

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 23.563 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECLTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLDO.(A/S) : SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : SINDSEP/DF - SINDICATO DOS SERVIDORES
PÚBLICOS FEDERAIS DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S) : ULISSES BORGES DE RESENDE E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pela União em face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça, no AREsp-AgR 386.962/DF, que, ao afastar a aplicação da Lei 10.698/2003 e conceder o reajuste de 13,23% aos servidores públicos federais do Ministério da Cultura, teria afrontado o teor das Súmulas Vinculantes 10 e 37 do Supremo Tribunal Federal.

Eis a ementa do acórdão reclamado:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VPI INSTITUÍDA PELA LEI 10.698/2003. CONTROVÉRSIA COM BASE EM LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE GERAL ANUAL (ART. 37, INCISO X, PARTE FINAL, DA CF). DISTORÇÕES EQUIVOCADAS DA LEI. NECESSIDADE DA EQUIDADE JUDICIAL. ACÓRDÃO PARADIGMA: RESP. 1.536.597/DF, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJE 4.8.2015. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO FEDERAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal entende que a controvérsia do reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 é de cunho subconstitucional.

2. A Primeira Turma deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp. 1.536.597/DF, julgado em 23.6.2015, firmou entendimento de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI) possui natureza jurídica de Revisão Geral Anual, devendo ser estendido aos Servidores Públicos Federais o índice de

RCL 23563 MC / SP

aproximadamente 13,23%, decorrente do percentual mais benéfico provenientes do aumento impróprio instituído pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003.

3. Agravo Regimental da União Federal a que se nega provimento". (eDOC 3, p. 1)

Em face da referida decisão, a União ajuizou a presente reclamação constitucional.

Na hipótese, a reclamante sustenta que a decisão questionada afrontou o disposto na Súmula Vinculante 10, uma vez que o órgão fracionário do STJ teria declarado a inconstitucionalidade, por via transversa, do art. 1º da Lei 10.698/2003, sem o devido incidente de inconstitucionalidade.

Aduz ainda que o STJ, ao conceder o reajuste de 13,23% aos servidores, com base no princípio da isonomia, teria violado a Súmula Vinculante 37.

Requer, liminarmente, a suspensão da decisão reclamada, até que seja julgado o mérito desta reclamação.

No mérito, pugna pela procedência do pedido para cassar o acórdão impugnado.

Passo à análise do pedido liminar.

No caso, aponta-se violação ao princípio da reserva de plenário (Súmula Vinculante n. 10), ao argumento de que a autoridade reclamada teria declarado a inconstitucionalidade das Lei Federais 10.697/2003 e 10.698/2003, sem observar o disposto no art. 97 da Constituição Federal.

Aduz-se ainda ofensa à Súmula Vinculante 37, uma vez que o STJ teria concedido aumento aos servidores com fundamento no princípio da isonomia, sem legislação que o amparasse.

Extrai-se dos autos que órgão fracionário STJ entendeu que as vantagens instituídas pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 teriam natureza de Revisão Geral Anual, destinada a revisar, de forma ampla e irrestrita, a remuneração dos servidores públicos federais civis.

A esse propósito, assentou o seguinte:

“A Primeira Turma deste Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp. 1.536.597/DF, julgado em 23.6.2015, firmou entendimento de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI) possui natureza jurídica de Revisão Geral Anual, devendo ser estendido 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. Nesse sentido, coleciona-se o aresto paradigma:

‘CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (ART. 37, PARTE FINAL DO INCISO X, DA CF). A VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL (VPI) E O REAJUSTE LINEAR DE 1% DECORRERAM DA REVISÃO GERAL ANUAL, CINDIDA EM DUAS NORMAS (LEI 10.698/2003 E 10.697/2003). RECOMPOSIÇÃO CONCEDIDA INTEGRALMENTE APENAS PARA SERVIDORES COM MENOR REMUNERAÇÃO. DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DA VANTAGEM PECUNIÁRIA DA LEI 10.698/2003 PARA DISFARÇAR A NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE GERAL ANUAL, DIANTE DO ORÇAMENTO PÚBLICO REDUZIDO. CORREÇÕES DAS DISTORÇÕES EQUIVOCADAS DA LEI, APRIMORANDO O ALCANCE DA NORMA JURÍDICA, UTILIZANDO-SE DA EQUIDADE JUDICIAL, PARA SUA REAL FINALIDADE, A FIM DE ESTENDER A REVISÃO GERAL ANUAL COM ÍNDICE PROPORCIONAL E ISONÔMICO AOS DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 37 DO STF. RECURSO ESPECIAL DO SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL AO QUAL SE DÁ PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal entende que a controvérsia do reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 é de cunho subconstitucional.

2. A previsão constitucional no art. 37, parte final do inciso X, da CF, redação dada pela EC 19/98, de iniciativa do Presidente da República, assegura o direito subjetivo ao Servidor Público Federal à Revisão Anual Geral da remuneração ou subsídio, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

3. A Vantagem Pecuniária Individual (VPI) instituída pela Lei 10.689/2003, e o reajustamento linear de 1%, prevista na Lei 10.697/2003 decorreu da aplicação de Revisão Geral Anual, cindida em duas normas. O Poder Executivo, ao assumir a iniciativa de ambos os projetos de lei que deram origem as Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, teve a pretensão de recompor integralmente a remuneração dos servidores que recebiam menor remuneração, em face da inflação verificada no ano anterior às edições das normas, como verificado na Exposição de Motivos Interministerial 145/2003 (Mensagem 207/2003).

4. Com o acréscimo linear de 1%, previsto na Lei 10.697/2003, e a VPI de R\$ 59,87, instituída pela Lei 10.698/2003, o aumento para categoria com menor remuneração foi de aproximadamente 15,3% (R\$ 416,50 para R\$ 480,53), percentual próximo ao da inflação no ano de 2002 de 14,74% com base no INPC aferida pelo IBGE. Assim, a recomposição concedida atingiu apenas aqueles Servidores Públicos que recebiam menor remuneração, porém para aqueles de maior remuneração não foram abrangidos pela real finalidade das normas editadas, qual seja, a Revisão Geral Anual.

5. Tal desvirtuamento se deu em razão da Lei 10.698/2003, que fixou a denominada Vantagem Pecuniária Individual como estratégia de Revisão Anual Geral pelo governo. Alterou-se um instituto jurídico que não é próprio da Revisão Geral Anual para alcançar o seu objetivo de recomposição salarial, porém o fez de forma desproporcional e não isonômica à grande maioria dos Servidores Públicos. Devido à falta do orçamento para conceder o reajustamento geral a todos os Servidores, realizou-se uma engenharia orçamentária com a dicotomização das duas normas, a fim de disfarçar a natureza jurídica de Revisão Geral

Anual da Lei 10.698/2003.

6. Por certo que a opção de estratégia da concessão da Revisão Geral Anual se deu da seguinte forma: em primeiro plano foi concedido percentual idêntico (1%) para todos os Servidores Públicos Federais, com a utilização de uma parte do numerário incluído no orçamento para essa finalidade e, depois, com o restante da dotação orçamentária para esse mesmo fim, contemplou-os, todavia, não mais com percentual idênticos, e sim com deferimento em valores absolutos idênticos decorrentes da VPI.

7. Dado essencial foi que o governo à época solicitou a alteração da LOA, por meio da Mensagem da Presidência da República 205/2003, a fim de retirar do orçamento parte do numerário destinado à Revisão Geral Anual, e concomitante abriu Crédito Especial para custear a VPI, com o numerário retirado da rubrica do aumento impróprio.

8. Embora o texto da Lei 10.698/2003 identifique a concessão de vantagem, em valor fixo (R\$ 59,87), a todos os Servidores Públicos Federais, não há dúvida de que, se considerado o sentido técnico da expressão vantagem pecuniária e os patamares diferenciados das remunerações de todas as classes de Servidores beneficiados, a norma jurídica aqui tratada é a instituição de verdadeira Revisão Geral Anual, porém em percentuais/índices diversos em relação a cada um que percebe remuneração distinta, devendo ser corrigida para o percentual adequado, qual seja, aproximadamente 13,23% para as demais categorias de servidores, em respeito ao princípio da isonomia e proporcionalidade.

9. Convém lembrar que não é o caso da incidência do enunciado da SV 37 do STF (antiga Súmula 339), segundo a qual não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

10. Vê-se, pois, que a Revisão Geral Anual concedida pela Lei 10.698/2003 se deu de forma dissimulada, com percentuais distintos para os Servidores Públicos Federais com

desvirtuamento do instituto da Vantagem Pecuniária, logo inexistente a intenção de se conceder reajuste, por via transversa, a igualar a diversas categorias da Administração Pública Federal.

11. O que se está fazendo é corrigindo as distorções equivocadas da lei, apontada como violada, ampliando o alcance da norma jurídica, utilizando-se da equidade judicial, com o intuito de preservar a isonomia veiculada na Lei Maior, consubstanciada indiretamente na própria norma prescrita no art. 37, inciso X, da CF, pois a Revisão Anual Geral é direito subjetivo de todos os Servidores Públicos Federais dos Três Poderes sem distinção de índice e na mesma data.

12. Recurso Especial do SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL ao qual se dá provimento, para julgar procedente o pedido de incidência do reajuste de 13,23% incidente sobre a remuneração, determinado a revisão nos vencimentos dos Servidores substituídos, respeitado o prazo prescricional quinquenal, compensando-se o percentual já concedido pelas referidas normas, acrescido de juros e correção monetária (Resp. 1.536.597/DF , Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 4.8.2015)''.

Feitas essas considerações, observo que a autoridade reclamada afastou a aplicação do art. 1º da Lei 10.698/2003, que assim dispõe:

“Art. 1º Fica instituída, a partir de 1º de maio de 2003, 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)”.

E assim o fez por entender que o referido diploma legal teria natureza de revisão geral anual, razão pela qual o reajuste deveria ser concedido de forma igualitária a todos os servidores.

Ao assim decidir, observo que, por via transversa, houve o afastamento da aplicação do referido texto legal, o que não foi realizado

RCL 23563 MC / SP

pelo órgão do Tribunal designado para tal finalidade.

Dessa forma, vislumbro, em um primeiro momento, a violação ao artigo 97 da Constituição Federal, cuja proteção é reforçada pela Súmula Vinculante 10 do STF, que assim determina:

“Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

Cumprindo acrescentar que, além de uma provável afronta à Súmula Vinculante n. 10, vislumbra-se que o acórdão reclamado também teria deixado de observar o disposto na Súmula Vinculante n. 37, haja vista que, como já demonstrado, concedeu aumento aos servidores públicos, com fundamento no princípio da isonomia.

Inicialmente, salienta-se que, desde a primeira Constituição Republicana de 1891, em seus artigos 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, ocorre mediante edição de lei. Atualmente, a Carta Magna de 1988, em seu artigo 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos.

Em consulta à jurisprudência desta Corte, observa-se que, desde a época em que vigia a Constituição de 1946, o STF já havia consolidado entendimento no sentido de que não compete ao Poder Judiciário reajustar os vencimentos dos servidores públicos com fundamento no princípio da isonomia, sendo necessária a edição de lei para tal finalidade.

A esse propósito, cito trecho do voto proferido pelo Min. Ribeiro da Costa, no RE 47.340, Pleno, DJ 26.10.1961, que bem elucidou a questão:

“Tem-se por evidente a distorção do princípio da isonomia em que se fundou o acórdão recorrido para justificar a

assemelhação de vencimentos concedida pela Lei n. 4, de 1959, art. 1º, contrariando, assim, conceituação jurisprudencial incontendível, no sentido de que o Poder Judiciário não pode usurpar funções legislativas, corrigindo e substituindo, determinações legais. Sem dúvida, não cabe ao Poder Judiciário, transcendendo a área de sua atividade específica, atingir a dos demais Poderes, de que é instrumento de controle, vedando-se-lhe, pois, tomar-lhes o lugar ou substituir-lhes a iniciativa, para corrigir, ampliar ou eliminar dispositivos legais expressos, criar novos cargos ou aumentar vencimentos”.

O Plenário do STF, em virtude da remansosa jurisprudência sobre o tema, aprovou, em 13.12.1963, a edição da Súmula 339, com o seguinte teor: *“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”*.

Esse entendimento se manteve inalterado, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como se depreende dos seguintes julgados:

“Mandado de segurança. Equiparação de vencimento. Isonomia. - O parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal e preceito dirigido ao legislador, a quem compete concretizar o princípio da isonomia, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. - Como a concretização da isonomia salarial depende de ato legislativo específico, a fixar idênticos vencimentos ‘para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário’, o parágrafo 4º do art. 41 da Lei nº 8.112/90 revela-se imprestável para o objetivo almejado pelos recorrentes, pois que se trata de norma que repete, no plano infraconstitucional, o enunciado genérico do § 1º do art. 39 da Constituição Federal. - **Por outro lado, permanece íntegro o enunciado da Súmula 339 dessa Corte, que não sofreu qualquer alteração em decorrência da nova Constituição e da legislação editada após outubro de 1988. Recurso ordinário a que se nega provimento**”. (RMS 21.512,

RCL 23563 MC / SP

Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ 19.2.1993)
(Grifei)

“Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Recurso que não demonstra o desacerto da decisão agravada. 3. Isonomia. Equiparação salarial de cargos. Súmula 339 do STF. Impossibilidade. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento”. (AI-AgR 591.414, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 11.10.2007)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS COM FUNDAMENTO NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: INCIDÊNCIA DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE-AgR 609.527, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 24.8.2010, DJe 1.10.2010)

Destaco ainda que, em 28.8.2014, o teor da Súmula 339 ganhou maior relevância com o julgamento do mérito do RE-RG 592.317, de minha relatoria, ocasião na qual, reconhecendo a repercussão da matéria, o Plenário reafirmou o entendimento de que não compete ao Poder Judiciário conceder aumento a servidor público com base no princípio da isonomia, sob pena de usurpação de atribuições do Legislativo. Confira-se a ementa desse julgado:

“Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Administrativo. Servidor Público. Extensão de gratificação com fundamento no princípio da Isonomia. Vedação. Enunciado 339 da Súmula desta Corte. Recurso extraordinário provido”.

Como demonstrado, há muito já havia preocupação com a exigência de reserva legal relacionada à remuneração dos servidores.

RCL 23563 MC / SP

Sobre o tema, na doutrina administrativista, destaca-se a lição do professor Hely Lopes Meirelles, que, ao tratar de reajuste de servidores e princípio da isonomia, defende:

“Em qualquer das hipóteses – aumento impróprio e reestruturação – podem ocorrer injustiças, pela inobservância do princípio da isonomia, tal como explicado acima. Nesse caso, porém somente a lei poderá corrigi-las, pois qualquer interferência do Judiciário nesta matéria constituiria usurpação de atribuições do Legislativo, consoante vêm decidindo reiteradamente nossos Tribunais e, finalmente, sumulou o STF”. (Grifo meu) (Direito Administrativo Brasileiro, 36ª edição, Ed. Malheiros, p. 14)

Reforçando a preocupação do STF com a matéria, em 16.10.2014, o Tribunal Pleno acolheu a Proposta de Súmula Vinculante n. 88, de minha autoria, convertendo a Súmula 339 na Súmula Vinculante n. 37.

Na oportunidade, o Presidente da Corte, Min. Ricardo Lewandowski, bem resumiu a problemática ao assentar que *“a vedação ao reajuste de vencimentos de servidores públicos, a título de isonomia salarial, por meio de decisões judiciais é entendimento há muito consolidado por este Plenário em verbete não vinculante, que vem sendo aplicado, segundo informa a Secretaria de Documentação, em inúmeros julgados do Pleno e das Turmas desta Casa”*.

Na linha do que reiteradamente decidido pelo STF, destaco que a Segunda Turma, recentemente, ao julgar o ARE-AgR 841.799, Rel. Min. Teori Zavascki, em que se discutia o reajuste de 24% sobre a remuneração de servidor público do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, entendeu, em conformidade com a Súmula Vinculante 37 e a Súmula 339 do STF, não ser possível ao Poder Judiciário ou à Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia.

Cito trecho do voto proferido por mim no referido julgamento, após

pedido vista:

“Verifico, assim, que a extensão do reajuste da Lei 1.206/87 aos serventuários do Poder Judiciário importa em conceder aumento de vencimentos com base no princípio da isonomia, em clara afronta ao disposto na Súmula 339 e na Súmula Vinculante 37 do Supremo Tribunal Federal:

‘Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar os vencimentos dos servidores públicos, sob fundamento de isonomia.’

Esse entendimento restou consagrado no RE-RG 592.317 (tema 315 da sistemática da repercussão geral), de minha relatoria, DJe 7.11.2014, em que se discutiu a possibilidade de o Poder Judiciário ou a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia:

‘Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Administrativo. Servidor Público. Extensão de gratificação com fundamento no princípio da Isonomia. Vedação. Enunciado 339 da Súmula desta Corte. Recurso extraordinário provido’”.

Dessa forma, resta claro que esta Corte pacificou o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de Lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia.

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%, 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.

Em consulta ao sítio eletrônico do STJ, verifica-se que foram opostos embargos de divergência contra o acórdão ora reclamado, os quais ainda

RCL 23563 MC / SP

estão pendentes de julgamento.

Feitas essas considerações, verifico que estão presentes o *periculum in mora* e *fumus boni iuris* a justificar o deferimento do pleito de urgência.

Ante o exposto, **defiro o pedido liminar para suspender o curso do EAREsp 386.962**, até julgamento final dos presentes autos (art. 989, II, NCPC).

Solicitem-se informações à autoridade reclamada (art. 989, I, NCPC).

Cite-se o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal para apresentar contestação (art. 989, II, NCPC).

Após, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República (art. 991, NCPC)

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 25 de abril de 2016.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente.