

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.536.597 - DF (2013/0283111-0)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO  
DISTRITO FEDERAL - SINDSEP/DF  
ADVOGADOS : ULISSES BORGES DE RESENDE E OUTRO(S)  
BRUNO PAIVA GOUVEIA  
RECORRIDO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

## RELATÓRIO

1. Cuida-se de Recurso Especial interposto pelo SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL - SINDSEP/DF, com fulcro no art. 105, inciso III, alínea *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo egrégio TRF da 1a. Região, assim ementado:

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ART. 37, X, DA CRFB/88. REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO. LEI 10.697/2003. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. LEI 10.698/2003. NATUREZA JURÍDICA DA VPI DIVERSA DA REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO PREVISTA PELO INCISO X, DO ART. 37, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REGULADO PELA LEI 10.331/2001.*

*1. O art 37, X, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, assegura aos servidores públicos federais o direito à revisão geral anual de seus vencimentos.*

*2. A Lei 10.697/2003 atendeu ao disposto na Lei 10.331/2001, que regulamentou o art. 37, inciso X, da Constituição Federal e que em seu art. 2o., condicionou a revisão das remunerações e subsídios ao cumprimento de requisitos como a devida autorização na lei de diretrizes orçamentárias, definição do índice de reajuste em lei específica e previsão da despesa e correspondentes formas de custeio na lei de orçamento anual.*

*3. O mesmo não ocorreu com a Lei 10.698/2003, que instituiu a VPI - Vantagem Pecuniária Individual, no valor de R\$ 59,87 e estabeleceu, no parágrafo único do art. 1o., que a vantagem não serviria de base de cálculo para qualquer outra vantagem, não incorporando, portanto, a VPI ao vencimento básico dos servidores, sobre o qual incide o reajuste decorrente*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*de revisão geral. Precedentes.*

4. *A VPI não possui natureza jurídica de revisão remuneratória e teve o objetivo de assegurar maior correção aos servidores que recebem remuneração menor, conforme consta da mensagem enviada ao Congresso e do Projeto de Lei 1.084/2003, que resultou na Lei 10.698.*

5. *Apelação a que se nega provimento (fls. 149/157).*

2. Os Embargos Declaratórios opostos pela parte Recorrente foram rejeitados (fls. 169/173).

3. Nas Razões do Recurso Especial, o SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL - SINDSEP/DF alegou ofensa ao art. 1o. da Lei 10.697/03 e ao art. 2o. da Lei 10.698/03.

4. Afirmou que, com a edição da Lei 10.698/03, ocorreu uma tentativa de compensar o reajuste de 1% da Revisão Geral Anual de Remuneração, concedido pela Lei 10.697/03, porquanto, ao estabelecer valor único de 1% acrescido dos R\$ 59,87 a todos os Servidores Públicos Federais, fez com que houvesse um aumento distinto do percentual de reajuste da remuneração de cada servidor, procedendo a Revisão Geral Anual em índices diferenciados.

5. Sustentou que a soma dos valores estipulados pelas duas leis, acarreta variação de reajuste aproximadamente de 1% a 13,23%, entre as várias categorias de Servidores Públicos dos Três Poderes. Aduziu, ainda, que, na edição da Lei 10.698/03, foi utilizada a nomenclatura VPI, para descaracterizar um valor o qual, na realidade, se tratava exclusivamente da Revisão Geral Anual das remunerações dos Servidores Público Federais.

6. Requereu, ao final, a concessão da diferença do reajuste proveniente das Leis 10.697/03 e 10.698/03, determinado que a parte Recorrida promova a revisão nos vencimentos dos servidores substituídos no percentual de aproximadamente 13,23%, com efeitos financeiros a partir de maio de 2003, compensado-se o percentual já concedido pelas referidas normas.

# *Superior Tribunal de Justiça*

7. Apresentada as contrarrazões (fls. 204/205). O recurso foi inadmitido na origem (209/210). Nos autos do Agravo em Recurso Especial 387.172/DF foi determinado a sua conversão em Recurso Especial para melhor apreciação da matéria (fls. 261/264).

8. É o breve relatório.

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.536.597 - DF (2013/0283111-0)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO  
DISTRITO FEDERAL - SINDSEP/DF  
ADVOGADOS : ULISSES BORGES DE RESENDE E OUTRO(S)  
BRUNO PAIVA GOUVEIA  
RECORRIDO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

## VOTO

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (ART. 37, PARTE FINAL DO INCISO X, DA CF). A VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL (VPI) E O REAJUSTE LINEAR DE 1% DECORRERAM DA REVISÃO GERAL ANUAL, CINDIDA EM DUAS NORMAS (LEI 10.698/2003 E 10.697/2003). RECOMPOSIÇÃO CONCEDIDA INTEGRALMENTE APENAS PARA SERVIDORES COM MENOR REMUNERAÇÃO. DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DA VANTAGEM PECUNIÁRIA DA LEI 10.698/2003 PARA DISFARÇAR A NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE GERAL ANUAL, DIANTE DO ORÇAMENTO PÚBLICO REDUZIDO. CORREÇÕES DAS DISTORÇÕES EQUIVOCADAS DA LEI, APRIMORANDO O ALCANCE DA NORMA JURÍDICA, UTILIZANDO-SE DA EQUIDADE JUDICIAL, PARA SUA REAL FINALIDADE, A FIM DE ESTENDER A REVISÃO GERAL ANUAL COM ÍNDICE PROPORCIONAL E ISONÔMICO AOS DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 37 DO STF. RECURSO ESPECIAL DO SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL AO QUAL SE DÁ PROVIMENTO.*

1. *O Supremo Tribunal Federal entende que a controvérsia do reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 é de cunho subconstitucional.*

2. *A previsão constitucional no art. 37, parte final do inciso X, da CF, redação dada pela EC 19/98, de iniciativa do Presidente da República, assegura o direito subjetivo ao Servidor Público Federal à Revisão Anual Geral da remuneração ou subsídio, sempre na mesma data e sem distinção de índices.*

3. *A Vantagem Pecuniária Individual (VPI) instituída pela Lei 10.689/2003, e o reajustamento linear de 1%, prevista na Lei 10.697/2003 decorreu da aplicação de Revisão Geral Anual, cindida em duas normas. O*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Poder Executivo, ao assumir a iniciativa de ambos os projetos de lei que deram origem as Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, teve a pretensão de recompor integralmente a remuneração dos servidores que percebiam menor remuneração, em face da inflação verificada no ano anterior às edições das normas, como verificado na Exposição de Motivos Interministerial 145/03 (Mensagem 207/03).*

4. *Com o acréscimo linear de 1%, previsto na Lei 10.697/2003, e a VPI de R\$ 59,87, instituída pela Lei 10.698/2003, o aumento para categoria com menor remuneração foi de aproximadamente 15,3% (R\$ 416,50 para R\$ 480,53), percentual próximo ao da inflação no ano de 2002 de 14,74% com base no INPC aferida pelo IBGE. Assim, a recomposição concedida atingiu apenas aqueles Servidores Públicos que recebiam menor remuneração, porém para aqueles de maior remuneração não foram abrangidos pela real finalidade das normas editadas, qual seja, a Revisão Geral Anual.*

5. *Tal desvirtuamento se deu em razão da Lei 10.698/2003, que fixou a denominada Vantagem Pecuniária Individual como estratégia de Revisão Anual Geral pelo governo. Alterou-se um instituto jurídico que não é próprio da Revisão Geral Anual para alcançar o seu objetivo de recomposição salarial, porém o fez de forma desproporcional e não isonômica à grande maioria dos Servidores Públicos. Devido à falta do orçamento para conceder o reajustamento geral a todos os Servidores, realizou-se uma engenharia orçamentária com a dicotomização das duas normas, a fim de disfarçar a natureza jurídica de Revisão Geral Anual da Lei 10.698/2003.*

6. *Por certo que a opção de estratégia da concessão da Revisão Geral Anual se deu da seguinte forma: em primeiro plano foi concedido percentual idêntico (1%) para todos os Servidores Públicos Federais, com a utilização de uma parte do numerário incluído no orçamento para essa finalidade e, depois, com o restante da dotação orçamentária para esse mesmo fim, contemplou-os, todavia, não mais com percentual idênticos, e sim com deferimento em valores absolutos idênticos decorrentes da VPI.*

7. *Dado essencial foi que o governo à época solicitou a alteração da LOA, por meio da Mensagem da Presidência da República 205/2003, a fim de retirar do orçamento parte do numerário destinado à Revisão Geral Anual, e concomitante abriu Crédito Especial para custear a VPI, com o numerário retirado da rubrica do aumento impróprio.*

# Superior Tribunal de Justiça

8. Embora o texto da Lei 10.698/2003 identifique a concessão de vantagem, em valor fixo (R\$ 59,87), a todos os Servidores Públicos Federais, não há dúvida de que, se considerado o sentido técnico da expressão vantagem pecuniária e os patamares diferenciados das remunerações de todas as classes de Servidores beneficiados, a norma jurídica aqui tratada é a instituição de verdadeira Revisão Geral Anual, porém em percentuais/índices diversos em relação a cada um que percebe remuneração distinta, devendo ser corrigida para o percentual adequado, qual seja, aproximadamente 13,23% para as demais categorias de servidores, em respeito ao princípio da isonomia e proporcionalidade.

9. Convém lembrar que não é o caso da incidência do enunciado da SV 37 do STF (antiga Súmula 339), segundo a qual não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

10. Vê-se, pois, que a Revisão Geral Anual concedida pela Lei 10.698/2003 se deu de forma dissimulada, com percentuais distintos para os Servidores Públicos Federais com desvirtuamento do instituto da Vantagem Pecuniária, logo inexistente a intenção de se conceder reajuste, por via transversa, a igualar a diversas categorias da Administração Pública Federal.

11. O que se está fazendo é corrigindo as distorções equivocadas da lei, apontada como violada, ampliando o alcance da norma jurídica, utilizando-se da equidade judicial, com o intuito de preservar a isonomia veiculada na Lei Maior, consubstanciada indiretamente na própria norma prescrita no art. 37, inciso X, da CF, pois a Revisão Anual Geral é direito subjetivo de todos os Servidores Públicos Federais dos Três Poderes sem distinção de índice e na mesma data.

12. Recurso Especial do SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL ao qual se dá provimento, para julgar procedente o pedido de incidência do reajuste de 13,23% incidente sobre a remuneração, determinado a revisão nos vencimentos dos Servidores substituídos, respeitado o prazo prescricional quinquenal, compensando-se o percentual já concedido pelas referidas normas, acrescido de juros e correção monetária.

1. Noticiam-se os autos a propositura de Ação Ordinária pela ora Recorrente objetivando a incorporação do reajuste de remuneração no índice correspondente à diferença entre a rubrica de 13,23% e o percentual que efetivamente

# *Superior Tribunal de Justiça*

tenha recebido com a concessão da Vantagem Pecuniária Individual (VPI), instituída pela Lei 10.698/2003 a partir de 1o.5.2003.

2. O Juízo de piso julgou improcedente o pedido formulado na exordial e, posteriormente, em sede de Apelação, o Tribunal de origem, negando provimento à súplica da parte Recorrente, manteve a sentença hígida, consignando que somente o percentual de 1% previsto na Lei 10.697/03 possui a natureza jurídica de Revisão Geral Anual.

3. Destarte, cinge-se a controvérsia acerca da possibilidade de incorporação do índice de aproximadamente 13,23% à remuneração dos Servidores Públicos Federais em razão da vantagem instituída pela Lei 10.698/2003 - Vantagem Pessoal Individual (VPI) -, a qual supostamente possuiria natureza de Revisão Geral Anual de Remuneração, previsto no art. 37, inciso X, da CF.

4. Preliminarmente, verifica-se que a questão debatida está devidamente prequestionada e os demais requisitos do juízo de admissibilidade do Recurso Especial, intrínsecos e extrínsecos, foram respeitados.

5. Ademais, o Supremo Tribunal Federal entende que a controvérsia do reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 é de cunho subconstitucional, como se verifica no aresto abaixo:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM  
AGRAVO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS.  
VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL – VPI.*

*1. Inexistência de contrariedade ao art. 93, inc. IX, da  
Constituição da República.*

*2. Reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003  
e 10.698/2003. Análise de matéria infraconstitucional: ofensa constitucional  
indireta.*

*3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (AgR no  
ARE 772.568/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 2.12.2013).*

# Superior Tribunal de Justiça

6. Citem-se ainda no mesmo sentido os seguintes julgados da colenda Suprema Corte: AgR no ARE 764.558/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe 11.11.2013; AgR no ARE 763.853/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 14.10.2013; e AgR no ARE 763.952/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 01.10.2013.

7. Pois bem, para uma melhor compreensão da controvérsia é importante ressaltar a origem das proposições normativas federais que deram origem à tese defendida pela ora Recorrente.

8. Primeiramente, é importante frisar que subsistem duas espécies de aumento de vencimentos (entendendo *vencimentos*, no plural, como espécie de remuneração e correspondendo à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição devida ao servidor pelo exercício do cargo): uma genérica, provocada pela deterioração do poder aquisitivo da moeda, denominada de *aumento impróprio*, tendo em vista se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outro qualificado como *aumento específico* abrangendo cargos ou classes funcionais, representando elevação da remuneração com índices não proporcionais ao da diminuição do poder de compra.

9. Referente à primeira espécie, é fora de dúvida a previsão constitucional de Revisão Geral Anual da remuneração ou subsídio dos Servidores Públicos Federais, a qual tem origem no art. 37, parte final do inciso X da CF, com a redação dada pela EC 19/98. Esta é a dicção desse dispositivo:

*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*



# Superior Tribunal de Justiça

*revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;*

10. É bem verdade que a iniciativa legislativa para deflagração do processo legislativo a fim de editar lei específica com o objetivo de conceder Revisão Geral Anual a todos os Servidores Públicos Federais dos Três Poderes é do Presidente da República, com previsão constitucional no art. 61, §1o. da CF, diversamente do *aumento específico* que depende de lei cuja iniciativa compete à autoridade dirigente de cada poder; o acatado Professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, um dos mais eruditos jusadministrativistas da atualidade do País, corrobora com tal assertiva, asseverando o seguinte:

*A distinção entre revisão geral e revisão específica tem relevância também no que diz respeito à iniciativa da lei que tiver tais objetivos. Tratando-se de revisão geral, a iniciativa da lei compete ao Presidente da República e aos demais Chefes do Executivo, conforme estabelecem os arts. 37, X e 61, § 1o., II, a, da CF. As revisões específicas, porém, dependem de lei cuja iniciativa compete à autoridade dirigente em cada Poder, dispondo em tal sentido o mesmo art. 37, X, da CF. Nessa hipótese, por conseguinte, não se aplica o citado art. 61, § 1o., que trata da iniciativa privativa do Presidente da República (Manual de Direito Administrativo, São Paulo, Atlas, 2014, p. 755).*

11. A prescrição normativa constitucional preceitua também que a Revisão Geral Anual é *assegurada*, sendo, dessa forma, verdadeiro direito subjetivo do Servidor Público o respeito ao comando constitucional. Ademais, garante o reajustamento anual sempre na mesma data e sem distinção de índices da remuneração ou subsídio.

12. Com base nessas diretrizes, foram editadas as Leis 10.331/2001, 10.697/2003 e 10.698/2003.

13. A Lei 10.331/2001 garantiu a primeira a Revisão Geral Anual da remuneração dos Servidores Públicos Federais dos Três Poderes, bem como os critérios gerais necessários à concessão do *aumento impróprio*, em cumprimento ao art. 37, parte final do inciso X da CF. O conteúdo normativo ficou assim previsto:

*Art. 1o. - As remunerações e os subsídios dos servidores públicos*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*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.*

14. Dois anos após a edição da norma supracitada, o então Presidente da República, com base na prerrogativa constitucional do art.61, §1o., inciso II, alínea *a*, enviou simultaneamente ao Congresso Nacional os Projetos de Lei para deflagrar o processo legislativo para edição das Leis 10.697/03 e 10.698/03.

15. A Lei 10.697/2003, em seu art. 1o., estabeleceu a concessão de um reajuste linear no índice de 1% a todos os Servidores Públicos ativos, inativos, e pensionistas. Eis a redação desse importante item normativo:

*Art. 1o. - Ficam reajustadas em um por cento, a partir de 1o. de janeiro de 2003, as remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Art. 20. - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1o. de janeiro de 2003.*

16. No mesmo período, a Lei 10.698/2003 positivou a instituição da vantagem remuneratória denominada Vantagem Pecuniária Individual (VPI), com o valor fixo de R\$ 59,87, também tendo como destinatários todos os Servidores Públicos Federais em atividade, além dos inativos, e os respectivos pensionistas, todos dos Três Poderes, como se observa a seguir:

*Art. 1o Fica instituída, a partir de 1o. de maio de 2003, vantagem pecuniária individual devida aos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos).*

*Parágrafo único. A vantagem de que trata o caput será paga cumulativamente com as demais vantagens que compõem a estrutura remuneratória do servidor e não servirá de base de cálculo para qualquer outra vantagem.*

*Art. 2o. - Sobre a vantagem de que trata o art. 1 incidirão as revisões gerais e anuais de remuneração dos servidores públicos federais.*

*Art. 3o. - Aplicam-se as disposições desta Lei às aposentadorias e pensões.*

*Art. 4o. - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1o. de maio de 2003.*

17. O Poder Executivo, ao assumir a iniciativa de ambos os projetos de lei que deram origem às normas supracitadas, teve a pretensão de recompor integralmente a remuneração dos Servidores que percebiam menor remuneração, em face da inflação verificada no ano anterior às edições das normas.

18. Confira-se, à propósito, as razões da Exposição de Motivos Interministerial 145/2003 (Mensagem 207/2003), enviada ao Congresso Nacional, em que evidencia o reajuste com percentuais diferenciados para os Servidores Públicos Federais dos Três Poderes, beneficiando os de menor remuneração, a saber:

# Superior Tribunal de Justiça

(...).

2. *O encaminhamento deste assunto reveste-se de urgência, tratando-se de medida complementar à proposta de reajuste linear, retroativo a janeiro do corrente ano por força da Lei 10.331, de 18 de dezembro de 2003, que tramita em paralelo com este projeto, para dar início a um conjunto de ações de correção das distorções remuneratórias verificadas ao longo dos últimos anos, em decorrência da política de concessão de reajustes diferenciados, que acabou por privilegiar segmentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, particularmente os integrantes de carreiras e cargos estruturados, comparativamente com os integrantes dos cargos isolados do Plano de Classificação de Cargos - PCC e planos diversos ou servidores de diversos níveis.*

3. *A presente proposta visa a reduzir a distância entre os valores da menor e da maior remuneração, por intermédio da instituição de vantagem pecuniária individual, no valor fixo de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), que, por ser o mesmo para todos os níveis, classes, padrões e categorias existentes, representará uma primeira aproximação entre esses valores, tendo como resultados ganhos inversamente proporcionais aos obtidos desde 1998. Embora tenha como destinatários os servidores públicos civis ativos, inativos e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, à semelhança das vantagens instituídas pelo art. 2º da Lei 17.706, de 21 de dezembro de 1988, pelo art. 9º da Lei 8.178, de 10 de março de 1991, os seus efeitos serão mais significativos no âmbito do Poder Executivo, tendo em vista as disparidades das tabelas de vencimentos existentes nos Três Poderes.*

19. Tal intenção fica clara quando se observa o que aconteceu com os Servidores Públicos Federais no padrão inicial do cargo de auxiliar técnico da carreira de desenvolvimento tecnológico (área de Ciência e Tecnologia), justamente o que possuía a menor remuneração dentro do Serviço Público Federal à época. Com o acréscimo linear de 1%, previsto na Lei 10.697/2003, e a VPI de R\$ 59,87, instituída pela Lei 10.698/2003, o aumento para aquela categoria foi de aproximadamente 15,3% (R\$ 416,50 para R\$ 480,53), percentual próximo ao da inflação no ano de 2002 de 14,74%, com base no INPC (cf. [http://portaldefinancas.com/inpc\\_ibge.htm](http://portaldefinancas.com/inpc_ibge.htm)).

20. Logo a recomposição concedida atingiu apenas aqueles Servidores

# Superior Tribunal de Justiça

Públicos que recebiam menor remuneração, todavia, a proporcionalidade da recomposição não foi idêntica a todos os demais servidores, sendo inversamente proporcional às suas remunerações. Para os Servidores de menor remuneração, houve a necessária recomposição das perdas sofridas no período, porém, aqueles de maior remuneração não foram abrangidos pela real finalidade das normas editadas, qual seja, a Revisão Geral Anual.

21. O que ocorreu foi a não valorização, em termos reais, das remunerações de grande parte dos servidores, porquanto o reajuste geral previsto para ser praticado, sequer recompôs as perdas inflacionárias verificadas no ano anterior - perdas equivalentes, como já manifestado, em 14,74%, segundo o INPC medido pelo IBGE no período. Essa sistemática proporcionou a incidência da revisão com os mais variados percentuais para os servidores, de acordo com a sua carreira, cargo, nível e classe, concedendo-se, assim, um reajuste com índice maior para aqueles que ganhavam menos e índices cada vez menores para os que ganhavam mais.

22. Tal desvirtuamento se deu em razão da Lei 10.698/2003, que fixou a denominada Vantagem Pecuniária Individual como estratégia de Revisão Anual Geral pelo governo. Alterou-se um instituto jurídico que não é próprio da Revisão Geral Anual para alcançar o seu objetivo de recomposição salarial devido à limitação orçamentária, porém o fez de forma desproporcional e não isonômica à grande maioria dos Servidores Públicos.

23. Por certo que a opção de estratégia da concessão da Revisão Geral Anual se deu da seguinte forma: em primeiro plano foi concedido percentual idêntico (1%) para todos os Servidores Públicos Federais, *com a utilização de uma parte do numerário incluído no orçamento para essa finalidade* e, depois, com o restante da dotação orçamentária para esse mesmo fim (cf. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10.691.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10.691.htm)), contemplou-os, todavia, não mais com os mesmos percentuais, e sim com deferimento em valores absolutos idênticos decorrentes da VPI.

24. Dado essencial foi que o governo à época solicitou a alteração da

# *Superior Tribunal de Justiça*

LOA, por meio da Mensagem da Presidência da República 205/2003, a fim de retirar do orçamento público parte do numerário destinado à Revisão Geral Anual, e concomitante abriu Crédito Especial para custear a VPI, com o numerário retirado da rubrica do *aumento impróprio*.

25. Ainda é importante ressaltar, para melhor compreensão do instituto jurídico da Vantagem Pecuniária, bem como do desvirtuamento da VPI, implementada pela Lei 10.698/2003, a fim de disfarçar a verdadeira intenção do Governo Federal para concessão do Reajustamento Anual aos Servidores Públicos Federais, as celebres lições do jurista brasileiro HELY LOPES MEIRELLES, o qual demonstra o real significado daquele instituto, com estas palavras eruditas:

*Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições especiais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais) (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 2012, p. 531/532).*

26. Não seria equivocado dizer que o instituto sob análise (VPI) em nada de assemelha as lições apresentadas por esse nobre jurista administrativista acerca da Vantagem Pecuniária. Em primeiro lugar a VPI não possui caráter individual, porquanto foi atribuída a todos os servidores dos Três Poderes, indiscriminadamente aos ativos, aos inativos e aos pensionistas. Noutro ponto, a sua concessão não decorreu de tempo de serviço, desempenho de funções especiais ou condições em que se realizem, ou ainda em razão de condições pessoais do servidor.

27. Na realidade, a VPI instituída pela Lei 10.698/2003, e o reajustamento linear de 1%, previsto na Lei 10.697/2003 decorreu da aplicação de Revisão Geral Anual, cindida em duas normas, esta com percentual de aumento igual para todos e aquela com valor fixo absoluto, não podendo ser incorporado a quaisquer

rubricas e também congelado no tempo.

28. As razões da exposição de Motivos Ministerial, a similitude do percentual entre a inflação de 2002 e o impacto da VPI para os servidores de menor remuneração deixam evidente que essa parcela teve por objetivo revisar indistintamente a remuneração dos Servidores Públicos Federais, privilegiando um pequeno percentual de Servidores em detrimento dos demais.

29. Como apontado, em razão da falta de orçamento para conceder o Reajustamento Geral a todos os Servidores, realizou-se uma engenharia orçamentária com a dicotomização das duas normas, a fim de disfarçar a natureza jurídica de Revisão Geral Anual da Lei 10.698/2003.

30. Diante de tais constatações, se faz necessário observar a necessidade de um exercício interpretativo adequado, com fundamento nas bases hermenêuticas do Direito, para dar à controvérsia a decisão judicial mais justa e equânime ao caso sob análise, principalmente àqueles Servidores Públicos que não foram contemplados com o Reajustamento Geral Anual no percentual devido. Destarte, para proporcionar a exata compreensão da amplitude da norma - Lei 10.698/2003 -, é importante fazer uma reflexão ao nosso sistema legalista atual.

31. Nos sistemas de legalidade, a decisão por equidade, a qual possui dupla feição - em que se busca a supressão das lacunas de normas e o auxílio para obter o sentido e o alcance das disposições legais -, passa a ser, antes de tudo, uma qualidade que nela se absorve, segundo a prescrição dada pelo Julgador, como nas situações em que sua invocação é claramente necessária para realizar a justiça do caso concreto. Certamente, pelo menos no plano teórico, a solução de equidade está autorizada em todo e qualquer situação que se requeira uma decisão judicial.

32. Dois momentos distintos oportunizam a presença de equidade: (a) o momento da elaboração da norma jurídica (equidade normativa ou legal), quando o legislador absorver o sentimento do que seja mais justo e equitativo, ao determinar relação de direito material; e (b) o momento da aplicação da norma pelo Julgador (equidade judicial), quando o Magistrado se vale, *in concreto*, do critério de atenuação

# Superior Tribunal de Justiça

do rigor da lei ou de sua distorção.

33. Na falta do primeiro, o Julgador se torna, não legislador positivo, e sim protetor da norma jurídica - sendo esta identificada como construção intelectual de um sentido, realizada pelo intérprete a partir do exame dos textos da lei - com base na equidade judicial.

34. A equidade judicial, que essencialmente se mostra na flexibilização da norma jurídica, no interesse da sua melhor interpretação, resulta, em primeiro lugar, em fazer o Juiz o sentido da lei prevaleça sobre o das suas palavras e, em segundo lugar, que dentre prúlimas acepções possíveis da mesma regra jurídica escrita, o Julgador escolha aquele que se evidencia mais humana, mas benigna ou mais racional.

35. Cumpre destacar: a aplicação judicial independe realmente de prévia autorização legal, expressa, pois decorre necessariamente da própria função de julgar e está amparada na sobrenorma do art. 5º. da LIDB, que é a grande matriz da equidade.

36. Com essas singelas e breves digressões, passa-se ao exercício interpretativo da Lei 10.698/2003, para correta amplitude da norma jurídica posta. Embora o texto dessa lei identifique a concessão de *vantagem*, em valor fixo (R\$ 59,87), a todos os Servidores Públicos Federais, não há dúvida de que, se considerado o sentido técnico da expressão *vantagem pecuniária* e os patamares diferenciados das remunerações de todas as classes de Servidores beneficiados, a norma jurídica aqui tratada é a instituição de verdadeira *Revisão Geral Anual*, porém em percentuais/índices diversos em relação a cada um que percebe remuneração distintas, devendo ser corrigida para o percentual adequado, qual seja, aproximadamente 13,23% para as demais categorias de Servidores Públicos Federais, em respeito ao princípio da isonomia e proporcionalidade, evidenciando ser esta a interpretação mais humana, mais benigna e mais racional.

37. Convém lembrar que não é o caso da incidência do enunciado da SV 37 do STF (antiga Súmula 339), segunda a qual *não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o*



# Superior Tribunal de Justiça

*fundamento de isonomia.*

38. Vê-se, pois, que a Revisão Geral Anual concedida pela Lei 10.698/2003 se deu de forma disfarçada, com percentuais distintos para os Servidores Públicos Federais com desvirtuamento do instituto da Vantagem Pecuniária, logo inexistente a intenção de se conceder reajuste, por via transversa, a igualar a diversas categorias da Administração Pública. O que se está fazendo é a correção das distorções equivocadas da lei, apontada como violada, ampliando o alcance da norma jurídica, utilizando-se da *equidade judicial*, com o intuito de preservar a isonomia veiculada na Lei Maior, consubstanciada na própria norma prescrita no art. 37, inciso X, da CF, pois a Revisão Anual Geral *é direito subjetivo de todos os Servidores dos Três Poderes sem distinção de índice e na mesma data.*

39. A incidência da Súmula 339 do STF, atual SV 37, foi diversas vezes afastada pela colenda Suprema Corte, sob o fundamento de que o mencionado Enunciado Sumular não deve servir como escudo para os atos ilegítimos perpetrados pela Administração Pública, conforme se verifica com a edição da Súmula 672 do STF.

40. Veja o teor do Enunciado 672 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: *O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis 8.662/93 e 8.627/93, estendendo-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais.*

41. Destarte, a jurisprudência desta Corte Superior, seguindo a orientação do Supremo Tribunal Federal, reconheceu o direito dos Servidores Públicos Civis à Revisão Geral Anual em seus vencimentos no índice de 28,86%, concedido pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93, devendo, todavia, do referido reajuste, ser deduzido o percentual de aumento já concedido a este título. Nesse sentido:

*ADMINISTRATIVO. SERVIDORES MILITARES. REAJUSTE DE 28,86%. DIFERENÇAS ENTRE O PERCENTUAL EFETIVAMENTE RECEBIDO E O ÍNDICE DE 28,86%. CABIMENTO. PRECEDENTES DA TERCEIRA SEÇÃO. REAJUSTE DE 3,17% NÃO DEVIDO AOS MILITARES.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

1. *As Leis 8.622/93 e 8.627/93 instituíram uma revisão geral de remuneração, conforme o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, no patamar médio de 28,86%, razão pela qual deve ser estendida a todos os servidores públicos federais, tanto civis como militares.*

2. *Os servidores públicos civis e militares somente têm direito à diferença entre o percentual de 28,86% e os índices efetivamente recebidos em razão da Lei 8.627/93.*

3. *Tendo sido os militares, desde o advento da Lei 8.880/94, contemplados com a integralidade do reajuste de 25,94%, não lhes é cabível perceber o reajuste de 3,17%.*

4. *Recurso especial conhecido e parcialmente provido (REsp. 639.881/CE, Rel. Ministra LAURITA VAZ, DJe 30.11.2009).*

42. Citem-se ainda os seguintes julgados desta egrégia Corte Superior no mesmo sentido: AgRg no REsp. 1.057.324/PR, Rel. Min. ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), DJe 12.4.2013; AgRg no REsp. 1349.178/PR, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 1.3.2013; REsp 1247606/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 11.5.2011.

43. Ante o exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial, para julgar procedente o pedido de incidência do reajuste de 13,23% incidente sobre a remuneração, determinado a revisão dos vencimentos dos Servidores substituídos, respeitado o prazo prescricional quinquenal, compensando-se o percentual já concedido pelas referidas normas, acrescido de juros e correção monetária.

44. Arcará a FUNAI com as custas, bem como os honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da condenação. É o voto.