ao subsídio dos deputados estaduais
Número de habitantes do município	Percentual máximo em relação à receita tributária ampliada
até 100.000	7%
de 100.001 a 300.000	6%
de 300.001 a 500.000	5%
de 500.001 a 3.000.000	4,5%
de 3.000.001 a 8.000.000	4%
mais de 8.000.001	3,5%



#### **d) Limitação da folha de pagamento em relação à “receita” do Legislativo**

O mesmo art. 29-A, da CF, em seu § 1º, trouxe um limite financeiro à Edilidade, ou seja, sua folha de pagamento não superará 70% dos repasses vindos da Prefeitura – chamados de “receita” da Edilidade.

Em face do entendimento deste e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, os 70% limitadores da folha de pagamento se defrontarão sobre as transferências financeiras efetivamente recebidas (“duodécimos”), não se subtraindo eventuais devoluções à Prefeitura. Prevalece o conceito da transferência bruta. Não obstante, há de se desconsiderar o montante destinado ao pagamento de inativos e pensionistas, tendo em vista tratar-se de receita “carimbada”, ou seja, com finalidade certa, sobre a qual o gestor não possui discricionariedade.

De outro lado, folha de pagamento da Câmara expressamente **não** inclui gastos de: a) encargos patronais; b) mão de obra terceirizada; e, c) inativos e pensionistas<sup>10</sup>. Portanto, trata-se de conceito diverso da Despesa de Pessoal referida da LRF, que tem caráter mais abrangente.

### **3.4 Revisão Geral Anual – RGA**

O tema da revisão dos subsídios tem ganhado novos contornos, em face de decisões do Poder Judiciário.

A interpretação que ainda prevalece no âmbito deste e. Tribunal de Contas assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do poder aquisitivo, frente à perda inflacionária, de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Apresentando a CF a expressão “iniciativa privativa”, esta Corte, alterando posicionamento anterior, decidiu no TC-021730.989.20-9 que a RGA depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição guarda harmonia com julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726<sup>11</sup> e da ADI nº 3.968<sup>12</sup>.

10 Ressalve-se que, com a entrada em vigor da nova redação dada ao art. 29-A da CF pela EC nº 109/2021, ou seja, em 2025, tais dispêndios passarão a folha de pagamento, consoante Comunicado SDG nº 035, de 21 de junho de 2021.

11 STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

12 STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019.



Registre-se, ainda em relação a RGA, que em recente decisão nesta Corte, no TC-021730.989.20, sustentou-se entendimento contrário quanto à expressão “iniciativa privativa” prevista na CF, no sentido de necessidade de lei específica de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, interpretando que a referida locução constitucional (“iniciativa privativa”) está relacionada aos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa posição fundamenta-se em julgados do STF, dentre os quais o tratado na ADI nº 2.726<sup>13</sup> e da ADI nº 3.968<sup>14</sup>.

De outra parte, importante registrar, decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs revisão.

Outra particularidade refere-se à revisão **em ano eleitoral**, nos termos do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), quanto ao período de abrangência do período de recomposição. Nesse sentido a Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000, exarada pelo e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, esclareceu que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”, em observância ao art. 37, X, da CF. Assim, o índice não deve ultrapassar “a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral”. Ou seja, do ponto de vista jurídico-eleitoral, não há óbice legal para que haja, a qualquer tempo, uma recomposição da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. O que a lei proíbe é que, no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, seja criado um aumento real na remuneração.

Por fim, necessário destacar que a concessão de reajuste<sup>15</sup> não é aplicável/extensível aos subsídios dos agentes políticos, pois fere a regra da anterioridade (art. 29, VI, da CF).

## 4. Aspectos orçamentários e financeiros

### 4.1 Previsão orçamentária

13 STF – ADI nº 2.726. Relator MAURÍCIO CORRÊA. Data da publicação: DJ de 19/08/2003.

14 STF – ADI nº 3.968. Relator LUIZ FUX. Data da publicação: DJe de 18/12/2019.

15 Aumento real, isto é, correção/majoração acima da inflação de respectivo período.



A despesa com remuneração de agentes políticos deve ser prevista nas leis de planejamento do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, conforme o caso), dentro do órgão a que pertencem. Dessa forma, devem ser observados todos os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, da LRF e da CF.

Desta feita, além de veiculado por meio do instrumento legal adequado, como já explicitado, quando de sua majoração, deve ser realizado o estudo de impacto orçamentário-financeiro, sob pena de nulidade, nos termos dos arts. 16, 17 e 21 da LRF.

No mais, tanto na previsão quanto na execução, a despesa deve ser corretamente apropriada na classificação contábil existente, nos termos da normatização vigente.

## 4.2 Execução orçamentária/financeira

Efetuada a previsão orçamentária dos subsídios, deve-se verificar as formalidades referentes à execução orçamentária destas despesas, sem as quais não se obtém o crivo de regularidade do e. Tribunal de Contas do Estado.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 60, veda a realização de despesas sem o prévio empenho, o qual não pode exceder o limite dos créditos concedidos para a consecução dessas despesas (art. 167, I e II, da CF c/c art. 59 da Lei nº 4.320/1964).

Trata-se de regras de aplicação às despesas em geral, mas que indicam a necessidade de procedimentos acurados na mensuração, fixação e pagamento dos subsídios, sob pena de irregularidades na execução orçamentária.

Em termos da operação e manutenção do Legislativo, os recursos provêm do caixa central do município (Prefeitura), sob a forma extraorçamentária de transferências financeiras: os chamados **duodécimos**.

Oportuno consignar a inclusão do § 2º ao art. 168 da CF pela Emenda Constitucional nº 109/2021, segundo o qual o saldo financeiro decorrente dos repasses de duodécimos, caso não seja restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, **terá seu valor deduzido** das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

Portanto, os repasses e devoluções deverão ser contabilizados e demonstrados nos balanços da Câmara Municipal, em observância aos princípios da evidenciação contábil e da transparência fiscal.

Na mesma esteira, estarão inseridos nas demonstrações exigidas pela LRF, dentre as quais a de apuração da Despesa de Pessoal e o Relatório de Gestão Fiscal.

## 4.3 Pagamento dos subsídios

O pagamento dos subsídios dos agentes políticos deve ser precedido por uma série de procedimentos formais, visando sua validação e o atendimento



ao princípio da transparência da administração pública.

Importante a prévia elaboração da **folha de pagamento**, evidenciando o subsídio, pertinentes deduções e o valor líquido a ser pago aos agentes políticos.

Relativamente às **deduções**, necessário atentar-se para os descontos previdenciários e para a retenção do imposto de renda na fonte.

Quanto à **previdência**, no caso de servidor público filiado a regime próprio, deverá permanecer vinculado ao sistema previdenciário de origem (art. 38, V, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019).

Nessa toada, aos agentes políticos não vinculados ao regime próprio de previdência, mantém-se a obrigatoriedade da contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), face aos art. 40, § 13, c/c art. 195, II, da CF, c/c a alínea "j" do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Esta contribuição deve ser retida pelo órgão pagador (Prefeitura ou Câmara Municipal), e contabilizada como receita extraorçamentária, até o posterior recolhimento à Receita Federal do Brasil ou ao regime próprio de origem, nos prazos e condições regulamentados<sup>16</sup>.

Igual tratamento deve ser adotado no tocante à cota patronal da referida contribuição social.

Quanto ao **imposto de renda**, deve ser retido caso o subsídio ultrapasse o limite de isenção, nas alíquotas devidas, conforme alíquotas e demais regulamentações, que podem ser consultadas no site da Receita Federal do Brasil.

De acordo com art. 158, I, da CF, pertence ao município o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos que pagam, a qualquer título. Não obstante, considerando tratar-se de imposto de competência federal, tal ente não pode determinar qualquer isenção, redução ou alteração nas faixas de aplicação, conforme determinado nos arts. 150, II, e 153, III, § 2º, I, da CF.

Nesse sentido, essas retenções devem ser recolhidas à Prefeitura, a qual contabilizará como receita orçamentária, considerado que a Edilidade não gera receita, mantendo-se somente por meio dos suprimentos financeiros vindos, todo mês, do Caixa Central (art. 168 da CF).

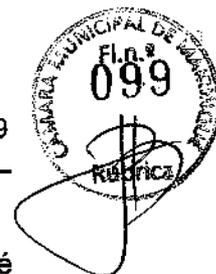
Não feita essa retenção, estar-se-á renunciando, ilegalmente, à receita municipal.

O art. 62 da Lei nº 4.320/1964 determina que o pagamento da despesa só se consuma após sua regular **liquidação**.

Nesse sentido, de plano, não se devem efetuar adiantamentos à conta de subsídios futuros, porque o agente político ainda não realizou sua contrapartida laboral.

No mais, os órgãos devem tomar providências para comprovação da efetiva prestação do serviço, por assim dizer. Assim devem ser mantidos registros do controle de licenças, afastamentos, substituições e, no caso dos Vereadores, de presença às sessões, para que se possa aferir, de forma

<sup>16</sup> Vide Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009 (atualizada).



inequívoca, a regularidade dos valores creditados a agentes políticos, como é realizado com os demais servidores.

Finalmente, deve o Poder Público manter sob seu controle os comprovantes dos pagamentos efetuados seja por meio da assinatura dos agentes políticos em recibos específicos, ou da manutenção de comprovantes de transferências/depósitos bancários, consoante art. 65 da Lei nº 4.320/1964.

## 5. Questões diversas

### 5.1 Acumulação de cargos públicos por agentes políticos municipais

Investido no mandato de **Prefeito**, o servidor será afastado do seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por uma das remunerações (art. 38, II, da CF).

Para o mandato de **Vereador** e desde que haja compatibilidade de horários, o servidor receberá pelo cargo e também pelo mandato. Caso não ocorra a adequação de horários, se aplica a regra do Prefeito, ou seja, o servidor deve se afastar para exercício do mandato, optando por uma das remunerações (art. 38, II e III, da CF).

No caso do **Presidente da Mesa Legislativa**, esta e. Corte, em 13/12/2006, assim deliberou (TCA-016270/026/05<sup>17</sup>):

Artigo 1º – O Vereador investido na Presidência da Câmara Municipal, em face das atribuições inerentes à representação e à administração do Poder Legislativo, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função pública que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração, salvo se houver comprovada compatibilidade de horários.

No que toca ao **Vice-Prefeito**, parece que houve propositada omissão pelo constituinte. Tratando-se de exaustivas, não exemplificativas, hipóteses de excepcionalidade do art. 38, entende-se que não cabe ao intérprete ressaltar aquilo que o próprio constituinte não o fez, restando vedada ao Vice-Prefeito acumulação remunerada com outro cargo público (por exemplo: Secretário Municipal).

Neste sentido foi a decisão do STF, na ADI 199, de 1998: “Servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito. Aplicam-se-lhe, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal.”<sup>18</sup>.

Cabe ainda registrar que o STF já se manifestou pela impossibilidade de acumulação de vencimentos de **cargo em comissão** em pessoa jurídica de

17 Publicado no DOE de 15/12/2006.

18 STF – ADI 199. Relator Maurício Corrêa. Data da publicação: DJ de 07/08/1998.



direito público – inclusive autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público -, municipal, estadual ou federal com vencimentos de **cargo eletivo municipal**<sup>19</sup>.

## 5.2 Afastamento, licenças e recessos

Eventuais afastamentos dos agentes políticos, por motivos médicos, deverão compatibilizar-se com as normas do respectivo regime jurídico/previdenciário<sup>20</sup>.

Aos filiados a regime próprio de previdência, consoante estabelecido no art. 9º, §§ 2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os afastamentos por incapacidade temporária e salário-maternidade devem ser pagos diretamente pelo ente federativo (de origem), e não serem custeados pelo respectivo RPPS ou pelo órgão em que é exercido o mandato eletivo (evidentemente, quando diverso ao de origem do vínculo).

Contudo, aos ligados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, não cabe ao próprio órgão em que é exercido o mandato eletivo o pagamento desses benefícios, devendo ser pleiteados o correlato auxílio-doença, ou benefício assemelhado, ao RGPS. Neste sentido já decidiu o e. Tribunal de Contas do Estado (TC-002015/026/10<sup>21</sup>).

Em se tratando de afastamentos de ordem administrativa, resultantes de comissões de inquérito, sindicâncias ou de outro procedimento congêneres, deve-se observar a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara, conforme o caso, relativamente à sustação do subsídio. A falta de referência da matéria nestes instrumentos reguladores não ilide a competência do Legislativo para deliberar sobre a mesma.

Nos casos de afastamentos motivados por determinação judicial, normalmente a autoridade do Judiciário, no próprio ato, também delibera sobre como deve agir o Poder no tocante ao pagamento dos subsídios.

Os períodos de recesso legislativo, bem como a concessão de licenças (por motivo de saúde, licença-gestante, para tratar de interesse particular e outras) devem ser previstos pela Lei Orgânica do Município, observadas as normas constitucionais e infraconstitucionais e os princípios gerais da Administração Pública.

Períodos de recesso são tradicionais à função legislativa; já o Prefeito

19 STF – RE 810.203/SC. Ministra Cármen Lúcia (decisão monocrática). Data da publicação (divulgação): DJe nº 192, de 01/10/2014. No mesmo sentido: ARE 810.449-AgR/SC, Relatora Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 07/08/2014; RE 497.554, Relator Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 14/05/2010. Ver, tb. TCESP – TC-005279.989.19. Relator Renato Martins Costa. Data da publicação: DOE de 26/03/2021.

20 Aos filiados ao regime próprio de previdência, consoante estabelecido no art. 9º, §§ 2º e 3º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, os afastamentos por incapacidade temporária devem ser pagos diretamente pelo ente federativo, e não custeados pelo respectivo RPPS.

21 TCESP – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. Data da publicação: DOE de 10/10/2013.



e o Vice-Prefeito geralmente necessitam de autorização legislativa para afastamento do cargo, conforme regulamentado nas Leis Orgânicas dos municípios.

### 5.3 Verbas trabalhistas

Historicamente, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores são remunerados por 12 parcelas mensais, não lhes cabendo, ao final do mandato, qualquer verba trabalhista.

Todavia, em decisão, com repercussão geral reconhecida, o STF, no julgamento do RE 650.898/RS<sup>22</sup>, entendeu que não há incompatibilidade do art. 39, § 4º, da CF (regime de subsídio), com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo Ente Federativo, não havendo possibilidade da concessão automática.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou o Comunicado SDG nº 30/2017<sup>23</sup> alertando as Câmaras Municipais que a lei específica autorizadora, no que se refere à concessão aos vereadores, deverá observar o princípio da anterioridade, ou seja, passaria a vigor a partir da próxima legislatura em que fosse aprovada.

Em relação aos Secretários Municipais, constitucionalmente incluídos como agentes políticos, sua remuneração deve ser fixada na mesma conformidade dos subsídios dos Prefeitos, Vices e Vereadores, ou seja, subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Por ocuparem cargo público, não obstante a decisão do STF mencionada, já existe jurisprudência consolidada nesta e. Corte de que fazem jus aos direitos sociais consagrados na Constituição (TCs-001910/026/01, 001639/026/01, 001576/026/01, 001889/026/01, 002805/026/10 e 001931/026/13).

Haja vista que a estrutura administrativa municipal com secretarias não é uma obrigatoriedade, conseqüentemente também não é obrigatória a existência do cargo de Secretário Municipal.

As secretarias são próprias de municípios de considerável porte, por envolver uma organização estrutural mais elaborada; por exemplo, com assessoria jurídica, recursos humanos e contabilidade própria. Dessa forma, municípios menores podem ser organizados, a princípio, por meio de Departamentos, numa gestão mais simplificada.

Nessa esteira, não dispondo do cargo de Secretário, mas sim de Diretor, Coordenador e outros congêneres, o município não se enquadra no art. 39, § 4º, da CF, visto que a remuneração desses comissionados ocorre como a dos demais servidores municipais.

22 STF – ADI 650.898. Relator Marco Aurélio. Redator do acórdão Roberto Barroso. Data da publicação: DJe n. 187 de 24/08/2017.

23 DOE de 07/12/2017.



## 5.4 Sessões extraordinárias

A Sessão Legislativa Ordinária, geralmente, compreende o período entre 2 de fevereiro e 17 de julho e entre 1º de agosto e 22 de dezembro de cada ano, a exemplo do que prevê o art. 57, caput, da CF.

Já a Sessão Legislativa Extraordinária ocorre, em regra, nos períodos de recesso parlamentar, sendo convocada pelo Prefeito Municipal ou pela maioria dos membros da Câmara Municipal, para aprovação de projetos considerados urgentes e inadiáveis.

A partir da Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, os Vereadores nada mais podem receber por sessões extraordinárias (§ 7º do art. 57 da CF).

## 5.5 Verba de representação

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ao incluir o § 4º ao art. 39 da CF, igualou o tratamento dos agentes políticos, estabelecendo o pagamento exclusivo por subsídio, fixado em parcela única, vedados acréscimos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Essa determinação constitucional ressalta o caráter retributivo que se conferiu ao cargo político, assemelhando-o a vencimento, em pagamento do trabalho realizado; isto é, conferiu-lhe a natureza de retribuição pecuniária pelo exercício de função pública, assegurando-lhe o caráter alimentar e de subsistência.

Sob o pressuposto da parcela única, extinguiu o legislador a outrora possibilidade de divisão dos subsídios em parte fixa e parte variável.

Evidencia-se, portanto, no texto constitucional, a vedação quanto ao pagamento de verba de representação aos agentes políticos.

Cabe, no entanto, lembrar que ao Presidente do Poder Legislativo, por constituir acréscimo às atribuições normais de Vereador, pode ter o subsídio fixado em montante superior, observados os limites legais. Assim, de certa forma, é compensada a vedação do recebimento de verba de representação.

## 5.6 Verbas de gabinete (despesas sem comprovação) ou ajuda de custo

A verba de gabinete, sem comprovação de despesas, assemelha-se à verba de representação. Dessa forma, seu pagamento reveste-se, no mínimo, de características remuneratórias, a burlar o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º, da CF).

Mesmo quando haja comprovação do gasto, essa verba de gabinete é indesejável, devendo as despesas serem processadas de forma centralizada, mediante a rotina habitual da administração camarária, e não em cada gabinete de Vereador. Neste sentido a decisão do TC-002004/026/10, em sede de Recurso Ordinário.



Esse pleito de verbas procura espelhar-se nas chamadas verbas de gabinete ou ajuda de custo dos Deputados Estaduais. No entanto, o exercício da vereança difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, posto que o Vereador reside no mesmo local de seu eleitorado; não está sujeito a despesas de locomoção e acomodação, entre outras inerentes às atividades dos Deputados.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas não tem admitido a concessão desses recursos ("Verba de Gabinete"; "Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador" entre outras) no âmbito da Câmara de Vereadores. Tal entendimento pode ser encontrado na jurisprudência, a exemplo dos seguintes julgados: TCs-000335/026/02, 001149/026/03, 001677/026/03, 002448/026/04 e 000269/026/13.

Quanto à participação de Vereadores em Congressos, importa mencionar que tais gastos devem guardar a mais estrita relação com o interesse público, bem como serem pautados na modicidade e razoabilidade. Também se destaca a necessidade de atentar para o número de participantes inscritos em cada evento, de preferência restrito a um parlamentar, sob pena de devolução de cifras em caso de indicação injustificada de um número muito grande de participantes.

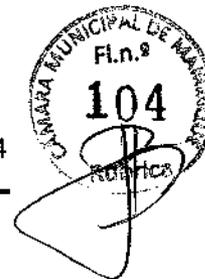
Realizando o agente político despesas absolutamente necessárias à função institucional da Câmara, não há impedimento que as mesmas sejam suportadas pelo erário, ressaltando, no caso, a necessidade de observância dos pré-requisitos legais, como por exemplo, a existência de dotação orçamentária; a autorização competente; a circunstanciada motivação; empenho prévio mediante concessão de adiantamento na forma da legislação municipal; e, finalmente, a comprovação da despesa realizada por meio de documentos fiscais adequados. A Deliberação TC-A-042975/026/08<sup>24</sup> estabelece que tais despesas devem ser suportadas pelo regime de adiantamento previsto no art. 68 da Lei nº 4.320/1964, em nome do servidor responsável pela prestação de contas.

No tocante à prestação de contas, oportuno salientar a necessidade de justificativa do dispêndio, visando demonstrar o benefício à comuna, bem como a legitimidade do gasto, sem embargo de se demonstrar, um a um, os beneficiários.

## **6. Atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

O cumprimento das exigências legais e formais relativas à fixação, alteração e pagamentos da remuneração dos agentes políticos é objeto da fiscalização exercida pelo e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Dessa forma, há relevante ponderação da matéria na emissão de parecer prévio ou no julgamento das contas anuais, respectivamente da Prefeitura e

<sup>24</sup> Publicado no DOE de 04/12/2008.



da Câmara Municipais.

Cabe salientar que esta e. Corte, no âmbito do Poder Legislativo, exerce controle prévio a esta despesa, ao analisar o ato de fixação da remuneração dos Vereadores e do Presidente da Câmara. Para tanto, estes órgãos devem encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, o ato fixatório em até 48 horas após sua promulgação, que deverá ocorrer antes das eleições municipais, bem como eventuais alterações, ou declaração negativa, no caso de sua inexistência, conforme previsto nas Instruções vigentes.

Resguarda-se, em todos os casos, o princípio da ampla defesa e do contraditório, na forma na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (LOTCESP, Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993).

Esta Lei também dispõe acerca da competência para aplicação de multas e sanções aos agentes políticos, em caso de irregularidades.

De acordo com o art. 71, § 3º, da CF, bem como o previsto no art. 85 da LOTCESP, as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Nesse sentido, após decisão passada em julgado, o agente político poderá ser compelido a restituir ao erário municipal, no prazo determinado, eventual montante pago a maior. Ademais, por descumprimento a esta determinação ou outra situação enquadrada no art. 104 da LOTCESP, o agente poderá sujeitar-se à aplicação de multa de até 2.000 UFESPs (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

## 6.1 Anexos

Resumos dos limites a serem observados para fixação da remuneração dos agentes políticos municipais.

### PODER EXECUTIVO

Fundamento legal	Conteúdo
Art. 37, inc. XI, da CF	A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF, aplicando-se como limite, no Município, o subsídio do Prefeito.



Art. 37, § 12, da CF	Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.
Art. 20, inc. III, "b", da LRF	A despesa de pessoal não poderá ultrapassar 54% da RCL.

### PODER LEGISLATIVO

Fundamento legal	Conteúdo
Art. 37, inc. XI, da CF	A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF, aplicando-se como limite, no Município, o subsídio do Prefeito.
Art. 20, inc. III, "a", da LRF	A despesa de pessoal não poderá ultrapassar 6% da RCL.
Fundamento legal	Conteúdo
Art. 29, inc. VI, da CF	O Subsídio pago aos Vereadores fixado em cada legislatura para a subseqüente deverá observar, ainda, os seguintes limites:
Número de habitantes do município	% do subsídio dos Deputados Estaduais
até 10.000	20%
de 10.001 a 50.000	30%
de 50.001 a 100.000	40%
de 100.001 a 300.000	50%
de 300.001 a 500.000	60%
acima de 500.000	75%
Fundamento legal	Conteúdo



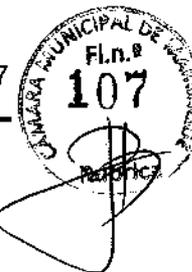
Art. 29, inc. VII, da CF	O total da despesa com remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar 5% da receita (RTA) do município.
Fundamento legal	Conteúdo
Art. 29-A, inc. I a VI, da CF	O limite máximo para o total das despesas do Legislativo, incluídos subsídios e excluídos* os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais a seguir:
Número de habitantes do município	Percentual máximo em relação à RTA
até 100.000	7%
de 100.001 a 300.000	6%
de 300.001 a 500.000	5%
de 500.001 a 3.000.000	4,5%
de 3.000.001 a 8.000.000	4%
mais de 8.000.001	3,5%

\* Ressalve-se que a partir do exercício de 2025 haverá a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas, consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

\*\* Base de cálculo = receita tributária ampliada (RTA): somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, incluídas as receitas provenientes de dívida ativa, multas e juros de mora da dívida ativa e de multas e juros de mora de tributos, consoante veiculado no Comunicado SDG nº 015/2019.

Fundamento legal	Conteúdo
§ 1º do art. 29-A da CF	A Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% da sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com Vereadores*.

\* Transferências financeiras efetivamente recebidas pelo Legislativo.



## Bibliografia

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 5ª ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016.

BORGES NETTO, A. L. **O Subsídio dos Agentes Políticos à Luz da Emenda Constitucional no 19/98**. Boletim IOB / DECAP nº 01 – Janeiro de 2001.

BRAZ, P. **Remuneração dos Agentes Políticos Municipais para a Próxima Legislatura**. Revista JAM – Jurídica Administrativa Municipal- Ano V – nº 03.

FRANCA FILHO, M. T. **Ainda é Devida Verba de Representação ao Presidente de Câmara Municipal?** Boletim IOB / DECAP nº 08 – Agosto de 1999.

HARADA, K. **Novo Teto de Vencimentos e a Decisão Administrativa do STF**. Repertórios Jurisprudência. RJ nº 19/99.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. at. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIGOLIN, I. B. **Eleições – Remuneração de Servidores – Revisão Geral e Revisão Específica**. Boletim IOB / DECAP nº 11 – Novembro de 2000.

RIGOLIN, I. B. **Vereador Pode Receber Subsídio por Sessões Extraordinárias Fora do Recesso?** Boletim IOB / DECAP nº 06 – Junho de 2001.

SANTANA, I. J. de. **Os Subsídios dos Vereadores e as Novas Disposições da Emenda Constitucional nº 25/00**. Boletim Direito Municipal BDM nº 03. Editora NDJ – Março de 2000.

SANTANA, J. **Subsídios de Agentes Políticos Municipais**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico A Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: TCESP, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico de Previdência**. São Paulo: TCESP, 2016.

TOLEDO JR., F. C. de e ROSSI, S. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. Editora NDJ. 3ª ed., 2005.

TOLEDO JR., F. C. de e ROSSI, S. C. **A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Editora NDJ – 2005.

ZANELLA DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.



# TCE SP

Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

[www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)



@tcesp



tcesp



tcespofficial



@tcesp



@tcesp



tcesp-rss

**CÓPIA**



# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644  
Fax (11) 4718-2764  
www.mairinque.sp.gov.br



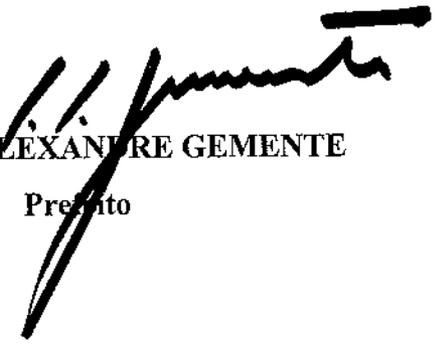
## DECLARAÇÃO Nº 04 / 2023

**DECLARAMOS** para os devidos fins, com relação ao Projeto de Lei nº 39/2023, de 10 de abril de 2023, que a proposta prevê os subsídios do Prefeito no valor de R\$ 20.983,67 e que os 22% no valor de R\$ 4.616,40 referem-se a encargos sociais obrigatórios por Lei e que são arcados pela Prefeitura.

Declaramos, outrossim, que não houve aumento nos subsídios em geral (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários) mas sim uma pequena redução, haja vista que conforme Decreto Legislativo nº 513/2020 os subsídios do Prefeito eram de R\$ 21.200,00. A presente proposta visa corrigir falha da legislatura anterior.

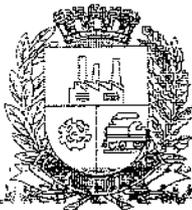
Por ser expressão de verdade, firmo a presente.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE, 17 de abril de 2023.**

  
**ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE**  
Prefeito

*Favorecer Alexandre Gemente  
17/04/23*

12:48 17/04/2023 0005535 CAMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

C.N.P.J. 49.559.628/0001-10

Av. Dr. Gaspar Ricardo Júnior, 185 - Centro - Mairinque-SP - CEP 18120-000

Telefones: (0\*\*11) 4708-2910 / 4708-2690 / 4718-4764 / 4718-4690

www.camaramunicipaldemairinque.com.br



PROTÓCOLO Nº 785/2020

PROCESSO Nº E-238

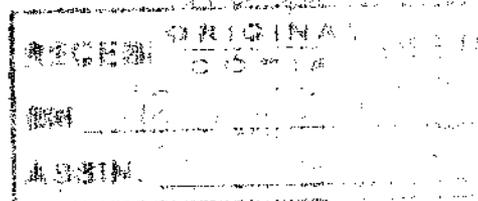
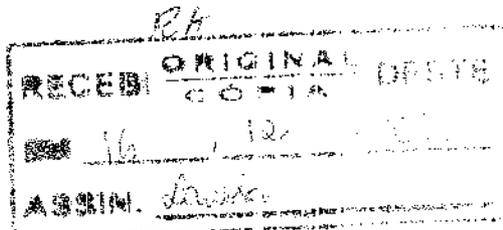
**DECRETO-LEGISLATIVO Nº 513 / 2020**

DATA 18/12/2020

## **FIXA OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE MAIRINQUE PARA A 15ª LEGISLATURA DO MUNICÍPIO (2.021-2.024)**

A Mesa da Câmara Municipal de Mairinque, no cumprimento da atribuição que lhe é conferida, faz saber que a Câmara aprova com emenda e ela promulga o Projeto de Decreto-Legislativo nº 02/2020, de autoria da Mesa, a saber:

**DECRETA:**



**Art. 1º.** O subsídio mensal do Prefeito Municipal de Mairinque para a 15ª legislatura do município (2.021-2.024) é de R\$ 21.200,00 (vinte e um mil e duzentos reais).

**Art. 2º.** O subsídio mensal do Vice-Prefeito Municipal de Mairinque para a 15ª legislatura do município (2.021-2.024) é de R\$ 9.900,00 (nove mil e novecentos reais).

**Art. 3º.** O subsídio mensal dos Secretários Municipais de Mairinque para a 15ª legislatura do município (2.021-2.024) é de R\$ 9.200,00 (nove mil e duzentos reais).

**Art. 4º.** Os valores aqui fixados produzirão seus efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2.022, nos termos do "caput" do artigo 8º, da Lei Complementar Nacional nº 173, de 27 de maio 2.020.

**Parágrafo Único** – No recibo de pagamento deverá constar o valor aqui fixado, com redutor da diferença entre do que consta no Decreto Legislativo nº 432, de 29 de março de 2.016.

**Art. 5º.** As despesas decorrentes da execução deste decreto legislativo, correrão à conta de dotações próprias orçamentárias.



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

C.N.P.J. 49.559.628/0001-10

Av. Dr. Gaspar Ricardo Júnior, 185 - Centro - Mairinque-SP - CEP 18120-000

Telefones: (0\*\*11) 4708-2910 / 4708-2690 / 4718-4764 / 4718-4690

www.camaramunicipaldemairinque.com.br



## DECRETO-LEGISLATIVO Nº 513 / 2020

**Art. 6º.** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos jurídicos a partir de 1º de janeiro de 2.021 e os efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2.022.

**Câmara Municipal de Mairinque, 1º de dezembro de 2020.**

**Vereador Pastor Kennedy Marques**

Presidente

**Vereador Rodrigás**

Vice-Presidente

**Vereador Kioshi Hirakawa**

Primeiro-Secretário

**Vereador Dizão**

Segundo-Secretário



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

C.N.P.J. 49.559.628/0001-10

Av. Dr. Gaspar Ricardo Júnior, 185 - Centro - Mairinque-SP - CEP 18120-000  
Telefones: (0\*\*11) 4708-2910 / 4708-2690 / 4718-4764 / 4718-4690  
www.camaramairinque.sp.gov.br



## RECEBIMENTO

### PROJETO DE LEI Nº 39 / 2023

Nos termos do *caput* do art. 137 do Regimento Interno (transcrito abaixo), declaro recebido nesta data a proposição em referência.

**Art. 130** Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, podendo ser:

- I - Projetos de Emenda à Lei Orgânica;
- II - Projetos de Lei Complementar;
- III - Projetos de Lei;
- IV - Projetos de Decreto-Legislativo;
- V - Projetos de Resolução;
- VI - Substitutivos e Emendas;
- VII - Requerimentos;
- VIII - Moções;
- IX - Recursos;
- X - Vetos.

§ 1º Também são considerados proposições, embora não sujeitos à deliberação do Plenário, os Requerimentos de que trata o art. 222 e as Indicações.

§ 2º As proposições não poderão conter siglas sem seus enunciados, nem abreviaturas não oficiais, salvo as de domínio público.

**Art. 137** As proposições descritas nos incisos I, II, III, IV, V, e X do artigo 130 serão recebidas no Expediente da sessão ordinária imediatamente posterior à sua apresentação ao Protocolo.

Mairinque, 17 de abril de 2023.

Ordem do Dia da 79ª sessão ordinária da 15ª Legislatura

Vereador Robertinho Ierck  
Presidente



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

C.N.P.J. 49.559.628/0001-10

Av. Dr. Gaspar Ricardo Júnior, 185 - Centro - Mairinque-SP - CEP 18120-000  
Telefones: (0\*\*11) 4708-2910 / 4708-2690 / 4718-4764 / 4718-4690  
www.camaramairinque.sp.gov.br



## FOLHA DE VOTAÇÃO

### DISCUSSÃO ÚNICA PROJETO DE LEI Nº 39/2023

VEREADOR	APROVO	REJEITO
ROBERTINHO IERCK	/	
RODRIGO DO VITÓRIA		
ELIANE LYÃO		
ANDRÉ TERRAPLANAGEM		
TÚLIO CAMARGO		
EDICARLOS DA PADARIA		
BIULA		
JACKSON		
PAULO MARROM		
ROSE DO CRIS		
ABNER SEGURA		
BRUNO TAM		
EMILY IDALGO		
RESULTADO		

### RESULTADO DA VOTAÇÃO

Aprovado(a) por        votos contra        votos

Rejeitado(a) por        votos contra        votos favoráveis

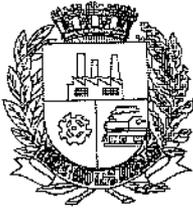
Retirado(a) para arquivamento pelo(a) autor(a)

Adiada a discussão por        sessões. Pedido por: \_\_\_\_\_

Prejudicada a discussão. Motivo: \_\_\_\_\_

Mairinque, 24 de abril de 2023  
Ordem do Dia da 80ª sessão ordinária da 15ª Legislatura

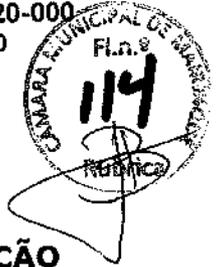
Vereador Robertinho Ierck  
Presidente



# CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE

C.N.P.J. 49.559.628/0001-10

Av. Dr. Gaspar Ricardo Júnior, 185 - Centro - Mairinque-SP - CEP 18120-000  
Telefones: (0\*\*11) 4708-2910 / 4708-2690 / 4718-4764 / 4718-4690  
www.camaramunicipaldemairinque.com.br



## AUTÓGRAFO N° 4242 / 2023

### **DISPÕE SOBRE A REVISÃO GERAL ANUAL E RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE MAIRINQUE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

A Câmara Municipal de Mairinque resolve aprovar o Projeto de Lei nº 39/2023, de autoria do Executivo, a saber:

- Art. 1º** Fica concedida a revisão geral anual com a recomposição da perda inflacionária do período compreendido entre janeiro de 2017 e janeiro de 2023, dos subsídios do Prefeito, Vice- Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque - SP, pelos índices da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais, a partir de 1º de março do corrente exercício.
- Art. 2º** As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias orçamentárias, suplementadas se necessário.
- Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Mairinque em 25 de abril de 2023.

**VEREADOR ROBERTINHO IERCK** – Presidente

# Prefeitura Municipal de Mairinque

Avenida Lamartine Navarro, n.º 514 Centro  
Mairinque-SP  
CEP 18120-000  
CNPJ 45.944.428/0001-20

Fone (11) 4718-8644  
Fax (11) 4718-2764  
www.mairinque.sp.gov.br



## LEI N.º 4.144 / 2023

(Projeto de Lei n.º 39/2023, de 10/04/2023 – Autógrafo n.º 4242/2023, de 25/04/2023)

**DISPÕE SOBRE A REVISÃO GERAL ANUAL E RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE MAIRINQUE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.-**

**ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE**, Prefeito do Município de Mairinque, usando das atribuições que lhe são conferidas, pela legislação em vigor,

Faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

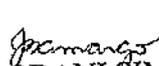
**Art. 1º** Fica concedida a revisão geral anual com a recomposição da perda inflacionária do período compreendido entre janeiro de 2017 e janeiro de 2023, dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Mairinque – SP, pelos índices da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais, a partir de 1º de março do corrente exercício.

**Art. 2º** As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias orçamentárias, suplementadas se necessário.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MAIRINQUE, 25 de abril de 2023.**

  
**ANTONIO ALEXANDRE GEMENTE**  
Prefeito

  
**JEANE VALLORANI SIMÕES DE CAMARGO**  
Secretária Municipal de Finanças

Registrada e Publicado na Prefeitura em 25/04/2023.

  
**RÓDRIGO GARCIA**  
Secretário Municipal de Governo

11:20 04/05/2023 000655 CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE