



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS DOS ARTS. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 33, § 1º DA CARTA ESTADUAL. INDENIZAÇÃO POR OMISSÃO IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO RESPECTIVO PODER.

A revisão geral anual prevista nos arts. 37, X da CF e 33, § 1º da CE dependem de Lei de iniciativa privativa do Chefe do respectivo Poder (art. 61, § 1º, II, "a" da CF e 60, II, "a" da CE), descabendo ao Judiciário suprir omissões, sob pena de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, com afronta ao enunciado nº 339 da Súmula do STF. Inexistência de responsabilidade civil objetiva ou extracontratual a gerar direito indenizatório.

RECURSO DESPROVIDO.

APELAÇÃO CÍVEL

TERCEIRA CÂMARA ESPECIAL
CÍVEL

Nº 70028011195

COMARCA DE PORTO ALEGRE

ALEXANDRA GALHARDI SCHMITT E
OUTROS

APELANTE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

APELADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Especial Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em negar provimento ao recurso.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. EDUARDO DELGADO (PRESIDENTE) E DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS.**



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

Porto Alegre, 17 de fevereiro de 2009.

DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO,
Relator.

RELATÓRIO

DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO (RELATOR)

ALEXANDRA GALHARDI SCHMITT, EDSON LUIZ MACEDO, JOÃO BATISTA DOS SANTOS ROGÉRIO, NILCE AVENCURT DOS SANTOS e NORIVAL SOARES apelam da sentença proferida em ação ordinária ajuizada contra o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, que julgou improcedente o pedido de indenização pela não revisão geral anual de vencimentos para o funcionalismo.

Em suas razões de apelação, alegam que o pedido contido na inicial não é de concessão de reajuste de vencimentos, mas de indenização para reparação dos danos acarretados em função da mora da Administração Estadual, configurando-se omissão legislativa. Aduzem possuir direito ao reajuste anual, por força da EC nº 19/98, a contar de junho de 1998, nos termos dos arts. 37, inciso X, da Constituição Federal e 33 da Carta Estadual. Os dispositivos são de eficácia plena, outorgando direito adquirido incondicionado. A questão foi objeto de julgamento na ADIn nº 2.481/7-RS, reconhecendo-se o direito dos servidores à revisão geral anual de remuneração. Sustentam que o Estado está omitindo-se em desencadear o processo legislativo, o que enseja a responsabilidade civil do ente público, incidindo o disposto no art. 37, § 6º, da CF. A indenização deve corresponder ao prejuízo sofrido em decorrência da conduta omissiva, recompondo a força aquisitiva da remuneração. Pretendem a condenação



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

do Estado ao pagamento das diferenças entre os vencimentos que receberiam, se fosse aplicado a partir de junho/99 o IGP-M, e os que perceberam, ressalvada a prescrição quinquenal. Invocam os princípios do enriquecimento sem causa e irredutibilidade de vencimentos.

Foram apresentadas contra-razões pugnando pela manutenção da sentença e, em caso de provimento do apelo, sejam fixados juros de 6% ao ano, observando-se o disposto no art. 20, § 4º, do CPC para fins de arbitramento da verba honorária.

O Ministério Público nesta Corte opina pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTOS

DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO (RELATOR)

Não merece prosperar o apelo.

A regra insculpida nos arts. 37, X da Constituição Federal¹ e 33, § 1º da Constituição Estadual², que determina reajuste geral anual, no

¹ 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;

² Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

§ 1º - A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

caso de omissão pelo Executivo, não pode ser suprida pelo Poder Judiciário. Este só pode reconhecê-la, cientificando o responsável para que providencie no seu cumprimento.

Isto ocorreu no julgamento da ADIN nº 2.481-7/RS, cuja ementa está assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC N.º 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Norma constitucional que impõe ao Governador do Estado o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1.º, II, a, da Carta da República. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho de 1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC n.º 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, § 2.º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. (STF, Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, em 19/12/2001, DJ de 22/03/2002, pág. 29 - grifei)

Vê-se que nem mesmo prazo pode ser fixado, na forma do art. 103, § 2º da Carta Magna, por se configurar ato de poder e não administrativo.

No mesmo raciocínio, em que não se pode suprir a ausência da lei, é vedado ao Judiciário conceder indenizações

assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

decorrentes da dita omissão, pois restaria configurado, de forma indireta o reajuste pretendido.

Nesse sentido, o entendimento da Corte Estadual e, em especial, desta Terceira Câmara Especial Cível, como demonstram as seguintes ementas:

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. SÃO LOURENÇO DO SUL. REAJUSTE ANUAL. INDENIZAÇÃO. Nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende de lei específica, observada a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Logo, não cabe ao Judiciário conceder reajustes, sob pena de violação ao princípio da independência dos poderes. **APELAÇÃO PROVIDA. REEXAME OFICIAL PREJUDICADO.** (Apelação e Reexame Necessário nº 70015619232, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mara Larsen Chechi, Julgado em 22/12/2008)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS (CF, ART. 37, X) A revisão geral anual de vencimentos, prevista no inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, alterada pela EC nº 19/98, demanda a existência prévia de lei, cuja iniciativa é privativa do Executivo. O Judiciário não pode atuar como substituto legislativo, em respeito ao princípio de independência dos poderes. Súmula nº 339, do STF. **APELAÇÃO DESPROVIDA.** (Apelação Cível Nº 70027399351, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 04/12/2008)

DECISÃO MONOCRÁTICA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INDENIZAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE LEI



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

ESPECÍFICA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Revisão da posição do relator em face da atual orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a previsão de revisão geral anual contida no art. 37, X, da Constituição Federal sem distinção de índices e na mesma data não assegura por si só os reajustes aos servidores públicos. Na ausência de lei específica acerca dos reajustes, impossibilidade de se acolher pedido de revisão geral anual nos moldes do art. 37, X, da Constituição Federal. Pedido de indenização desacolhido. Precedentes jurisprudenciais específicos do STF. Ressalva da posição do relator. APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. (Apelação Cível nº 70026683201, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 20/10/2008)

APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO GERAL ANUAL DOS VENCIMENTOS. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. A norma constitucional que prevê a revisão anual geral dos vencimentos dos servidores públicos (art. 37, X, CF) precisa de lei posterior específica para que tenha aplicabilidade. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo Estadual. Descabe ao Poder Judiciário intervir na esfera de competência de outro poder, determinando o pagamento de indenização para suprir a omissão. Aplicação da súmula nº 339/STF. (...) APELAÇÃO DA AUTORA DESPROVIDA. APELAÇÃO DO IPERGS PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível nº 70013798780, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 09/10/2007)

Interpretar-se diferentemente, concedendo-se qualquer espécie de indenização, acabaria por ferir, de forma reflexa, o princípio da independência e harmonia entre os poderes e o disposto no verbete nº 339 do STF, de seguinte teor:



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

“Não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.”

Tal enunciado, lavrado antes da atual Carta Constitucional, permanece em vigor, pois não está em confronto com o seu texto.

Há que ser salientado, ainda, que não há possibilidade de concessão de reajustes sem prévia previsão na LDO e no orçamento anual, como já decidido inúmeras vezes pelo STF, na forma do art. 169 da Carta Magna:

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.

Também deve ser seguido o disposto no art. 61, § 1º, II, a da CF³ e 60, II, a da Carta Estadual⁴, que estabelecem a exclusividade de

³ Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

iniciativa do Chefe do Executivo para aumento da remuneração de servidores públicos.

Não há simplesmente como determinar a indenização pretendida, pois seria reajuste disfarçado, sem que haja lei para tal, pois o Administrador está adstrito ao princípio constitucional da legalidade. Escrevendo sobre o tema, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello⁵ leciona:

“O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público, noção, esta, que conforme foi visto, informa o caráter da relação de administração. No Brasil, o art. 5º, inciso II, da Constituição dispõe: ‘Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’.

Hely Lopes Meirelles ensina que: ‘A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso’.

O autor citado não quis, certamente, restringir o princípio da legalidade ao agente, isto é, ao

Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

⁴ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

⁵ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 12ªed., Malheiros, 2000, págs. 36/37.



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

administrador, embora haja se referido expressamente a ele. O princípio, que formulou com tanta clareza, diz respeito à Administração em si, à atividade administrativa como um todo, englobando, é certo, seus agentes. Tanto isto é verdade que o mesmo doutrinador com precisão assinalou: 'A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza'. Esta última frase sintetiza, excelentemente, o conteúdo do princípio da legalidade.

A atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação. Administrar é 'aplicar a lei, de ofício'.

Em suma, a lei, ou, mais precisamente, o sistema legal, é fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa. A expressão 'legalidade' deve, pois, ser entendida como 'conformidade ao Direito', adquirindo então um sentido mais extenso.

É desdobramento de um dos aspectos do princípio da legalidade o respeito, quando da prática de atos individuais, aos atos genéricos que, precedentemente, a Administração haja produzido para regular seus comportamentos ulteriores."

A matéria foi objeto de análise pela Corte Estadual em diversas oportunidades, sempre no sentido de que se aplica o verbete nº 339 do STF e que ocorra exclusivamente através de lei, como demonstram as seguintes ementas:

“SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO ANUAL DOS VENCIMENTOS. CORREÇÃO AUTOMÁTICA.



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

ÍNDICE EXTERNO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DE INICIATIVA E LIMITE DE GASTOS COM O PAGAMENTO DE PESSOAL QUE DEVEM SER RESPEITADOS. Entendimento pacificado no seio desta Câmara. O Poder Judiciário não pode conceder reajuste de vencimentos com base em índices gerais e afirmadamente oficiais que medem a inflação. A fixação ou alteração de vencimentos dos servidores públicos está jungida ao princípio da iniciativa privativa, tal como hoje posto no art. 37, X, c/c art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da CF-88 e art. 60, II, "a", da CE-89. A elevação de vencimentos ou a reposição pretendida vulneraria o princípio da separação dos poderes, que inspirou o Supremo Tribunal Federal ao editar o verbete nº 339 de sua Súmula. Matéria pacificada em pronunciamentos recentes daquele excelso Pretório. O comprometimento da receita corrente líquida dos Estados e Municípios com o pagamento de pessoal está limitado constitucional e infraconstitucionalmente. Aplicação ao caso dos comandos do art. 19 da LC nº 101/00. Indenização por danos materiais causados pela omissão do Estado que também não é devida, pois a natureza institucional do vínculo, bem assim pela falta de responsabilidade civil extracontratual. **APELAÇÃO IMPROVIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA.**" (TJRS, Apel. Cível nº 70022423842, 3ª Câmara, Rel. Des.: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, em 31/01/2008)

"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO GERAL ANUAL. PENSIONISTA. PRETENSÃO QUE VISA À INDENIZAÇÃO PELA MORA LEGISLATIVA NA REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO, SEGUNDO ÍNDICES OFICIAIS DA INFILAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. ART. 37, X, CF. A mora do Executivo em encaminhar lei para revisão anual geral dos vencimentos dos servidores não pode ser suprida pelo Judiciário, pelo princípio da independência dos poderes. Não cabe, também, o pedido indenizatório, em face da ausência de ilícito administrativo. RECURSO DESPROVIDO." (TJRS,



APRF
Nº 70028011195
2008/CÍVEL

Apelação Cível Nº 70013212436, 21ª Câmara, Rel. Desa.: Liselena Schifino Robles Ribeiro, em 18/01/2006)

Portanto, no caso concreto, seja na forma de reajuste, seja por indenização, haveria verdadeira burla ao sistema constitucional da separação dos poderes, com o Judiciário fixando-os em afronta ao devido processo legislativo.

Ademais, não é caso de indenização pela mora, pois não se configura responsabilidade civil objetiva ou extracontratual. A relação é estatutária entre as partes, sendo regida pelo direito público, em especial o já referido princípio da legalidade.

Não há, por qualquer ângulo que se examine, direito a reajuste ou indenização.

Ante o exposto, conheço do recurso e **NEGO-LHE PROVIMENTO.**

DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS (REVISOR) - De acordo.

DES. EDUARDO DELGADO (PRESIDENTE) - De acordo.

DES. EDUARDO DELGADO - Presidente - Apelação Cível nº 70028011195, Comarca de Porto Alegre: "NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME"

Julgador(a) de 1º Grau: FERNANDO CARLOS TOMASI DINIZ