

Indenização - Perdas e danos - Reexame necessário - Não conhecimento - STJ - Jurisprudência - Servidor público - Remuneração - Revisão geral anual - Impossibilidade - Art. 37, X, da CF - Regulamentação - Ausência - Eficácia limitada

Ementa: Direito administrativo. Apelação. Reexame necessário. Orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. Não conhecimento. Ação ordinária de indenização por perdas e danos materiais. Servidores públicos municipais. Art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Revisão geral e anual de remuneração. Norma de eficácia limitada. Necessidade de regulamentação por lei ordinária. Responsabilidade civil. Ausência dos elementos caracterizadores. Recurso provido.

- De acordo com orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, não se conhece do reexame necessário nos casos em que não há sentença condenatória, ou naqueles em que esta é ilíquida, se o valor atualizado da causa não atingir o parâmetro limitador do reexame previsto no art. 475, § 2º, do Código de Processo Civil.

- O art. 37, inciso X, da Constituição Federal, apresenta-se como norma de eficácia limitada, de conteúdo programático, dependendo, sua aplicação, de regulamentação por lei ordinária, específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

- A ausência de lei ordinária, autorizando a revisão geral das remunerações dos servidores públicos municipais, afasta a responsabilidade objetiva do ente estatal, porque a atuação da Administração Pública, direta e indireta, está vinculada ao princípio da legalidade.

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0702.07.402347-5/001 - Comarca de Uberlândia - Remetente: Juiz de Direito da 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia - Apelante: Município de Uberlândia - Apelados: Ana Maria Moreira Rodrigues e outros - Relator: DES. MOREIRA DINIZ

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NÃO CONHECER DO REEXAME NECESSÁRIO, NÃO CONHECER DO PEDIDO POSTO NAS CONTRARRAZÕES E DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

Belo Horizonte, 26 de março de 2009. - *Moreira Diniz* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. MOREIRA DINIZ - Cuida-se de reexame necessário e de apelação contra sentença do MM. Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia, que julgou procedente a “ação ordinária de indenização por perdas e danos materiais” ajuizada por Ana Maria Moreira Rodrigues e outros contra o Município de Uberlândia, para condenar

[...] o Município a indenizar a parte autora (individualmente) por danos materiais correspondentes à somatória das diferenças salariais decorrentes da inflação medida pelo índice de variação do INPC, a contar de junho de 1999, enquanto perdurar a omissão. (Computam-se no valor da indenização as diferenças salariais dos vencimentos mensais e seus reflexos, 13º salário, férias etc.); b.1) - Respeitadas as parcelas alcançadas pela prescrição quinquenal, o valor apurado mês a mês deve ser corrigido monetariamente pelo índice de variação do INPC, a contar da data da sua apuração, acrescido de juros de mora, estes à base de 1% a.m., calculados da data da efetiva citação (f. 124).

O apelante alega que o feito deve ser extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, ante a inadequação da via eleita. Sobre o mérito, alega que a “pretensão dos apelados apresenta tese contrária à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem sido unânime no sentido de inviabilidade da indenização pleiteada”. Na eventualidade de condenação, pede seja reconhecida a ausência de “omissão referente aos exercícios de 2001; 2002, 2006, 2007 e 2008, haja vista que as Leis Municipais 7.800/2001, 8.075/2002, 9.264/2006 e 9.781/2008 estabeleceram reajustes”, e a impossibilidade “de condenação do réu em parcelas futuras, como querem os apelados, ao postularem indenização correspondente a parcelas sucessivas “até o momento da cessação do dano”, porquanto, não obstante o vínculo jurídico-funcional seja uma relação jurídica de trato sucessivo, tem-se, na vertente hipótese, uma ação de natureza indenizatória; logo, a causa de pedir e o pedido não podem ser projetados para o futuro, devendo em cada época própria, se for o caso, ser objeto de uma discussão própria, com vista à preservação do contraditório e da ampla defesa”; que “seja confirmada a prescrição de eventuais direitos porventura existentes, relativos aos períodos de mais de 5 anos anteriores ao ajuizamento da ação, o que corresponde a 7 de março de 2001”; que “seja determinado que os juros de mora não ultrapassem o percentual de 6% (seis por cento) ao ano”; e que “descabe a condenação primeva no importe de 10% sobre o valor total da condenação”.

O recurso foi respondido (f. 166/185), com pedido de gratuidade judiciária.

De início, observo que o MM. Juiz se manifestou pela necessidade do reexame necessário, mas, de acordo com orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, nos casos em que não há sentença condenatória ou naqueles em que esta é ilíquida, o valor atualizado da causa deve ser o parâmetro utilizado para apurar o cabimento do reexame necessário. Confira-se:

Agravo regimental em recurso especial. Processual civil e previdenciário. Reexame obrigatório. Valor da causa atualizado. Acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência do STJ. Súmula 83/STJ. Precedentes.

1. Esta Corte Superior de Justiça firmou já o entendimento no sentido de que a expressão ‘valor certo’, contida no § 2º do art. 475 do Código de Processo Civil, deve ser aferida quando da prolação da sentença e, se não for líquida a obrigação, deve-se utilizar o valor da causa, devidamente atualizado, para o cotejamento com o parâmetro limitador do reexame necessário. Precedentes.
2. ‘Não se conhece do recurso especial, pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida’ (Súmula do STJ, Enunciado nº 83).
3. Agravo regimental improvido (STJ - AgRg no REsp 1.038.243/PR - Rel. Min. Hamilton Carvalhido - 6ª Turma - DJ de 25.08.2008).

Previdenciário. Processual civil. Agravo regimental no agravo de instrumento. Reexame necessário. Art. 475, § 2º, do CPC. Valor da condenação. Sentença ilíquida. Observância do valor atualizado da causa. Precedentes. Recurso improvido.

1. As Turmas que compõem a Terceira Seção desta Corte firmaram o entendimento de que, na hipótese do art. 475, § 2º, do CPC, à falta de liquidez do título judicial, o julgador deve levar em conta o valor da causa atualizado até a data da prolação da sentença condenatória.
2. Agravo regimental improvido (STJ - AgRg no Agravo 1.015.258/PR - Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima - 5ª Turma - DJ de 03.11.2008).

No caso, o valor da causa (f. 14), devidamente atualizado, não ultrapassa 60 salários-mínimos (art. 475, § 2º, do CPC), razão pela qual a hipótese não comporta o reexame.

Assim, não conheço do reexame necessário.

Cumprе destacar, ainda, que o contra-arrazoado recursal não é sede apropriada para formulação de pedido de reforma de decisão, que indeferiu pedido de gratuidade judiciária (f. 44/46); prestando-se, tão somente, para oferecimento de contrariedade às alegações tecidas na apelação.

Assim, não conheço do pedido posto nas contrarrazões.

Os autores, entendendo-se lesados por conduta omissiva da Administração Pública Municipal, ingressaram em juízo com o objetivo de obter a reparação de danos.

Portanto, não há como falar em inadequação da via eleita, porque, ao contrário do que entende o apelante, não houve pedido para que se exerça atividade legislativa.

Sobre o mérito, para a caracterização da responsabilidade civil do Estado e, conseqüentemente, do dever de indenizar, é necessária a ocorrência de um ato ilícito, do dano, bem como do nexo de causalidade entre aquele ato e o referido dano, nos termos do art. 186 do Código Civil, ressaltando-se o caráter objetivo dessa responsabilidade, em se tratando de conduta praticada pelo ente estatal (CF, art. 37, § 6º).

No caso, a ausência das revisões remuneratórias não enseja a pretensão indenizatória ante a eficácia limitada da norma constitucional, implicando inexistência de ato ilícito praticado pelo apelante.

Inexistindo lei autorizando a revisão geral das remunerações dos servidores públicos municipais, não há como falar em responsabilidade objetiva do apelante, porque a atuação da Administração Pública, direta e indireta, está vinculada ao princípio da legalidade.

Dispõe o art. 37, inciso X, da Constituição Federal:

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.

Dúvida não há quanto à eficácia limitada da norma em questão, dependendo, sua aplicação, de regulamentação por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

No âmbito municipal, o reajuste de vencimentos de servidor decorre de lei, de iniciativa privativa (art. 61, § 1º, CF), devidamente aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo chefe do Executivo.

Nesse sentido, a pretendida revisão dos vencimentos, constitucionalmente prevista, não produz efeito antes de implementada tal condição por se tratar de norma de conteúdo programático que apenas traça os parâmetros a serem observados pelo legislador ordinário, inexistindo ato ilícito ante a omissão legislativa.

Diversamente do que se possa entender, a revisão geral remuneratória tem como pressuposto inafastável a edição de lei infraconstitucional, para que se verifique a produção de seus efeitos.

Sobre o assunto, confira-se o entendimento deste Tribunal:

Sendo o art. 37, X, da Constituição da República norma de eficácia limitada, de princípio programático, incabível se mostra pedido de revisão geral anual, se inexistente lei regulamentadora do dispositivo no âmbito do ente federado em que se dá a pretensão. O servidor público não tem direito adquirido a um dado regime remuneratório, o qual pode ser alterado, unilateralmente, pela Administração Pública, desde que respeitada a irredutibilidade de vencimentos. Recurso a que se nega provimento (Apelação Cível nº 1.0024.308449-8/001 - 3ª Câmara Cível - Rel. Des. Kildare Carvalho - j. em 06.03.2003).

Diante dessas considerações, percebe-se que o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, por si só, ante a inexistência da imprescindível manifestação legislativa infraconstitucional, prevendo reajustes em favor dos autores, não assegura o direito por eles perseguido e tampouco pode ensejar a responsabilidade civil do Estado, porque ausente o requisito indispensável da ilicitude do ato.

A Constituição Estadual, no seu art. 24, não aponta para direção diversa, porque preconiza, em seu § 1º, a necessidade de legislação infraconstitucional para se efetivarem os reajustes.

Cumpra destacar, ainda, que se assentou no Supremo Tribunal Federal a orientação de que os membros do Poder Judiciário não podem exercer, a pretexto de aplicação do princípio da isonomia, a tarefa de legisladores positivos, o que configuraria verdadeiro suprimento de lei inexistente, porque tal mister, repita-se, encontra-se afeto aos Poderes Legislativo e Executivo.

Nesse sentido é a Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia".

Ao ofício jurisdicional, quando for o caso, cabe apenas legislar negativamente, declarando inconstitucional e recusando aplicação à eventual lei que esteja em dissonância com o ordenamento constitucional.

O Poder Judiciário não pode interferir e alterar a realidade orçamentária do Município, sobre a qual não detém domínio por se tratar de incumbência própria do chefe do Poder Executivo municipal.

A questão da revisão de vencimentos, que se reconhece como obrigatória, tem sido resolvida no âmbito do Governo Federal de maneira interessante e até muito criticada, porque, há pouco tempo, o Executivo Federal concedeu aos servidores públicos o aumento de 1%, e, em 2005, o reajuste foi de 0,1%. Bem ou mal, foi cumprindo o preceito constitucional que determinava a revisão anual de vencimentos.

Essa atitude do Governo Federal permite formular o raciocínio de que a revisão de remuneração não se resume à simples concessão de reajuste de vencimentos. É necessário que se determine o valor respectivo, e esse valor apenas o Poder Executivo pode estabelecer, não cabendo essa função ao Poder Judiciário, que não pode conceder revisão de vencimentos e, muito menos, fixar o índice correlato.

Ante o exposto, dou provimento à apelação para reformar a sentença e julgar improcedente a ação.

Condene os autores ao pagamento de honorários advocatícios, que fixo em R\$ 700,00, e das custas, processuais e recursais.

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - Sr. Presidente.
O Poder Judiciário não pode intervir ou suprimir ausência de regulamentação, determinando a revisão geral, visto que não está investido dessa competência legislativa.

De acordo com o Relator.

DES. ALMEIDA MELO - De acordo.

Súmula - NÃO CONHECERAM DO REEXAME NECESSÁRIO; NÃO CONHECERAM DO PEDIDO POSTO NAS CONTRARRAZÕES E DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO.

...