



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70084761717 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE
MAMPITUBA

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE MAMPITUBA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU
LIMA DA ROSA**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR
OMISSÃO. Revisão geral anual, matéria de cunho constitucional.
Direito assegurado, anualmente, no inciso X do artigo 37 da
Constituição Federal e no parágrafo 1º do artigo 33 da
Constituição Estadual, aplicáveis, 'ex vi' do artigo 8º da
Constituição Gaúcha, aos Municípios. Mora do Senhor Prefeito
Municipal constatada, em razão de descumprimento de dever
previsto constitucionalmente. Precedentes jurisprudenciais.
Necessidade, contudo, de observância do quanto decidido pelo
Supremo Tribunal Federal no RE n.º 843.112, que resultou na
edição do Tema n.º 624. **PARECER PELA PARCIAL
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão proposta pelo **Sindicato dos Servidores Públicos de Mambituba**, objetivando seja o Senhor Prefeito Municipal de Mampituba compelido a conceder a revisão geral anual dos servidores públicos municipais relativa ao ano de 2016, diante da mora legislativa, por afronta ao disposto nos artigos 8º e 33, parágrafo 1º, da Constituição Estadual, e artigo 37, *caput* e inciso X, da Constituição Federal. Citou precedentes jurisprudenciais. Requereu, ao final, seja oficiado ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que proceda na apresentação do projeto de lei respectivo (fls. 04/15). Juntou documentos (fls. 16/41).

Determinada a realização de providências (fls. 46/48), o sindicato autor apresentou a documentação requisitada (fls. 54/59).

Procedida à redistribuição do feito (fls. 62/68), a ação constitucional foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 73/77).

O Procurador-Geral do Estado deixou de ofertar manifestação de mérito, face à ausência de ato normativo objeto de impugnação (fls. 91/93).

O Prefeito Municipal de Mampituba, devidamente notificado, prestou informações. Salientou a situação orçamentária, o limite prudencial de gastos e o comprometimento fiscal do Município, na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Afirmou que a iniciativa do processo legislativo é do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Poder Judiciário examinar a matéria, promovendo a revisão e elencando



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

o índice de reajuste, nos termos do RE n.º 843.112, que resultou na edição do Tema n.º 624. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 98/104 e documentos das fls. 105/109).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O pleito merece parcial guarida.

O instituto da revisão geral anual tem caráter constitucional, que pressupõe a edição de lei específica, de **iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, para a recomposição de vencimentos e subsídios de todos os servidores, ativos e inativos, inclusive dos agentes políticos, repondo o poder aquisitivo de tais remunerações.

Segundo o ensinamento de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹:

Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos, salientando, ainda, que essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 538.
SUBJUR N.º 130/2021



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Assim, incumbe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos, promovendo a reposição ou a recomposição do poder aquisitivo das remunerações respectivas.

O artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, estabelece que a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição da República, devem ser efetivados por lei, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, in verbis:**

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;***

A seu turno, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na esteira do texto constitucional federal, dispõe em seu artigo 33, parágrafo 1º:

Art. 33 - Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

§ 1º - A remuneração dos servidores públicos do Estado e os subsídios dos membros de qualquer dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores, dos Defensores Públicos, dos detentores de mandato eletivo e dos Secretários de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Estado, estabelecidos conforme o § 4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo assegurada através de lei de iniciativa do Poder Executivo a revisão geral anual da remuneração de todos os agentes públicos, civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Esse modelo constitucional é de observância obrigatória pelos Municípios, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Em idêntico toar, o posicionamento esposado pelo Tribunal de Justiça Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 57-A, §2º, DOS ADCT DA CE/89. REQUISITOS PARA PROVIMENTO E ATRIBUIÇÕES DO QUADRO DE OFICIAIS DO CORPO DE BOMBEIROS. OMISSÃO PARCIAL VERIFICADA. 1. O §2º do art. 57 dos ADCT prevê o prazo de 120 dias para o Governador do Estado encaminhar projeto de lei complementar dispendo sobre a organização básica e outros temas atinentes ao Corpo de Bombeiros. Outrossim, prevê a utilização do regramento da Brigada Militar até a publicação de legislação própria. Trata-se de modificação introduzida pela EC nº 67/2014, ante o desmembramento do Corpo de Bombeiros Militar da Brigada Militar. 2. O §2º do artigo 57-A dos ADCT é incapaz de produzir todos os seus efeitos sem o auxílio de legislação infraconstitucional. É, por conseguinte, regra constitucional de eficácia limitada e aplicabilidade mediata. Trata-se de princípio organizativo/institutivo, cujo próprio texto condicionou sua total eficácia a legislação futura. 3. A LCE nº 15.008/2007 não supriu o comando exarado pelo §2º do artigo 57-A dos ADCT, mas tão somente prorrogou a utilização de expediente provisório. Não há que se falar em opção legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Verifica-se inconstitucionalidade por omissão parcial propriamente dita, visto que as regras instrumentais existem, mas não dispõem sobre todos os temas que deveriam tratar. A ordem constitucional data do ano de 2014, existe nítida mora por parte do Executivo Estadual. 4. Pedido julgado procedente para reconhecer a inconstitucionalidade por omissão, dando ciência ao Governador do Estado quanto à mora na edição de projeto de lei complementar que discipline os requisitos para provimento e atribuições dos postos integrantes do Quadro de Oficiais do Corpo de Bombeiros. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083415778, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE SINDICAL. AFASTADA A ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. ARTIGO 33, §1, DA CE/RS. ARTIGO 37, X, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI PELA CÂMARA. OMISSÃO DO PREFEITO EM DESENCADear NOVO PROCESSO LEGISLATIVO. MORA LEGISLATIVA RECONHECIDA. 1. Reconhecida a legitimidade ativa do Sindicato dos Servidores Municipais de Cruz Alta para propor a presente ADIN, considerando a previsão contida do artigo 95, §2, VI, da Constituição Estadual, bem como a relação de pertinência existente entre o âmbito dos interesses defendidos pelo Sindicato e o objeto da demanda. 2. A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos se encontra prevista no artigo 33, §1º, da Constituição Estadual, sendo possível, portanto, o controle de constitucionalidade por meio de ADIN ajuizada nesta Corte questionando o descumprimento do preceito contido da CE. Rejeitada a arguição de impossibilidade jurídica do pedido. 3. Tendo em vista que, nos termos dos artigos 33, §1º, e 60, II, "a," da Constituição Estadual é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a proposição de projeto de lei prevendo a revisão geral anual dos servidores, a Câmara de Vereadores é parte ilegítima para responder por alegada mora legislativa relativa à tal matéria. 4. Caso em que restou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

evidenciada a mora legislativa do Chefe do Poder Executivo de Cruz Alta em desencadear novo processo legislativo de revisão geral anual remuneratória dos servidores locais no ano de 2012 após a rejeição pela Câmara do primeiro projeto de lei remetido. Oposição do Sindicato ao projeto original que não leva à exoneração do dever do Chefe do Executivo de garantir o desencadeamento do processo legislativo. Reconhecida a mora e determinada a notificação do Prefeito. Impossibilidade de determinação de implantação imediata da revisão em respeito à separação e harmonia entre os Poderes e por conta da ausência de pedido expresso em tal sentido. PRELIMINARES REJEITADAS. JULGADO EXTINTO O FEITO, SEM ANÁLISE DE MÉRITO, EM RELAÇÃO À CÂMARA DE VEREADORES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064266943, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 31-08-2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA NA MESMA DATA E COM ÍNDICES IDÊNTICOS. ART. 33, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ART. 37, INCISO X, DA CARTA FEDERAL). DEVER DE DESENCADear O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI REGULAMENTADORA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. OMISSÃO LEGISLATIVA CONFIGURADA. ALCANCE DA DECLARAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70034400846, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em: 10-05-2010)

Noutro vértice, diversamente do que foi aludido pelo Prefeito Municipal de Mampituba, não se está a pretender aqui



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

transformar o Poder Judiciário em “legislador positivo”². Ao revés, a ação constitucional em relevo, na modalidade intentada - **por omissão** - limita-se ao reconhecimento da mora e consequente ciência da ocorrência da omissão inconstitucional, buscando exatamente advertir o Chefe do Poder Executivo da necessidade de deflagração da legislação sob lupa, porquanto se cuida da autoridade com competência privativa para a emissão do ato.

² O que seria coibido, como assentado no RE n.º 843.112 pelo Supremo Tribunal Federal, que resultou na edição do Tema n.º 624, *in verbis*:

Ementa: 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. INEXISTÊNCIA 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 júdice 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. (...) 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 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. (...) 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.

(RE 843112, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Desse modo, em homenagem a independência e harmonia entre os poderes estatais, princípio inserto na Constituição da República³ e reproduzido na Constituição da Província⁴, incumbe ao Judiciário tão somente a possibilidade de cientificar o Prefeito de Mampituba para que providencie a inauguração do devido processo legislativo, em cumprimento ao artigo 37, inciso X, da Constituição da República, aliado ao disposto no artigo 33 da Constituição Estadual

3. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela parcial procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 18 de fevereiro de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.