

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:

“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 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 arregimentação 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 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 qual se extrai o direito à manutenção dos patamares 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 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 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/09/20 16:08