

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 036.005/2015-0 [Apensados: TC 023.181/2015-0; TC 024.412/2015-5; TC 024.415/2015-4; TC 025.052/2015-2; TC 025.470/2015-9; TC 026.109/2015-8; TC 030.011/2015-9; TC 007.274/2016-5].
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Administrativo.
3. Interessados: Servidores do Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria Geral de Administração (Segedam); Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União (Conjur/TCU).
8. Representação legal: Ibaneis Rocha Barros Junior (OAB-DF 11.555) e outros, representando o Sindilegis; Elias Sousa Maia (OAB-DF 44.330) e outros, representando a Auditor.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo administrativo autuado por determinação da Presidência deste Tribunal para tratar de questão suscitada por diversos servidores de seu quadro funcional que diz respeito a uma possível desconformidade na aplicação da Lei 10.698/2003.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar, por ausência de amparo no ordenamento jurídico, os pedidos de conversão da vantagem pecuniária individual, instituída pela Lei 10.698/2003, em um índice relativo ao percentual que essa vantagem representou sobre o menor vencimento básico da administração pública federal no momento de publicação daquela norma;

9.2. indeferir os pedidos formulados pela Auditor, pelo Sisejufe/RJ, pelo Sitraemg e pelo Sindilegis;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação à Secretaria Geral de Administração e à Presidência do Supremo Tribunal Federal.



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.

TC 036.005/2015-0 [Apensados: TC 023.181/2015-0; TC 024.412/2015-5; TC 024.415/2015-4; TC 025.052/2015-2; TC 025.470/2015-9; TC 026.109/2015-8; TC 030.011/2015-9; TC 007.274/2016-5].

Natureza: Administrativo.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessados: Servidores do Tribunal de Contas da União; Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis; Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC; Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – AUD-TCU; União dos Auditores Federais de Controle Externo – Auditar.

Representação legal: Ibaneis Rocha Barros Junior (OAB-DF 11.555) e outros, representando o Sindilegis; Elias Sousa Maia (OAB-DF 44.330) e outros, representando a Auditar.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. LEI 10.698/2003. CONCESSÃO DE REAJUSTE EM VALOR NOMINAL FIXO. SOLICITAÇÃO DE CONVERSÃO DESSE VALOR EM PERCENTUAL RELATIVO AO MENOR VENCIMENTO BÁSICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO MOMENTO DE PUBLICAÇÃO DA NORMA. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DO PLEITO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo autuado por determinação da Presidência deste Tribunal para tratar de questão suscitada por diversos servidores de sua Secretaria que diz respeito a uma possível desconformidade da aplicação que se tem dado à Lei 10.698/2003.

2. Em síntese, os pleiteantes argumentam que o reajuste em valor nominal único concedido pela aludida norma, no valor original de R\$ 59,87, resultou em percentuais diferenciados entre as diversas categorias de servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que não se coadunaria com o instituto da revisão geral anual previsto no art. 37, X, da Constituição Federal, que assegura coincidência de data e indistinção de índices.

3. Nessa linha, com respaldo em decisões judiciais, bem assim em decisões administrativas de outros órgãos, requer-se a incidência, sobre o atual vencimento básico – e demais parcelas remuneratórias a ele vinculadas – do percentual máximo de reajuste proporcionado pela Lei 10.698/2003, abatendo-se do montante total o valor da vantagem pecuniária individual – VPI que hoje é paga com base naquele normativo.

4. Submetida a matéria à Secretaria Geral de Administração, o processo foi remetido à Diretoria de Legislação de Pessoal (Dilpe), oportunidade em que foi providenciado o apensamento, aos presentes autos, dos processos TC's 023.181/2015-0, 026.109/2015-8, 024.415/2015-4, 030.011/2015-6, 024.412/2015-5, 025.052/2015-2 e 025.470/2015-9, por versarem sobre a mesma matéria. Na

mesma oportunidade, aquela Diretoria manifestou-se pela viabilidade da incorporação alvitrada, nos termos do seguinte excerto de seu parecer (peça 3):

“Contudo, nos moldes em que foi aplicado, o referido reajuste resultou em uma distinção de índices entre as diversas categorias de servidores dos Três Poderes, configurando violação ao instituto previsto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o que implica a necessidade de correção tal como ocorrido com o reajuste anterior de 28,86%, prescrito pelas Leis de nº 8.622/1993 e 8.627/1993.

De fato, a concessão da VPI pela Lei nº 10.698/2003, no valor fixo de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) representou um reajuste da ordem de 14,23% para a categoria que detinha a menor remuneração à época (Auxiliar Técnico I – padrão 1), índice que não foi o mesmo para categorias com remuneração superior, que no entanto foram contempladas com o mesmo valor, circunstância que representou afronta ao comando insito ao retro mencionado art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que estabelece a revisão geral anual de remunerações e subsídios na mesma data e sem distinção de índices.

Destarte, uma vez verificada a ocorrência de disparidade de índices de reajuste entre as diversas categorias funcionais, em afronta ao dispositivo constitucional que rege a matéria, o acerto que ora se verte encontra amparo legal, merecendo, portanto, proceder.”

5. Ato contínuo, foram os autos dirigidos à Diretoria de Pagamento de Pessoal (Dipag), que procedeu ao levantamento preliminar do impacto da incorporação do índice pleiteado, bem como de todos os seus reflexos remuneratórios (peças 4 e 5). Diante das informações colidas naquela instância, a Secretaria de Gestão de Pessoas anuiu às manifestações da Dilpe e da Dipag pela viabilidade da incorporação.

6. Em seguida, a sobredita estimativa foi encaminhada à Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (Secof), para que se manifestasse sobre a adequação orçamentária e financeira da despesa, momento em que aquela Secretaria se pronunciou nos seguintes termos (peça 8):

“De acordo com as informações constantes à peça 5, este pleito implica impacto anual apenas para o exercício 2016 de R\$ 147.687.897,77 sobre a folha de pagamento e de R\$ 17.837.932,30 sobre a Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSSS (Patronal).

Durante o processo de elaboração da proposta orçamentária de 2016 não foi aventada a eventual necessidade de o Tribunal de Contas da União dispor de crédito orçamentário para pagamento do referido passivo no decorrer do exercício financeiro em curso, até porque não havia nenhum estudo concreto sobre o assunto nesta Corte. Assim sendo, a dotação orçamentária destinada à quitação dos dispêndios em 2016, no âmbito do grupo de natureza de despesa ‘Pessoal e Encargos Sociais’, está atrelada a despesas anteriormente previstas e que efetivamente ocorrerão até o final do ano, o que obviamente nos deixa sem margem para incorporar qualquer outro dispêndio.

Por outro lado, como é de vosso conhecimento, vivemos um ano de extrema restrição fiscal que se reflete na Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA). Portanto, não há, no momento, qualquer possibilidade de remanejarmos créditos orçamentários a partir das despesas discricionárias com o fito de viabilizar o pagamento do dispêndio em questão, independentemente de qual mecanismo seja utilizado em termos de ajuste orçamentário. Para agravar ainda mais a situação, há indícios de que seremos submetidos a um contingenciamento orçamentário considerável até o final do mês corrente, em razão da estimada queda de arrecadação do Governo Federal e consequente necessidade de cumprir o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda assim, caso esta incorporação seja aprovada no âmbito do Plenário do TCU, os créditos orçamentários necessários serão pleiteados através da solicitação de abertura de crédito adicional suplementar sem compensação, que eventualmente será apreciada pelo Congresso Nacional.”

7. Finalizada a análise dos aspectos operacionais e orçamentários relativos ao pagamento da vantagem pleiteada, o processo foi submetido ao crivo da Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), que concluiu pela viabilidade jurídica da extensão do índice de reajuste gerado pela instituição da

Vantagem Pecuniária Individual – VPI, em relação à menor remuneração do serviço público federal à época, às autoridades e aos servidores do Tribunal de Contas da União, nos termos do seguinte parecer (peça 13) :

“DO EXAME DA MATÉRIA – ANÁLISE NORMATIVA

2. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no inciso X do art. 37 a chamada revisão geral anual da remuneração dos agentes públicos. Esse dispositivo assegura que não haja distinção de data e de índices em relação à incidência desse percentual de revisão geral:

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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Regulamento](#))

3. Essa norma foi regulamentada pela Lei nº 10.331/2001, a qual, a par de fixar, para o exercício de 2002, o índice de revisão geral anual de 3,5%, estabeleceu diversos parâmetros para a citada revisão geral anual.

4. Foi estabelecido o mês da revisão – janeiro, além de repisar o comando constitucional da ausência de distinção de índices e da extensão aos proventos de inatividades e às pensões.

5. Foram fixadas as seguintes condições:

‘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.](#)’

6. Havia uma previsão de dedução dos percentuais de aumento remuneratório decorrentes de reorganização e reestruturação de cargos e carreiras, entre outros incrementos, porém, tal disposição (art. 3º) foi revogada pela Lei nº 10.697/2003.

7. Feitas essas breves consignações, podem ser sintetizados os seguintes requisitos para o cumprimento da missão constitucional de fazer a revisão geral anual:

a) ausência de distinção de data;

b) ausência de distinção de índice;

c) reajuste em janeiro;

d) lei específica para a definição do índice;

e) autorização na LDO;

f) previsão da despesa na LOA;

g) atendimento aos ditames da LRF.

8. No exercício de 2003, para dar concreção a esse mandamento constitucional, foi editada a Lei nº 10.697, de 2 de julho de 2003, que possui a seguinte redação:

‘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.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2003.’

9. Essa lei dispôs sobre a revisão geral anual das remunerações e dos subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundação públicas federais, referente ao exercício de 2003.

10. Ocorre que, no mesmo dia 2 de julho de 2003, foi editada a Lei nº 10.698/2003, a qual instituiu a vantagem pecuniária individual – VPI, no valor de R\$ 59,87, a contar de 1º de maio de 2003. Segue o texto legal:

‘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. 1º 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.’

11. Essa lei, tal qual a Lei nº 10.697/2003, dirigiu-se a todos os servidores públicos civis da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

12. Diante dessas duas normas, surgiu controvérsia sobre a natureza jurídica dessa VPI, ou seja, se essa parcela também possuiria natureza de revisão geral anual de remuneração.

DO EXAME DA MATÉRIA – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

13. Inicialmente, submetida a questão à análise do Superior Tribunal de Justiça, este, entendendo tratar-se de matéria de natureza eminentemente constitucional, não adentrou no exame de mérito, para não usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal. Citem-se, nesse sentido, os seguintes julgados, *verbis*:

‘EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 458 E 535 DO CPC. DISPOSITIVOS E TESES NÃO PREQUESTIONADOS PELA INSTÂNCIA A QUO. SÚMULA N. 211/STJ. REAJUSTE CONCEDIDO PELA LEI N. 10.698/2003. CONCLUSÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO X, CR/88. **DISCUSSÃO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE ESPECIAL.**

1. A violação dos artigos 458 e 535 do CPC não se efetivou no caso dos autos, uma vez que não se vislumbra omissão ou contradição no acórdão recorrido capaz de tornar nula a decisão impugnada no especial. A Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes. É cediço que, quando o Tribunal a quo se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, não cabe falar em ofensa dos dispositivos legais.

2. Embora o aresto recorrido cite dispositivos da Lei n. 10.698/03 e 10.697/03, tais não foram os fundamentos das suas razões, pois a sua utilização se deu tão-somente para fins de enquadramento ao disposto no artigo 37, inc. X, da CR/88. Ademais, o recorrente baseia a sua discussão na impossibilidade do Judiciário intervir na atuação dos demais Poderes, no caso, em respeito ao

princípio da reserva legal absoluta. **Inegável, a natureza eminentemente constitucional do acórdão recorrido, sendo inviável a sua discussão em sede de recurso especial, que, como se sabe, possui seus limites delineados nos termos do artigo 105, inciso III, da Constituição da República.**

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.’ (STJ; Segunda Turma; REsp 1260809/PR; Relator: Ministro Mauro Campbell Marques; Data do Julgamento: 06/12/2011) (grifou-se)

‘EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REAJUSTE CONCEDIDO. **VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. NATUREZA DIVERSA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE.**

1. O tema atinente à concessão do reajuste de servidor no percentual de 13,23% foi resolvido pela Corte de origem sob o enfoque eminentemente constitucional, com esteio no regramento contido no art. 37, X, da Constituição Federal, com a redação da EC nº 19/98 e por entender aplicável ao caso o enunciado da Sumula 339 do STF.

2. Agravo regimental não provido.’ (STJ; Segunda Turma; AgRg no AREsp 114180/DF; Relator: Ministro Castro Meira; Data do Julgamento: 11/09/2012) (grifou-se)

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LEI Nº 10.697/2003. CRIAÇÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL (VPI). NATUREZA JURÍDICA. PRETENSÃO DE EXTENSÃO DA VERBA COM FUNDAMENTO NA REVISÃO GERAL ANUAL DE REMUNERAÇÃO. AUMENTO DE VENCIMENTOS. DISCUSSÃO EM TORNO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (SÚMULA 339/STF). **CONTROVÉRSIA DECIDIDA EXCLUSIVAMENTE COM BASE EM NORMAS CONSTITUCIONAIS. INADMISSIBILIDADE DE APRECIACÃO DA MATÉRIA NA VIA DO RECURSO ESPECIAL.**

1. Decidida a causa exclusivamente com base em normas e princípios constitucionais, **é inviável o exame da matéria no recurso especial, sob pena de usurpação, por este Tribunal Superior, da competência reservada ao Supremo Tribunal Federal.** Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.’ (STJ; Quinta Turma; AgRg no REsp 1175020/PR; Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze; Data do Julgamento: 20/09/2012) (grifou-se)

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REAJUSTE DE 14,20%. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL - VPI. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. **ACÓRDÃO QUE DECIDE A CONTROVÉRSIA SOB ENFOQUE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. EXAME. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

1. O Tribunal de origem resolveu a controvérsia sob o enfoque eminentemente constitucional do inciso X do art. 37 da Constituição Federal e da Súmula 339/STF, sendo que decidir em sentido contrário exige o exame de normas constitucionais, o que compete apenas ao STF.

2. Agravo regimental não provido.’ (STJ; Segunda Turma; AgRg no REsp 1421081/AL; Relator: Ministro Mauro Campbell Marques; Data do Julgamento: 06/02/2014) (grifou-se)

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REAJUSTE DE 13,23%. LEIS 10.698/2003 E 10.331/2001. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. **MATÉRIA ANALISADA PELA CORTE DE ORIGEM À LUZ DO ART. 37, X, DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIACÃO.**

1. Discute-se nos autos a incorporação do índice de 13,23% aos vencimentos, decorrente da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, e que foi instituída pela Lei n. 10.698/2003.

2. Não foi cumprido o indispensável exame dos dispositivos de lei invocados pelo acórdão recorrido, apto a viabilizar a pretensão recursal da recorrente, de maneira a atrair a incidência das Súmulas 282 e 356/STF, sobretudo ante a ausência de oposição dos cabíveis embargos declaratórios a fim de suprir eventual omissão do julgado.

3. Ainda que a ilegitimidade ad causam seja matéria de ordem pública, a orientação desta Corte é pela necessidade do requisito do prequestionamento na instância extraordinária.

4. Embora o acórdão recorrido cita dispositivos das Leis 10.698/2003 e 10.697/03, a sua utilização se deu tão somente para fins de enquadramento ao comando insculpido no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, além de reconhecer a impossibilidade de o Judiciário intervir na atuação dos demais Poderes para a instituição de remuneração a servidores públicos.

5. Entendeu a Corte de origem que a instituição da VPI não possui a natureza jurídica de revisão remuneratória geral instituída no texto constitucional, sendo indevida a correção de distorções remuneratórias pela via judiciária, ante o óbice da Súmula 339 do STF.

6. **A natureza eminentemente constitucional do fundamento do acórdão recorrido inviabiliza a sua discussão em recurso especial, sob pena de usurpação de competência do STF.** Agravo regimental improvido.' (STJ; Segunda Turma; AgRg no REsp 1418037/RO; Relator: Ministro Humberto Martins; Data do Julgamento: 11/03/2014) (grifou-se)

14. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a aludida matéria é de natureza infraconstitucional, não se inserindo, portanto, em sua competência. Citem-se, nesse sentido, dentre os muitos, os seguintes julgados, *verbis*:

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REVISÃO GERAL ANUAL. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. **EXAME DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL.** LEI Nº 10.698/03. IMPOSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO CONCEDER AUMENTO REMUNERATÓRIO. SÚMULA 339 DO STF. 1. A repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF). 2. **O recurso extraordinário é inadmissível quando a aferição de violação constitucional depende da análise do malferimento de dispositivo infraconstitucional encerra ofensa reflexa e oblíqua.** Precedentes: AI n. 738.145 - AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 25.02.11; AI n. 482.317-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 2ª Turma DJ 15.03.11; AI n. 646.103-AgR, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, 1ª Turma, DJ 18.03.11) 3. Ao Poder Judiciário é vedado conceder aumento a servidores públicos ou a militares com fundamento no princípio da isonomia, uma vez que não possui atribuição legislativa. Súmula 339 do STF, *verbis*: ‘Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia’. Precedentes: RE 630.768-AgR, primeira turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje de 07/04/11, e RE 524.020-AgR, segunda turma, Rel. Min Gilmar Mendes, Dje de 15/10/10. 4. Agravo regimental não provido.’ (STF; Primeira Turma; RE 638428 AgR/PB; Relator: Ministro Luiz Fux; Data do Julgamento: 20/09/2011) (grifou-se)

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. **VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. LEI 10.698/2003. REAJUSTE DE 13,23%. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL.** PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica rever a interpretação de norma infraconstitucional que fundamenta a decisão a quo. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. II – Agravo regimental improvido.’ (STF; Segunda Turma; ARE 659792 AgR/PB; Relator: Ministro Ricardo Lewandowski; Data do Julgamento: 13/12/2011) (grifou-se)

‘EMENTA: 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 n. 10.697/2003 e 10.698/2003.**

Análise de matéria infraconstitucional: ofensa constitucional indireta. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.’ (STF; Segunda Turma; ARE 772568 AgR/DF; Relatora: Ministra Cármen Lúcia; Data do Julgamento: 26/11/2013) (grifou-se)

‘EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 10.698/03. **CONCESSÃO DE ‘VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL’. OFENSA AO ART. 37, X, DA CF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL.** AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. **A controvérsia relativa à incorporação, a vencimento de servidor, do reajuste de 13,23% sobre sua remuneração é de natureza infraconstitucional, já que decidida pelo Tribunal de origem com base nas Leis 10.697/03 e 10.698/03, não havendo, portanto, matéria constitucional a ser analisada.** 2. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Constituição Federal se dê de forma indireta ou reflexa (RE 584.608 RG, Min. ELLEN GRACIE, Pleno, DJe de 13/03/2009). 3. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do art. 543-A do CPC.’ (STF; ARE 800721 RG/PE; Relator: Ministro Teori Zavascki; Data do Julgamento: 17/04/2014) (grifou-se)

‘EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **VANTAGEM INDIVIDUAL. REAJUSTE. LEIS 10.697/2003 E 10.698/2003. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL.** AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL AFIRMADA NO ARE 800.721-RG. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 08.10.2013. O Plenário desta Corte, no exame do ARE 800.721-RG/PE, Relator o Ministro Teori Zavascki (DJe 29.4.2014), reconheceu a inexistência de repercussão geral da questão referente à incorporação do reajuste de que tratam as Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, **reafirmando o caráter eminentemente infraconstitucional da controvérsia.** Agravo regimental conhecido e não provido.’ (STF; Primeira Turma; ARE 800767 AgR/PE; Relatora: Ministra Rosa Weber; Data do Julgamento: 10/06/2014) (grifou-se)

‘EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS. LEI Nº 10.697/2003 E LEI Nº 10.698/2003. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA. 1. **O Supremo Tribunal Federal assentou a ausência de repercussão geral da questão relativa à incorporação de vantagem pecuniária à remuneração de servidores públicos federais, tendo por base as Leis nºs 10.697/2003 e 10.698/2003, por restringir-se a tema infraconstitucional** (ARE 800.721-RG, Rel. Min. Teori Zavascki). 2. Agravo regimental a que se nega provimento.’ (STF; Primeira Turma; ARE 641290 AgR/SC; Relator: Ministro Roberto Barroso; Data do Julgamento: 08/09/2015) (grifou-se)

15. Diante de tal posicionamento, o Superior Tribunal de Justiça passou a examinar a questão de mérito, não se mostrando pacífica a sua jurisprudência acerca do tema, consoante se demonstra a seguir.

16. De fato, vislumbram-se dois precedentes recentes da Primeira Turma do STJ que firmaram o entendimento no sentido de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI) possui natureza jurídica de revisão geral anual, devendo, em razão disso, ser estendido aos servidores públicos federais o índice de aproximadamente 13,23%, decorrente do percentual mais benéfico proveniente do aumento impróprio instituído pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, *verbis*:

‘EMENTA: 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 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 recebiam menor remuneração, em face da inflação verificada no ano anterior às edições das normas, como verificado na Exposição de Motivos Interministerial 145/2003 (Mensagem 207/2003).
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.
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.**

(STJ; Primeira Turma; REsp 1536597/DF; Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; Data do Julgamento: 23/06/2015) (grifou-se)

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VPI INSTITUÍDA PELA LEI 10.698/2003. CONTROVÉRSIA COM BASE EM LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE GERAL ANUAL (ART. 37, INCISO X, PARTE FINAL, DA CF). DISTORÇÕES EQUIVOCADAS DA LEI. NECESSIDADE DA EQUIDADE JUDICIAL. ACÓRDÃO PARADIGMA: RESP. 1.536.597/DF, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJE 4.8.2015. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO FEDERAL A QUE SE NEGA 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 Primeira Turma deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp. 1.536.597/DF, julgado em 23.6.2015, firmou entendimento de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI) possui natureza jurídica de Revisão Geral Anual, devendo ser estendido aos Servidores Públicos Federais o índice de aproximadamente 13,23%, decorrente do percentual mais benéfico provenientes do aumento impróprio instituído pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003.**

3. Agravo Regimental da União Federal a que se nega provimento.’ (STJ; Primeira Turma; AgRg no AREsp 493388/DF; Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; Data do Julgamento: 18/08/2015) (grifou-se)

17. De outro lado, **vislumbram-se diversos precedentes do STJ em sentido oposto**, nos quais é firmado o entendimento de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI), criada pela Lei 10.698/2003, não possui natureza de revisão geral de vencimentos, não sendo, portanto, devido o reajuste de 13,23% aos servidores públicos federais, *verbis*:

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REAJUSTE DE 13,23%. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. LEIS 10.697/2003 E 10.698/2003. DESCABIMENTO. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES DA PRIMEIRA E SEGUNDA TURMAS DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Consoante a jurisprudência do STJ, a Vantagem Pecuniária Individual, criada pela Lei 10.698/2003, não possui natureza de revisão geral de vencimentos, não sendo devido, aos

servidores públicos federais, o reajuste de 13,23%. Precedentes (STJ, AgRg no REsp 1.490.094/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2014; STJ, REsp 1.450.279/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/06/2014).

II. Agravo Regimental improvido.’ (STJ; Segunda Turma; AgRg no REsp 1316914/PB; Relatora: Ministra Assusete Magalhães; Data do Julgamento: 16/04/2015) (grifou-se)

‘EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REAJUSTE DE 13,23%. LEI 10.698/2003. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PRECEDENTES. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. **É firme o entendimento no âmbito da 1ª e 2ª Turma do STJ no sentido de que a Vantagem Pecuniária Individual criada pela Lei 10.698/2003 não possui natureza de reajuste geral de vencimentos, não sendo devido aos servidores públicos o reajuste de 13,23%.** Incidência da Súmula 83/STJ.

2. **Precedentes: AgRg no REsp 1267125/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, DJe 08/09/2014; REsp 1450279/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 03/06/2014, DJe 16/06/2014; AgRg no AREsp 462.844/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 11/03/2014, DJe 17/03/2014; AgRg no REsp 1256760/RS, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 21/11/2013, DJe 12/12/2013.**

3. Agravo regimental não provido.’ (STJ; Segunda Turma; AgRg no REsp 1490094/PE; Relator: Ministro Mauro Campbell Marques; Data do Julgamento: 04/12/2014) (grifou-se)

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REAJUSTE GERAL ANUAL (CF/88, ART. 37, X, PARTE FINAL). REAJUSTE DE 13,23%. LEI N. 10.698/2003. VPNI. REVISÃO GERAL NÃO CONFIGURADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 339/STF.

1. Os recorrentes objetivam o reajuste no percentual de 13,23%, que corresponderia à maior Revisão Geral Anual concedida pela Vantagem Pecuniária Individual (VPI) aos servidores, durante o ano de 2003, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) dada pela Lei n. 10.698/2003

2. **O STJ já firmou compreensão no sentido de que a VPI instituída pela Lei 10.698/03 não possui natureza de reajuste geral de vencimentos, sendo inviável sua extensão aos servidores substituídos, em face do óbice da Súmula 339/STF:** ‘Não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia’. **Precedentes: AgRg no REsp 1256760/RS, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/12/2013; AgRg no AREsp 462.844/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/03/2014.**

3. Recurso especial não provido.’ (STJ; Primeira Turma; REsp 1450279/DF; Relator: Ministro Benedito Gonçalves; Data do Julgamento: 03/06/2014) (grifou-se)

18. Não obstante tal divergência jurisprudencial, deve-se ressaltar que alguns órgãos da Administração Pública Federal, **dentre os quais o próprio Superior Tribunal de Justiça**, com base nos mesmos fundamentos apresentados nos recentes precedentes acima colacionados, estão reconhecendo, administrativamente, a natureza jurídica de revisão geral anual da referida vantagem e estendendo aos seus servidores o índice de aproximadamente 13,23%, decorrente do percentual mais benéfico proveniente do aumento impróprio instituído pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003.

19. Cite-se, nesse sentido, notícia do Pedido de Providência n. 419/2015-56, por meio do qual o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – reconheceu o direito de revisão nos vencimentos dos servidores do Ministério Público da União – MPU e do CNMP, atinente à

aplicação do índice de reajuste de 13,23% instituído pela Lei n. 10.698/2003, consoante ementa a seguir transcrita, *verbis*:

‘EMENTA

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO. LEIS N. 10.697/2003 E N. 10.698/2003. REAJUSTE LINEAR DE 1%. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. VERBA EQUIVALENTE A REAJUSTE DE 13,23% PARA SERVIDORES COM MENOR REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO PELA LEI 10.698/2003. EXTENSÃO DO PERCENTUAL AOS SERVIDORES DO MPU E DO CNMP. COISA JULGADA. INEXISTENTE. PRECEDENTE RECENTE DO STJ. POSSIBILIDADE. DISCURSÃO SOBRE A BASE DE INCIDÊNCIA DO REAJUSTE. RECONHECIMENTO DO DIREITO. PROCEDÊNCIA.

1. Pleiteia-se a aplicação de 13,23% de reajuste já concedido pela Lei nº 10.698/2003, que corresponderia à maior revisão geral concedida pela ‘Vantagem Pecuniária Individual’ – VPI na parcela nominal de R\$ 59,87.

2. A Lei n. 10.331/2001 garante a revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos federais dos três poderes, dando cumprimento ao art. 37, X, da Constituição Federal.

3. Com base nisso, em 2 de julho de 2003, o Governo Federal editou duas leis: **I)** A Lei n. 10.697/2003 previu que o reajuste seria no percentual de 1% e **II)** a Lei n. 10.698/2003 instituiu a vantagem pecuniária individual (VPI) no valor de R\$ 59,87 também para todos os servidores da carreira federal, como política de governo para conceder um reajuste diferenciado que beneficiasse mais os que ganham menos.

4. A vantagem pecuniária individual de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e cinquenta e sete centavos), concedida por meio da Lei n. 10.698/2003, revestiu-se do caráter de revisão geral anual, complementar à Lei nº 10.697/2003 e promoveu ganho real diferenciado entre os servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das autarquias e fundações públicas federais, na medida em que instituiu uma recomposição maior para os servidores que percebiam menor remuneração.

5. Muito embora a Administração Pública tenha denominado o aumento como vantagem pecuniária individual, a concessão de tal vantagem pretendeu a reposição de perdas salariais sofridas pelos servidores públicos federais, ampla e indistintamente, de acordo com manifestação expressa do próprio Governo Federal, e não demandou, para o seu pagamento, qualquer condição individual como justificativa para sua percepção, ou seja, restou impropriamente denominada VPI.

6. 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.

7. O Presidente da República não possui competência legiferante para propor ao Congresso Nacional a concessão de uma simples ‘vantagem pecuniária’ destinada a todos os servidores públicos federais, independentemente do Poder a que eles se vinculam. A sua competência, com todo esse alcance, repita-se, é restrita à revisão anual de remuneração, e foi com esse intuito, mesmo que obliquamente, que se procedeu para dar início ao projeto de lei que culminou com a edição da Lei nº 10.698/2003, concessiva do que se veio a chamar de ‘Vantagem Pecuniária Individual’.

8. A despeito de ter sido concedida a vantagem pela Lei n. 10.698/2003 simultaneamente ao reajuste geral de 1% (um por cento) pela Lei n. 10.697/2003, tal concessão não constitui nenhum óbice à extensão linear da reposição da Lei n. 10.698/2003, seja porque ambas as leis, de iniciativa do Presidente da República, utilizaram-se de mesma verba orçamentária prevista para específica

finalidade de recomposição de remuneração, seja porque somente é vedado à União Federal conceder reajustes em periodicidade superior à data limite para revisão anual.

9. Desse modo, deve ser reconhecido o percentual de 13,23%, reconhecido como reajuste, a título de revisão geral de vencimentos, o que corresponderia à maior Revisão Geral Anual concedida pela VPI aos servidores, durante o ano de 2003, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e cinquenta e sete centavos).

10. Se de um lado não compete ao CNMP conceder aumento a quem quer que seja, por outro prisma é de competência do CNMP analisar se uma vantagem concedida por lei própria deve ou não ser aplicada e em qual extensão.

11. A provocação da própria Procuradoria Geral da República para que este CNMP analise o caso e apresente os contornos de aplicação da Lei 10.698/2003, constitui reconhecimento expresso da competência e atribuição deste órgão constitucional.

12. Não há que se falar em coisa julgada como forma de impedir o enfrentamento do mérito desta demanda ante o ajuizamento de ação pelo SINASEMPU face aos efeitos *secundum eventum litis* das ações coletivas por força do disposto nos arts. 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor c/c o art. 16 da Lei 7.347/85 e art. 18 da Lei 4.717/65.

13. A inexistência de coisa julgada em fatos desta natureza é tão extremada que após o trânsito em julgado da ação promovida pelo SINASEMPU, tem-se que em 23.06.2015 – portanto posteriormente a coisa julgada no processo proposto pelo SINASEMPU – o STJ julgou o Resp 1.536.597 interposto pelo Sindicato dos Servidores Públicos Federais - SINDSEP/DF no qual aborda o tema deste processo e reconhece a incidência do reajuste de 13,23% sobre a remuneração dos servidores substituídos, respeitado o prazo prescricional quinquenal.

14. Pedido de Providências procedente.’

20. Da mesma forma, o Superior Tribunal Militar deferiu o pagamento do percentual de 13,23% aos servidores da Justiça Militar da União, ao acolher o voto proferido pelo Ex.^{mo} Ministro Almirante de Esquadra Alvaro Luiz Pinto nos autos do Processo Administrativo n. 042201/15, cujos excertos pedimos a vênua para transcrever, *verbis*:

‘Objetivando esclarecer o fato gerador do direito, que se encontra repousando sobre a égide dos comandos legais das Leis n^{os} 10.697 e 10.698, ambas datadas de 2/7/2003 e publicadas no Diário Oficial da União de 3/7/2003, transcrevem-se abaixo as aludidas normas:

(...)

Constata-se que a Lei n^o 10.697/2003 publicada no DOU de 3/7/2003, procedeu à majoração no percentual de 1% (um por cento) sobre a remuneração e o subsídio de todo o funcionalismo público dos três Poderes, das autarquias e fundações públicas federais. Ato contínuo, foi editada a Lei n^o 10.698/2003, ambas propostas pelo então Presidente da República, datadas e publicadas na mesma data, determinando, a primeira, o estabelecimento de um reajuste de 1% e, a segunda, instituindo uma Vantagem Pecuniária Individual- VPI devida somente aos servidores públicos federais dos três Poderes, 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).

Acrescente-se que o art. 61, § 1^o, inciso II, alínea ‘a’, da nossa Carta Magna, prevê a competência exclusiva do Presidente da República para a propositura de leis cuja matéria esteja especificada no mencionado dispositivo legal.

Conclui-se, então, que, sendo a proposta de aumento da remuneração do funcionalismo público ação de iniciativa privativa do Presidente da República, a Lei n^o 10.698/2003 revestiu-se desse contorno, demonstrando a correta finalidade de sua existência no mundo jurídico.

Nesse sentido, intrigante a busca para desvendar a real intenção das autoridades de nosso País ao proclamar leis consecutivas, datadas e promulgadas na mesma data, nas quais se procedeu à revisão

geral do funcionalismo público, carreando enfoques e consequências díspares para servidores pertencentes a uma mesma categoria funcional.

Assim, importante trazer a baila a Exposição de Motivos Interministerial nº 145/2003-MP/MF, datada de 21/5/2003, da Lei nº 10.698/2003, subscrita, à época, pelo Ministro de Estado do Planejamento, GUIDO MANTEGA, e Ministro de Estado da Fazenda, ANTONIO PALOCCI FILHO, dirigido ao Presidente da República, ratificando que a proposta da criação da VPI fazia parte da revisão geral do funcionalismo público, a saber:

(...)

Fica evidente que, naquela oportunidade, de forma irrefragável, a finalidade da criação da Vantagem Pecuniária Individual-VPI estava vinculada à reposição das perdas salariais, atrelada à revisão geral do funcionalismo público precedida pela Lei nº 10.697/2003; sendo a edição da Lei nº 10.698/2003, o prolongamento de tal implementação, garantindo-se a isonomia entre os servidores no que se refere ao índice oferecido.

A decisão governamental realmente promoveu uma revisão geral, contudo, sem equidade, com ofensa ao verdadeiro intuito a que se destina a revisão geral da remuneração do funcionalismo público.

O cálculo da prefalada VPI foi resultado da aplicação do percentual de 13,23% sobre a menor remuneração do funcionalismo público. Assim, sua incidência beneficiou aqueles servidores que percebiam as menores remunerações. Nesse sentido é aclarador o voto da Exma. Sra. Desembargadora Federal NEUZA ALVES ao analisar os Embargos Infringentes em Arguição de Inconstitucionalidade nº 2007.41.00.004426-0/RO:

(...)

a VPI de R\$ 59,87 instituída pela Lei nº 10.698/2003 equivaleu, para os servidores federais postados 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, a um aumento de 14,23%. É saber, para essa categoria de servidores, o total do aumento resultante da aplicação conjunta das Leis nº 10.697 e 10.698/2003 chegou a aproximadamente 15,3% (passou de R\$ 416,50 para R\$ 480,53), percentual que, não por coincidência, é praticamente idêntico ao da inflação de 2002 (INPC).

Em suma, o que o poder Executivo tentou fazer, e de fato, fez, assumindo a iniciativa de ambos os projetos que resultaram nas Leis 10.697 e 10.698/2003, foi recompor integralmente a remuneração dos servidores que percebiam menos, em face da inflação verificada no ano anterior, optando pela recomposição apenas parcial quanto aos demais servidores, de forma inversamente proporcional às suas remunerações. Para os primeiros, isto é claro, o governo deu cumprimento ao mandamento constitucional que determina a revisão anual de remuneração; para os outros, atendeu apenas em parte essa obrigação.

Assim, para que tudo isso pudesse ser feito de forma menos explícita e aparentemente legal, com menor chance de questionamento na seara judicial, optou-se pela estratégia da concessão dessa revisão geral da seguinte forma: de um lado, em percentual idêntico (1%) para todos os destinatários, **com a utilização de uma parte do numerário incluído no orçamento para essa finalidade e, de outro, com o uso do restante da mesma dotação orçamentária (inicialmente prevista para a concessão dessa mesma revisão)**, agora não mais com igual percentual para todos os contemplados, mas sim com o expediente de seu deferimento em valores absolutos idênticos (R\$ 59,87). Essa sistemática veio a propiciar 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. (grifo no original e nosso).

Consta, ainda, no voto da Eminente relatora da Apelação/Reexame Necessário (2007.34.00.041467-0/DF), Desembargadora ANGELA CATÃO, ao citar o voto da Desembargadora Federal NEUZA MARIA ALVES, que o governo, à época, alterou a LOA, por

meio da mensagem da Presidência da República nº 205/2003, modificando parte do orçamento destinada à revisão geral anual e, concomitantemente, abriu crédito especial para fazer frente ao custeio da VPI:

‘De tudo o que até aqui visto e analisado, temos que: A Lei nº 10.640/2003 (LOA) previu apenas a revisão geral para os servidores públicos, o Governo Federal (que havia assumido em janeiro de 2003) não ficou satisfeito com essa diretriz; esse mesmo Governo requereu a alteração da LOA, pela Mensagem da Presidência da República nº 205/2003, a fim de retirar do orçamento parte do numerário destinado à revisão geral de remuneração, e ao mesmo tempo abrir crédito especial para o pagamento da VPI, com a declaração expressa de que ela seria custeada com o numerário retirado da rubrica anterior; Esse intento foi consumado com a aprovação da Lei nº 10.691/2003 (...); O Chefe Executivo, portanto, fez uso da quantia prevista para a revisão geral de remuneração para conceder a VPI a todos os servidores dos Três Poderes da União; O Chefe do Poder Executivo não tem competência para conceder aumentos próprios aos servidores do Legislativo e Judiciário, apenas para deferir, em favor destes, revisão geral de remuneração; O Poder Executivo não possui a discricionariedade para manipular o orçamento e conceder aumentos diferenciados a todos os servidores, por ocasião da revisão geral de remuneração.’ (grifo no original).

Assim, ambas as Leis valeram-se da mesma verba orçamentária destinada à revisão geral do funcionalismo público.

A revisão geral da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos é o instrumento de correção das perdas inflacionárias no Brasil. O art. 37, inciso X, da CF/88, impôs a revisão geral e anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos em face de uma política econômica inflacionária.

A indexação é um mecanismo que busca corrigir os valores defasados pela inflação, minimizando ou suprimindo os efeitos inflacionários que geram a perda do poder aquisitivo dos servidores.

A paridade promovida pela revisão geral do funcionalismo público almeja minimizar a perda salarial efetivamente ocorrida e não gerar disparidades ainda maiores, como a que ocorreu no presente caso.

(...)

A VPI não pode equivaler a um valor invariável, já que sua essência busca conceituar as diversas situações, **personalíssimas**, que ensejam valores financeiros diferenciados para cada servidor. De tal feita, a VPI nunca poderá corresponder a uma importância única destinada a abranger todos os componentes de uma mesma categoria funcional.

Levando-se em conta que os vencimentos que servem de retribuição pela atividade laboral do servidor público são distintos, fluando entre valores mais ou menos expressivos, a VPI (Lei 10.698/03), ao ser aplicada, não poderia obedecer a um valor singular de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) para todos os servidores públicos, gerando agressão a um dos princípios basilares de nossa Lei Maior, ou seja, a observância da isonomia.

(...)

Registre-se que cabe ao operador do direito zelar pelos princípios constitucionais abrigados em nossa *Lex Mater*, que servem para nortear a atuação do Estado. Os princípios constitucionais ocupam uma função diferenciada em nossa Constituição, já que é impossível conferir ao legislador a missão de listar todas as regras derivadas de suas diretrizes, sendo necessário, em inúmeras oportunidades, recorrer aos pilares básicos de cada princípio para buscar a pacificação dos conflitos, o que se pretende ver respeitado no presente caso, com o cogente respeito ao Princípio da Isonomia.

(...)

Assim, sendo reconhecido o direito por esse Plenário, do qual me encontro convencido, o mencionado percentual deverá incidir sobre o Vencimento Básico para cada uma das referências

dos cargos de Analista Judiciário e Técnico Judiciário, Gratificação Judiciária-GAJ; Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada-VPNI, Adicional de Tempo de Serviço, opção pelo Cargo em Comissão-CJ ou Função Comissionada-FC para os servidores optantes pelo cargo efetivo (civis e militares) e aos servidores ocupantes de Cargo em Comissão sem vínculo com a Administração Pública, com seus reflexos no 13º salário, 1/3 constitucional de férias, horas-extras e demais parcelas que tenham seus cálculos vinculados à remuneração do servidor.

(...)

Registro que a matéria fica totalmente pacificada, quando o Supremo Tribunal Federal encaminhou ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.648/2015, que, atualmente, encontra-se tramitando naquela Casa do Povo e, ao propor modificações aos dispositivos previstos na Lei nº 11.416/2006, altera a remuneração dos Servidores do Poder Judiciário, acrescentando pela inserção do art. 6º no bojo de sua proposta que a VPI, instituída pela Lei nº 10.698/2003 (R\$ 59,87) e outras parcelas oriundas da citada vantagem, reconhecidas judicialmente ou administrativas, ficam absorvidas a partir da implementação dos novos valores apresentados. Nessa oportunidade, o Judiciário reconhece de forma explícita ser de pleno direito a concessão do percentual ora pleiteado e discutido na presente Questão Administrativa.

(...)

Posto isso, submeto o assunto à apreciação deste Plenário, opinando pelo seu deferimento, com a incidência do percentual de 13,23% sobre as parcelas que compõem a remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas desta JMU (...), com a conseqüente extensão aos ocupantes de Cargos Comissionados sem vínculo com a Administração Pública e os optantes pelo Cargo Efetivo (servidores civis e militares) e todas as demais verbas que estejam atreladas em seu cálculo ao valor da remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas, entre elas, 13º salário, 1/3 constitucional de férias, hora-extra, entre outras, observando-se a aplicação da prescrição quinquenal, a contar de 14/1/2015 (data da interposição do requerimento do SITRAEMG), com o cálculo da correção monetária adotando a sistemática que já vem sendo aplicada pela área técnica deste Tribunal, quando do levantamento de valores para pagamento de passivos, abatendo-se a importância já percebida a título de VPI (R\$ 59,87), estando o respectivo pagamento condicionado à disponibilidade orçamentária.’ (grifou-se)

21. Cumpre, por fim, salientar que o próprio Superior Tribunal de Justiça, **em decisão plenária unânime, em sessão realizada em 02/03/2016 (DE. 12, páginas 26 a 28)**, também deferiu o pagamento do percentual de 13,23% aos seus servidores, ao acolher o voto proferido pela Ex.^{ma} Ministra Laurita Vaz nos autos do Processo Administrativo n. 004283/2016 (**DE. 12, páginas 10 a 24**), que assim concluiu:

‘Ante o exposto, DEFIRO o requerimento administrativo da ASSTJ, extensível a todos os servidores desta Corte, por se encontrarem em situação jurídica absolutamente idêntica, a fim de, reconhecendo a natureza de revisão geral anual da ‘VPI’, implementar o percentual de reajuste de 13,23% (treze vírgula vinte e três por cento) a partir de 1º de maio de 2003, conforme termo inicial da Lei n.º 10.698/2003, incidente sobre o vencimento básico, vantagens, gratificações e adicionais, cargo em comissão e função comissionada, e demais verbas que estejam atreladas em seu cálculo ao valor da remuneração do servidor, entre elas, 13.º salário, 1/3 constitucional de férias, hora-extra, entre outras; fazendo ainda incidir sobre o montante apurado os aumentos e reajustes concedidos pelas legislações subsequentes, quais sejam, as Leis n.º 10.944/2004, 11.416/2006 e n.º 12.774/2012, para que seja preservada sua natureza jurídica, com o abatimento, mês a mês, dos R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) e demais valores já pagos; observada a prescrição quinquenal restrita às prestações vencidas, tendo como marco de interrupção a data de ingresso nesta Corte do primeiro requerimento administrativo pleiteando o reconhecimento do direito.

Os pagamentos em atraso deverão ser quitados de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária, em conformidade com o art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal, com a incidência de correção monetária e juros de mora nos termos da Resolução STJ/GP n.º 16, de 10 de dezembro de 2015.’

22. Por relevante, vale destacar que o Ex.^{mo} Ministro Gilmar Mendes, relator da Reclamação 14872 MC/DF, em 10/03/2016, concedeu liminar a pedido da União para suspender o curso de processo, já em fase de execução, no qual a Justiça Federal deferiu a servidores da Justiça do Trabalho diferenças salariais de 13,23%, retroativas a 2003. Referida decisão fundamentou-se na jurisprudência do STF relativa à cláusula de reserva de plenário e à exigência de lei para a concessão de aumentos de vencimentos de servidores públicos (Súmulas Vinculantes 10 e 37).

23. Diante de tal decisão do Supremo Tribunal Federal, foi suscitada questão de ordem no mencionado processo administrativo levado a cabo pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo a Ex.^{ma} Ministra Relatora Laurita Vaz assim se pronunciado conclusivamente (**DE. 12, páginas 2 a 8**), *verbis*:

‘Nesse cenário, reputo premente a necessidade de se reafirmar a decisão plenária e, assim, conferir segurança jurídica aos interessados, servidores desta Casa, porque, como dito e repetido, fazem jus à incorporação do reajuste de 13,23%, percentual de revisão geral anual subtraído desde 2003.

Concessa maxima venia, não se me afigura razoável, depois de reconhecermos um direito líquido e certo dos servidores do STJ, suspender sua implementação, em face de uma decisão liminar, precária e provisória por definição – que, nem nos diz respeito, como ressaltei –, a qual está passível de ser reformada pelo Colegiado, notadamente porque em desarmonia com a jurisprudência mansa e pacífica do próprio Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Ora, se é o Plenário do Supremo Tribunal Federal quem afirma e reafirma que a questão controvertida é de índole infraconstitucional, não há dúvida que cabe a este Superior Tribunal de Justiça, em fiel cumprimento a sua competência atribuída pela Constituição da República, dizer a melhor interpretação da Lei Federal, tarefa da qual já se desincumbiu.

Meu voto, portanto, é pela imediata implementação do reajuste devido e pelo pagamento dos valores em atraso, nos termos em que já decidiu este Plenário.’

24. Feita essa exposição, em que pese haver precedentes judiciais do STJ em sentido contrário, **os recentes precedentes judiciais do STJ acima destacados (REsp 1536597/DF; e AgRg no AREsp 493388/DF) e a recentíssima decisão administrativa adotada no âmbito do próprio STJ, decisão plenária unânime, indicam a consolidação de novo entendimento jurisprudencial. Somem-se, a isso, os precedentes administrativos de diversos órgãos da Administração Pública Federal, dentre os quais destacamos o CNMP e o STM.**

25. Assim, esta Consultoria Jurídica entende que a jurisprudência mais recente do STJ, embora com poucos precedentes, está se firmando pela viabilidade de incidência do multicitado índice de 13,23% a todos os servidores públicos federais, diante da natureza jurídica de Revisão Geral Anual da Lei n. 10.698/2003, que instituiu a VPI.

26. Não obstante os diversos e sólidos fundamentos já apresentados acima, quando da análise jurisprudencial da matéria em exame, buscando trazer mais elementos para robustecer a posição acerca da matéria, faz-se o seguinte exame jurídico da questão.

DO EXAME DA MATÉRIA – ANÁLISE DA LICITUDE DA INSTITUIÇÃO DA VPI

27. Cabe reproduzir a Exposição de Motivos Interministerial nº 145/2003 – MP/MF, que esclarece as razões da instituição da citada VPI:

‘EM Interministerial nº 145/2003 - MP/MF

Brasília, 21 de maio de 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência anexa proposta de Projeto de Lei, conforme minuta anexa, que dispõe sobre a instituição de 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).

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 nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, 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 nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988, pelo art. 9º da Lei nº 8.178, de 1º 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.
4. Isso considerado, a despesa decorrente deste Projeto de Lei importa em R\$ 675,82 milhões em 2003, e R\$ 992,92 milhões nos dois exercícios subseqüentes.
5. Quanto ao disposto nos arts.16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pode ser considerado plenamente atendido, uma vez que as despesas relativas a 2003 foram incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2003, em funcional específica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo absorvidas pela margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado, calculada e demonstrada no anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias.
6. Nos exercícios de 2004 e subseqüentes, a despesa estimada em R\$ 992,92 milhões representará um acréscimo R\$ 317,1 milhões em relação a 2003, montante que reduzirá a margem líquida de expansão para despesas de caráter continuado daqueles exercícios, o que se mostra compatível com o aumento de receita decorrente do crescimento real da economia previsto, conforme demonstra a série histórica relativa à ampliação da base de arrecadação nos últimos anos.
7. São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência a proposta do Projeto de Lei em questão.’ (grifou-se)
28. Observa-se que a instituição da VPI se deu para tentar amenizar as diferenças remuneratórias entre os agentes públicos. Inclusive, há menção expressa no sentido de que o impacto seria mais significativo no âmbito do Poder Executivo, pois esse poder teria as remunerações médias menores em relação aos demais poderes.
29. Assim, temos a concessão de uma parcela remuneratória, complementar ao reajuste geral, com a preocupação de deferir um percentual superior de aumento salarial aos agentes públicos com as menores remunerações.
30. Consoante consta do voto condutor do REsp 1.536.597/DF, cuja ementa foi anteriormente reproduzida, *‘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 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’*.
31. Observa-se, por conseguinte, que o Poder Executivo, diante da necessidade de cumprir obrigação constitucional de proceder à revisão geral anual, sem distinção de índices, opta por repartir os recursos reservados para tal finalidade e edita duas leis, a primeira faz a revisão geral anual de 1% e a segunda concede a todos os agentes públicos federais o valor de R\$ 59,87.

32. Em que pese haver altruísmo no ato do Presidente da República em privilegiar as parcelas mais desfavorecidas do funcionalismo público, cabe indagar se tal ato encontra guarida na Constituição Federal de 1988.

33. O inciso X do art. 37 da CF/1988 prevê a alteração da remuneração dos servidores públicos por meio de leis específicas, **observada a iniciativa privativa em cada caso**, e por meio da revisão geral anual, incumbência do Presidente da República.

34. Dessa forma, **aumentos específicos para o funcionalismo público, que não a revisão geral, dependem de leis específicas, cuja iniciativa nem sempre é do Presidente da República.** Um exemplo é o corpo funcional da Secretaria desta Corte. A remuneração dos servidores do TCU somente pode ser alterada por lei de iniciativa do próprio TCU. Nesse sentido, o seguinte julgado do STF:

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 70 DA LEI 9.167/80, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL 11.548/94. APLICAÇÃO, AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS MUNICIPAL, DA LEGISLAÇÃO ESTABELECIDADA PARA O QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS ‘VALORES E FORMAS DE CÁLCULO DAS VANTAGENS’ E ÀS ‘ESCALAS DE VENCIMENTOS’. ATRIBUIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA À CORTE DE CONTAS, POR RESOLUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 E 96, II, ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A isonomia a que se referia o art. 39, § 1º, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98, era princípio dirigido ao legislador, a quem cabia concretizá-lo, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, por meio da observância recíproca das leis de fixação de vencimentos (ADI 1.776-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 26/5/2000; RMS 21.512, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 19/2/1993).

2. Não obstante haja, no caso em exame, lei formal prevendo a aplicação da legislação referente aos servidores da Câmara Municipal ao quadro funcional do Tribunal de Contas, a referida norma não identificou os cargos de atribuições iguais ou assemelhados, limitando-se a conferir à Corte de Contas a competência para, por meio de resolução, aplicar a seus servidores a legislação pertinente ao quadro funcional da Câmara Municipal.

3. Ao regular a matéria de que trata o art. 70 da Lei 9.167/80, o Tribunal de Contas terminaria por dispor pormenorizadamente acerca ‘dos valores e formas de cálculo das vantagens e das escalas de vencimentos’ aplicáveis a seus servidores, extrapolando, em muito, os limites do poder normativo inerente à função administrativa desempenhada pelo órgão e imiscuindo-se em atribuição do Poder Legislativo Municipal, em manifesta violação ao princípio da separação dos poderes, no qual encontra-se implícita a restrição de delegação legislativa (ADI 3.090-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 26/10/2007), mormente de matéria cuja reserva de lei é prescrita pela própria Carta Magna.

4. A norma municipal impugnada usurpa a iniciativa legislativa privativa conferida pela Constituição Federal aos tribunais de contas para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.’

(RE 285302 AgR-quarto, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 16-10-2015 PUBLIC 19-10-2015) (grifou-se)

35. Acrescente-se que, ainda que o Tribunal de Contas exerça essa iniciativa legiferante, até mesmo o poder de emenda parlamentar é limitado, pois não pode haver emenda que aumente despesa:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.926/1998 do Estado de Santa Catarina. Tribunal de contas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Transposição de cargos de corte de contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo.

1. Inconstitucionalidade formal de dispositivo acrescentado por emenda parlamentar que transpõe cargos de analista de controle externo do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o grupamento funcional do Poder Executivo local. Essa transposição promove indiretamente a extinção de cargos públicos pertencentes à composição funcional do Tribunal de Contas do Estado.

2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal, gozam as cortes de contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo para criar ou extinguir cargos, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, b, da Constituição Federal (cf. ADI nº 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94).

3. A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que a Constituição Federal veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultar aumento de despesa pública ou se forem elas totalmente impertinentes à matéria versada no projeto (ADI nº 3.288/MG, rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004). No caso dos autos, o projeto original já versava acerca da transposição de cargos públicos, mas essa transposição limitava-se a cargos do quadro do Poder Executivo.

4. Ação julgada procedente.

(ADI 3223, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015) (grifou-se)

36. Do exposto, não pode o Presidente da República deflagrar o processo legislativo para alterar a remuneração dos servidores do Tribunal de Contas da União em hipótese diversa da revisão geral anual, sob pena de haver inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

37. Assim, a Lei nº 10.698/2003, para estender seus efeitos aos agentes públicos dos Poderes Legislativo e Judiciário, necessariamente tem que ser entendida como reajuste geral.

38. Entretanto, em possuindo a natureza de reajuste geral, não pode haver distinção de índices, nos estritos termos do inciso X do art. 37 da CF/1988. Em sendo o pagamento em valor fixo a todos os agentes públicos, as menores remunerações possuem um índice superior que vai se reduzindo à medida que as remunerações sobre as quais é somada a VPI aumentam.

39. Em apertada síntese, o Presidente da República, em cumprimento ao mandamento constitucional de proceder à revisão geral anual, para efetuar a recomposição da remuneração dos agentes públicos no exercício de 2003, editou duas leis, uma delas estabeleceu índice uniforme, portanto, norma constitucional, a outra criou valor fixo, a VPI, inconstitucional por incidir em percentual diverso. Assim, em que pese a finalidade altruísta de privilegiar os servidores de menor remuneração com maior aumento percentual, incidiu o Chefe do Poder Executivo em inconstitucionalidade.

DO EXAME DA MATÉRIA – SOLUÇÃO PARA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE INSTITUIU A VPI.

40. Caracterizada a inconstitucionalidade da Lei nº 10.698/2003, por violar o inciso X do art. 37 da CF/1988, cabe perquirir a forma pela qual tal ilicitude pode ser eventualmente equacionada.

41. O pleito dos sindicatos e servidores veiculado no Poder Judiciário basicamente reside na extensão do maior reajuste aos demais agentes públicos. Dessa forma, da remuneração dos servidores desta Corte seria subtraída da VPI e seria acrescentado valor equivalente a um reajuste de 13,23%, que, nos termos das decisões judiciais e administrativas acima citadas corresponderia ao maior reajuste empreendido pela Lei nº 10.698/2003.

42. Em verdade, pode-se divisar uma omissão constitucional, pois a norma atendeu de modo apenas parcial a Constituição Federal ao realizar o reajuste de alguns servidores em maior percentual e dos demais em percentual menor. No caso, trata-se de omissão parcial, consoante definido na doutrina (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 975):

‘Tem-se *omissão absoluta* ou *total* quando o legislador não empreende a providência legislativa reclamada. Já a omissão parcial ocorre quando um ato normativo atende apenas parcialmente ou de modo insuficiente a vontade constitucional. (...)’

43. Os referidos doutrinadores, após se socorrerem da dogmática jurídica alemã, tratam de um caso de omissão parcial quando se concede uma vantagem a um grupo e não a outro, em violação a normas constitucionais (idem, p. 976):

‘Caso clássico de omissão parcial é a chamada exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade. Tem-se a *‘exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade’* se a norma afronta o princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.

(...)

O postulado da igualdade pressupõe a existência de, pelo menos, duas situações que se encontram numa relação de comparação. Essa relatividade do postulado da isonomia leva, segundo Maurer, a uma inconstitucionalidade relativa (*relative Verfassungswidrigkeit*) não no sentido de uma inconstitucionalidade menos grave. É que inconstitucional não se afigura a norma ‘A’ ou ‘B’, mas a disciplina diferenciada das situações (*die Unterschiedlichkeit der Regelung*).

44. Observa-se que o caso concreto releva a inconstitucionalidade mencionada pelos doutrinadores, incidência de percentual de incremento remuneratório diferenciado quando há comando constitucional expresso de vedação de distinção de índices. Assim, inconstitucional a norma por omissão parcial.

45. A questão tormentosa reside na forma de equacionar essa inconstitucionalidade, pois a mera retirada da norma gera uma situação pior que a sua manutenção no ordenamento jurídico. Segue a lição da doutrina (idem, pp. 976-977):

‘Essa peculiaridade do princípio da isonomia causa embaraços, uma vez que a técnica convencional de superação (cassação; declaração de nulidade) não parece adequada na hipótese, podendo inclusive suprimir o fundamento em que assenta a pretensão do lesado. Assim, se a lei concede um benefício a um grupo de pessoas e silencia em relação a outro em situação idêntica, provoca situação que dificilmente poderia ser resolvida com o caso da declaração de nulidade.’

46. Do exposto, a declaração de nulidade da norma que instituiu o VPI não resolve a questão, segundo os referidos doutrinadores. Poder-se-ia indagar da juridicidade da extensão do índice concedido às menores remunerações. Neste ponto, cabe indagar da eventual incidência da Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal, cujo enunciado foi recentemente reproduzido na Súmula Vinculante nº 37:

‘Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.’

47. Esse enunciado explicitamente veda ao Poder Judiciário intervir para alterar a remuneração de servidores de outros poderes.

48. Entretanto, em pelo menos duas situações esse entendimento foi afastado. O STF entendeu viável a superação do enunciado da Súmula 339 quando o Estado ofende a garantia constitucional de paridade de vencimentos entre ativos e inativos:

‘EMENTA: I. Recurso extraordinário: prequestionamento mediante embargos de declaração. A rejeição dos embargos não impede que, no julgamento do recurso extraordinário, se considere

prequestionada a matéria neles veiculada, como resulta, a contrario sensu, da Súmula 356, desde que sobre essa matéria tivesse de pronunciar-se o órgão julgador. A teor da Súmula 356, o que se reputa não prequestionado é o ponto indevidamente omitido pelo acórdão primitivo sobre o qual ‘não foram opostos embargos declaratórios’. Mas, se opostos, o Tribunal a quo se recusa a suprir a omissão, por entendê-la inexistente, nada mais se pode exigir da parte.

II. Proventos de aposentadoria: Constituição, art. 40, § 4º: regra de paridade com os vencimentos do cargo correspondente que tem precisamente o sentido de dispensar que a lei estenda ao inativo em cada caso, o benefício ou vantagem que outorgue ao servidor em atividade: logo, quando incide, o dispositivo constitucional ilide a aplicação da Súmula 339.’

(RE 214724, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 02/10/1998, DJ 06-11-1998 PP-00019 EMENT VOL-01930-05 PP-00976) (grifou-se)

‘EMENTA: 1. Gratificação de encargos especiais atribuída a servidores, em atividade, da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto-lei 220/75: extensão aos inativos, por força do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, em sua primitiva redação, dado o seu caráter geral: precedentes.

2. Proventos de aposentadoria: Constituição, art. 40, § 4º; regra de paridade com os vencimentos do cargo correspondente que tem precisamente o sentido de dispensar que a lei estenda ao inativo em cada caso, o benefício ou vantagem que outorgue ao servidor em atividade: logo, quando incide, o dispositivo constitucional ilide a aplicação da Súmula 339 (RE 214.724, 1ª T., Pertence, DJ 02.10.1998).

3. Agravo regimental manifestamente infundado: aplicação de multa, nos termos do art. 557, § 2º, C. Pr. Civil.’

(RE 395.186-AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 11/11/2005) (grifou-se)

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. SERVIDOR PÚBLICO. ‘GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS’. EXTENSÃO AOS APOSENTADOS. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 2. NATUREZA DA VANTAGEM. CONTROVÉRSIA DECIDIDA À LUZ DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que as vantagens de natureza genérica, concedidas ao pessoal da ativa, são extensíveis aos aposentados, em nome do princípio da isonomia, nos termos do § 8º do art. 40 (na redação anterior à EC 41/2003) da Magna Carta. 2. A discussão acerca da natureza jurídica de parcelas remuneratórias devidas a servidores públicos é de índole eminentemente infraconstitucional. Pelo que é de incidir a Súmula 280/STF. Agravo regimental desprovido.’

(RE 576086 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 26/10/2010, DJe-029 DIVULG 11-02-2011 PUBLIC 14-02-2011 EMENT VOL-02463-01 PP-00156)

49. Dessa forma, violado dispositivo constitucional relativo à necessidade de paridade entre ativos e inativos, pode o Poder Judiciário assegurar pagamento de benefício ou vantagem, a despeito da dicção da Súmula 339 (Súmula Vinculante nº 37).

50. Outro exemplo no qual foi afastada a incidência do referido enunciado sumular residuiu na extensão do aumento conferido aos militares, por meio das Leis nº 8.622/1993 e 8.627/1993. Considerou-se que esse reajuste possuía a natureza de revisão geral e estendeu-se o percentual de 28,86% aos servidores públicos civis:

‘EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS. REAJUSTE GERAL. ISONOMIA. SÚMULA Nº 339 DO STF. NÃO INCIDÊNCIA. 1. A interpretação da legislação local feita pelo Tribunal de Justiça estadual, no sentido de que versa a hipótese sobre revisão geral de vencimentos, e não reajuste setorial, não é passível de revisão em sede de recurso extraordinário. Precedente: RE 307.302 ED, 2ª Turma, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 22.11.2002 **2. Ao julgar o RMS 22.307, o STF, por maioria, com fundamento na auto-aplicabilidade do art. 37, X, da CF, em sua redação original, afastar a aplicação da Súmula nº 339 para garantir a todos os servidores públicos federais o reajuste concedido aos servidores**

militares pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93. 3. Recurso conhecido em parte e, nesta parte, improvido.’

(RE 393679, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 25/10/2005, DJ 16-12-2005 PP-00112 EMENT VOL-02218-05 PP-00939 LEXSTF v. 27, n. 324, 2005, p. 255-283) (grifou-se)

‘EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REAJUSTE CONCEDIDO PELA LEI ESTADUAL 1.206/87. EXTENSÃO AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. NATUREZA DE REVISÃO GERAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 339/STF. PRECEDENTES. ANÁLISE DE LEI LOCAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 280/STF.

1. Analisando questão análoga à dos autos, o Plenário do STF, no julgamento do RMS 22.307, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 13/6/1997, decidiu afastar a aplicação da Súmula 339/STF para estender aos servidores públicos civis o reajuste de 28,86% concedido pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93 aos militares.

2. Encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte o entendimento do Tribunal de origem, que decidiu estender aos servidores públicos do Poder Judiciário o reajuste concedido pela Lei Estadual 1.206/87, por entender que possui caráter geral e finalidade de recompor as perdas decorrentes da inflação.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.’

(ARE 810579 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 18/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014) (grifou-se)

‘Questão de ordem. Recurso Extraordinário. 2. Alegação de ofensa aos artigos 5º e 37, X, da Constituição Federal. Inexistência. 3. Há de estender-se o reajuste de 28,86% aos servidores militares contemplados com índices inferiores pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93, já que se trata de revisão geral dos servidores públicos, observadas, entretanto, as compensações dos reajustes concedidos e a limitação temporal da Medida Provisória n.º 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n.º 2.215-10, de 15.9.2001. 4. Questão de ordem acolhida para: (1) reconhecer a repercussão geral quanto à extensão do reajuste de 28,86% aos servidores civis e militares; (2) reafirmar a jurisprudência do Tribunal; (3) prover parcialmente o recurso, apenas para limitar as diferenças devidas à data em que entrou em vigor a Medida Provisória n.º 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n.º 2.215-10, de 15.9.2001, que reestruturou as carreiras e a remuneração dos servidores militares; e (4) para autorizar a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral.’

(RE 584313 QO-RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 06/10/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-200 DIVULG 21-10-2010 PUBLIC 22-10-2010 EMENT VOL-02420-05 PP-01041 LEXSTF v. 32, n. 382, 2010, p. 176-181 LEXSTF v. 32, n. 383, 2010, p. 238-243)

51. Observa-se que a questão enfrentada pelo STF quando da concessão do reajuste aos militares de 28,86% em 1993 em ofensa ao inciso X do art. 37 da CF/1988 era bastante similar à tratada nos presentes autos. A solução da Suprema Corte foi o afastamento do enunciado sumular e a extensão do reajuste aos servidores civis.

52. Feita essa exposição, conclui-se que a norma que instituiu a VPI é inconstitucional por haver desrespeitado o comando do inciso X do art. 37 da CF/1988. Essa inconstitucionalidade é caracterizada por uma omissão parcial. A solução da declaração de nulidade não soluciona o problema. Em situação análoga, o STF superou a vedação contida na Súmula nº 339 (atual Súmula Vinculante nº 37), para estender o reajuste geral a categoria não contemplada. Essa mesma solução pode ser empregada ao caso em comento, com a substituição da parcela VPI por um reajuste de

13,23% à remuneração das autoridades e dos servidores do TCU em 1º de maio de 2003, data prevista na Lei nº 10.698/2003.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da extensão do índice de reajuste gerado pela instituição da Vantagem Pecuniária Individual – VPI em relação à menor remuneração do serviço público federal à época às autoridades e aos servidores do Tribunal de Contas da União.

Ademais, considerando que a recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria ainda se encontra em fase de consolidação; considerando a relevância da matéria e o seu possível impacto na Administração Pública Federal; e considerando a inexistência de precedente do TCU acerca da matéria, esta Conjur sugere que a questão seja submetida ao Plenário da Corte de Contas.”

8. Após a manifestação da Conjur, o processo foi endereçado à Secretaria das Sessões para sorteio de relator, momento em que fui designado para conduzi-lo (peça 15). Por fim, estando os autos em meu gabinete, foram protocolados pedidos de ingresso como interessados por parte da União dos Auditores Federais de Controle Externo – Auditar, do Sindicato dos Servidores das Justiças Federais do Estado do Rio de Janeiro – SISEJUFE/RJ e do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SITRAEMG.

É o relatório.

VOTO

Conforme visto no relatório precedente, cuidam os autos de processo administrativo autuado por determinação da Presidência deste Tribunal para tratar de questão suscitada por diversos servidores de sua Secretaria que diz respeito a uma possível desconformidade na aplicação da Lei 10.698/2003.

2. Em síntese, os pleiteantes argumentam que o reajuste em valor nominal fixo concedido pela aludida norma, no valor original de R\$ 59,87, resultou em percentuais diferenciados entre as diversas categorias de servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que não se coadunaria com o instituto da revisão geral anual previsto no art. 37, X, da Constituição Federal, que assegura coincidência de data e uniformidade de índices.

3. Nessa linha, com respaldo em decisões judiciais, bem assim em decisões administrativas de outros órgãos, requer-se a incidência, sobre o atual vencimento básico dos servidores do TCU – e demais parcelas remuneratórias a ele vinculadas – do percentual máximo de reajuste proporcionado pela Lei 10.698/2003, obtido em relação ao menor vencimento básico da administração pública federal no momento de publicação dessa norma, abatendo-se do montante obtido o valor da vantagem pecuniária individual – VPI que é atualmente paga com base naquele normativo.

4. Os pareceres emitidos nos autos, mormente a manifestação da Consultoria Jurídica do TCU, são favoráveis à sobredita conversão, tendo como amparo, essencialmente, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça que, em sede de processo administrativo, assentou a existência de direito ao percentual diferenciado em favor de seus servidores, bem assim o fato de que a vantagem vinha sendo paga pela via administrativa no âmbito de outros órgãos da administração pública.

5. Além disso, a Conjur/TCU entende que não caberia ao Presidente da República a iniciativa de lei para alteração da remuneração dos servidores do Tribunal de Contas da União, a não ser por intermédio da revisão geral anual, situação que acarretaria a inconstitucionalidade da Lei 10.698/2003 e importaria a conversão da VPI em percentual, como se revisão geral fosse, a exemplo da solução adotada quando discutidos, no âmbito do STF, os reajustes implementados pelas Leis 8.622/1993 e 8.627/1993.

6. Passo ao exame de mérito.

7. Muito embora os pareceres convirjam no sentido da possibilidade de conversão da VPI em percentual, convém ressaltar, de imediato, que essa questão foi objeto de recentes deliberações por parte do Supremo Tribunal Federal, todas convergindo no sentido de que tal medida desrespeita o princípio da reserva legal, bem assim o disposto na Súmula Vinculante 37 da Excelsa Corte, conforme bem tratado na Reclamação 14.872, apreciado por sua Segunda Turma em sessão de 31/5/2016, cuja ementa foi lavrada nos seguintes termos:

“Reclamação. 2. Direito Administrativo. 3. Servidores públicos. 4. Incorporação da vantagem referente aos 13,23%. Lei 10.698/2003. 5. Ações que visam à defesa do texto constitucional. O julgador não está limitado aos fundamentos jurídicos indicados pelas partes. *Causa petendi* aberta. 6. Órgão fracionário afastou a aplicação do dispositivo legal sem observância do art. 97 da CF (reserva de plenário). Interpretação conforme a Constituição configura claro juízo de controle de constitucionalidade. Violação à Súmula Vinculante n. 10. 7. É vedado ao Poder Judiciário conceder

reajuste com base no princípio da isonomia. Ofensa à Súmula Vinculante 37. 8. Reclamação julgada procedente.”

8. Com efeito, essa inteligência tem sido sucessivamente adotada quando o tema é alçado à Corte Suprema, a exemplo das decisões monocráticas proferidas nos seguintes processos: Rcl 23.563/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes; Rcl 23.712/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes; Rcl 23.888-MC/PE, Rel. Min. Roberto Barroso; Rcl 24.014-MC/SC, Rel. Min. Marco Aurelio; Rcl 24.270-MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki; Rcl 24.271-MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso; Rcl 24.272-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello; Rcl 24.273-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello; Rcl 24.467-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello; Rcl 24.523-MC-SE, Rel. Min. Celso de Mello; MS 34.169/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia.

9. A propósito, cumpre destacar que a sobredita compreensão não representou inovação no âmbito do STF, conforme bem retrata a decisão adotada nos autos do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 638.428/PB, relatado pelo Ministro Luiz Fux em sessão da Primeira Turma de 20/9/2011, ocasião em que foi lapidada a seguinte ementa:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REVISÃO GERAL ANUAL. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. EXAME DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. LEI Nº 10.698/03. IMPOSSIBILIDADE DO JUDICIÁRIO CONCEDER AUMENTO REMUNERATÓRIO. SÚMULA 339 DO STF.

(...)

3. Ao Poder Judiciário é vedado conceder aumento a servidores públicos ou a militares com fundamento no princípio da isonomia, uma vez que não possui atribuição legislativa. Súmula 339 do STF, verbis: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”. Precedentes: RE 630.768-AgR, primeira turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje de 07/04/11, e RE 524.020-AgR, segunda turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje de 15/10/10.

4. Agravo regimental não provido.”

10. Impõe-se mencionar, ainda, que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, há proposta de súmula vinculante tratando dessa questão, com o exato intuito de impedir novas decisões administrativas ou judiciais favoráveis à conversão da VPI, nos seguintes termos (Proposta de Súmula Vinculante 128, DJe 90/2017, 2 de maio de 2017, p. 21):

“É inconstitucional a concessão, por decisão administrativa ou judicial, do chamado ‘reajuste de 13,23%’ aos servidores públicos federais, ante a falta de fundamento legal na Lei 10.698/2003 e na Lei 13.317/2016.”

11. Nesse cenário, tenho por superado o argumento basilar no sentido de que a jurisprudência dominante estaria a favor da possibilidade de conversão do valor fixo em percentual. Também é digno de nota que, nos órgãos que concederam o percentual administrativamente, a última notícia que se tem é de que os pagamentos encontram-se suspensos, muito provavelmente em face da decisão proferida pelo STF nos autos da referida Reclamação 14.872, que determinou ao Tribunal Superior do Trabalho, aos Tribunais Regionais do Trabalho e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que suspendessem imediatamente o pagamento da rubrica em forma de percentual.

12. De igual modo, ficam fragilizadas as considerações da Conjur/TCU no sentido de que o STF, em ao menos duas ocasiões, entendeu viável a superação do enunciado que hoje compõe a Súmula Vinculante 37 da Excelsa Corte (antiga Súmula 339), porquanto diversos são os precedentes do próprio STF confirmando que a conversão da VPI em percentual não encontra guarida no ordenamento vigente.

13. Aliás, um dos precedentes em que o referido enunciado teria sido superado diz respeito ao caso em que o STF reconheceu que os servidores civis e militares faziam jus ao índice de 28,86%,

índice inicialmente concedido apenas às graduações superiores das Forças Armadas por força das Leis 8.622/1993 e 8.627/1993. Isso porque os reajustes ali tratados foram caracterizados como revisão geral, de modo que deveriam ter sido observados os atributos estatuídos no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, ou seja, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

14. De fato, a Lei 8.622/1993 dispunha expressamente sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, conforme se extrai de sua ementa. Por sua vez, a Lei 8.627/1993, em seu art. 1º, informa que seu objetivo era especificar a forma como se daria o reposicionamento já previsto na Lei 8.622/1993. Ocorre que as tabelas de reenquadramento estabelecidas naquelas normas proporcionaram reajustes díspares aos servidores, de modo que, diferentemente dos 100% originalmente previstos no art. 1º da Lei 8.622/1993, as graduações superiores das Forças Armadas teriam sido contempladas com 128,86%. Essa circunstância ocasionou a demanda das demais categorias funcionais pela diferença de 28,86%, uma vez que as aludidas normas tratavam, inequivocamente, de revisão geral anual.

15. De forma diversa, em nenhum momento a Lei 10.698/2003 menciona que ali se cuida de revisão geral. Ao contrário, as razões expostas pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda para elaboração daquele projeto de lei são todas no sentido de que o reajuste em forma de parcela fixa seria proposital e teria por objetivo reduzir as distorções salariais existentes no serviço público, senão vejamos:

“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 nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988, pelo art. 9º da Lei nº 8.178, de 1º 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.”

16. Note-se, inclusive, que o art. 2º da Lei 10.698/2003 estabelece que, sobre a VPI ali instituída, incidirão as revisões gerais e anuais de remuneração dos servidores públicos federais, o que ratifica sua natureza de vantagem pecuniária, e não de reajuste em caráter geral. Aliás, não é demais lembrar que, no mesmo dia de publicação da Lei 10.698/2003, concedendo a VPI, foi publicada a Lei 10.697/2003, que efetivamente dispôs acerca do reajuste geral da remuneração dos servidores públicos federais, no índice único de 1%.

17. Vista a questão sob esse prisma, não há, a meu ver, como confundir o conteúdo das Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, delineadas de maneira tão distinta, a primeira concedendo um reajuste linear de caráter geral e a segunda instituindo uma vantagem pecuniária de valor fixo. Em outras palavras, não seria razoável, lógica ou juridicamente, admitir que elas estranhamente produzissem o mesmo efeito financeiro, qual seja, o de um percentual incidente sobre a remuneração dos servidores do TCU.

18. Em relação à alegada ausência de competência do Presidente da República para submeter projeto de lei que altere a remuneração dos servidores do TCU, à exceção do reajuste geral, creio que essa questão não se mostra relevante para solução do presente feito. Num contexto em que claramente a intenção do legislador não foi conceder um reajuste geral anual, mas reduzir disparidades entre os servidores públicos, parece-me que o vício de iniciativa da norma não seria suficiente para justificar a transmutação da VPI em reajuste geral anual. Diante disso e das reiteradas manifestações do STF no sentido da inviabilidade de conversão da VPI em percentual, tenho para mim que, caso fosse caracterizado o vício de iniciativa, seria forçoso reconhecer que, a rigor, a VPI – que não tem caráter

de revisão geral – somente poderia ter sido instituída em favor dos servidores vinculados ao Poder Executivo Federal, cujas remunerações são fixadas ou alteradas mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República. A inconstitucionalidade recairia, portanto, não na concessão de uma parcela de valor fixo, mas na sua outorga aos servidores dos outros Poderes, aí incluídos os servidores do TCU.

19. Delineado esse esquadro normativo e jurisprudencial, resta reforçada minha compreensão no sentido de ser inviável o pedido de conversão da vantagem pecuniária individual instituída pela Lei 10.698/2003 em um percentual relativo ao menor vencimento básico da administração pública federal no momento de publicação dessa norma, de modo a fazê-lo incidir sobre a remuneração dos servidores do TCU, o que conduz à rejeição dos pleitos formulados.

20. Para além da antijuridicidade já amplamente debatida, é importante expor o impacto financeiro que a aprovação do pedido ocasionaria, mormente ao considerarmos o atual cenário de crise econômica, que tem exigido do Governo Federal inúmeras medidas de restrição fiscal, além de esforços para aprovação de reformas substanciais, a exemplo da previdenciária. De acordo com o levantamento efetuado pelo Serviço de Conformidade de Pagamentos do TCU, a implementação do percentual geraria gastos adicionais da ordem de R\$ 147 milhões apenas para o exercício de 2016, além de aproximadamente R\$ 17 milhões relativos à Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (Patronal), valores que não levam em conta o pagamento de atrasados e que certamente seriam majorados nos anos seguintes, após as subseqüentes atualizações das tabelas de vencimentos já autorizadas pela Lei 13.320/2016. Aliás, a Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade do TCU foi enfática ao informar que, em caso de aprovação do pedido de conversão, não haveria qualquer mecanismo orçamentário a permitir o imediato pagamento da vantagem, o que só fortalece a inadequação da medida, conforme o seguinte excerto de seu parecer (peça 8):

“Por outro lado, como é de vosso conhecimento, vivemos um ano de extrema restrição fiscal que se reflete na Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA). Portanto, não há, no momento, qualquer possibilidade de remanejarmos créditos orçamentários a partir das despesas discricionárias com o fito de viabilizar o pagamento do dispêndio em questão, independentemente de qual mecanismo seja utilizado em termos de ajuste orçamentário. Para agravar ainda mais a situação, há indícios de que seremos submetidos a um contingenciamento orçamentário considerável até o final do mês corrente, em razão da estimada queda de arrecadação do Governo Federal e conseqüente necessidade de cumprir o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

21. Por fim, informo que, estando os autos conclusos em meu gabinete, foram encaminhados pedidos de ingresso como interessados por parte da União dos Auditores Federais de Controle Externo – Auditar, do Sindicato dos Servidores das Justiças Federais do Estado do Rio de Janeiro – SISEJUFE/RJ e do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SITRAEMG. E, pautado o processo, também pediu ingresso como parte interessada o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – TCU.

22. Com o julgamento do processo nesta oportunidade, considero prejudicados os pedidos, razão pela qual os indefiro.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de maio de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

