

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.169 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
IMPTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
IMPDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LITISC.(S) : **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - SINASEMPU**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LITISC.(S) : **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - SINASEMPU/SECCIONAL MATO GROSSO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
LITISC.(S) : **ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - ASCNMP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO

MANDADO DE SEGURANÇA COM REQUERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI N. 10.698/2003 REVISÃO GERAL ANUAL. EXTENSÃO DO PRETENSO REAJUSTE DE 13,23% PARA SERVIDORES DO CNMP E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. PAGAMENTO RETROATIVO. UNIÃO: INCOMPETÊNCIA DO CNMP PARA AUMENTO DE VENCIMENTOS. DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO AUMENTO INSTITUÍDO PELA LEI N. 10.698/2003. MEDIDA LIMINAR. DEFERIMENTO.

MS 34169 MC / DF

PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado em 26.4.2016 pela União, contra ato do Conselho Nacional do Ministério Público proferido nos Pedidos de Providência Administrativa ns. 0.00.000.000419/2015-56, 0.00.000.000467/2015-44 e 0.00.000.000471/2015-11.

O caso

2. A Impetrante relata terem o Secretário-Geral do Ministério Público da União, o Sindicato dos Servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público – SINASEMPU e SINASEMPU/SECCIONAL Mato Grosso e a Associação dos Servidores do Conselho Nacional do Ministério Público – ASCNMP apresentado Pedidos de Providência ao Conselho Nacional do Ministério Público, para que se reconhecesse, administrativamente, a incorporação do índice de 13,23% ao vencimento básico dos servidores do Ministério Público da União, com pagamento retroativo a 2003.

Explicita ter origem o percentual pleiteado em interpretação sobre a natureza de vantagem pecuniária individual e específica (VPI) de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), conferida pela Lei n. 10.698, de 2.7.2003, aos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais.

Relata que, apesar da edição da Lei n. 10.697 na mesma data, estabelecendo reajuste geral anual aos servidores públicos federais no percentual de 1%, em cumprimento ao inc. X do art. 37 da Constituição da República, o órgão impetrado considerou a vantagem pecuniária individual mencionada como sendo também revisão geral anual,

MS 34169 MC / DF

correspondendo o percentual de 13,23% “à maior revisão concedida pela VPI na parcela nominal de R\$ 59,87” (fl. 2), pelo que deveria ser pago a seus servidores e aos do Ministério Público da União.

3. Daí o presente mandado de segurança, pelo qual se busca proteção ao alegado “direito líquido e certo da União de não ser obrigada a arcar com despesas criadas de forma ilegítima e por que não possui competência para criá-las” (fl. 5).

4. A Impetrante afirma ter tomado conhecimento do ato impugnado somente em 29.12.2015, pelo Ofício n. 6703/2015/SG do Secretário-Geral do Ministério Público da União, no qual solicitada à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão abertura de crédito adicional no valor de R\$ 504.193.950,00 (quinhentos e quatro milhões, cento e noventa e três mil e novecentos e cinquenta reais) “para fazer face às despesas com o pagamento do percentual de 13,23%, tanto no tocante aos últimos cinco anos quanto à implementação para o exercício seguinte, consoante reconhecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público nos autos do Pedido de Providências n. 0.00.000.000419/2015-56” (Evento n. 7).

5. Sustenta que “ao Conselho Nacional do Ministério Público faltaria competência para declarar que a Lei 10.698/2003 possui natureza de revisão geral anual e determinar o pagamento do reajuste de 13,23% a todos os servidores do próprio CNMP e do MPU, sob pena de se ferir os arts. 37, X e 61, § 1º, II, b da Constituição da República” (fl. 11).

Alega não constar no rol de competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional do Ministério Público a possibilidade de gerir e intervir na remuneração de membros ou servidores do Ministério Público, nem de expressar entendimento sobre aplicação das leis federais.

Argumenta ser “cediço que o art. 37 da Constituição Federal traz os princípios e as diretrizes basilares da Administração Pública brasileira. Entre eles

MS 34169 MC / DF

está o inciso X, um dos fundamentos utilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público para declarar que a Lei 10.698/2003 possui natureza jurídica de revisão geral anual.

Todavia, a exegese do início do inciso II do art. 130-A da Constituição Federal quanto à expressão ‘zelar pela observância do art. 37’ deve considerar o restante do dispositivo, segundo o qual compete ao Conselho Nacional do Ministério Público ‘apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas’, ou seja, ao CNMP compete zelar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podendo apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas.

Assim sendo, o Conselho Nacional do Ministério Público pode fiscalizar os atos administrativos praticados pelos membros ou órgãos do MP, o que se insere no controle da atuação financeira prevista no caput, mas não leva à conclusão que pode, de sponte propria, reconhecer e estender direitos aos membros ou servidores do Ministério Público da União ou aos seus próprios servidores” (fls. 7-8).

Cita o decidido por este Supremo Tribunal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.831, de minha relatoria, na qual suspenda a eficácia da Resolução n. 15/2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, que cuida dos percentuais definidores do teto remuneratório dos membros e servidores do Ministério Público (Plenário, DJe 2.8.2007).

5. *Afirma que “os índices a serem aplicados como revisão geral anual devem ser fixados mediante a forma estabelecida constitucionalmente, qual seja, por lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo” (fl. 12), sendo, portanto, afrontoso à harmonia e independência entre os Poderes a imposição de nova hipótese normativa pela autoridade apontada como coatora, em*

MS 34169 MC / DF

sede administrativa.

Assevera que “a opção feita pelo constituinte originário a respeito da iniciativa privativa não foi aleatória; mas, ao contrário, coerente com todo tratamento constitucional conferido à matéria. Isso porque a fixação do plano de recursos públicos interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição, assim como afeta a forma como as políticas públicas poderão ser executadas” (fl. 13).

6. Defende inexistente revisão geral pela Lei n. 10.698/2003 e a consequente ilegalidade do pagamento do percentual de 13,23%, sob pena de se proceder a aumento de vencimentos ao fundamento de isonomia, vedado pela Súmula Vinculante n. 37.

Cita o decidido no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 649.212 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 10.8.2012) e no deferimento da medida liminar pleiteada na Reclamação n. 14.872 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 14.3.2016).

Apresenta pareceres elaborados por órgãos técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Nota Técnica n. 3736/2016-MP – Evento n. 3) e da Consultoria-Geral da União (Cota n. 00389/2016/PCA/CGJ/CJ/CONJUR-MP/CGU/AGU – Evento n. 6), nos quais constam estimativas de impacto orçamentário anual de R\$ 129.300.000,00 (cento e vinte e nove milhões e trezentos mil reais) para atender o pagamento dos servidores do Ministério Público da União e de R\$ 25.880.000.000,00 (vinte e cinco bilhões e oitocentos e oitenta milhões de reais) para o pagamento do percentual a todos os servidores federais.

7. Requer *“a concessão de liminar, em caráter de urgência, a fim de que sejam suspensos os efeitos da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público que concedeu o direito à extensão do índice de 13,23% de reajuste*

MS 34169 MC / DF

concedido pela Lei 10.698/2003 – correspondente à maior revisão geral concedida pela VPI na parcela nominal de R\$ 59,87, no ano de 2003 – aos servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público” (fl. 18).

Assevera que a suspensão dos efeitos do ato impugnado não traz risco aos interessados, pois os valores não recebidos seriam devidamente pagos na eventualidade de ser a ordem denegada, asseverando, ainda, ser *“controversa na jurisprudência a questão da repetibilidade do pagamento de verbas percebidas por força de decisão administrativa, em razão da sua natureza alimentar”, pelo que “os cofres públicos precisam ser protegidos contra esse gravíssimo risco” (fl. 17).*

No mérito, pede que seja cassado o ato impugnado.

8. A Impetrante pleiteia a citação de entidades representantes da categoria beneficiada e dos autores dos Pedidos de Providências Administrativas, dos quais originado o ato impugnado e *“por cautela, a citação por edital de eventuais interessados, nos termos do art. 256, I, do Código de Processo Civil, tendo em vista que a decisão administrativa do Conselho Nacional do Ministério Público, que ora se impugna pela via desse mandamus, beneficia um número indeterminado de servidores” (fl. 19).*

9. Distribuído, o processo veio-me em conclusão em 26.4.2016.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

10. Apesar de datar o ato impugnado de 28.7.2015 (fl. 3 do Evento n. 5), a circunstância de a Impetrante não ter sido parte nos processos administrativos, tomando, assim, conhecimento da determinação deles advinda somente em 29.12.2015, pelo recebimento do Ofício n. 6.703/2015/SG solicitando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a abertura de crédito adicional para pagamento do percentual

MS 34169 MC / DF

discutido, denota o atendimento do prazo decadencial previsto no art. 23 da Lei n. 12.016/2009.

11. Realço o entendimento deste Supremo Tribunal de que, no mandado de segurança, o impetrado é o órgão ou a entidade da qual tenha emanado, diretamente, o ato questionado, sendo seu sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público, a cujos quadros pertence o agente público ou que componha o órgão autor da prática da qual emane a ameaça ou a lesão a direito indicado pelo impetrante (*cf.* Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 412.430, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 17.3.2006; Recurso Extraordinário n. 91.947, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 17.3.1980).

Nesses termos, poder-se-ia cogitar de prejuízo na formação da relação processual do mandado de segurança, pois a defesa do ato emanado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o qual é desprovido de personalidade jurídica, caberia ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada (art. 7º, inc. II, da Lei n. 12.016/2009), na espécie, a Impetrante.

12. O quadro demonstra a aplicação do entendimento autorizativa da representação em juízo do órgão impetrado em nome próprio, por setor integrante de sua estrutura administrativa, para defender sua autonomia e independência em relação aos poderes estatais, como assentado, por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.557 (Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 18.6.2004), na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175 (Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 8.10.1993) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO (Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 15.12.2011).

A prestação de informações pela autoridade coatora, nesta espécie de ação, confere oportunidade à dialética de argumentos, necessária para uma decisão amadurecida do Tribunal, pelo que o indeferimento sumário

MS 34169 MC / DF

da impetração, nos termos do art. 10 da Lei n. 12.016/2009, somente serviria para postergar a submissão da matéria de fundo a este Supremo Tribunal, por sua competência para processar e julgar, originariamente, as ações ajuizadas contra o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 102, inc. I, al. *r*, da Constituição da República), o que recomenda a superação desse ponto formal até sua submissão ao colegiado deste Supremo Tribunal, em preliminar no julgamento de mérito do mandado de segurança.

13. Examino o requerimento de medida liminar, para cujo deferimento o art. 7º, inc. III, da Lei n. 12.016/2009 e o § 1º do art. 203 do Regimento Interno do Supremo Tribunal exigem a conjugação de *“relevante fundamento e [a circunstância de que] do ato impugnado p[ossa] resultar a ineficácia da medida, caso deferida”*.

14. O que se põe em foco no presente mandado de segurança é se o Conselho Nacional do Ministério Público seria competente para determinar, por interpretação administrativa da lei, o pagamento de percentual remuneratório, a título de revisão geral de vencimentos, a seus servidores e aos do Ministério Público da União.

15. Sob a perspectiva da competência para corrigir erro cometido contra direito dos servidores vinculados aos órgãos subsumidos a sua esfera de competência, parece-me hígida a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, respaldada pelo inc. I do § 2º do art. 130-A da Constituição da República (*“I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público...”*), além de homenagear a segurança jurídica na esfera administrativa.

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.321, da relatoria do Ministro Celso de Mello, este Supremo Tribunal assentou a constitucionalidade da decisão administrativa proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral reconhecendo a

MS 34169 MC / DF

incorporação, à remuneração dos servidores da Secretaria daquele tribunal especializado, do índice percentual de 11,98%, referente ao critério de conversão da URV, a partir da interpretação conjugada da Lei n. 8.880/1994 com a Lei n. 9.241/1996.

Afirmou-se, naquela oportunidade:

“(...) [a] deliberação do TSE – ao delimitar a correção de erro cometido pelo Poder Público no cálculo de conversão, em URV, de valores expressos em cruzeiros reais correspondentes à remuneração funcional então devida aos servidores administrativos da Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral e ao autorizar, ainda, a incorporação do índice percentual de 11,98% ao estipêndio a que tais agentes públicos fazem jus – nada mais refletiu senão a estrita observância, por essa Egrégia Corte judiciária, dos limites de sua própria competência, o que lhe permitiu preservar a integridade da garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos/proventos instituída em favor dos agentes públicos (CF, art. 37, XV).

Com tal decisão, ainda que adotada em sede administrativa, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu efetividade à garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, pois impediu que os valores constantes do Anexo II (que contém a tabela de vencimentos das carreiras judiciárias) e do Anexo VI (que se refere aos valores-base das funções comissionadas), relativos a agosto de 1995 e mencionados na Lei n. 9.421/96, continuassem desfalcados da parcela de 11,98%, que havia sido excluída, sem qualquer razão legítima, do cálculo de conversão em URV erroneamente formulado pelo Poder Público” (Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 10.6.2005).

A mesma correção de erro feita pelo Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça teve sua presunção de constitucionalidade mantida no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.323 (Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 20.4.2001).

Desconsiderada a indeterminação subjetiva caracterizadora daquelas

MS 34169 MC / DF

deliberações, a autorizar a impugnação pela via do controle concentrado de constitucionalidade, entendendo dever-se reconhecer a mesma competência institucional ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao menos quanto aos seus servidores.

16. Essa conclusão não contradiz o que afirmei no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.831, mencionada pela Impetrante na petição inicial, pois o ato do Conselho Nacional do Ministério Público atacado naquela ação de controle concentrado de constitucionalidade (Resolução n. 15/2006), ao definir novos parâmetros para a fixação de remuneração e subsídio dos membros e servidores do Ministério Público, teria ampliado percentuais aplicados para sua quantificação, pelo que plausível a alegação de afronta ao princípio da legalidade específica, previsto no inc. X do art. 37 da Constituição da República.

17. A higidez na atuação das autoridades administrativas no reconhecimento de parcela remuneratória alegadamente devida aos servidores depende, portanto, de sua caracterização como simples correção administrativa de erro, devendo ser afastada, como reconhecido no ato impugnado e realçado na petição inicial, quando evidenciar aumento de remuneração, deferimento de vantagem pecuniária indevida ou outorga, em caráter inovador, de qualquer situação prevista no § 1º do art. 169 da Constituição da República.

18. Na espécie vertente, ao contrário do que se teve no reconhecimento administrativo do percentual de 11,98% referente ao critério de conversão da URV, o estabelecimento do reajuste de 13,23%, a título de revisão geral de vencimentos é questão controversa, como denota a improcedência, pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, da ação ajuizada pelo SINASEMPU (n. 0006130-11.2009.4.01.3400), noticiada no ato impugnado.

MS 34169 MC / DF

19. Essa circunstância evidencia a inocorrência de mera extensão administrativa do índice de 13,23% respaldada em decisão judicial favorável aos servidores do Ministério Público, tendo a autoridade apontada como coatora se valido de julgados concernentes aos servidores da Justiça do Trabalho no Processo n. 2007.34.00.041467-0 (nova numeração 0041225-73.2007.4.01.3400), ajuizado pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – ANAJUSTRA, e aos servidores da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em ação proposta pelo Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Distrito Federal – SINDSEP/DF, julgada procedente pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1.536.597 (Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 4.8.2015), em acórdão objeto de embargos de divergência pendentes de julgamento.

Entretanto, o pagamento do percentual discutido aos servidores da Justiça do Trabalho foi suspenso pelo Ministro Gilmar Mendes com o deferimento da medida liminar requerida na Reclamação n. 14.872, tendo aquele relator então afirmado:

“No caso em apreço, o ato reclamado respalda-se no princípio da isonomia e na suposta violação do art. 37, X, da CF/1988, para convolar incremento absoluto de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos) em aumento de 13,23% retroativo a 2003, sem nenhuma autorização legal, em clara e direta afronta não só ao princípio da legalidade, como também à caudalosa jurisprudência do STF, que originaram a Súmula 339, posteriormente convertida na Súmula Vinculante 37” (DJe 14.3.2016).

Com a mesma fundamentação, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu os efeitos da decisão do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo o reajuste de 13,23% aos servidores públicos federais do Ministério da Cultura (Medida Cautelar na Reclamação n. 23.563, decisão monocrática, DJe 27.4.2016). Na mesma linha, a medida liminar deferida na Reclamação n. 23.712 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 27.4.2016)

MS 34169 MC / DF

20. A divergência sobre a natureza da vantagem instituída pela Lei n. 10.698/2003, da qual se extrai o atendimento ou não à legalidade específica exigida no inc. X do art. 37 da Constituição da República, recomenda cautela no reconhecimento administrativo do percentual de 13,23%.

21. Ao não conhecer o Mandado de Segurança n. 24.695, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, além de afirmar a imprestabilidade do precedente no qual assentada a revisão geral anual pelas Leis ns. 8.627/1993 e 8.622/1993, no índice de 28,86% (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 22.307, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 13.6.1997), considerou duvidosa a certeza e a liquidez do direito ao reajuste de 13,23% pleiteado, tendo asseverado, a título de *obiter dictum*, no julgamento do agravo regimental interposto, que,

“ainda que se considere a vantagem pecuniária individual (L. 10698/2003) como sendo revisão geral anual – o que se admite apenas para argumentar, já que a RGA foi objeto da L. 10697/2003 –, não se pode considerar que a extensão do percentual de 13,23% a todos os servidores – pretensão da agravante – atenda as condições existentes no art. 2º da L. 10331/2001, que regulamentou o inciso X do art. 37 da Constituição” (Plenário, DJ 23.9.2005).

Em julgado mais recente, citado pela Impetrante, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal acompanhou, à unanimidade, o voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes sobre a matéria, no qual fez constar:

“No caso, a insurgência se baseia em interpretação forçada da Lei 10.698/2003, com propósito de demonstrar que este diploma normativo teria escamoteado uma revisão desigual para os servidores da União em descompasso com o preconizado pela parte final do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Desse modo, entende que a vertente questão merece solução idêntica à adotada no julgamento do RMS 22.307, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13.6.1997, e reafirmada no RE-QO-RG 584.313, de

MS 34169 MC / DF

minha relatoria, DJe 22.10.2010, relativa ao acréscimo de 23,86% decorrente de interpretação das leis 8.622/1993 e 8.627/1993.

Contudo, não merece prosperar o pleito. Isso porque, ao instituir a uma ‘vantagem pecuniária individual devida aos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos)’, a Lei 10.698/2003 tão somente levou a efeito uma prerrogativa funcional do Legislativo federal, relacionada à regência remuneratória do quadro funcional da União, no contexto de legítimo e livre exercício de direção política, no âmbito da atividade legislativa deste ente.

Dessarte, o fato de os desdobramentos gerados na esfera da economia individual de cada servidor serem diferentes é consequência natural de um estatuto normativo que, a par de beneficiar a todos os servidores, não expressa mensagem legal destinada a recompor de maneira geral perdas próprias de processo inflacionário.

Fosse o caso de revisão, ter-se-ia a tentativa de neutralizar consequências negativas de um processo inflacionário anterior, de tal sorte que o legislador teria enunciado o benefício contido na Lei 10.698/2003 por meio de um índice que tentasse refletir a respectiva corrosão do poder aquisitivo.

Nesse passo, impende lembrar que o significado normativo do preceito constitucional invocado traduz uma diretriz a ser considerada dentro do processo de revisão geral de vencimentos dos servidores, orientando o legislador ordinário a buscar a preservação do valor real da remuneração destes, o que, como sói ser, demonstra-se por índices e não por valores definidos em termos absolutos.

Desse modo, tal como enunciada, revela-se manifesta a exclusão da Lei 10.698/2003 do âmbito de incidência do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Sobre esse dispositivo, em voto proferido por ocasião do julgamento do RMS 22.307, Tribunal Pleno, DJ 13.6.1997, sentenciou o eminente Min. Marco Aurélio, in verbis:

‘(...) a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam como revisão o ato pelo qual

MS 34169 MC / DF

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 ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado. Esta é a premissa consagradora do princípio da irredutibilidade dos vencimentos, sob pena de relegar-se à inocuidade a garantia constitucional, no que voltada à proteção do servidor e não da Administração Pública.’ (Grifei).

Ademais, a tese recorrente não resiste a uma compreensão harmônica com a Constituição Federal (princípio da concordância prática), porquanto carrega intolerável pretensão desagregadora, uma vez que, substancialmente, defende a vinculação entre os vencimentos dos cargos dos servidores da União.

Esse propósito claramente antagoniza o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, que preceitua que ‘é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público’.

Aliás, se a inversão pretendida na espécie emplasasse e, desse modo, fosse lícito transformar um valor específico (R\$ 59,87), absoluto e definido, em um índice geral de revisão (13,23%), preconizar-se-ia um indesejável engessamento da remuneração de servidores. Isso porque restaria contrariado o sentido de adaptação desse específico processo legislativo à dinâmica da realidade social que, em um momento pode exigir mais atenção para determinada classe de servidores; em outro, para outra diversa, conforme forem as exigências reveladas para concretização dos fins do Estado.

Nesse sentido, destaque-se: ADI 2.726, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 29.8.2003.

Assim, mostra-se plenamente legítima a motivação política que subjaz a esse diploma legislativo, ao se apresentar mais sensível no benefício das classes dos servidores que ganham menos, subentendendo-a como reflexo de uma realidade social específica.

Nesse contexto, calha transcrever feliz observação do eminente Min. Sepúlveda Pertence, extraída de voto proferido no julgamento da ADIMC 526, DJ 5.3.1993, de iterativa reprodução no âmbito desta

MS 34169 MC / DF

Suprema Corte:

'O art. 37, X, da Constituição, que impõe se faça na mesma data 'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares', é um corolário do princípio fundamental da isonomia; não é, nem razoavelmente poderia ser, um imperativo de estratificação perpétua da escala relativa dos vencimentos existente no dia da promulgação da lei Fundamental: não impede, por isso, a nova atualização, por lei, a qualquer tempo, dos vencimentos reais a atribuir a carreiras ou cargos específicos, com a ressalva expressa da sua irredutibilidade (CF, art. 37, XV). (Grifei)'" (grifos no original, DJe 13.8.2012).

22. Esses precedentes evidenciam plausibilidade na tese da Impetrante sobre a incompetência da autoridade apontada coatora para determinar, sem amparo legal, aumento de vencimentos, sendo certo que *"o princípio da reserva de lei, que possui extração essencialmente constitucional, impõe-se à compulsória observância de todos os órgãos estatais constituídos, nada justificando, em consequência, o seu descumprimento"*, como realçado pelo Ministro Celso de Mello ao votar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.321.

Apesar de ser o Ministério Público dotado de autonomia suficiente para gerir seu pessoal e o próprio acervo de recursos financeiros, o exercício desta autonomia não se pode sobrepor ao disposto na Constituição da República e nas leis.

23. Acrescente-se que, para se evitarem dificuldades administrativas decorrentes de eventual concessão da ordem ao final, mostra-se juridicamente necessário, em juízo preliminar, suspender-se o pagamento determinado no ato questionado até o julgamento do mérito deste mandado de segurança, sendo certo que a supressão da parcela discutida não importará risco para a subsistência dos beneficiados, mantendo-se as situações remuneratórias definidas e praticadas antes da inclusão, de

MS 34169 MC / DF

duvidosa legitimidade, da parcela discutida na remuneração dos servidores, medida essa que não alcança, pelos óbices postos nas Súmulas ns. 269 e 271, eventuais valores pagos até a presente data.

24. Nesses termos, em juízo preliminar, presentes os requisitos autorizadores da medida liminar, revelada está, no caso, a necessidade de cautela, em especial pelo pagamento retroativo determinado, suspendendo-se o ato questionado.

25. Pelo exposto, **defiro a medida liminar**, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Conselho Nacional do Ministério Público nos Pedidos de Providências Administrativas ns. 0.00.000.000419/2015-56, 0.00.000.000467/2015-44 e 0.00.000.000471/2015-11.

Enfatizo que por esta medida não se reconhece direito, não se antecipa julgado, não se criam nem se reconhecem faculdades, apenas se mantém situação a ser preservada, nos termos da legislação vigente, resguardando-se situação a ser solucionada no julgamento de mérito, sem frustração dos objetivos da ação.

26. **Defiro a citação das entidades representantes da categoria beneficiada** (indicadas pela Impetrante na petição inicial à fl. 19) **para integrar a relação processual na condição de litisconsortes passivos e dos autores dos Pedidos de Providências Administrativas ns. 0.00.000.000419/2015-56, 0.00.000.000467/2015-44 e 0.00.000.000471/2015-11, do Conselho Nacional do Ministério Público**, pelo interesse direto na preservação do ato administrativo impugnado.

27. Quanto ao requerimento de citação por edital dos eventuais interessados, a causa não apresenta questão jurídica a impor a consideração de situações subjetivas outras que não aquelas resguardadas, pelo que a atuação dos litisconsortes representantes dos beneficiados pelo ato impugnado afasta o prejuízo à garantia de defesa

MS 34169 MC / DF

do seu interesse, certo, ainda, que o elevado número poderia causar tumulto processual, notadamente no rito célere da ação de mandado de segurança e em benefício dos servidores mesmos, que precisam ter sua condição remuneratória, relativa ao ponto posto em questão, solucionada de maneira rápida para ser eficaz.

O argumento de indeterminação do número de servidores beneficiados pelo ato impugnado, além de incorreto, não autoriza a aplicação do inc. I do art. 256 do Código de Processo Civil de 2015, restrito às situações de desconhecimento e incerteza quanto ao citando, pelo que **indefiro o pedido de citação por edital.**

28. Notifique-se a autoridade Impetrada para, querendo, prestar informações no prazo máximo de dez dias (art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/2009 c/c art. 203 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

À Secretaria Judiciária para as providências cabíveis com urgência e prioridade.

Publique-se.

Brasília, 29 de abril de 2016.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora