



## União tem de indenizar servidor por falta de reajuste

A demora do então presidente Fernando Henrique Cardoso em encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei que regulamentasse o reajuste anual dos servidores públicos rendeu uma indenização por danos patrimoniais ao funcionário aposentado Paulo Roberto Lisboa, de 58 anos.

A decisão do juiz José Arthur Diniz Borges, do 2º Juizado Especial Federal de Niterói, no Rio de Janeiro, condenando a União ao pagamento, é baseada na ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.061, julgada parcialmente procedente em junho de 1999 pelo Supremo Tribunal Federal. Por ironia, a ADI foi ajuizada pelo PT, partido do atual governo.

Segundo o advogado do aposentado, **Leandro Loyola de Abreu**, a decisão pode criar jurisprudência no julgamento de outras ações do mesmo tipo. No Brasil, existem cerca de 400 mil servidores públicos federais na ativa e outros 500 mil inativos. De acordo com Abreu, a indenização recebida por seu cliente será de no máximo 60 salários mínimos, cerca de R\$ 18 mil.

Cabe recurso contra a decisão. Antes de se aposentar, Lisboa trabalhava como analista de sistemas do Datasus, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde.

Em sua sentença, o juiz federal sustenta que o artigo 37, inciso X, da Constituição da República, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19, de julho de 1998, “assegurou a revisão geral anual da remuneração aos servidores públicos, através de lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de dispositivo constitucional que consagra o princípio da periodicidade, sendo norma de eficácia limitada haja vista depender de normatização infraconstitucional para gerar todos os seus efeitos”.

A lei regulamentando o reajuste, de número 10.331, só foi sancionada por FHC em 2001. Mesmo assim, afirma o juiz, ela foi “omissa quanto aos índices pretéritos à sua vigência, valendo o reconhecimento da mora pelo STF”.

Com base na decisão do juiz, os valores indenizáveis e vencidos deverão ser fixados pelo INPC — Índice Nacional de Preços ao Consumidor do período entre junho de 1999 e dezembro de 2001. “Faz-se necessário ressaltar que a aplicação do referido índice visa exclusivamente à indenização dos prejuízos efetivamente sofridos pela parte autora, não se confundindo com concessão de reajuste de qualquer espécie, situação que importaria na atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, o que por certo também afrontaria o princípio constitucional da separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição da República”, afirmou o juiz.

### Leia a íntegra da decisão

2º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE NITERÓI

JUIZADO ESPECIAL — PROCESSO Nº 2003.5152006547-4



AUTOR: PAULO ROBERTO LISBOA

RÉU: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF

## SENTENÇA

Vistos etc.

Dispensado o relatório, conforme art. 38 da Lei nº 9.099/95 c/c art. 1º da Lei nº 10.259/01, decido.

Trata-se de ação proposta em face da UNIÃO FEDERAL, segundo o procedimento da Lei nº 10.259/01, por meio da qual pleiteia a parte autora a condenação da ré a pagar indenização por danos patrimoniais.

Como causa de pedir, sustenta o autor a condição de servidor público aposentado do Ministério da Saúde, ocupando, na ativa, a categoria de Analista de Sistemas (Classe/Padrão AIII) do DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde; que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal, em 16.09.1999, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 2.061-DF em face da ausência da norma regulamentar prevista no art. 37, X, da CRFB/88, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98; que o pedido foi julgado procedente em parte para assentar a mora do Poder Executivo quanto ao encaminhamento do projeto de lei para regulamentar o supracitado dispositivo constitucional, situação que perdurou até a edição, em 18 de dezembro de 2001, da referida lei (Lei nº 10.331/2001).

Alega que a mora do Poder Executivo Federal ocasionou danos patrimoniais, posto que foi paga a remuneração efetivamente percebida sem a recomposição da inflação anual, não sendo implementada a garantia constitucional da revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos federais; que a indenização pela perda salarial deve corresponder ao período de junho de 1999 até dezembro de 2002, já reajustada pela aplicação de índice de correção monetária idôneo, qual seja o INPC/IBGE, não tendo a Lei nº 10.331/01 atendido a integral recomposição salarial, devendo o índice de 3,5% (três e meio por cento), nela previsto, ser compensado com aquele que realmente refletiu a inflação do período.

Regularmente citada, a parte ré ofereceu contestação às fls. 35/47. Aduz, em preliminar, a ocorrência da prescrição quinquenal. Propugna, no mérito, pela improcedência da ação, sustentando, em apertada síntese, que não há que se falar, antes da entrada em vigor da Lei nº 10.331/2001, em direito subjetivo a qualquer aumento remuneratório; que o Poder Judiciário não possui competência para conceder revisão da remuneração conferida aos servidores públicos, sob pena de estar agindo como verdadeiro legislador positivo, em afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes; que o índice de 3,5% estabelecido no art. 5º, da Lei nº 10.331/2001 atende a integral recomposição salarial em decorrência da inflação verificada no ano de 2002, não sendo também conferido ao Poder Judiciário estabelecer o índice de revisão a ser adotado, sendo matéria de exclusiva e discricionária atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo; que, por força do art. 1º-F, da Lei nº 9.494/97, não procede a incidência de juros moratórios de 1% ao mês a partir do momento em que cada parcela mensal seria devida.



Inicialmente, afastado a preliminar argüida pela parte ré, entendendo que o prazo para ajuizar a referida ação começou a fluir a partir do reconhecimento da mora do Executivo, fato ocorrido após o transcurso do prazo de doze meses após a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, precisamente em junho de 1999. O referido entendimento foi sufragado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.061-7/DF. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998).

Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF.

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98.

Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister.

Procedência parcial da ação.” (grifo nosso)

(STF. Tribunal Pleno. ADI nº 2.061-7/DF. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJU de 29.06.2001).

Tendo sido ajuizada a presente ação em agosto de 2003, conclui-se, neste caso, pela não ocorrência da prescrição quinquenal. Ademais, não corre prazo prescricional contra omissão do Poder Público, tendo sido a Lei nº 10.331/2001 omissa quanto aos índices pretéritos à sua vigência, valendo o reconhecimento da mora pelo STF (junho de 1999) como prazo a quo para efeito de prescrição.

No que tange ao mérito, assim dispõe o art. 37, X, da Constituição da República, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998:

“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;”



O supracitado inciso constitucional assegurou a revisão geral anual da remuneração aos servidores públicos, através de lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de dispositivo constitucional que consagra o princípio da periodicidade, sendo norma de eficácia limitada haja vista depender de normatização infraconstitucional para gerar todos os seus efeitos.

De outro lado, objetivando evitar o esvaziamento das chamadas normas de eficácia limitada, o Constituinte inseriu os institutos da inconstitucionalidade por omissão (mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão), mesmo porque seria contra senso deixar que os preceitos constitucionais aguardassem indefinidamente a edição de norma hierarquicamente inferior, o que por certo violaria o princípio da supremacia constitucional.

Assegurando a norma constitucional o direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, e tendo o Supremo Tribunal Federal declarado a omissão do Executivo em desencadear o processo legislativo para elaboração da referida lei específica, entendo incidir a responsabilidade prevista no art. 37, § 6º da CRFB/88 a partir do reconhecimento da mora do Poder Público que, por força do princípio da razoabilidade para efeito temporal, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal após um ano do advento do inciso X, do art. 37 da CRFB.

Com efeito, o referido inciso constitucional, por ser norma declaratória de direito e possuidor de eficácia limitada, não seria auto aplicável enquanto não houvesse sua regulamentação, não tendo que se falar, portanto, em direito subjetivo público a partir do início de vigência da mencionada norma, mas somente a partir do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do transcurso de prazo razoável para que o Poder Público devesse exercer seu dever de legislar.

Vislumbra-se que, em decorrência de sua omissão, a parte ré deu causa à perda do poder aquisitivo da remuneração e proventos percebidos pelos servidores públicos, causando-lhes significativos prejuízos econômicos. Há, portanto, a configuração do ato omissivo, do dano e do nexo de causalidade, resultando na obrigação de indenizar da parte ré.

Neste sentido, encontra-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, apesar de ser em sede de mandado de injunção, vislumbrou a possibilidade de indenização por omissão legislativa. Confira-se:

**“MANDADO DE INJUNÇÃO. ARTIGO 8º, § 3º DO ADCT. DIREITO À REPARAÇÃO ECONÔMICA AOS CIDADÃOS ALCANÇADOS PELAS PORTARIAS RESERVADAS DO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. MORA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL.**

1 – Na marcha do delineamento pretoriano do instituto do Mandado de Injunção, assentou este Supremo Tribunal que “a mera superação dos prazos constitucionalmente assinalados é bastante para qualificar, como omissão juridicamente relevante, a inércia estatal, apta a ensejar, como ordinário efeito consequencial, o reconhecimento, “hic et nunc”, de uma situação de inatividade inconstitucional.” (MI 543, voto do Ministro Celso de Mello, in DJ 24.05.2002). Logo, desnecessária a renovação de notificação ao órgão legislativo que, no caso, não apenas incidiu objetivamente na omissão do dever de



legislar, passados quase quatorze anos da promulgação da regra que lhe criava tal obrigação, mas que, também, já foi anteriormente cientificado por esta Corte, como resultado da decisão de outros mandados de injunção.

2 – Neste mesmo precedente, acolheu esta Corte proposição do eminente Ministro Nelson Jobim, e assegurou “aos impetrantes o imediato exercício do direito a esta indenização, nos termos do direito comum e assegurado pelo § 3º do art. 8º do ADCT, mediante ação de liquidação, independentemente de sentença de condenação, para a fixação do valor da indenização.

3 – Reconhecimento da mora legislativa do Congresso Nacional em editar a norma prevista no parágrafo 3º do art. 8º do ADCT, assegurando-se, aos impetrantes, o exercício da ação de reparação patrimonial, nos termos do direito comum ou ordinário, sem prejuízo de que se venham, no futuro, a beneficiar de tudo quanto, na lei a ser editada, lhes possa ser mais favorável que o disposto na decisão judicial. O pleito deverá ser veiculado diretamente mediante ação de liquidação, dando-se como certos os fatos constitutivos do direito, limitada, portanto, a atividade judicial à fixação do “quantum” devido.

4 – Mandado de injunção deferido em parte.” (grifo nosso)

(STF. Tribunal Pleno. MI nº 562/RS. Rel. para acórdão Min. Ellen Gracie. DJU de 20.06.2003).

Por outro lado, o art. 37, inciso X da CR/88 também abrange os inativos, situação jurídica da parte autora, sendo tal entendimento expressamente corroborado pelo artigo 1º da Lei nº 10.331/2001 – lei específica que regulamenta a mencionada norma constitucional.

“ 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.”

Desta forma, restando configurada a responsabilização civil da demandada, deve ser analisada a extensão do dano em face da omissão do Poder Executivo na regulamentação do art. 37, X da Constituição da República. Para isso, faz-se mister analisar o período anterior e posterior à edição da Lei nº 10.331/2001, tendo em vista que é a norma específica que regulamentou o referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, a Lei nº 10.331, de 18.12.2001, passou a estabelecer os critérios de revisão anual geral previsto no art. 37, X da CR/88, estabelecendo em seu artigo 5º o índice de 3,5% (três vírgula cinco por cento) na revisão geral das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais, para o exercício de 2002.



No que tange ao pedido indenizatório da parte autora, em relação ao período posterior a 31 de dezembro de 2001, entendo que não há que se falar em dano a ser ressarcido tendo em vista que o Poder Público não se encontrava mais em situação de mora, exercendo a sua função constitucional ao complementar o art. 37, X da CR/88 com a edição da lei específica, devendo, portanto, ser obedecido o disposto no art. 5º da Lei nº 10.331/01.

Neste ponto, não procede o pedido autoral no que tange à aplicação de qualquer índice diverso do previsto no supracitado artigo da Lei nº 10.331/01, posto que se configuraria em verdadeiro aumento de remuneração, desfigurando o caráter indenizatório pleiteado pela parte autora, situação inclusive vedada pela Constituição, por força do princípio da separação dos Poderes. Portanto, no que se refere ao período de janeiro de 2002 em diante, deve-se obediência ao índice estabelecido na lei específica.

No que se refere ao período de junho de 1999 (doze meses após a edição da EC nº 19/98, conforme entendimento do STF na ADI nº 2.061-7/DF) a dezembro de 2001 (edição da Lei nº 10.331/01), período em que não houve a revisão anual prevista no dispositivo constitucional, entendo pelo reconhecimento do direito de indenização à parte autora, devendo ser recomposto, de forma retroativa, o dano salarial sofrido para cada um dos períodos não regulamentados pela Lei nº 10.331/01 (junho de 1999, junho de 2000 e junho de 2001). O índice a ser aplicado neste período é o INPC por ser o indexador que melhor reflete a inflação, a perda do poder aquisitivo da moeda. Neste sentido, verifica-se o entendimento do Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, in verbis:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. AUSÊNCIA DE REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO. ART. 37, X, DA CF/88. POSSIBILIDADE. VEDADA A INCORPORAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. ÔNUS SUCUMBENCIAIS.

1. Pedido juridicamente possível considerando-se que o ordenamento jurídico pátrio admite a responsabilidade do Estado por danos causados em face de sua omissão – art. 37, § 6º, da CF/88.
2. São indenizáveis os danos materiais decorrentes da omissão do Executivo no encaminhamento de proposta de revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos determinada constitucionalmente.
3. Constatada a mora do Executivo doze meses após a EC nº 19/98, as indenizações, definidas por índices inflacionários (INPC/IBGE), incidem em junho de 1999 (um ano após a EC nº 19/98), em janeiro de 2000, em janeiro de 2001, e em janeiro de 2002, estas últimas em janeiro por ser essa a data-base dos servidores públicos (Leis nºs 7.706/88, 7.974/89 10.331/01).
4. O atendimento do pleito não importa em incorporação dos percentuais, pois isto desbordaria da indenização, recaindo na própria supressão da omissão legislativa, daí sim com conseqüente malferimento do art. 60, § 4º, III, da CF/88.



5. O termo final da indenização consiste na data da entrada em vigor da Lei nº 10.331/2001, que conferiu o reajuste anual aos servidores, referente ao ano de 2002.

6. Proposta a ação após o início da vigência da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que acrescentou o art. 1º-F ao texto da Lei nº 9.494/97, os juros de mora devem ser fixados no percentual de 6% ao ano.

7. Correção monetária dos valores indenizáveis e vencidos deverá ser fixada pelo INPC, índice que melhor retrata a perda do poder aquisitivo da moeda.

8. Honorários advocatícios, devem ser mantidos em 10% sobre o valor da condenação, suportados pela Ré, a partir de precedentes desta Corte.” (grifo nosso)

(TRF4. T4. AC nº 663286. Proc. nº 200371010041879/RS. Rel. Juiz Valdemar Capeletti. DJU de 05.01.2005).

Faz-se necessário ressaltar que a aplicação do referido índice visa exclusivamente à indenização dos prejuízos efetivamente sofridos pela parte autora, não se confundindo com concessão de reajuste de qualquer espécie, situação que importaria na atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, o que por certo também afrontaria o princípio constitucional da separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição da República.

Quanto ao pedido de condenação da parte ré em juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, incidentes desde o momento em que cada parcela mensal seria devida, assim dispõe o art. 1º F, da Lei nº 9.494/97, acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35/01:

“Art. 1º-F. Os juros de mora, nas condenações impostas à Fazenda Pública para pagamento de verbas remuneratórias devidas a servidores e empregados públicos, não poderão ultrapassar o percentual de seis por cento ao ano.”

Desta forma, tendo sido proposta a ação após o início da vigência da nova redação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, devem ser fixados os juros de mora no percentual de 6% ao ano.

Por último, assim dispõe o verbete nº 22 do Enunciado das Turmas Recursais do Rio de Janeiro:

“No âmbito dos Juizados Especiais Federais, em ações que envolvam relações de trato sucessivo, tendo como objeto o pagamento de vantagens pecuniárias, a sentença, ou o acórdão, que julgar procedente o pedido poderá determinar que a Administração promova a implantação da diferença e o pagamento administrativo dos atrasados, ou indique o valor a ser requisitado na forma do art. 17 e parágrafos da Lei nº 10.259/2001.”

Desta forma, ante o exposto, e com base no que dispõe o Enunciado nº 22 das Turmas Recursais do Rio de Janeiro, JULGO PARCIALMENTE procedente o pedido autoral, extinguindo o processo com fulcro no art. 269, I, do CPC para:



a) condenar a ré a pagar à parte autora a indenização pelo dano patrimonial, consistente na diferença entre a remuneração efetivamente percebida pelo autor e o que lhe seria devido mês a mês, após a aplicação do INPC de forma anual a partir de junho de 1999 até dezembro de 2001, não havendo que se falar em incorporação ou repercussão de tais índices por força da Lei nº 10.331/2001;

b) condenar a ré em juros de mora de 6% (seis por cento) ao ano, incidentes desde o momento em que cada parcela mensal seria devida, conforme disposto no verbete nº 43 do Egrégio Superior Tribunal de Justiça e art. 406 da Lei nº 10.406/2002 c/c art. 1º F na Lei nº 9.494/97.

Sem custas e sem honorários, na forma do art. 55 da Lei nº 9.099/95, ressalvada a hipótese de recurso à Turma Recursal.

P.R.I.

Niterói, 21 de junho de 2005.

JOSÉ ARTHUR DINIZ BORGES

Juiz Federal do 2º JEF – Niterói

**Date Created**

20/07/2005