

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0686.11.016904-8/001 -
Comarca de Teófilo Otoni - Apelante: Levi Lopes da Silva
- Apelado: Município de Teófilo Otoni - Relator: DES.
RAIMUNDO MESSIAS JÚNIOR**

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 5 de junho de 2012. - *Raimundo Messias Júnior* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. RAIMUNDO MESSIAS JÚNIOR (Relator) - Trata-se de recurso de apelação cível interposto por Levi Lopes da Silva contra a sentença proferida nos autos da ação ordinária ajuizada contra o Município de Teófilo Otoni - Minas Gerais, que julgou improcedentes os pedidos iniciais.

Em suas razões recursais de f. 123/156 ponderou que o Município de Teófilo Otoni vem descumprindo o art. 37, X, da Constituição Federal, estando os servidores com reais prejuízos salariais, em razão da defasagem pela não aplicação de índices inflacionários, referentes aos anos de 2006 até junho de 2011.

Descreveu a forma e os índices de correção aplicados pela Lei 5.949/2009, as perdas acumuladas em razão da não observância dos índices inflacionários no período 2007/2009, e a falta de qualquer reajuste, ou revisão geral de seus vencimentos, a partir de 2009.

Afirmou que, em decorrência da omissão legislativa, viu-se privado do direito de reajuste de seus vencimentos, o que gerou para o Município a obrigação de indenizá-lo pelos danos sofridos.

Teceu considerações sobre a distinção entre aumento e reajuste, sobre a responsabilidade civil do Estado pela omissão, sobre os princípios constitucionais da periodicidade, da irredutibilidade e da eficácia.

Pleiteou a declaração incidental de inconstitucionalidade por omissão do Município pela ausência da revisão anual da remuneração de seus servidores prevista no art. 37, X, da Constituição Federal da República de 1988 e, em consequência, a condenação do apelado a indenizá-lo, a título de reposição das perdas salariais, no montante de 18,91%, incidentes sobre sua remuneração, com repercussão nas demais verbas salariais, acrescidas de correção monetária e juros.

Sem contrarrazões.

Conheço do apelo, uma vez que preenchidos os requisitos de sua admissibilidade.

Insta esclarecer, de início, que, não obstante ter havido o pedido de declaração de inconstitucionalidade incidental por omissão, desnecessário submeter a questão

Revisão anual de vencimentos - Art. 37, inciso X, da CF/88 - Eficácia limitada - Lei específica - Exigibilidade - Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo - Princípio da separação dos Poderes - Pedido de indenização - Indeferimento

Ementa: Constitucional e administrativo. Indenização por falta de revisão geral anual de proventos de servidores públicos do Município de Teófilo Otoni. Declaração incidental de inconstitucionalidade por omissão. Carência de ação. Mora não constituída. Art. 37, inciso X, da Constituição da República. Norma de eficácia contida. Princípio da separação dos Poderes.

- A declaração incidental de inconstitucionalidade por omissão dá-se apenas no controle abstrato e concentrado, nos termos do artigo 103, § 2º, da CF.

- A norma inserta no art. 37, inciso X, da Constituição da República é de eficácia contida, razão pela qual a revisão anual geral da remuneração dos servidores nela prevista depende de lei nesse sentido, cuja iniciativa compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo.

- Para se pleitear indenização por omissão legislativa, imprescindível estar o órgão competente constituído em mora.

ao órgão especial, em razão de ser o apelante carecedor de ação nesse tema.

Ocorre que não existe previsão legal para apreciação incidental de inconstitucionalidade por omissão municipal em face da Constituição Federal.

Ademais, a declaração incidental de inconstitucionalidade por omissão dá-se apenas no controle abstrato e concentrado, nos termos do artigo 103, § 2º, da CF, e a consequência de seu acatamento é a declaração da mora do órgão e a determinação de elaboração da norma regulamentadora.

Por fim, os legitimados para sua propositura são apenas os enumerados dos incisos I a IX do art. 103 da Constituição Federal, dentre os quais não se enquadra o apelante.

Dessa forma, deixo de encaminhar o feito à Corte Superior deste Sodalício.

Em relação ao mérito, pleiteia o servidor indenização decorrente da falta de revisão anual de seus vencimentos, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição da República, que assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Do mesmo modo, estabelece o art. 24 da Carta Mineira:

Art. 24. A revisão geral da remuneração do servidor público, sem distinção de índices entre servidor público civil e militar, se fará sempre na mesma data.

Portanto, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos é garantia constitucional.

No entanto, os dispositivos constitucionais citados têm eficácia limitada, a depender de lei específica, observada a competência privativa para cada ente da federação.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, a revisão anual da remuneração dos servidores públicos pressupõe os seguintes requisitos:

O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica para sua efetivação. Depois, temos o requisito da generalidade, indicativo de que a revisão deve ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Pelo requisito da anualidade, a revisão deverá ter periodicidade de um ano. Em relação a este requisito, cabe a cada ente federativo fixar o momento dentro do ano em que se dará a revisão. A anualidade é a periodicidade mínima, de onde

se infere que nada obsta a que a periodicidade seja menor. Finalmente, impõe-se a presença do requisito isonômico, pelo qual se exige que sejam idênticos os índices revisionais (in *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 569).

As normas constitucionais de eficácia limitada, conforme salienta Pedro Lanza:

São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, não têm o condão de produzir todos os efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional. São, portanto, de aplicabilidade mediata e reduzida, ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida (in *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.137).

Mostra-se indispensável para a concessão de revisão remuneratória ao funcionalismo dos municípios a edição de lei infraconstitucional, na forma prevista em cada lei orgânica.

Observado o princípio da simetria, a iniciativa de lei para a revisão de salários dos servidores públicos do Município de Teófilo Otoni é do chefe do Executivo, *in verbis*:

Art. 52. São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundamental, e fixação ou aumento de remuneração dos servidores.

A falta de iniciativa do chefe do Executivo não autoriza o Poder Judiciário a intervir e suprir a ausência de regulamentação, determinando a revisão geral, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes, conforme corrobora a jurisprudência desta Corte de Justiça:

Ementa: Administrativo - Ação de cobrança - Município de Itaúna - Servidores públicos - Revisão geral anual - Norma de eficácia contida - Inteligência do art. 37, X, da Constituição Federal - Indenização - Manutenção do benefício do vale-transporte - Danos morais - Pedidos julgados procedentes - Juros de mora e correção monetária - Reforma parcial da sentença em reexame necessário. - A norma constitucional que determina o reajuste geral anual nos vencimentos dos servidores públicos é de eficácia contida, somente surtindo efeitos depois de regulamentada por lei ordinária, observada a iniciativa privativa em cada caso. Descabe ao Poder Judiciário determinar tais reajustes, sob pena de exercer função própria do Poder Legislativo, nos termos do precedente sumular. Incabível pedido de indenização em virtude da inexistência de tais reajustes. - O que se observa do ordenamento legal municipal, o abono concedido indistintamente a todos os servidores do Município de Itaúna não pode ser considerado como se fosse revisão geral anual, uma vez que a sua incorporação aos vencimentos dos servidores não caracterizou uma recomposição do poder aquisitivo da remuneração daqueles, mas sim traduziu verdadeiro acréscimo aos valores percebidos. - O ato administrativo de suspensão de concessão do vale-transporte ao requerente, além de ferir o direito daquele à ampla defesa e ao contraditório, ofendeu o espírito constante da Lei Federal

nº 7.418/85. - Com base no entendimento mais atualizado da Corte Superior do STJ (Embargos de Divergência no REsp nº 1.207.197), as normas que dispõem sobre os juros moratórios possuem natureza eminentemente processual, incidindo, portanto, a taxa prevista na lei vigente à época do vencimento das parcelas salariais reclamadas, inclusive naqueles processos iniciados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.960/09. (Apelação Cível 1.0338.08.069844-6/001(1), Des. Edivaldo George dos Santos, julgado em 17.01.2012.)

Constitucional - Revisão geral anual de proventos de servidores públicos do Município de Teófilo Otoni - Art. 37, inciso X, da Constituição da República - Norma de eficácia contida - Existência de lei específica - Interpretação da norma - Observância da *mens legis* - Princípio da separação dos Poderes. - A norma inserta no art. 37, inciso X, da Constituição da República é de eficácia contida, razão pela qual a revisão anual geral da remuneração dos servidores nela prevista depende de lei nesse sentido, conforme, aliás, já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, cuja iniciativa compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo. A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos do Município de Teófilo Otoni relativa aos anos de 2007 e 2008 deve ser implementada segundo os preceitos contidos na Lei Municipal nº 5.949/09 que regulamenta a matéria, não podendo a parte ou o Poder Judiciário conferir interpretação diversa do real sentido disposto na norma municipal, sob pena de afronta ao princípio da separação de Poderes. (Apelação Cível 1.0686.09.245.351-9/001(1), Des. Didimo Inocência de Paula, julgamento em 08.07.2010.)

Apelação cível - Constitucional - Administrativo - Servidor público municipal - Revisão geral anual - Artigo 37, inciso X, da CF/88 - Necessidade de legislação específica - Requisito formal - Indenização judicial em razão da omissão do Poder Público - Impossibilidade - Reajustes concedidos a determinados setores - Extensão aos servidores não contemplados - Inaplicabilidade - Inocorrência de violação ao princípio da isonomia - Recurso desprovido. - O reajuste anual e geral aos servidores de determinada categoria, que tem previsão constitucional no artigo 37, inciso X, da CF/88, não pode prescindir da existência de lei municipal específica que o regulamente, sendo incabível sua concessão por meio de ação ordinária, sob pena de afronta ao princípio constitucional da harmonia e independência dos Poderes, e ofensa à Súmula nº 339 do STF. Consoante orientação dos Tribunais Superiores, a concessão de reajustes diferenciados a determinadas categorias da Administração não importa em violação ao princípio constitucional da isonomia (Apelação Cível 1.0024.04.501093-1/001(1), Des. Armando Freire, julgado em 28.11.06).

A pretensão do requerente é de extrair do Poder Judiciário, ainda que de forma indireta, decisão que o transformaria em legislador positivo, em matéria de iniciativa privativa do Prefeito, ferindo o preceito da separação de Poderes (art. 60, § 4º, III, da CF).

Por essa razão, deve ser obstado pelo Judiciário o pedido de indenização pelo valor correspondente à revisão.

Isso porque, a pretensão posta em juízo, não obstante ter sido apresentada como pleito de indenização, tem por fundamento, e consequente óbice, o disposto no

art. 37, inciso X, da CF/88, porquanto corresponde a quitação retroativa das diferenças decorrentes de revisão geral anual de remunerações não concedida.

Por fim, para se pleitear a indenização, necessário estar o órgão competente constituído em mora, que não ocorre *ipsu facto*, mas da inércia, após a determinação do Poder Judiciário para tomar as medidas necessárias.

Nesse sentido, confere-se trecho do voto proferido pelo e. Ministro Carlos Velloso, por ocasião do julgamento do MI nº 562-9/RS:

A diferença entre mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, lembrei no trabalho que escrevi a respeito e que está linhas atrás mencionado, está justamente nisto: na ação de inconstitucionalidade por omissão, que se inscreve no contencioso jurisdicional genérico, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a matéria é versada apenas em abstrato e, declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias (CF, art. 103, § 2º). No mandado de injunção, reconhecendo o juiz ou tribunal, em concreto, que o direito que a Constituição concede é ineficaz ou inviável, em razão da ausência de norma infraconstitucional, fará ele, juiz ou tribunal, por força do próprio mandado de injunção, a integração do direito à ordem jurídica, assim tornando-o eficaz e exercitável (CF, art. 5º, LXXI).

Da mesma maneira já se manifestou este Tribunal:

Ação de revisão geral anual - Servidor público estadual - Indenização - Inexistência de lei específica - Mandado de injunção. - Inexistindo lei específica para a revisão geral anual dos servidores públicos estaduais, não há como deferir o pleito exordial, visto que, em assim ocorrendo, estaria o Poder Judiciário adentrando em competência que não lhe pertence, ferindo cláusula pétreia da Constituição da República. A pretensão de suprir omissão da Administração na edição da lei para a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos deve ser buscada através do mandado de injunção. Apelação Cível 1.0024.09.647.950-6/001(1).

Constitucional - Administrativo - Ação ordinária - Servidores estaduais - Revisão geral anual - Ausência de lei - Inteligência do art. 37, inciso X, da CR/88 - Constituição em mora - Ausência - direito subjetivo - Inocorrência. 1 - Em virtude de não ter sido editada, no Estado de Minas Gerais, lei instituidora da revisão geral anual referida no art. 37, inciso X, da Constituição da República, é cabível pretensão indenizatória em face da pessoa jurídica de direito público omissa, desde que haja a constituição, no caso concreto, do direito indenizatório individualizado, por meio da impetração do mandado de injunção. 2 - A teor da Súmula nº 339 do STF, não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, majorar vencimentos de servidor com fundamento no princípio da isonomia, sob pena de malferimento do princípio da harmonia e independência dos Poderes. 3 - Os reajustes concedidos pelo Estado de Minas Gerais em favor de determinadas categorias de servidores não configuram revisão geral que justifique a extensão de benefício legal não dirigido à generalidade dos servidores públicos estaduais. 4 - Preliminar rejeitada e recurso não-provido (Apelação Cível 1.0024.04.465702-1/001(1), Des. Edgard Penna Amorim, julgado em 30.11.06).

Não tendo sido manejado pela parte o remédio constitucional competente para caracterização da mora *inter partes*, concretizadora da pretensão subjetiva, não há que se acolher o pedido de indenização.

Com essas considerações, nego provimento ao recurso.

Custas recursais, pelo apelante, suspensa a cobrança porque litigou sob o pálio da justiça gratuita.

DES. BRANDÃO TEIXEIRA (Revisor) - De acordo com o Relator.

DES.^a HILDA MARIA PÔRTO DE PAULA TEIXEIRA DA COSTA - De acordo com o Relator.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.