

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.371.960 MATO GROSSO

**RELATOR** : MIN. ANDRÉ MENDONÇA  
**RECTE.(S)** : SINDICATO DOS TRABALHADORES DO ENSINO PÚBLICO - SINTEP - SUBSEDE VÁRZEA GRANDE,  
**ADV.(A/S)** : BRUNO JOSE RICCI BOAVENTURA  
**RECDO.(A/S)** : MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE

### DECISÃO

1. Trata-se de agravo contra decisão negativa de admissibilidade de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – PRETENSÃO DO AUTOR – DECLARAÇÃO DA MORA LEGISLATIVA – LEI MUNICIPAL N. 4.592/20 QUE NÃO TRATA DE REVISÃO GERAL ANUAL MAS DE AUMENTO DE VENCIMENTO DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO COM BASE NA LEI FEDERAL N. 11.738/08 QUE INSTITUIU O PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REAJUSTES SETORIAIS E DIFERENCIADOS DE VENCIMENTOS – FINALIDADE DE AJUSTAR DETURPAÇÕES SALARIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO – SEM VIOLAR O PRINCÍPIO DA ISONOMIA – PRECEDENTES DO STF – NÃO RECONHECIMENTO DA MORA LEGISLATIVA ATRIBUÍVEL AO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO – INEXISTÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL A SER EFETIVADA – PRETENSÃO DO AUTOR QUE SE FUNDA NOS MESMOS FUNDAMENTOS DA ADI N. 002118-85.2019.8.11.0000 QUE TEVE COMO OBJETO A LEI MUNICIPAL N. 4.430/19 – JULGADA IMPROCEDENTE PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA – AÇÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROVIDA EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA.

O artigo 103, § 2º, da Constituição Federal dispõe que declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção de providências necessárias.

No caso concreto, o autor da ação se refere à Lei Municipal n. 4.592/20 como se fosse caso de implementação de RGA aos professores da rede pública de ensino do Município e, por esse motivo, pleiteia seja decretada pelo Poder Judiciário a mora do Poder Executivo, por não ter elaborado lei que estendesse a revisão geral anual aos demais servidores públicos da educação, na forma do artigo 147, caput, e § 1º, da Constituição Estadual.

Todavia, a lei municipal foi editada em razão de a Lei Federal n. 11.738/08 que, em cumprimento ao que determina a Constituição Federal, no artigo 60, inciso III, alínea 'a', do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o piso salarial profissional nacional para os professores do magistério público da educação básica.

Nesse contexto, a orientação jurisprudencial consolidada no Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de a administração conferir reajustes setoriais e diferenciados de vencimentos com o fito de ajustar deturpações salariais no serviço público, sem que isso viole o princípio da isonomia.

Logo, não se trata de revisão geral anual, mas sim de aumento salarial e, nesse caso, não se reconhece a omissão legislativa atribuível ao Poder Executivo do Município, razão pela qual o inconformismo do autor não autoriza o manuseio desta ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Matéria já analisada por esta Corte Estadual, na oportunidade do

## ARE 1371960 / MT

juízo da ADI n. 002118-85.2019.8.11.000, que pretendia a extensão dos efeitos da Lei n. 4.430/19 aos demais servidores públicos da educação do Município de Várzea Grande.” (e-doc. 9).

2. No recurso extraordinário, o recorrente, com base nas alíneas “a” e “c” do permissivo constitucional, aponta violado o art. 37 da Constituição da República. Sustenta que a *“Lei Municipal n.º 4.592/2020 é inconstitucionalmente omissa, pois (o Executivo local) não pronunciou-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão geral anual aos cargos de Técnico Administrativo Educacional, Técnico de Desenvolvimento Educacional e Técnico de Suporte Administrativo Educacional da rede pública municipal de ensino de Várzea Grande”*. Alude ao decidido pelo Supremo no RE nº 565.089-RG/SP – Tema 19 do ementário da Repercussão Geral. Requer o provimento do recurso a fim de que, reformado o acórdão recorrido, seja declarada a mora legislativa da prefeitura local no tocante à revisão salarial dos cargos acima indicados, em relação ao ano de 2019 (e-doc. 11).

É o relatório.

### **Decido.**

3. Transcrevo os fundamentos do acórdão recorrido:

“A Lei n. 4.430/20, do Município de Várzea Grande, que dispõe sobre a recomposição do salário dos Professores da Rede Pública Municipal de Várzea Grande, estabelece:

“Art. 1º - O reajuste do piso salarial dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino, ativos e inativos, nos termos das tabelas em anexo, será de 12, 84% (doze inteiros e oitenta e quatro pontos percentuais), conforme o reajuste do piso nacional do magistério realizado pelo

## ARE 1371960 / MT

Ministério da Educação – Governo Federal, o qual será pago de forma parcelada, nas seguintes condições:

I – Dar-se-á o percentual de 4,84% (quatro inteiros pontos percentuais) aos Professores da rede municipal de ensino no mês de março de 2.020, conforme tabela do anexo I;

II – Dar-se-á o percentual de 4,00% (quatro inteiros pontos percentuais) aos Professores da rede municipal de ensino no mês de abril de 2.020, conforme tabela do anexo II; e

III – Dar-se-á o percentual de 4,00% (quatro inteiros pontos percentuais) aos Professores da rede municipal de ensino no mês de maio de 2.020, conforme tabela do anexo III;

Art. 2º Estende-se os efeitos desta Lei Municipal Complementar aos Supervisores Escolares.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando os anexos da Lei Municipal Complementar nº 4.430/2.019" (...)"

Conforme se vislumbra, a Lei Municipal n. 4.592/20 conferiu aos professores da rede pública do Município de Várzea Grande recomposição do piso salarial, referente aos anos de 2019/2020, na proporção 12,84%.

Nesse contexto, o autor da ação direta de inconstitucionalidade por omissão pretende que a mesma recomposição seja estendida aos demais profissionais da educação escolar básica, listados na Lei Complementar n. 3.797/12, do Município de Várzea Grande, quais sejam: Técnico Administrativo Educacional, Técnico de Desenvolvimento Educacional e Técnico de Suporte Administrativo Educacional da rede pública.

## ARE 1371960 / MT

Todavia, malgrado a lei utilizar a nominação de reajuste do piso salarial, trata-se de aumento salarial específico aos professores da rede pública de ensino do Município e não de revisão geral anual, assegurada pelo artigo 147, caput, da Constituição Estadual, os quais não se confundem, porquanto, se de um lado, a revisão geral anual tem por finalidade a recomposição do valor da remuneração em face da perda do poder aquisitivo da moeda, constituindo direito subjetivo dos servidores públicos, que desponta em obrigação imposta pela Constituição, na concessão anual, de forma geral, na mesma data e sem distinção de índices, o reajuste de vencimento tem por finalidade corrigir o desvirtuamento salarial verificado no serviço público.

No caso específico, a Lei Municipal n. 4.592/20 foi promulgada com vistas a “recompor” o salário dos professores da rede pública municipal, aplicando o piso salarial nacional, no patamar de 12,84%, para os anos de 2019/2020, atendendo a revalorização, reestruturação remuneratória de carreiras específicas, a fim de evitar distorções remuneratórias.

A propósito, a referida lei foi editada em razão da Lei Federal n. 11.738/08 que, em cumprimento ao que determina a Constituição Federal, no artigo 60, inciso III, alínea ‘a’, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o piso salarial profissional nacional para os professores do magistério público da educação básica.

Preceitua o artigo 5º da lei que o piso salarial será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir de 2009, nos termos do parágrafo único, e calculada utilizando-se “o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007”.

Nesse viés, a orientação jurisprudencial consolidada no

## ARE 1371960 / MT

Supremo Tribunal Federal é de que a administração pode conferir reajustes setoriais e diferenciados de vencimentos com o fito de ajustar deturpações salariais no serviço público, sem que isso viole o princípio da isonomia.

(...)

Destarte, além de infundada a ideia de mora legislativa do Chefe do Executivo, destaco que a Lei Municipal n. 4.592/20 é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1009743-39.2020.8.11.0000, que, em sede de medida cautelar, foi concedida liminar para suspender a eficácia da lei impugnada, com base na ocorrência de vício formal de iniciativa, com usurpação de competência do executivo municipal (Relator Desembargador Juvenal Pereira da Silva). Portanto, forte no desfecho da declaração de inconstitucionalidade da norma objurgada.

Todavia, em que pese o resultado desse julgamento, mantém-se insubsistente o pleito inaugural, porquanto a concessão de reajustes salariais setoriais, com o intuito de corrigir eventuais distorções remuneratórias, não é suficiente a considerar violação ao princípio da isonomia nem mesmo da revisão geral anual, em atenção à orientação sedimentada no Supremo Tribunal Federal (ARE n. 993.058/BA-AgR).

Pelo exposto, julgo IMPROCEDENTE a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.” (e-doc. 9; grifos acrescidos).

4. O acórdão recorrido contraria, em parte, a jurisprudência do STF. Com efeito, no julgamento do RE nº 843.112-RG/SP, o Plenário, julgando o Tema RG nº 624, reiterou o decidido no Tema RG nº 19. Salientou que, a despeito de inexistir o dever específico para a Administração Pública de conceder revisão geral anual da remuneração dos servidores, cabe-lhe pronunciar-se expressamente no tocante às razões pelas quais deixou de

fazê-lo. Confira-se a ementa do precedente indicado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 624. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCEDE INJUNÇÃO PARA QUE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO ENVIE PROJETO DE LEI QUE PROMOVA A REVISÃO ANUAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INVASÃO DO JUDICIÁRIO NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INEXISTENCIA DE DEVER CONSTITUCIONAL DE RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA ANUAL DA REMUNERAÇÃO E SERVIDORES PÚBLICOS. PRECEDENTES. INAPLICABILIDADE DE SENTENÇA EXORTATIVA OU ADITIVA. ARTIGO 37, X, DA CRFB. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. A revisão geral anual, estabelecida pelo artigo 37, X, da CRFB, deve ser interpretada em conjunto com os demais dispositivos constitucionais e os julgados antecedentes desta Corte, tendo em vista o caráter controvertido do direito *sub judice* e o princípio da concordância prática.

2. A Constituição Federal não pretendeu impedir reduções indiretas à remuneração dos servidores públicos, dentre as quais aquela que decorre da desvinculação *pari passu* do índice inflacionário, consoante exegese prestigiada por esta Corte. O direito à reposição do valor real por perdas inflacionárias foi afastado por este Plenário ao interpretar e aplicar a garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37, XV, da CRFB. Precedentes: ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 27/6/2003; e RE 201.026, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 6/9/1996.

**3. A Constituição não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos**

anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período, embora do artigo 37, X, da Constituição decorra o dever de pronunciamento fundamentado a respeito da impossibilidade de reposição da remuneração dos servidores públicos em dado ano, com demonstração técnica embasada em dados fáticos da conjuntura econômica. Precedente: RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral.

4. As sentenças aditivas, porquanto excepcionais, pressupõem a observância de algumas balizas, tais como (i) a solução esteja presente no sistema legislativo em vigor, ao menos em estado latente (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. vol. 41. Mulino, 1988. p. 158-159); (ii) a norma análoga se adeque ao direito previsto constitucionalmente; (iii) a norma constitucional possua densidade normativa tal que conceda inequivocamente determinado direito a seus destinatários (BRANDÃO, Rodrigo. O STF e o Dogma do Legislador Negativo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 44, p. 206, jan./jun. 2014); (iv) sejam observados “o critério da vontade hipotética do legislador e o critério da solução constitucionalmente obrigatória” (MEDEIROS, Rui. A decisão de inconstitucionalidade. Lisboa: Universidade Católica, 1999, p. 501-505); (v) avalie-se os reflexos das sentenças normativas nas contas públicas, consoante a “observância da realidade histórica e dos resultados possíveis”, (PELICIOLI, Angela Cristina. A sentença normativa na jurisdição constitucional: o Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. São Paulo: LRT, 2008. p. 223); (vi) a intervenção se legitime na natureza do direito constitucional, mormente quando em jogo os direitos materialmente fundamentais e demais condições de funcionamento da democracia (SOUSA FILHO, Ademar Borges. *Sentenças Aditivas na Jurisdição Constitucional Brasileira*. Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 233).

5. *In casu*, o papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos não permite a colmatação da lacuna por decisão judicial, porquanto não se depreende do artigo 37, X, da CRFB um significado inequívoco para a expressão “revisão geral”, dotada de baixa densidade normativa. A reposição das perdas inflacionárias não pode ser considerada “constitucionalmente obrigatória”, embora inegavelmente se insira na moldura normativa do direito tutelado, que atribuiu ao servidor público o direito a ter sua remuneração anualmente revista.

6. A delimitação das condições da concessão do direito constitucional pressupõe uma considerável expertise técnica e financeira, a exemplo do eventual parcelamento e da necessidade de se compatibilizar a revisão com restrições orçamentárias, ajustes fiscais subsequentes e eventual compensação frente a outras formas de aumento. Precedente: ADI 2.726, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 29/8/2003.

7. A revisão remuneratória dos servidores públicos pressupõe iniciativa do Poder Executivo. Precedentes: ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/9/2007; e ADI 2.061, Rel. Min. Ilmar Galvão Plenário, DJ de 29/6/2001.

8. A definição do índice cabe aos poderes políticos, em consonância com outras limitações constitucionais, máxime por prestigiar a expertise técnica desses poderes em gerir os cofres públicos e o funcionalismo estatal. As regras prudenciais e a relação entre as formas de aumento remuneratório revelam os elevados custos de erro da fixação do índice de revisão geral anual por quem não detém a expertise necessária (SUNSTEIN; VERMEULE. *Interpretation and Institutions*. Michigan Law Review, v. 101, p. 885, 2002. p. 38).

9. O princípio democrático impede a transferência do custo político ao Judiciário, porquanto o povo deposita nas

urnas expectativas e responsabilidades, o que justifica a posterior prestação de contas dos poderes eleitos e impede que maiorias ocasionais furtem-se de obrigação imposta pelo constituinte.

10. A Lei federal 10.331/2001, assim como a Lei Complementar 592/2011 do Município do Leme, que regulamentam o artigo 37, X, da CRFB, estabelecendo condições e parâmetros para a revisão geral anual, não suprem a omissão, o que, conseqüentemente, revela sua insuficiência em tutelar a garantia constitucional que impõe manifestações anuais, não havendo que se cogitar de perda de objeto.

**11. A omissão do Poder Executivo na apresentação de projeto de lei que preveja a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos configura mora que cabe ao Poder Judiciário declarar e determinar que se manifeste de forma fundamentada sobre a possibilidade de recomposição salarial ao funcionalismo.**

13. *In casu*, o tribunal a quo, ao conceder a injunção “para determinar que o Prefeito do Município de Leme envie, no prazo máximo de trinta dias, projeto de lei que vise promover - a revisão anual dos vencimentos de todos os servidores públicos municipais”, exorbitou de suas competências constitucionais, imiscuindo-se em matéria de iniciativa do Poder Executivo, a quem cabe a autoadministração do funcionalismo público e a gestão de recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal.

13. Recurso Extraordinário PROVIDO para reformar o acórdão recorrido e, via de consequência, cassar a injunção concedida. Tese de repercussão geral: O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção.”

## ARE 1371960 / MT

(RE nº 843.112-RG/SP, Tema RG nº 624, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 22/09/2020, p. 04/11/2020; grifos acrescentados).

5. Assim, em se tratando de ação de inconstitucionalidade por omissão, cabe ao Tribunal *a quo* apreciar o pedido declaração de mora da Administração, bem como requerer pronunciamento específico quanto à impossibilidade de concessão de revisão geral anual nos vencimentos dos servidores.

6. Ante o exposto, **dou provimento ao agravo e julgo desde logo o extraordinário, provendo-o em parte para, reformando o acórdão recorrido, determinar o retorno do processo ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**, a fim de que prossiga na análise do pedido na forma da jurisprudência do Supremo (Temas RG nº 19 e nº 624).

**Publique-se.**

Brasília, 31 de janeiro de 2024.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator