



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

EDUARDO DE MENDONÇA FERREIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DA INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO
SOBRE A RECOMPOSIÇÃO SALARIAL DECORRENTE DA REVISÃO GERAL
ANUAL**

**O TETO REMUNERATÓRIO FRENTE À REVISÃO GERAL ANUAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO 930.828**

Brasília

2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

EDUARDO DE MENDONÇA FERREIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DA INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO
SOBRE A RECOMPOSIÇÃO SALARIAL DECORRENTE DA REVISÃO GERAL
ANUAL**

**O TETO REMUNERATÓRIO FRENTE À REVISÃO GERAL ANUAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO 930.828**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Henrique Blair de Oliveira

Brasília

2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

A constitucionalidade da incidência do teto remuneratório sobre a recomposição salarial decorrente da revisão geral anual

Monografia apresentada como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB

Data da defesa: 1º/07/2019

Resultado:

COMISSÃO AVALIADORA

Prof. Dr. Paulo Henrique Blair de Oliveira (Orientador)

Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília

Professor Voluntário da Universidade de Brasília

Menelick de Carvalho Netto (Avaliador)

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais

Professor Associado da Universidade de Brasília

Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda (Avaliadora)

Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná

Brasília, 1º de julho de 2019.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e familiares, por todo o carinho e apoio dados ao longo desta jornada.

Ao professor Paulo Henrique Blair de Oliveira, pela atenção e paciência com que sempre me recebeu durante esta orientação.

Aos avaliadores da presente monografia, pela honra de tê-los em minha banca.

Ao Gabinete dos Ministros Teori Zavascki e Edson Fachin, onde aprendi ensinamentos valiosos e pude compreender o valor da atividade do julgador no processo de solucionar conflitos.

Aos inúmeros amigos que fiz previamente e após meu ingresso na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

À Universidade de Brasília como um todo, por todo o aprendizado fornecido dentro e fora de aula.

RESUMO

Este trabalho visa ao estudo da constitucionalidade da incidência do teto remuneratório sobre as verbas decorrentes de recomposição salarial a título de revisão geral anual, como ocorreu no Recurso Extraordinário nº 930.828, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 24/02/2017.¹ Inicialmente, será analisada a jurisprudência, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, acerca da caracterização dos institutos do teto remuneratório e da revisão geral anual. Será abordada também a evolução do entendimento jurisprudencial acerca da eficácia do teto de retribuição e da revisão geral anual, bem como da aplicabilidade da Súmula Vinculante 37 e da Súmula 339 ao instituto da revisão geral anual. Após se expor a abrangência e a natureza do teto remuneratório e da revisão geral anual, analisar-se-á a repercussão jurídica da aplicação simultânea de ambos, à luz da doutrina e jurisprudência. O objetivo é verificar se o entendimento jurisprudencial atualmente aplicado no que tange à compatibilidade entre a revisão geral e o teto remuneratório é o consentâneo com a Constituição Federal de 1988 e com a legislação esparsa.

Palavras-chave: Teto remuneratório. Revisão Geral Anual. Eficácia das normas constitucionais. Efeito abate-teto. Direitos fundamentais.

¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 930.828, Decisão Monocrática. Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24/02/2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4887933>>. Acesso em 13/06/2019.

ABSTRACT

This study aims at the study of the constitutionality of the incidence of the remunerative ceiling on the amounts resulting from the salary recomposition as an annual general review, as occurred in Extraordinary Appeal No. 930.828, Rapporteur Minister Edson Fachin, DJe of 24.02.2017. Initially, the jurisprudence, especially the Federal Supreme Court, will be analyzed on the characterization of the institutes of the remuneratory ceiling and the annual general review. The evolution of the jurisprudential understanding of the effectiveness of the remuneration ceiling and the annual general review, as well as the applicability of Binding Summary 37 and Summary 339 to the annual general review institute will also be discussed. After examining the scope and nature of the remuneration ceiling and the annual general review, the juridical repercussion of the simultaneous application of both, in the light of doctrine and jurisprudence, will be analyzed. The objective is to verify if the current jurisprudential understanding regarding the compatibility between the general review and the remuneration ceiling is in line with the Federal Constitution of 1988 and with the sparse legislation.

Keywords: Remuneratory ceiling. Annual General Review. Effectiveness of constitutional rules. Slaughtering-ceiling effect. Fundamental rights.

Lista de siglas e abreviaturas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AgR	Agravo Regimental
AO	Ação Ordinária
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
EC	Emenda Constitucional
ED	Embargos de Declaração
QO	Questão de Ordem
RE	Recurso Extraordinário
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
SS	Suspensão de Segurança
STA	Suspensão de Tutela Antecipada
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO TETO REMUNERATÓRIO 13	
2.1. O instituto do teto remuneratório	13
2.2. Eficácia constitucional do teto remuneratório	18
3. O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA REVISÃO GERAL ANUAL	23
3.1. O instituto da revisão geral anual.....	23
3.2. Eficácia constitucional da revisão geral anual	27
4. A MELHOR LUZ SOBRE A INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO NO RE 930.828	38
4.1. O teto remuneratório como limitação à discricionariedade e a vinculatoriedade da revisão geral anual	38
4.2. A revisão geral anual e o teto remuneratório como condições de legitimidade para a percepção de padrões remuneratórios	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1. INTRODUÇÃO

“Até mesmo o tolo passará por sábio, se conservar a sua boca fechada; e, se dominar a língua, parecerá até que tem grande inteligência.”

(Provérbios 17:28)

A indagação que envolve o presente trabalho origina-se de uma inquietação desenvolvida durante o estágio não obrigatório realizado entre 2017 e 2018, no gabinete do Ministro Edson Fachin, no Supremo Tribunal Federal, onde tive a oportunidade de entrar em contato com o processo que trouxe à tona a celeuma tratada nesta monografia.

Trata-se do Recurso Extraordinário 930.828, Relator Ministro Edson Fachin, DJe 1º/03/2017,² em que se discutiu a constitucionalidade da inclusão da parcela referente à revisão geral anual no teto de retribuição. Tratou-se, em tese, de definir a compatibilidade entre a eficácia constitucional da revisão geral anual e a eficácia plena do teto remuneratório.

Anteriormente, o Supremo Tribunal Federal oscilava em suas interpretações acerca do teto remuneratório e sua aplicabilidade, mormente com o advento das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 41/03, tendo firmado apenas por ocasião do Recurso Extraordinário 609.381 (Tema 480),³ de relatoria do Ministro Teori Zavascki, a prevalência da eficácia imediata do teto sobre a garantia da irredutibilidade de vencimentos.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser a revisão geral anual autoaplicável e, portanto, independente de lei,⁴ mas, posteriormente, conforme sinalizado na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 42,⁵ superou o entendimento exposto no Recurso em Mandado de Segurança 22.307, e afastou a autoaplicabilidade do instituto da revisão geral anual, por entender que sua aplicação depende de prévia avaliação do impacto orçamentário.

² BRASIL. STF, RE 930828, Decisão Monocrática, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 1º/03/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4887933>>. Acesso em 12/06/2019.

³BRASIL. STF, RE 609.381, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 7/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3843794&numeroProcesso=609381&classeProcesso=RE&numeroTema=480>>. Acesso em 12/06/2019.

⁴ BRASIL. STF, RMS 22.307, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 26/02/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115796>>. Acesso em 12/06/2019.

⁵ BRASIL. STF, ADO 42, Decisão Monocrática, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 04/09/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5244126>>. Acesso em 12/06/2019.

Não obstante, encontra-se pendente de julgamento o Recurso Extraordinário com Agravo 701.511,⁶ em que se discute o papel do Poder Judiciário na concretização do direito constitucional à revisão geral anual, diante do reconhecimento da mora do Poder Executivo.

Nesse contexto, na presente monografia, analisar-se-á a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da abrangência, eficácia e natureza do teto remuneratório e da revisão geral anual, de modo a perquirir se o que pensa o Pretório Excelso acerca da compatibilidade entre os institutos é de fato adequado.

O trabalho está segmentado em três capítulos principais, de caráter explanatório, divididos em tópicos. Nos dois primeiros capítulos, segue-se a etapa da interpretação construtiva denominada por Ronald Dworkin como “pré-interpretativa”,⁷ em que se identificam as regras e os padrões que se consideram fornecer o conteúdo experimental da prática. Assim, aborda-se a evolução do entendimento jurisprudencial acerca da abrangência e da eficácia do teto remuneratório e da revisão geral anual, buscando estabelecer as premissas para o debate no contexto brasileiro e afastar algumas ideias equivocadas sobre a matéria, com o fim de se verificar se a aplicação do efeito “abate-teto” diz respeito a um conflito entre eficácias constitucionais.

Após, na etapa interpretativa,⁸ concentra-se numa justificativa geral para os principais elementos da prática identificada na etapa pré-interpretativa. É o que se pretende no primeiro tópico do terceiro capítulo, em que se fornece justificativa para haver a limitação do teto remuneratório e a recomposição da revisão geral anual.

Por fim, na etapa pós interpretativa,⁹ objetiva-se verificar aquilo que a prática realmente requer para melhor servir à justificativa que se aceitou na etapa interpretativa. É o que se pretende no segundo tópico do terceiro capítulo, em que se conclui acerca da natureza dos institutos em comento, de modo a se definir a solução da suposta incompatibilidade.

A técnica de investigação é qualitativa e teórica, consistente na utilização de técnicas interpretativas históricas, conceituais e normativas. Assim, objetiva-se, com fulcro nas exposições de motivos, pareceres, votos, revisões de apartes, acórdãos e outras fontes,

⁶BRASIL. STF, ARE 701.511, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 8/02/2013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650869&numeroProcesso=843112&classeProcesso=RE&numeroTema=624>>. Acesso em 12/06/2019.

⁷ DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 81.

⁸ Ibid, p. 81.

⁹ Ibid, p. 82.

perquirir qual a melhor luz, sob a perspectiva deontológica,¹⁰ para que se chegue ao que Dworkin denomina única resposta correta para o caso da constitucionalidade do efeito “abate-teto” no que diz respeito à revisão geral anual.

As referências doutrinárias no tema serão basilares, portanto, para se concluir se a aplicação do art. 37, XI,¹¹ da CF/88, após a EC 41/03, pode provocar como efeito direto a não recomposição ou a recomposição parcial das remunerações pagas a servidores públicos, ou se o decréscimo estaria vedado pelo direito constitucional à revisão geral anual, positivado no art. 37, X, da CF/88.¹²

¹⁰ Entende-se por perspectiva deontológica a ideia de que os princípios constituem um padrão decisório que se constrói historicamente e que gera um dever de obediência nos momentos posteriores. Os princípios são o que Habermas nomeia princípios deontológicos, porquanto “recebem sua carga deontológica em razão da sua manifestação histórico-cultural no seio de uma comunidade política.” (STRECK, Lênio. Direito não pode ser corrigido por valores morais”. Revista Consultor Jurídico, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-abr-02/valores-morais-nao-podem-nortear-principios-juridicos-lenio-streck>>. Acesso em 16/06/2019). Lênio Streck, ao explicar Dworkin, afirma que “uma comunidade política se articula a partir de um conjunto coerente de princípios que justifica e legitima sua ação política” (STRECK, Lênio. “Ministro equivoca-se ao definir presunção da inocência”. Revista Consultor Jurídico, 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-nov-17/ministro-fox-presuncao-inocencia-regra-nao-principio>>. Acesso em 16/06/2019).

¹¹ Art. 37. XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

¹² Art. 37. 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](#))

2. O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO TETO REMUNERATÓRIO

2.1. O instituto do teto remuneratório

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha,¹³ remuneração é o valor integral percebido pelo agente público, abarcando todas as parcelas que compõem a contraprestação devida pelo exercício do cargo e/ou funções. É, portanto, o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos.

O constituinte fixou, pelo teto remuneratório, o limite de remuneração dos servidores públicos, de modo que todas as parcelas por eles recebidas estão abrangidas e qualquer montante superior ao teto deve ser cortado, conforme aponta Luiz Alberto Gurgel de Faria.¹⁴ Em seu entendimento, o dispositivo que fixa o teto com base na “remuneração, em espécie, a qualquer título” é redundante, pois a remuneração, pelo seu próprio conceito, já abrange todas as parcelas percebidas.

Lucas Rocha Furtado¹⁵ argumenta que em razão das inúmeras pressões sofridas pelos legisladores, a redação do dispositivo do inciso XI do art. 37 da CF/88 é longa, casuística e procura dar tratamento privilegiado a determinadas categorias que dispõem de maior poder político de pressão.

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, o art. 37, XI, da Constituição Federal previa que a União, Estados e Municípios teriam autonomia para dispor a respeito dos limites máximos e mínimos de remuneração a serem observados no respectivo serviço público. No entanto, o limite máximo estava pré-condicionado a respeitar, como parâmetro obrigatório, os valores percebidos como remuneração, a qualquer título, em espécie, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores recebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

Vale ressaltar que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 17, estabelecia que os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os

¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 305/306.

¹⁴ DE FARIA, Luiz Alberto Gurgel. Teto de Remuneração do Servidor Público: Agora é pra Valer?. ESMAFE, 2005, p. 35.

¹⁵ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 751.

proventos de aposentadoria que estivessem sendo percebidos em desacordo com a Constituição seriam imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, bem como que não se admitiria invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Ocorre que a redação original do §1º do art. 39 da CF assegurava aos servidores da administração direta isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. Conforme aponta Lucas Rocha Furtado,¹⁶ a redação original expressamente assegurava não somente a isonomia de vencimentos aos servidores dos diferentes poderes que exercessem atribuições idênticas ou assemelhadas, como também a paridade nos reajustes dos servidores civis em face dos militares, determinando que a revisão geral de soldos não poderia ser feita em parâmetros superiores aos dos vencimentos dos servidores públicos.

Desse modo, surgiram indagações a respeito de qual deveria ser o alcance do teto de retribuição estipulado pelo constituinte, as quais foram dirimidas pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 14, Relator Ministro Célio Borja¹⁷, DJ de 1º/12/1989, em acórdão assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. O PARAGRAFO 2. DO ARTIGO 2. DA LEI FEDERAL N. 7.721, DE 6 DE JANEIRO DE 1989, QUANDO LIMITA OS VENCIMENTOS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - "COMPUTADOS OS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO" - A REMUNERAÇÃO MÁXIMA VIGENTE NO PODER EXECUTIVO, VULNERA O ART. 39, PAR. 1., "IN FINE", DA CONSTITUIÇÃO, QUE SUJEITA A TAL LIMITE APENAS OS "VENCIMENTOS", EXCLUÍDAS AS VANTAGENS "PESSOAIS". COMPATIBILIDADE DO CONCEITO DE "VENCIMENTOS" ESTABELECIDOS NA LEI COMPLEMENTAR N. 35/79 E EM OUTROS ARTIGOS DA LEI MAIOR COM A EXEGESE DO ALUDIDO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA PARCIAL DA ACÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES " ... E VANTAGENS PESSOAIS (ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO)...", CONSTANTE DO PAR. 2., ART. 2. DA LEI 7.721/89.

Firmou-se, assim, entendimento no sentido de que assim como não deveriam ser computadas para fins de proteger a isonomia entre os padrões de vencimentos do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, as vantagens pessoais também não deveriam ser

¹⁶ Ibid, p. 754.

¹⁷ BRASIL. STF, ADI 14, Tribunal Pleno, Rel. Min. Célio Borja, DJ de 1º/12/1989.

contabilizadas para efeito da aplicação do teto de retribuição. Confira-se, no mesmo sentido, os seguintes precedentes: RE 141.788, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 18/6/1993; RMS 21.857, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 2/5/1997; ADI 1550 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 4/4/1997; RE 185842, Pleno, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 2/5/1997; ADI 1443 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/4/1997, este último com o seguinte trecho:

VENCIMENTOS – TETO – VANTAGENS PESSOAIS. Na dicção da ilustrada maioria, em relação a qual guardo reservas, excluem-se do cômputo atinente ao teto constitucional as *vantagens pessoais*. Inconstitucionalidade, ao primeiro exame, de preceito de diploma legal, revelador da exclusão, apenas, das parcelas: “*progressão horizontal por tempo de serviço*”, salário-família e adicional de férias.¹⁸

Com efeito, supracitadas regras foram suprimidas do texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98, que eliminou a paridade e a garantia de isonomia de vencimentos originalmente prevista no art. 39, §1º e modificou a redação do art. 37, XI, da CF, nos seguintes aspectos: (a) incluiu-se expressamente as vantagens pessoais no âmbito normativo do teto de retribuição; (b) estabeleceu-se que a remuneração paga aos Ministros do Supremo Tribunal Federal seria a única referência de valor a ser observada em relação aos demais agentes públicos, desfazendo as distinções quanto aos níveis federativos; (c) definiu-se que a lei fixadora da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal seria dependente da iniciativa conjunta (art. 48, XV, da CF)¹⁹ dos Presidentes da República, da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, como o consenso exigido pelo art. 48, XV, da CF, não foi obtido, a lei em questão nunca foi editada, de modo que o teto de retribuição previsto na redação originária do art. 37, XI, da Constituição Federal conservou sua aplicabilidade ainda por algum tempo – embora estivesse revogado pela EC 19/98. Confira-se, nesse sentido, os seguintes julgados: AO 864, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12/11/2004; RE 285706, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26/4/2002; o RE 424.053, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 1º/10/2010.

¹⁸ BRASIL. STF, ADI 1443 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/ 04/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347061>>. Acesso em 12/06/2019

¹⁹ Art. 48. XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#)),

Após, houve a modificação do art. 37, XI, da CF pela Emenda Constitucional 41/03, cuja redação passou a estabelecer que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos de toda a administração direta, autárquica e fundacional, dos membros dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, bem como os proventos, pensões e outras espécies remuneratórias, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A referida modificação estabeleceu, ainda, que se aplica como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Assim, verifica-se que o teto de retribuição voltou a ser diferenciado em cada nível federativo. Nos Estados e Distrito Federal há uma referência assimétrica (diferenciada de acordo com o Poder afetado ou com a função exercida), ao passo que na União e nos Municípios se manteve o perfil unirreferencial (adstrito, respectivamente, aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Prefeitos).²⁰ Além disso, com o advento da Emenda Constitucional nº 41/03 o teto remuneratório manteve a inclusão das vantagens pessoais ou de qualquer natureza e voltou a depender de iniciativas políticas isoladas para a sua fixação.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a definir, no Mandado de Segurança 24.875, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2006, DJ de 06/10/2006, como se daria a implementação do teto em caso que envolvia os proventos pagos a quatro Ministros aposentados da Corte. Na ocasião, a Suprema Corte teve de definir duas questões, a respeito de vantagens pessoais que eram percebidas pelos Ministros: uma, a respeito da possibilidade de afastamento do adicional de tempo de serviço

²⁰ BRASIL. STF, RE 609.381, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 7/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3843794&numeroProcesso=609381&classeProcesso=RE&numeroTema=480>>. Acesso em 12/06/2019.

da incidência do limite remuneratório; e outra, relativa à constitucionalidade da redução remuneratória verificada nos proventos dos impetrantes pelo desconto de boa parte do que lhes era pago a título de adicional de aposentadoria de 20%, anteriormente garantido pelo art. 184, II, do antigo estatuto dos servidores civis, a Lei nº 1.711/52.

A decisão final julgou procedente o último pedido.²¹ Prevaleceu o entendimento pelo qual os impetrantes continuariam a receber os excessos até que os subsequentes reajustes nos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal culminassem por absorvê-los. Entendeu-se que os impetrantes não deteriam direito adquirido contra o estabelecimento do novo teto de retribuição pela Emenda Constitucional nº 41/03, mas que os excessos recebidos por eles a título de adicional de aposentadoria não poderiam ser excluídos de suas remunerações em virtude da garantia da irredutibilidade salarial.

No entanto, após, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a decidir se a aplicação do teto remuneratório (art. 37, XI, CF), após a Emenda Constitucional nº 41/03, pode provocar como efeito direto a redução nominal das remunerações pagas a servidores públicos, ou se o decréscimo estaria vedado pela garantia constitucional da irredutibilidade salarial, constante do art. 37, XV, da CF. A Corte concluiu, no Recurso Extraordinário nº 606.358, Tema 257 da Repercussão Geral,²² Relatora Ministra Rosa Weber, DJe 07/04/2016, que se computam para efeito de observância do teto remuneratório os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais, porquanto o âmbito de incidência da garantia da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF/88) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Vale ressaltar que há importante julgamento a ser concluído que poderia definir os contornos do teto remuneratório. Trata-se do Tema da Repercussão Geral nº 359, Recurso Extraordinário 602.584, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 25.02.2011, em que se discute, à luz do art. 37, XI, da Constituição Federal, e dos artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, a constitucionalidade, ou não, da incidência do teto remuneratório sobre o montante

²¹BRASIL. STF, MS 24875, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 06/10/2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2214843>>. Acesso em 12/06/2019.

²² BRASIL. STF, RE 606.358, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Rosa Weber, DJe 07/04/2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3801073>>. Acesso em 12/06/2019.

decorrente da acumulação dos proventos de aposentadoria com o benefício de pensão por morte.

Não obstante, verifica-se uma evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o teto remuneratório constitui verdadeira condição de legitimidade para a percepção dos diversos padrões remuneratórios, de modo que mesmo a garantia constitucional da irredutibilidade dos vencimentos submete-se aos limites pré-definidos pela Constituição Federal de 1988.

2.2. Eficácia constitucional do teto remuneratório

A doutrina contemporânea²³ adota a classificação trico-tômica dada por José Afonso da Silva,²⁴ segundo a qual há a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, passíveis de restrição; e c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, que compreendem as normas definidoras de princípio programático, em geral dependentes de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos.

Vê-se, portanto, que remanesce a diferenciação feita pela doutrina clássica, eis que ainda é possível se classificar as normas de eficácia plena e contida como auto executáveis e as de eficácia limitada como normas não autoexecutáveis. Leciona José Afonso da Silva²⁵ que as primeiras são determinações para executar as quais não necessitam de constituição/designação de uma autoridade, nem de criação ou indicação de um processo especial; nestas, pela própria natureza do direito, este encontra-se armado dos seus meios de execução e preservação. Quanto às segundas, leciona o mesmo autor que estas não se revestem dos meios de ação essenciais ao exercício dos direitos que outorgam, ou os encargos que impõem: estabelecem competências, atribuições e poderes cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a exercerem.

Há, portanto, as normas de eficácia plena, que se caracterizam por serem auto executáveis, ou seja, de aplicabilidade imediata, integral e direta, de modo que não dependem de legislação infraconstitucional. Como exemplos de normas constitucionais de eficácia plena

²³ BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva 2ªed. 2010. p. 250.

²⁴ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, São Paulo: RT, 1982, p. 63 e segs.

²⁵ Ibid, p. 64.

positivadas na Constituição Federal, tem-se os artigos 2º; 14, §2º; 17, §4º; 19; 20; 21; 22; 24; dentre outros.

Há, por fim, as normas de eficácia contida, sobre as quais Michel Temer²⁶ leciona:

(...)são aquelas que têm aplicabilidade imediata, integral, plena, mas que podem ter reduzido seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional. Por isso mesmo, aliás, preferimos denominá-las de normas constitucionais de eficácia redutível ou restringível.

Feito este introito acerca do que a doutrina denomina eficácia das normas constitucionais, passa-se a analisar a classificação da eficácia constitucional da norma inculpada no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988, se plena, limitada ou contida.

Tendo em vista os privilégios que atentam contra a Constituição Federal e vislumbrando a necessidade de que haja a observância do teto, pontuou o Ministro Marco Aurélio, na ocasião da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.443 MC, DJ de 25/04/1997,²⁷ que com o empréstimo da nomenclatura “vantagem pessoal” a parcelas que constituem distorções vultuosas por não terem a referida conotação, colocou-se em plano secundário o disposto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Segundo o ministro, este fato implicou em efeitos nefastos para o bem comum, alcançando, por outro lado, contornos de deboche. Definiu as vantagens pessoais não inclusas no teto como privilégios, por si só, odiosos. Não obstante, argumenta que o Estado pode promover a observância fiel ao teto remuneratório levando-se em conta as vantagens pessoais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a formulação original do art. 37, XI, da CF possuía densidade normativa suficiente para valer por si só, podendo ser aplicado independentemente da estipulação, em lei, dos limites máximos de remuneração de cada unidade federativa. Na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.590 MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJe de 15/08/1997²⁸, restou consignado que a implementação do teto remuneratório não parece constituir matéria de reserva à lei formal e, no âmbito do Executivo, poderia ser determinada por decreto, porquanto entenderam os ministros possuir o inciso XI do art. 37 e o art. 17 do ADCT da Constituição Federal eficácia plena e aplicabilidade imediata. Assim, em virtude do art. 17 do Ato das Disposições

²⁶ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros. 1990. p. 27.

²⁷ BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 1.443 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/4/1997.

²⁸ BRASIL. STF, Tribunal Pleno, ADI 1.590 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 15/08/1997.

Constitucionais Transitórias reconheceu-se a aplicabilidade imediata do teto remuneratório.

Confira-se:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Entretanto, a mesma sorte não assistiu ao teto de retribuição após a Emenda Constitucional nº 19/98,²⁹ muito embora esta contivesse um dispositivo esclarecedor de sua eficácia semelhante ao art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Preconizava o art. 29 que os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões de quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-iam, a partir da promulgação da Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

A Suprema Corte entendeu, no entanto, que o novo texto do art. 37, XI, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição da lei prevista no art. 48, XV, da CF, independentemente do conteúdo do seu art. 29. Nesse sentido, o Pretório Excelso definiu que enquanto não sobreviesse a lei formal, continuariam a prevalecer os tetos remuneratórios estabelecidos, individualmente, para cada um dos Poderes da República.³⁰ Também no sentido de diferir a eficácia da Emenda

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Brasília, DF, jun 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

³⁰ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - **OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV)** - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

- Não se revela aplicável, desde logo, em virtude da ausência da lei formal a que se refere o art. 48, XV, da Constituição da República, a norma inscrita no art. 29 da EC 19/98, pois a imediata adequação ao novo teto depende, essencialmente, da fixação do subsídio devido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. A QUESTÃO DO SUBTETO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS-MEMBROS E DOS MUNICÍPIOS - HIPÓTESE EM QUE SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL A FIXAÇÃO DESSE LIMITE EM VALOR INFERIOR AO PREVISTO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO - RESSALVA QUANTO ÀS HIPÓTESES EM QUE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO ESTIPULA TETOS ESPECÍFICOS (CF, ART. 27, § 2º E ART. 93, V) - PRECEDENTES.(ADI 2075 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 27/06/2003).

Constitucional 19/98, os seguintes precedentes: AO 524, Pleno, Relator Ministro Nelson Jobim, DJ de 20/4/2001; ADI 2087 MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 19/9/2003; e ADI 1898 MC, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 30/4/2004.

Posteriormente, com as modificações do teto de retribuição feitas pela Emenda Constitucional 41/03, conforme já exposto alhures, houve também modificação quanto à eficácia do teto de retribuição, que, segundo parte da doutrina, passou a ser imediata, na medida em que o art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/03 determinou que, enquanto não fixado o valor do subsídio, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, representação mensal e de parcela recebida em razão de tempo de serviço.

Ademais, de modo semelhante ao que dispunha a Emenda Constitucional 19/98, o art. 9º da EC 41/03 determinou fosse aplicado o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e aos proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Vale considerar que mesmo no julgamento do Mandado de Segurança 24.875, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 06.10.2006, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a eficácia imediata das modificações operadas pela EC 41/03, muito embora tenha repellido os efeitos concretos desta incidência que implicassem retrocesso remuneratório em prejuízo dos Ministros aposentados.

Após o referido precedente e com base no entendimento nele consolidado, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de reafirmar, em julgados de suas Turmas, a convicção a respeito da aplicabilidade imediata do que previsto na EC 41/03. Nesse sentido, no RE 477.447 AgR, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 24.11.2006, a Segunda Turma decidiu que as vantagens pessoais incluem-se no cálculo do teto remuneratório, como dispõe o artigo 37, XI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 41/03.

No mesmo sentido, os seguintes precedentes: Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 560.067, Primeira Turma, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 13/2/2009; e Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 471.070, Segunda Turma, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJe de 24/4/2009.

Vale lembrar que a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de suspender a eficácia dos acórdãos dos Tribunais Estaduais e Regionais que afastaram a incidência da EC 41/03, conforme se verifica nos seguintes julgamentos: SS 2584 AgR, Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 2/5/2008; SS 2522 AgR, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29/8/2008; STA 100 AgR, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 13/2/2009; SS 3642 AgR, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 5/6/2009; SS 4446 AgR, Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 17/11/2011; SLS 423 AgR, Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 14/4/2014, entre outros.

Por fim, sedimentando a celeuma, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 609.381/GO, com repercussão geral reconhecida, assentou que o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional nº 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.³¹

³¹ O mencionado RE 609.381 (Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 2 out. 2014), objeto de publicação no *Informativo STF*, n. 761, tratou da questão nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.” (RE 609.381, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/14).

Assim, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência pacífica no sentido de que o teto remuneratório é dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que sua norma é autoexecutável.

3. O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA REVISÃO GERAL ANUAL

3.1. O instituto da revisão geral anual

O instituto da revisão geral anual, segundo Cynara Monteiro Mariano³², destina-se a uma reconsideração das circunstâncias vencimentais e do poder aquisitivo dos servidores públicos, de modo que pode haver tanto a conservação dos subsídios e da remuneração – no caso de não ter ocorrido inflação³³ – como a recomposição necessária para estabelecer seu valor real.

Inicialmente, cumpre destacar a diferença entre o instituto da revisão geral anual e do reajuste remuneratório, ambos previstos no art. 37, X, da CF/88:

Art. 37.

(...)

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;

Segundo Irene Patrícia Inohara,³⁴ entende-se por revisão geral anual a recomposição do poder de compra da remuneração ou do subsídio dos agentes públicos, com vistas à manutenção de seu valor inicial diante da inflação ocorrida no ano anterior. Assim, a revisão geral anual tem por objetivo a reposição da variação inflacionária, que corrói o poder aquisitivo da remuneração. É de iniciativa do chefe do Poder Executivo e envolve todos os servidores públicos sem distinção de índices – por isso, “geral”, na medida em que todos sofrem os efeitos da inflação. Representa uma recomposição do salário – e não uma melhoria

³² MARIANO, Cynara Monteiro. Revisão geral anual dos vencimentos: comentários ao art. 37, inciso X, da CF/88. RDA, n. 227, p. 152, jan./mar. 2002.

³³ Inflação é um termo utilizado na área da Economia que representa um aumento contínuo e generalizado dos preços de bens e serviços em um sistema econômico.

³⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Constituição Federal de 1988: comentários ao capítulo da administração pública. São Paulo: Atlas, 2015, p. 59-60.

ou aumento remuneratório –, na medida em que apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação dos preços, mantendo o valor real dos salários.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro,³⁵ a revisão geral anual é direito do servidor de modo a garantir o poder aquisitivo face à inflação:

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. 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.

Acerca da caracterização do instituto da revisão geral anual, Wallace Paiva Martins Junior³⁶ traz que a revisão geral anual não implica em acréscimo na remuneração ou no subsídio, mas apenas na preservação de seu poder aquisitivo. Não se confunde, assim, segundo o autor, com o aumento da remuneração, o qual possui como objetivo reestruturar a remuneração para adequá-la à realidade do mercado de trabalho de acordo com a natureza e a responsabilidade do cargo.

Trata-se o reajuste remuneratório, assim, de revalorização, isto é, aumento de salário, direcionado a determinadas carreiras mediante reestruturações de tabela. Quanto à suposta violação à isonomia e à Súmula Vinculante nº 37 e à Súmula nº 339, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia”,³⁷ tendo sido feita a ressalva de que não pode haver distinção no reajuste de remunerações em se tratando de mesmo cargo.

Sobre a distinção, Hely Lopes Meirelles³⁸ leciona que há duas espécies de aumento de vencimentos: a genérica, ocasionada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual o autor denomina aumento impróprio – pois se trata, em verdade, de uma recomposição destinada a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos – e outra

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 627.

³⁶ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Remuneração dos agentes públicos*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 121.

³⁷ BRASIL. STF, ADI 3.599, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 14/09/2007.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459.

específica, geralmente feita ao arpejo da lei que concede a revisão geral, envolvendo determinados cargos ou classes funcionais e representando verdadeiramente uma elevação de vencimentos desproporcional ao decréscimo do poder aquisitivo.

Registre-se a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha,³⁹ segundo a qual a revisão implica examinar novamente o quantum da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, ao passo que o reajuste significa alterar o valor para ajustá-lo às circunstâncias ou ao custo de vida que se entende dever corresponder com o ganho do agente público. Em seu entendimento, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão remuneratório devido pelo exercício do cargo, pela revisão geral reavalia-se a remuneração para fazer a releitura financeira do seu valor intrínseco; assim, corrige-se o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado enquanto modifica-se o valor considerado devido pela alteração do próprio padrão qualificado.

O instituto da revisão geral anual da remuneração dos servidores obedece a uma série de comandos constitucionais e legais. Encontra-se, primeiramente, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, o qual estabelece que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do artigo 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual na mesma data e sem distinção de índices.

Sobre o tema, leciona Murillo Giordan Santos⁴⁰ que o comando constitucional e sua regulamentação infralegal, ao se referirem à necessidade de que se adotem índices sem distinção, dizem respeito à obrigação de que o índice seja o mesmo para todas as carreiras do funcionalismo público agraciadas com a revisão geral anual, isto é, refere-se ao percentual que deverá ser aplicado sobre a remuneração e sobre o subsídio dos servidores. Acrescenta que está vedada a fixação de valor nominal, tanto de forma linear como escalonada, a título de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos.

Já a Lei nº 10.331, de 18.12.2001, que regulamenta o inciso X do art. 37 da CF/88, determina que as remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes

³⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 323

⁴⁰ SANTOS, Murillo Giordan. A vantagem pecuniária individual (VPI) possui natureza jurídica de revisão geral anual, devendo ser estendida 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. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 672.

Executivo, Legislativo e Judiciário, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos no mês de janeiro de cada ano, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e das pensões.

Não obstante, o art. 2º do referido Diploma Legal dispõe acerca das condições para a revisão geral anual:

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.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Projeto de Lei nº 2/2018-CN), em consonância com o comando constitucional, autoriza a revisão geral das remunerações, dos subsídios, proventos e das pensões dos membros de Poder e dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, das autarquias e fundações públicas federais, cujo percentual será definido em lei específica.⁴¹

A concretização da revisão geral anual depende, em tese, de previsão no anexo da proposta orçamentária com os quantitativos e a citação do número da respectiva proposição legislativa, bem como do envio de projeto de lei específico com a alteração da despesa com servidores da União, poder, carreira ou cargo, sendo que ambos devem estar em tramitação no Congresso até 31 de agosto do ano anterior.

Assim, conclui-se que deve a revisão geral anual respeitar o princípio da legalidade, de modo que deve ser veiculada por lei. Nesse sentido é o voto do Ministro Demócrito Reinaldo ao julgar o Recurso Especial 124.864/PR, DJ 28.09.98, para quem a correção monetária, em nosso Direito, está submetida ao princípio da legalidade estrita, eis que se o

⁴¹BRASIL, Congresso Nacional. Mensagem nº 187. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/proposta/CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em 16/05/2019.

Estado democrático de direito adotou o princípio do nominalismo monetário, fixando o valor legal da moeda, é juridicamente vedado que esta moeda tenha um valor econômico sem autorização legal.

Vê-se, assim, que a revisão geral anual não se confunde com o aumento nominal de salário, e que, criada pelo constituinte, sua aplicação efetiva deverá ser feita mediante lei, a despeito dos precedentes que, conforme se verá abaixo, preconizam a autoaplicabilidade do instituto.

3.2. Eficácia constitucional da revisão geral anual

A redação original do artigo 37, X, da Constituição Federal de 1988 estabelecia que “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á na sempre na mesma data”. Sobre o tema, leciona Alexandre de Moraes⁴² que havia a garantia tão somente da simultaneidade da revisão, mas não da periodicidade.

Conforme aponta Rodrigo Lima Klem,⁴³ com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, dois importantes comandos foram introduzidos: (a) a exigência expressa da reserva de lei para a *fixação e alteração* de vencimentos e subsídios dos servidores, observada a iniciativa privativa em cada caso e (b) a periodicidade anual da revisão.

Assim, a EC nº 19/98 modificou o art. 37, inciso X, da CF/88, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 37.

(...)

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.

Em que pese os entendimentos em contrário, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RMS 22.307/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 26.02.1997, firmou o entendimento de que o artigo 37, X, é auto-aplicável e independe de lei específica, mormente

⁴² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 334.

⁴³ KLEM, Rodrigo Lima. Revisão remuneratória anual dos servidores públicos. Correta interpretação do art. 37, X, CF/88. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 964, 22 fev. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8009>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

em face da distinção entre os institutos aumento e revisão. Pacificou-se, assim, que a revisão remuneratória não aumenta (altera) a remuneração, de modo que apenas estabelece o retorno ao patamar anterior, agindo como correção monetária que visa apenas a recompor o salário das perdas inflacionárias. A Corte destacou, ainda, que apenas nos casos em que há aumento é que há a necessidade de lei específica e de prévia dotação orçamentária. Nos dizeres do Ministro Marco Aurélio:

Teve-se como auto-aplicável, na espécie, a norma insculpida no referido inciso X, no que inegavelmente o é, ao contemplar o fator temporal (data base) a obrigatoriedade da revisão geral em tal oportunidade.⁴⁴

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que, observadas as compensações dos reajustes concedidos, deve ser extensivo aos demais militares o reajuste de 28,86% conferido apenas às graduações superiores das Forças Armadas – na medida em que se trata de revisão geral dos servidores públicos. Confira-se, a propósito, os seguintes precedentes: AgRRE 408.754, 2ª Turma, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 25.02.2005, EDRMS 22.307, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 26.06.1998, RMS 22.307-7/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 13.6.1997 e RMS 22.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU de 30/06/2000, este último assim ementado.

Revisão de vencimentos. Isonomia. A revisão geral de remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data – inc. X – *sendo irredutíveis, sob o ângulo não simplesmente da forma (valor nominal), mas real (poder aquisitivo), os vencimentos dos servidores públicos civis e militares* – inc. XV, ambos do art. 37 da Constituição Federal.⁴⁵

No mesmo sentido, o RE 420.134, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 4/8/2006; o RE 419.075, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 18/11/2005; o RE-AgR-ED 403.395, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Brito, DJ de 7/10/2005; o RE-AgR 427.010, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17/06/2005; o RE-AgR 398.778, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Brito, DJ de 1/4/2005; o RE-AgR 405.081, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17/12/2004 e o RE-AgR 427.023, 1ª Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 1/7/2005, cuja ementa transcrevo:

⁴⁴ BRASIL. STF, RMS 22.307, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26/02/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115796>>. Acesso em 12/06/2019.

⁴⁵ STF, RMS 22.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU de 30/06/2000, p. 90.

1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Servidor militar. Reajuste integral de 28,86%. Complementação. Agravo Regimental não provido. Precedentes. Os militares de patente inferior têm direito ao reajuste integral de 28,86% concedido aos militares mais graduados.

Ressalte-se, entretanto, que também ficou pacificado nesta Corte que a MP n.º 2.131, de 28 de dezembro de 2000, ao reestruturar a remuneração dos militares, com a absorção das diferenças de reajustes eventualmente existentes, deve servir de limite temporal para a concessão do reajuste previsto nas referidas leis. Nesse sentido o RE 410.778, 2ª T., de minha relatoria, DJ 10.8.05, assim ementado:

Recurso extraordinário. 2. Reajuste de 28,86%. Extensão aos militares. Compensação dos reajustes já concedidos. 3. Limitação temporal. Advento da MP n.º 2.131/2000. 4. Recurso extraordinário conhecido e parcialmente provido.

Assim, com base no princípio da isonomia, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu existir omissão legislativa, em se tratando de estender a revisão geral garantida aos militares aos servidores civis. Decidiu-se, assim, pela não aplicabilidade das Súmulas 339/STF e Súmula Vinculante 37. Os ministros entenderam⁴⁶ que em face da autoaplicabilidade do art. 37, X, da Constituição Federal, não havia que se falar em aplicação da Súmula 339/STF, de modo que se deferiu aos servidores públicos civis a extensão do reajuste de 28,86% previsto nas Leis 8.622/93 e 8.627/93, segundo exegese do disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

A partir desse precedente, firmou-se jurisprudência até então pacífica, reafirmada pelo Plenário em sede de repercussão geral no RE 584.313-QO RG, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 22.10.2010, no sentido de que a revisão geral anual é autoaplicável e não encontra óbice na Súmula Vinculante 37 e na Súmula 339/STF. Confira-se a ementa:

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

⁴⁶ BRASIL. STF, RMS 22.307, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 13.06.1997. Disponível em: <

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.

Confira-se, ainda, precedente da Segunda Turma firmado no ARE 810.579 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 10/12/2014:

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.⁴⁷

Conforme preleciona Emerson Gabardo:

É fato notório que, logo após a promulgação da CF/88, subsistiam dúvidas quanto à aplicabilidade do seu artigo 37, inciso X, devido a não prescrição de uma obrigação específica, temporalmente identificada, para a revisão. Entendia-se, então, que o dispositivo não era dotado de autoaplicabilidade, cabendo aos Chefes do Executivo, discricionariamente, encaminhar ou não a proposta legislativa de reajustamento remuneratório. Todavia, com o advento da Emenda Constitucional nº

⁴⁷ BRASIL. STF, Segunda Turma, ARE 810.579 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 10/12/2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=288011721&ext=.pdf>>. Acesso em 12/06/2019.

19/98, a situação alterou-se substancialmente, passando a exprimir um caráter vinculante devido à delimitação temporal da revisão geral.⁴⁸

No mesmo sentido, Carlos Mario Velloso defende que a isonomia ampla vedada na Súmula Vinculante 37 (baseada na Constituição Federal, art. 39, parágrafo 1º) difere do cuidado com a identidade específica autorizada pela Súmula Vinculante 51⁴⁹ (baseada na Constituição Federal, art. 37, inciso X).⁵⁰

Ademais, em um contexto em que pairavam dúvidas acerca da obrigatoriedade da revisão geral anual, o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão do Ministro Marco Aurélio, admitiu a repercussão geral do Recurso Extraordinário 565.089/SP, DJe 15/06/2011,⁵¹ em que se discutia a constitucionalidade da omissão do Poder Executivo estadual em não encaminhar projeto de lei para viabilizar a revisão geral anual dos servidores. Restou consignado em seu voto:

Versa-se o reajuste voltado a afastar os nefastos efeitos da inflação. Objetiva-se a necessária manutenção do poder aquisitivo da remuneração, expungindo-se o desequilíbrio do ajuste no que deságua em vantagem indevida para o Poder Público.

(...) o direito ao reajuste da prestação devida pela Administração Pública é componente essencial do sistema de contratação pública, como tem amplamente reconhecido a doutrina.

Não obstante, há que se ressaltar o fato de ter o Pretório Excelso adotado entendimento diferente no julgamento da ADI nº 2.061/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, julgado em 25.04.2001, tendo estabelecido que para haver a revisão remuneratória seria necessária a elaboração de lei específica, a ser desencadeada anualmente pelo Presidente da República, e a prévia dotação orçamentária. No caso, a Corte apenas enviou mensagem ao

⁴⁸ GABARDO, Emerson. O caso da indenização por ausência de revisão geral remuneratória dos servidores públicos - RE nº 424.584/MG e Repercussão Geral nº 565.089-8/SP. O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ : homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 199.

⁴⁹ Diz a Súmula Vinculante 51: O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do poder executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais.

⁵⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Supremo deve corrigir em 14,23% a remuneração dos servidores federais. Revista Consultor Jurídico. 17 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-17/carlos-mario-velloso-stf-corriger-remuneracao-servidores>>. Acesso em 10.06.2019.

⁵¹ BRASIL. STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 15/06/2011. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561880>>. Acesso em 12/06/2019.

Executivo, deixando de impor a aplicabilidade imediata das revisões remuneratórias suprimidas e a correspondente condenação pecuniária. Assim, rejeitaram os ministros o argumento de que o primeiro comando do art. 37, X, da CF/88 pré-determina a existência de lei específica apenas para os casos de aumento de remuneração e não para a concessão de revisão de remuneração.

Nesse sentido, a Suprema Corte julgou diversas ADI's em que foram enviadas mensagens aos chefes do Poder Executivo de diversos Estados da Federação a fim de que fosse desencadeado o processo de revisão geral anual. Confira-se, dentre outros, os seguintes precedentes: ADI 2.504/MG, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002; ADI 2.506/CE, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002; ADI 2.507/AL, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002; ADI 2.492/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002; ADI 2.486/RJ, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002; ADI 2.498/ES, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002.

Em caso mais recente, o Estado de Roraima interpôs Recurso Extraordinário – de nº 905.357, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 27/11/2015 – contra decisão do Tribunal de Justiça de Roraima (TJ-RR) que julgou procedente pedido de um servidor, concedendo a revisão geral anual. Alegou a parte recorrente que a decisão que concede a revisão geral anual viola os artigos 165 e 169 da Constituição Federal, porquanto, em seu entendimento, “a mera autorização na LDO não implica dizer que a despesa possa ser realizada sem a necessária previsão na Lei Orçamentária Anual”.

O Tribunal reputou constitucional a questão relativa à existência ou não de direito subjetivo à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano. Restaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Celso de Mello, Marco Aurélio, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.⁵²

Após o reconhecimento da repercussão geral no RE 905.357, houve a redistribuição do processo ao Ministro Teori Zavascki, posteriormente sucedido pelo Ministro Alexandre de Moraes. Em seguida, houve o deferimento do ingresso do Distrito Federal na condição de *amicus curiae*, porquanto sustenta que enfrenta situação jurídica semelhante, na medida em

⁵² BRASIL. STF, Tribunal Pleno, RE 905.357, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 27/11/2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308255232&ext=.pdf>>. Acesso em 12.06.2019.

que tem sido concedido judicialmente reajuste a seus servidores sem a respectiva previsão orçamentária na Lei de Orçamento Anual – LOA, o que, a seu ver, fere o art. 169, §1º, I, da Constituição Federal de 1988). Posteriormente, em 19/10/2017, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática em que determinou a suspensão nacional de todas as causas que apresentem questão idêntica à dos autos.

Ademais, em 19/02/2018, houve o deferimento do pedido de ingresso como *amicus curiae* dos Estados do Tocantins, Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Amapá, Ceará, Paraíba, Paraná, Rondônia e Roraima, o que denota a importância jurídica da controvérsia.

Assim, verifica-se que os primeiros entendimentos expostos pelo Supremo Tribunal Federal foram no sentido de que o comando constitucional que determina a necessidade de lei para a “alteração” deve ser restrito ao “aumento”, porquanto há discricionariedade no aumento de salários. O mesmo não ocorreria com a recomposição, na medida em que não haveria que se falar em discricionariedade – e, portanto, em necessidade de lei – na concessão da revisão geral anual, razão pela qual chegou a Suprema Corte a afastar a aplicação da Súmula Vinculante 37 e garantir a revisão geral anual para servidores preteridos. A persistir esse entendimento, deveria a revisão ser concedida anualmente para os servidores dos Três Poderes e em índice capaz de recompor as perdas inflacionárias também por meio de decisões judiciais.

Como reforço ao argumento de quem pugna pela aplicabilidade imediata da revisão geral anual, a Lei Complementar nº 101/2000 excepciona a revisão geral anual ao cumprimento do limite nos arts. 22, I e 71. Confira-se:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (...)

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Conforme aponta Rodrigo Lima Klem,⁵³ há que se observar que o próprio legislador fez questão de distinguir no artigo 22, parágrafo único, I, os termos “vantagem”, “aumento”, “reajuste” e “revisão”, o que ratifica a assertiva de que se tratam de institutos diversos. Sustenta o autor que a aplicabilidade imediata da revisão geral anual está garantida independentemente de lei ou de prévia dotação orçamentária, na medida em que o legislador, ao estabelecer expressamente que a concessão da revisão remuneratória independe de prévia dotação orçamentária, teria demonstrado que a revisão não gera alteração – aumento – de remuneração, mas, tão somente, recomposição, isto é, retorno ao *status* anterior.

Todavia, em sentido contrário, o Ministro Edson Fachin, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 42,⁵⁴ entendeu que a Lei 10.331/2001 previu condições para a revisão aos servidores públicos, sendo impossível afastar o fato de que eventual reposição inflacionária, se apreciada quando da realização da revisão anual, impacta no conjunto do orçamento público. Segundo o Ministro, trata-se de cálculo de difícil estimação, pois “é por meio do orçamento que se realizam objetivos primordiais da República, como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades regionais e ‘promover o bem de todos’”. Pontuou, ainda, ser “inegável que não detém o Poder Judiciário capacidade institucional para realizar esse exame com tal amplitude”, de modo que a iniciativa de lei para a concessão da revisão geral aos servidores públicos uniformemente é da competência do chefe do Poder Executivo.

No caso, argumentou-se omissão do Supremo Tribunal Federal, porquanto a presidência da Corte não encaminhou ao Congresso Nacional projetos de lei sobre a revisão geral dos subsídios em 2016 e 2017. Tal entendimento deriva da promulgação da Emenda Constitucional 41/03 que, modificando a redação do art. 48, XV, previu que a iniciativa da lei sobre o teto remuneratório ficaria a cargo do Poder Judiciário e não da iniciativa conjunta de todos os poderes. O Relator destacou precedente da Primeira Turma em que se manteve orientação no sentido de que a iniciativa de lei para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos uniformemente é da competência do Chefe do Poder Executivo. Confira-se, nesse sentido, o seguinte precedente:

⁵³ KLEM, Rodrigo Lima. Revisão remuneratória anual dos servidores públicos. Correta interpretação do art. 37, X, CF/88. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 964, 22 fev. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8009>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁵⁴ BRASIL. STF, ADO 42, Decisão Monocrática. Rel. Min. Edson Fachin, DJe 04/09/2017.

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDENIZAÇÃO. DESCABIMENTO. FIXAÇÃO DOS ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. DECISÃO QUE OBSERVA O DISPOSTO NO ART. 20, § 4º, DO CPC. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PRIMEIRO AGRAVO IMPROVIDO E SEGUNDO AGRAVO NÃO CONHECIDO.

I - A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão.

II - Incabível indenização por representar a própria concessão de reajuste sem previsão legal.

III - Decisão que, ao fixar a verba honorária, observou o art. 20, § 4º, do CPC, aplicável à espécie.

IV - O princípio da unirecorribilidade dispõe que contra uma decisão apenas é cabível a interposição de um recurso pela parte, e, em assim fazendo, tornam-se preclusas as matérias não aduzidas naquela oportunidade. Agravo não conhecido. V - Agravo regimental improvido.⁵⁵

Outrossim, nos debates do julgamento do Recurso Extraordinário 565.089, Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento ainda pendente de conclusão, a Ministra Cármen Lúcia pontuou o seguinte:

(...) o debate e as considerações sobre a implementação da revisão geral anual devem travar-se entre os Poderes Executivo e Legislativo.

(...)

Isso porque a esses Poderes cabem as negociações e as ponderações em relação ao índice adotado e a forma que se dará a revisão em cada ano, considerando cada momento social e econômico experimentado pelo País.

Interessante notar que o Poder Reformador promulgou a Emenda Constitucional nº 95/2016,⁵⁶ da qual destaco, no que interessa, os seguintes trechos:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

⁵⁵ BRASIL. STF, RE 557945 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/11/2007, DJe 14/12/2007.

⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 13/05/2019.

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

(...)

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

O que objetivou o Poder Reformador foi acabar com a ressalva que fazia a Lei Complementar nº 101/2000, que resguardava a revisão geral anual nos casos de atingimento do teto de gastos. Assim, com a nova redação do §3º do art. 109 da CF/88, o problema a ser enfrentado pelo Pretório Excelso reside no fato de que, embora o referido artigo (além do §3º do art. 109, o art. 2º, inciso VI, da Lei nº 10.331/2001) preveja limitação aos gastos com revisão geral anual, nos termos do art. 169 da CF/88, não é possível que uma norma constitucional negue vigência a outra, porquanto tratam-se de normas de mesmo nível hierárquico.

Há, portanto, que se verificar a constitucionalidade da lei que regulamenta a revisão geral anual (Lei 10.331/2001), porquanto possui o intuito de regulamentar o inciso X do artigo 37 da CF mas termina por criar requisitos anteriormente não existentes na própria norma a ser regulamentada, como a necessidade de prévia dotação orçamentária.

Conforme aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa revisão não pode ser impedida pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Em primeiro lugar, porque seria inaceitável que a aplicação de uma norma constitucional tivesse o condão de transformar outra, de igual nível, em letra morta. Em segundo lugar, porque a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos duas normas, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único I, e artigo 71.⁵⁷

No mesmo sentido, confira-se a decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:⁵⁸

Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato. Pedido de orientação técnica. Textos legais exigem *interpretação sistemática*, sob pena de deturpação dos fins por eles pretendidos. A Lei de Responsabilidade Fiscal visa coibir a prática, pelo administrador, de atos atentatórios ao interesse público, mas, jamais, a paralisação

⁵⁷ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 627

⁵⁸ TCERS, Processos 5010-02-00/01-6 e 4971-02.00/01-6, Cons. Subst Rosane Heineck Schmitt, sessão de 1º.8.01.

da Administração. A regra geral de proibição de aumento de despesas com pessoal no período circunscrito pelo parágrafo único do art. 21 da LRF *não veda a mera prática de atos administrativos vinculados, que apenas concretizam comandos legais, caracterizando poder-dever do administrador de realizar os fins essenciais da Administração Pública.*

Conclui-se, assim, que o entendimento consentâneo com a Constituição Federal é o de que a revisão geral anual é de natureza geral e obrigatória, porquanto há previsão expressa de que seja assegurada “sempre na mesma data” e “sem distinção de índices”. Nesse sentido é o magistério de Hely Lopes Meirelles,⁵⁹ o qual aduz que na medida em que o dispositivo diz que a revisão é “assegurada”, trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político a ser respeitado a cada ano pelo emprego do índice que for adotado. Em seu entendimento, a Constituição Federal assegura tanto a irredutibilidade nominal como a real.

Com efeito, o presente trabalho tem como escopo perquirir se a natureza da revisão geral anual a exclui do limite imposto pela construção do teto remuneratório, e não se a revisão geral anual deve ser concedida judicialmente e/ou se o pretório Excelso possui capacidade institucional para determinar de modo uniforme a recomposição da remuneração dos servidores públicos. É dizer, a solução para o conflito ora em tela não depende da discussão acerca da eficácia constitucional dos institutos, mas sim da natureza e justificativa de ambos.

É que entende-se que a discussão do RE 930.828, Rel. Min. Edson Fachin, embora revestida da ideia de que se tratava de um conflito entre eficácias, tratou apenas de definir se o teto remuneratório englobava aumentos reais, além dos nominais, na medida em que no RE 609.381, Rel. Min. Teori Zavascki,⁶⁰ em que se tratou de definir a relação entre o instituto do teto remuneratório e a garantia constitucional da irredutibilidade salarial, entendeu-se ser devida a incidência do teto por ser ele condição de legitimidade. Assim, da mesma forma, a discussão independe da eficácia das normas constitucionais, pois a finalidade de se discuti-la é se analisar a viabilidade da concessão judicial da revisão geral anual, isto é, a necessidade de lei para que seja concedida. O que se pretende aqui é analisar apenas se, uma vez concedida, a incidência do teto sobre a revisão geral anual é constitucional, tendo em vista a

⁵⁹ MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 598/599.

⁶⁰ BRASIL. STF, RE 609.381, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 7/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3843794&numeroProcesso=609381&classeProcesso=RE&numeroTema=480>>. Acesso em 12/06/2019.

distinção entre aquilo que é vantagem discricionariamente criado pelo legislador infraconstitucional e aquilo que é vantagem constitucionalmente ordenada.

4. A MELHOR LUZ SOBRE A INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO NO RE 930.828

4.1. O teto remuneratório como limitação à discricionariedade e a vinculatoriedade da revisão geral anual

Uma vez definidas as regras e padrões que regem experimentalmente a prática do efeito abate-teto no que se refere à revisão geral anual, busca-se compreender quais as justificativas gerais para os principais elementos da prática identificada na etapa pré-interpretativa.

A revisão geral anual é instituto que visa a recompor as perdas inflacionárias, conforme apontado pelo Ministro Maurício Corrêa quando do julgamento do supracitado Mandado de Segurança nº 22.307:

(...) a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam como revisão o ato pelo qual formaliza-se a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, por sinal expressamente referido na Carta de 1988, inciso IV, do artigo 7º - patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim real - que satisfeito como contra-prestação do serviço prestado.⁶¹

Pela revisão geral anual reavalia-se a remuneração para fazer a releitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto pelo aumento próprio modifica-se o valor extrínseco considerado devido pela alteração do próprio padrão qualificado.

Certo de que o direito, por meio da própria Constituição Federal, ordena a percepção de valores referentes à revisão geral anual, resta saber se o limite máximo de remuneração pré-definido pela Constituição refere-se apenas a aumentos nominais de vencimentos ou se engloba a revisão geral anual, de modo que o teto de retribuição incidiria sobre as verbas recebidas a título de revisão geral anual, como ocorrido no Recurso Extraordinário 930.828, Relator Min. Edson Fachin, DJe 1º/03/2017.

⁶¹ BRASIL. STF, RMS 22.307, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 19.02.1997, DJe 26/02/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115796>>. Acesso em 12/06/2019.

O teto remuneratório, conforme exposto pelo Ministro Teori Zavascki quando do julgamento do Recurso Extraordinário 609.381,⁶² é norma constitucional de estrutura complexa cujo sentido normativo é chancelado por quatro principais ingredientes construtivos, a saber:

(...) O primeiro deles limita a autonomia de cada ente da Federação brasileira, apresentando um ápice remuneratório que deve ser obrigatoriamente seguido. Um segundo elemento indica que a abrangência do teto deverá ser a mais inclusiva possível, compreendendo tudo o quanto venha a remunerar o trabalho do servidor, a qualquer título. Um recado normativo complementar, presente no ADCT e nos artigos 29 da EC 19/98 e 9º da EC 41/03, determina que aquilo que sobejar da incidência do teto constitui excesso, cuja percepção não pode ser reclamada, ainda que o direito a ela tenha sido licitamente adquirido segundo uma ordem jurídica anterior.

Odete Medauar⁶³ aduz que se denomina vencimento a retribuição, em dinheiro, pelo exercício do cargo ou função pública, com valor fixado em lei, ao passo que vencimentos ou remuneração designam o conjunto formado pelo vencimento do cargo ou função mais as vantagens pecuniárias. Dessa forma, o termo “vantagens de qualquer outra natureza” refere-se simplesmente à remuneração, que abarca todas as espécies percebidas como retribuição ao trabalho prestado.

Nesse sentido, entendeu o Ministro Teori Zavascki que o teto de retribuição compreende tudo quanto venha a remunerar o trabalho do servidor, a qualquer título, de modo que se faz possível afirmar que a revisão geral anual, por ser recomposição que não figura propriamente como contraprestação ao trabalho do servidor, não se inclui no teto remuneratório. A inflação, diferentemente das demais espécies remuneratórias, não está relacionada propriamente ao labor, eis que está ligada à álea existente no mercado que termina por reduzir – quando há inflação – o salário dos servidores públicos.

Ademais, conforme apontado pelos Ministros Teori Zavascki e Celso de Mello, o teto remuneratório abrange aquelas vantagens preexistentes e as posteriores que o legislador vier a criar. Nesse sentido foi o voto vencido proferido no julgamento do Mandado de Segurança 24.875⁶⁴ pelo Ministro Cezar Peluso, quando assinalou que a Constituição, no texto primitivo

⁶² BRASIL. STF, RE 609.381, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, 11/12/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3843794&numeroProcesso=609381&classeProcesso=RE&numeroTema=480>>. Acesso em 13/04/2019.

⁶³ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 332.

⁶⁴ BRASIL. STF, MS 24.875, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertene, DJe 6/10/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86203>>. Acesso em 15/05/2019.

do teto remuneratório, abrangeu não apenas as parcelas preexistentes, mas também toda parcela que fosse criada após o advento da Constituição. Segundo ele, o que a Constituição estava querendo tratar era que parcelas ou valores, a qualquer título, decorrentes da legislação anterior ou de legislação infraconstitucional subsequente, estavam incluídos no teto de retribuição.

Dessa forma, não é possível que o próprio constituinte tenha entendido que a revisão geral anual se trata de “vantagem preexistente” a ser reprimida pelo teto remuneratório. A expressão “de outra natureza” é genérica em virtude das variadas roupagens possíveis de serem dadas às vantagens pelo legislador infraconstitucional. Assim, pode-se dizer que o Supremo Tribunal Federal, no exercício de seu papel constitucional de interpretar e contornar as normas constitucionais, definiu que as vantagens a serem decotadas pelo teto remuneratório são aquelas que (a) remuneram o servidor por seu trabalho e (b) foram ou serão criadas pelo legislador após a Constituição de 1988.

O que visa barrar o teto de retribuição é, portanto, o aumento nominal da remuneração oriundo da necessidade de adequar os vencimentos à realidade do mercado de trabalho de acordo com a natureza e a responsabilidade do cargo.⁶⁵ A revisão geral anual, por outro lado, não se relaciona com a natureza ou a responsabilidade do cargo, eis que é devida a todos indistintamente.

O valor máximo que se pode valorizar nominalmente um cargo é o que preocupou o constituinte ao promulgar o inciso XI do art. 37 da CF/88, porquanto o teto remuneratório diz respeito ao máximo de remuneração nominal que se pode obter. A valorização/reajuste do valor nominal do salário, carregada de critérios discricionários, não se confunde com a recomposição salarial decorrente da álea econômica. É que o valor real necessário para se recompor intrinsecamente uma remuneração em face da inflação não depende totalmente de critérios particulares do administrador, eis que este conta com índices oficiais inflacionários pré-estabelecidos para guiar sua decisão. Nesse sentido, confira-se a lição de Emerson Gabardo:

(...) Cabe ao Chefe do Poder Executivo encaminhar um projeto que signifique a verdadeira recomposição remuneratória inflacional, pois é esta a finalidade da norma. Não há, portanto, discricionariedade na verificação do percentual de reajuste,

⁶⁵ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Op cit, p. 121.

que deve ser respaldado por índices oficiais de indicação inflacionária, cumulados desde o ano posterior ao do último ano.⁶⁶

É possível, portanto, abrigar tanto as “vantagens de qualquer outra natureza” quanto a revisão geral anual no gênero “alteração”, sem prejuízo do entendimento de que é inconstitucional a incidência do teto de retribuição sobre as verbas referentes à revisão geral anual, porquanto aquele justifica-se por visar conter a discricionariedade do legislador apenas no que se refere ao seu poder de instituir vantagens.

Já a redação do inciso X do art. 37 deixa claro que é assegurada a revisão geral periodicamente e na mesma data, de modo que, embora o termo “alteração” signifique que também por meio de lei será veiculada a revisão geral anual, sua instituição em si não depende da vontade do legislador; trata-se, outrossim, de uma obrigação constitucional que vincula os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme se verifica a partir do envio de mensagens pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que o chefe do Poder Executivo desencaminhe o projeto de lei referente à revisão geral anual.

Nesse sentido é o magistério de André Carlos Torres Pontes e Marcílio Toscano França Filho,⁶⁷ segundo o qual a atitude de não se desencadear o processo de revisão geral anual por parte do chefe do Executivo não cuida de simples negação da atividade legislativa, mas de descumprimento efetivo de um mandamento constitucional expresso de atuação legislativa positiva, de modo que se produz uma lacuna intencional e impeditiva da realização de direitos e obrigações.⁶⁸

Conforme aduziu o Ministro Celso de Mello,⁶⁹ a onstituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos nem ao império dos fatos e das circunstâncias, na medida em que a supremacia de que ela se reveste constitui a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão ofendidos.

⁶⁶ GABARDO, Emerson. O caso da indenização por ausência de revisão geral remuneratória dos servidores públicos - RE nº 424.584/MG e Repercussão Geral nº 565.089-8/SP. O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 208.

⁶⁷ PONTES, André Carlo Torres. A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos. Boletim de Direito Administrativo: BDA, v. 18, n. 6, p. 473, jun. 2002.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Rio de Janeiro: Reovar, 1996, p. 164.

⁶⁹ BRASIL. STF, Decisão Monocrática, ADI 293, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/06/1990.

4.2. A revisão geral anual e o teto remuneratório como condições de legitimidade para a percepção de padrões remuneratórios

Após justificada a existência dos institutos do teto remuneratório e da revisão geral anual a partir, respectivamente, da necessidade de que haja um limite pré-definido constitucionalmente que limite a criação discricionária de vantagens retributivas pelo legislador infraconstitucional e, portanto, a elevação nominal (extrínseca) das remunerações, e da necessidade de que se mantenha o poder de compra e, portanto, o valor real (intrínseco) da remuneração pactuada, é hora de se verificar, na etapa pós-interpretativa, aquilo que a prática requer para que estas justificativas sejam melhor servidas.⁷⁰

Em se tratando de irredutibilidade salarial, a própria Constituição faz ressalvas quanto ao atendimento ao teto remuneratório. Confira-se, a propósito:

- Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:
- (...)
- III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
- (...)
- Art. 128. O Ministério Público abrange:
- (...)
- § 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:
- I - as seguintes garantias:
- (...)
- c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

No mesmo sentido, confira-se a parte final da norma do art. 37, XV, com redação dada pela EC 19/98:

- XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

É certo que, após a interpretação feita pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 609.381, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 11/12/2014, o teto de

⁷⁰ DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 82.

retribuição subsiste frente à garantia da irredutibilidade de salários, porquanto aquele representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público.⁷¹

Destaca-se do voto do Ministro Teori Zavascki argumentação alinhada com o que acentuado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de que a irredutibilidade de vencimentos constitui modalidade qualificada de direito adquirido cujo âmbito de incidência exige, todavia, a presença de pelo menos dois requisitos cumulativos: (a) que o padrão remuneratório tenha sido obtido conforme o direito e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal.

Nos dizeres do Ministro:

(...) o pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição, além de se contrapor a noções primárias de moralidade, de transparência e de austeridade na administração dos gastos com custeio, representa uma gravíssima quebra da coerência hierárquica essencial à organização do serviço público.

Sobre o tema, elucidou o Ministro Marco Aurélio em seu voto que o respeito ao teto representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público, porquanto condiciona-se a fruição da garantia da irredutibilidade à observância do teto de retribuição. A garantia da irredutibilidade constitui proteção contra

⁷¹ EMENTA : CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.”

retrações nominais que venham a ser determinadas por meio de lei, como ocorre quando se modifica a composição remuneratória dos servidores ou quando os entes federativos deliberam instituir tetos remuneratórios inferiores aos estabelecidos pela Constituição Federal. Em suas palavras:

Este entendimento veio a ser referendado por firme cadeia jurisprudencial, exemplificada nos seguintes precedentes: RE 226473, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 25/06/1999; RE 282525, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 02/02/2001; e RE 275214, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 20/10/2000.

Nesses precedentes, a Corte afirmou, com propriedade, que leis locais instituidoras de subtetos não poderiam provocar alteração negativa na remuneração nominal que estivesse sendo percebida pelos servidores. Isso tem todo o sentido, porque a diferença entre o teto anterior, previamente fixado pela Constituição Federal, e o novo patamar máximo, fixado a título de subteto pelo respectivo legislador ordinário, deve observar a garantia constitucional da irredutibilidade, para impedir que flutuações legislativas infraconstitucionais prejudiquem o padrão remuneratório dos servidores públicos.

Elucidou-se a possibilidade de que a alteração do limite remuneratório determinada pela reformulação da própria norma constitucional do teto iniba a incidência da garantia constitucional da irredutibilidade. Em seus dizeres:

O mesmo não ocorre, porém, quando a alteração do limite remuneratório é determinada pela reformulação da própria norma constitucional de teto de retribuição. Isso porque, como visto, a cláusula da irredutibilidade possui âmbito de incidência vinculado ao próprio conceito de teto de retribuição, operando somente dentro do intervalo remuneratório por ele definido.

Definiu-se, assim, que a reformulação da própria norma constitucional do teto remuneratório possui o condão de diminuir nominalmente o salário, quando em confronto com a garantia constitucional da irredutibilidade salarial. O que nos resta é saber se possui o teto remuneratório a mesma legitimidade para diminuir o valor real do salário, eis que se também se trata de um suposto conflito entre normas constitucionais. Vejamos.

No julgamento do Recurso Extraordinário 930.828, Relator Ministro Edson Fachin, entendeu a Corte que a eficácia plena do teto de retribuição impede que se conceda a revisão

geral anual integralmente, em caso no qual a recomposição salarial tornaria a remuneração dos servidores públicos superior ao teto remuneratório.⁷²

No entanto, a suposta antinomia resolver-se-ia independentemente da eficácia constitucional dos institutos a partir do momento em que se reconhecesse a inexistência de hierarquia entre os incisos X e XI do art. 37 da CF e se classificasse ambos como condições de legitimidade para a percepção dos padrões remuneratórios.

Os ministros do Pretório Excelso decidiram que a irredutibilidade de vencimentos diz respeito à manutenção do valor nominal dos vencimentos,⁷³ ao passo que a revisão geral anual diz respeito à manutenção do valor real. É possível se afirmar que aplicar a ressalva constitucional – segundo a qual é possível haver a redução dos salários para fins de adequação ao teto de retribuição – ao instituto da revisão geral anual terminaria por equiparar irredutibilidade nominal e real; valor extrínseco e valor intrínseco.

É que não se trata a recomposição dos salários pela inflação de modificação salarial que, embora veiculada por lei, dependa da vontade do legislador para ser instituída – a atrair a incidência da garantia constitucional da irredutibilidade salarial e respectivas ressalvas: trata-se de risco do qual quis o constituinte se precaver por meio da vinculação dos padrões remuneratórios aos índices oficiais de inflação.

Confira-se, a propósito, a opinião de Emerson Gabardo em sede doutrinária:

(...) Ademais, consiste em enriquecimento sem causa do Estado, pois atinge o princípio da irredutibilidade remuneratória (que, no Brasil, é norma constitucional). Como bem afirma o Ministro, devem ser diferenciadas as duas formas possíveis de reajuste: o aumento real e a revisão geral repositória. O aumento real não possui garantias jurídicas objetivas e autoaplicáveis na Constituição. Ao contrário, como já demonstrado, a revisão geral dos vencimentos foi assegurada na Constituição Federal de 1988. Então, obviamente que se fosse aumento, não poderia ser dado pelo Judiciário, que não detém função legislativa. Todavia, a revisão geral é reajuste objetivo e com parâmetros possíveis de serem estabelecidos. Tanto é assim que, ao não serem efetivados, acarretam, indiretamente, a redução real dos estipêndios – o que é vedado constitucionalmente.⁷⁴

⁷² BRASIL, STF, RE 930.828, Decisão monocrática. Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24.02.2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311304998&ext=.pdf>>. Acesso em 03.06.2019.

⁷³ BRASIL. STF, RE 565.136 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 18/12/2014.

⁷⁴ GABARDO, Emerson. O caso da indenização por ausência de revisão geral remuneratória dos servidores públicos - RE nº 424.584/MG e Repercussão Geral nº 565.089-8/SP. O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ : homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 207.

Ademais, entender de modo contrário implicaria também, com o passar dos tempos, em decréscimo dos salários e mesmo na equiparação destes pela simples álea da economia, isto é, em virtude da inflação. Caso um servidor receba remuneração equivalente ao teto de retribuição, enquanto um colega de profissão em carreira inferior receba menos que ele, mas tenha sido agraciado com a revisão geral anual, a repetição do efeito abate-teto nos casos de revisão geral anual geraria o problema de que para carreiras diferentes se teria a mesma retribuição sem que o servidor agraciado tenha feito jus à tal equiparação por critérios de merecimento. É que a valorização do salário deve ser feita a partir de critérios de conveniência e oportunidade, razão pela qual presume-se ser impossível que todos os cargos sejam valorizados igualmente até o mesmo patamar. Quis o constituinte vedar a elevação de vencimentos desproporcional ao decréscimo do poder aquisitivo nos casos em que se trata de conceder revisão geral anual, bem como vedar a elevação de vencimentos desproporcional à valorização do cargo nos casos de aumento/reajuste.

Verifica-se, portanto, que o teto de retribuição visa a limitar a criação discricionária de vantagens de natureza infraconstitucional e retributiva pelo trabalho, enquanto a revisão geral anual é recomposição salarial obrigatória cuja instituição por parte do constituinte é vinculativa. Assim, a prática que melhor serve às justificativas postas é aquela que reconhece ambos os institutos como condição de legitimidade para a percepção dos padrões remuneratórios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a Súmula Vinculante 37, o Poder Judiciário, que não possui função legislativa, não pode aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia. Após o precedente em que se afastou a aplicação deste verbete (Súmula Vinculante 37) aos casos de revisão geral anual, concluiu a Corte que a aplicação do instituto da revisão geral anual independe de lei, porque não se trata verdadeiramente de aumento, mas sim de recomposição. O que se extrai do precedente que gerou a famigerada Súmula Vinculante é que aumentar vencimentos envolve critérios discricionários eleitos pelo legislador, que não pode ser substituído pelo Judiciário; já a concessão de revisão geral anual independeria de lei e de critérios discricionários, porquanto é geral e devida a todos indistintamente.

No entanto, posteriormente, entendeu o Supremo Tribunal Federal⁷⁵ que é necessária a edição de diploma normativo fixando a revisão geral anual, eis que a lei fixa ou altera salários, e a revisão geral anual seria uma espécie de alteração que causa impactos orçamentários relevantes.

Segundo o entendimento anterior do Supremo, a alteração engloba apenas aumento, discricionário por si só a atrair a necessidade de lei. Nesta monografia, compreende-se que é necessária lei que defina a revisão geral anual em face da necessidade de planificação e em virtude do impacto orçamentário. Defende-se não a concessão judicial da revisão geral anual, mas sim que, uma vez concedida, sobre o índice não incida o teto remuneratório. Despiciendo, no momento, avaliar a eficácia constitucional do instituto da revisão geral anual, porquanto sabe-se que a revisão geral anual é uma obrigação constitucional e na medida em que se busca analisar tão somente se o teto remuneratório veda apenas as alterações nominais ou se qualquer alteração. A eficácia não diz respeito aos passos a se tomar quando há um suposto conflito, mas tão somente à aplicabilidade imediata ou não da norma no caso concreto, na medida em que não revela a natureza da norma e sua justificativa.

Com efeito, sabendo do poder discricionário que possuem certos agentes políticos, quis o constituinte fosse o teto de retribuição uma condição de legitimidade para a percepção de vencimentos. Além disso, sabendo dos efeitos devastadores da inflação e ciente de que a melhor avaliação da corrosão do poder de compra se faz anualmente, entendeu o constituinte por instituir a revisão geral anual, periódica e na mesma data, também como condição de legitimidade para percepção de remuneração, uma vez que em um cenário em que todos recebem o teto, isto é, no qual a valorização dos cargos teria atingido seu ápice após exaurido o poder discricionário dos administradores em conceder aumentos, ideal seria que houvesse uma atualização das remunerações no caso de haver corrosão do poder aquisitivo.

Nesse caso, seria anti-isonômico que o poder de compra de quem possui, no presente, remuneração equivalente ao teto, seja reduzido – ao haver a manutenção tão somente do valor nominal do salário, em se confundindo a irreducibilidade do valor extrínseco e do valor intrínseco – enquanto os demais servidores atingem o patamar máximo permitido por critérios outros que não o de reavaliação da natureza e responsabilidade do cargo.

⁷⁵ BRASIL. STF, ADO 42, Decisão Monocrática. Rel. Min. Edson Fachin, DJe 04/09/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5244126>>. Acesso em 12/06/2019.

O teto remuneratório, como condição de legitimidade para que lei venha a *fixar* ou *alterar* a remuneração, insiste que o máximo de valorização é o que percebe um Ministro do Supremo Tribunal Federal, de modo que o ápice da valorização é seu padrão nominal; assim, após esse limite, os servidores como um todo não mais serão valorizados.

Indaga-se, no entanto, se a elevação do teto remuneratório por conta dos próprios Ministros do Supremo Tribunal Federal de fato reflete a valorização nominal da remuneração ou subsídio do cargo, ou se, ao revés, reflete majoritariamente as subsequentes corrosões do poder de compra e, portanto, a (des)valorização real da remuneração do cargo.

Além disso, entender que o teto remuneratório deve incidir sobre as verbas relativas à revisão geral anual é afirmar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal não possuem o direito, garantido a todos, à revisão geral anual. Entender assim só é viável se compreender-se que os Ministros podem, ao elevar o teto, recompor perdas do poder aquisitivo decorrente da variação inflacionária. Isto significaria desvirtuar a revisão geral anual, que se tornaria uma espécie de reajuste facultativo e violador da isonomia.

Com isso, é possível se chegar a algumas conclusões: a) o que verdadeiramente pretendeu o Constituinte vedar ao instituir a garantia da irredutibilidade de vencimentos e o teto de retribuição é que o poder discricionário do administrador termine por, respectivamente, diminuir o salário nominal dos servidores públicos e burlar o limite máximo nominal de remuneração permitido pela Constituição Federal de 1988; (b) os Tribunais oscilam a respeito da eficácia constitucional da revisão geral anual, enquanto algumas decisões judiciais são prolatadas garantindo o direito constitucional à revisão geral anual; (c) a ocorrência do efeito “abate-teto” nos casos de revisão geral anual, como ocorrido na decisão do RE 930.828, termina por sinalizar à sociedade como um todo que o descumprimento da norma constitucional da revisão geral anual, prevista no art. 37, X, CF/88, pode gerar (i) o incentivo para que se descumpra também o teto de retribuição em meio à incerteza acerca da atualização do valor real do salário e (ii) o nivelamento de todos pelo teto remuneratório, independentemente de critérios relacionados à natureza e à responsabilidade do cargo.

Com efeito, a cláusula de irredutibilidade, vinculada ao próprio conceito de teto de retribuição, operando somente dentro do intervalo remuneratório por ele definido, não trata da corrosão do salário pela inflação, na medida em que não conta com parâmetro temporal, sendo certo que entender de modo contrário significaria declarar que a cada dia haveria

violação à Constituição Federal por estar o salário desatualizado. Esta é a razão pela qual o constituinte adotou o instituto da revisão geral anual, mais específico, amplo e complexo.

Conclui-se, assim, que, sendo a irredutibilidade salarial entendida pelo STF como nominal, seja porque seria inviável manter o salário diário atualizado, seja porque ciente o Tribunal da existência de outro instituto – a revisão geral anual – que melhor planifica a atualização das remunerações, a garantia constitucional da irredutibilidade vincula-se à proibição de que haja lei modificando o salário, de modo que se trata de uma vedação ao legislador infraconstitucional.

Nesse sentido, dispondo o inciso X do art. 37 da CF/88 que somente lei poderá alterar ou fixar a remuneração, e entendendo que a “alteração” engloba a recomposição, mister compreender que o termo “vantagens de qualquer outra natureza” diz respeito à vantagens que, vinculadas ao trabalho, venham a ser criadas pelo legislador infraconstitucional, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 609.381, Rel. Min. Teori Zavascki.

Desse modo, uma vez que o teto de retribuição visa a barrar a criação discricionária de vantagens que excedam ao teto, isto é, o “aumento” entendido como valorização nominal do valor extrínseco do cargo, e tendo em vista que o termo “assegurada revisão geral” nos faz entender ser obrigatória a concessão da revisão geral anual, certo é que não se trata a revisão geral anual de vantagem cuja instituição depende da discricionariedade do legislador. Entende-se, portanto, na presente monografia, que a norma constitucional da revisão geral anual é vinculativa, eis que há uma obrigação de se concedê-la anualmente, conforme apontado pelo Supremo Tribunal Federal. Sua criação não depende, como o reajuste, de critérios discricionários.

Ademais, resta claro que a revisão geral anual está desvinculada do trabalho, de modo que delimitados estão a natureza da revisão geral anual e do teto de retribuição e a justificativa destes; assim, a prática que melhor atende às justificativas dos institutos deve considerar ambos como verdadeiras condições de legitimidade para a percepção dos padrões remuneratórios e, portanto, inconstitucional a incidência do teto remuneratório sobre as verbas decorrentes da revisão geral anual.

Por fim, certo de que há doutrinadores que divergem quanto a serem os índices oficiais de inflação os melhores indicadores da corrosão do salário, há que se ressaltar que, tendo o constituinte feito esta opção, cabe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário trabalharem

a fim de que se dê execução às medidas necessárias para que as normas constitucionais cooperem rumo à plena satisfação dos servidores quanto ao valor recebido. Apenas uma sinalização no sentido de que haverá um estudo econômico que considere a perda do poder de compra pode retornar à norma do teto de retribuição sua eficácia constitucional plena e impedir o enriquecimento sem causa do Estado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva 2ªed. 2010. p. 250.

_____. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Rio de Janeiro: Reovar, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Mensagem nº 187. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/proposta/COSOLIDADO.pdf>>. Acesso em 16 mai. 2019.

_____. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF, 1943. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm. Acesso em 26 nov. 2018.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 18 jun. 2019.

_____. Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001. Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais. Brasília, 18 de dezembro de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10331.htm>. Acesso em 18 jun. 2019.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção, REsp 124.864/PR, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ 28.09.98. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199700202305&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 20 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 14, Rel. Min. Célio Borja, DJ de 1º/12/1989.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática, ADI 293, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/06/1990.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 1.550 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 4/4/1997.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 1.590 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 15/8/1997.

- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 1.898 MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 30/4/2004.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.061/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 7/5/2001.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.087 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19/9/2003.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.486/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.492/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.498/ES, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06/02/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.504/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.506/CE, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 2.507/AL, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25/03/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 14/09/2007. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2330037>>. Acesso em 21 jun. 2019.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, ADI 1.443 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/04/1997.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática, ADO 42, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 04/09/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5244126>>. Acesso em 12 jun. 2019.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, AO 524, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 20/4/2001.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, AO 864, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/11/2004.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RMS 22.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 30/06/2000.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, EDRMS 22.307, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 26.06.1998. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1616938>>. Acesso em 12 jun. 2019.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, MS 24.875, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06/10/2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2214843>>. Acesso em 12 jun. 2019.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 185.842, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ 2/5/1997.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE 285.706, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26/4/2002.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE-AgR 398.778, Rel. Min. Carlos Brito, DJ 1/4/2005.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE-AgR-ED 403.395, Rel. Min. Carlos Brito, DJ 7/10/2005.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE-AgR 405.081, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 17/12/2004.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RE-AgR 408.754, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 25/02/2005.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 141.788, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/6/1993.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE 419.075, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18/11/2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368436>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RE 420.134, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 4/8/2006.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 424.053, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 1º/10/2010. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2218789>>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE-AgR 427.010, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17/06/2005.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE-AgR 427.023, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 1/7/2005.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RE 471.070 AgR, Rel.ª Min.ª Ellen Gracie, DJe de 24/4/2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2337681>>. Acesso em 16 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RE 477.447 AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 24/11/2006.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE 557.945 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 14/12/2007. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2544264>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RE 560.067 AgR, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia, DJe de 13/2/2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2549363>>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 565.089, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 15/06/2011. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561880>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, RE 565.136 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 18/12/2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561847>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 584.313-QO RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22/10/2010. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2611498>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 602.584, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 25/02/2011. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12088>>. Acesso em 15 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 606.358, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, DJe 07/04/2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3801073>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 609.381, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 7/10/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3843794&numeroProcesso=609381&classeProcesso=RE&numeroTema=480>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma, ARE 810.579 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 10/12/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7450289>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RE 905.357, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 27/11/2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308255232&ext=.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática, RE 930.828, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 1º/03/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4887933>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma, RMS 21.857, Rel. Min. Ilmar Galvão, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 2/5/1997.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, RMS 22.307, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 26/02/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115796>>. Acesso em 12 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, SLS 423 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 14/4/2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=214967403&ext=.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, SS 2522 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29/8/2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2251902>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, SS 2584 AgR, Ref.ª. Min.ª. Ellen Gracie, DJe de 2/5/2008. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260378>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, SS 3642 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 5/6/2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2635821>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, SS 4446 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 17/11/2011. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4114348>>. Acesso em 21 jun. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno, STA 100 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 13/2/2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2476026>>. Acesso em 21 jun. 2019.
DE FARIA, Luiz Alberto Gurgel. Teto de Remuneração do Servidor Público: Agora é pra Valer?. ESMAFE, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____, Ronald. O império do Direito. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____, Ronald. Uma questão de princípio. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GABARDO, Emerson. O caso da indenização por ausência de revisão geral remuneratória dos servidores públicos - RE nº 424.584/MG e Repercussão Geral nº 565.089-8/SP. O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

KLEM, Rodrigo Lima. Revisão remuneratória anual dos servidores públicos. Correta interpretação do art. 37, X, CF/88. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano

11, n. 964, 22 fev. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8009>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro. Revisão geral anual dos vencimentos: comentários ao art. 37, inciso X, da CF/88. Revista de direito administrativo: RDA, n. 227, p. 151-155, jan./mar. 2002.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Remuneração dos agentes públicos. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. Constituição Federal de 1988: comentários ao capítulo da administração pública. São Paulo: Atlas, 2015.

PONTES, André Carlo Torres. A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos. Boletim de Direito Administrativo: BDA, v. 18, n. 6, p. 473 e segs., jun. 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Murillo Giordan. A vantagem pecuniária individual (VPI) possui natureza jurídica de revisão geral anual, devendo ser estendida 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. Teses jurídicas dos tribunais superiores: direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, v. 2, n. 3.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, São Paulo: RT, 1982.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Processos 5010-02-00/01-6 e 4971-02.00/01-6, Cons. Subst Rosane Heineck Schmitt, sessão de 1º/8/2001.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1990.