

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 14.872 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECLTE.(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAJUSTRA
ADV.(A/S) : MARLÚCIO LUSTOSA BONFIM (OAB 16619DF - OAB 16619DF)

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pela União em face de decisão da 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, nos autos do Processo n. 2007.34.00.041467-0, que, ao afastar a aplicação da Lei 10.698/2003, teria afrontado o teor da Súmula Vinculante 10 do Supremo Tribunal Federal.

Eis a ementa do acórdão reclamado:

“PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO (ART. 37, X, DA CF/88). LEIS N. 10.697/2003 E N. 10.698/2003. REAJUSTE LINEAR DE 1%. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. VERBA EQUIVALENTE A REAJUSTE DE 13,23% PARA SERVIDORES COM MENOR REMUNERAÇÃO. BURLA LEGISLATIVA VERIFICADA. EXTENSÃO DO PERCENTUAL. POSSIBILIDADE. JUROS. CORREÇÃO. HONORÁRIOS. MAJORAÇÃO.

1. Não há que se falar em análise de inconstitucionalidade das leis em comento, o que afetaria a matéria à análise do Plenário desta Corte, vez que aplicável à espécie a interpretação da legislação ‘conforme a Constituição’.

2. Desde o advento da EC n. 19/98 e da regulamentação do art. 37, X, da CF/88 pela Lei n. 10.331/2001, restou reconhecido constitucionalmente o direito subjetivo dos servidores públicos federais à revisão anula de vencimentos, para fins de manutenção do poder aquisitivo da moeda, mediante a edição

de lei específica de iniciativa privativa do Presidente da República, assegurada a isonomia entre os servidores quanto aos índices de reajuste concedidos a título de tal revisão.

3. A vantagem pecuniária individual de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e cinquenta e sete centavos), concedida por meio da Lei n. 10.698/2003, revestiu-se do caráter de revisão geral anual, complementar à Lei n. 10.697/2003, e promoveu ganho real diferenciado entre os servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das autarquias e fundações públicas federais, na medida em que instituiu uma recomposição maior para os servidores que percebiam menor remuneração.

4. Em que pese a Administração Pública ter nominado o aumento como vantagem pecuniária individual, a concessão de tal vantagem pretendeu a reposição de perdas salariais sofridas pelos servidores públicos federais, ampla e indistintamente, de acordo com manifestação expressa do próprio Governo Federal, e não demandou, para o seu pagamento, qualquer condição individual como justificativa para a sua percepção, ou seja, restou impropriamente denominada VPI.

5. Reforça tal entendimento o fato de que o Presidente da República não possui competência para propor ao Congresso Nacional a concessão de uma simples 'vantagem pecuniária' destinada a todos os servidores públicos da Administração Pública Federal Direta e Indireta. A sua competência, nesta extensão, é restrita à revisão geral e anual de remuneração, e foi com esse intuito, mesmo que obliquamente, que se procedeu para dar início ao projeto de lei que culminou com a edição da Lei n. 10.698/2003, concessiva do que se veio a chamar impropriamente de 'Vantagem Pecuniária Individual'.

6. A despeito de ter sido concedida a vantagem pela Lei n. 10.698/2003 simultaneamente ao reajuste geral de 1% (um por cento) pela Lei n. 10.697/2003, tal concessão não constituiu qualquer óbice à extensão linear da reposição da Lei n. 10.698/2003, seja por que ambas as leis, de iniciativa do Presidente da República, utilizaram-se da mesma verba

RCL 14872 MC / DF

orçamentária prevista específica finalidade de recomposição de remuneração, seja porque somente é vedado à União Federal conceder reajustes em periodicidade superior à data limite para a revisão anual.

7. Mantida, portanto, a condenação da ré a conceder aos autores a incorporação do percentual da VPI com o mesmo índice a que ela correspondeu para os servidores com menor remuneração desde sua instituição, respeitada a prescrição quinquenal das parcelas, compensada com o percentual que a cada autor representou o valor concedido pela Lei n. 10.698/2003, podendo ser absorvida por norma reestruturadora posterior que assim o expressamente determinar.

8. A correção monetária e os juros devem incidir na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal, aprovado pela Resolução/CJF 134, de 21.12.2010.

9. Em apreciação equitativa, a teor do art. 20, § 4º, do CPC, os honorários advocatícios são fixados em 5% (cinco por cento) do valor da condenação.

10. Apelação da União a que se nega provimento. Apelação da autora e remessa oficial parcialmente providas". (eDOC 5, p. 30-31)

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 TRF da Primeira Região declarou a inconstitucionalidade, por via transversa, do art. 1º da Lei 10.698/2003, sem o devido incidente de inconstitucionalidade.

Para tanto, afirmou o seguinte:

"(...) a Desembargadora Federal Ângela Catão, de forma expressa, declarou a inconstitucionalidade da Vantagem Pecuniária Individual – VPI, criada pela Lei 10.698/2003, sob o entendimento de que 'a forma de seu pagamento violou a diretriz constitucional de que a revisão geral e anual de remuneração dos

RCL 14872 MC / DF

servidores deve ser feita com o mesmo índice percentual para todos eles’.

Portanto, a 1ª Turma do Tribunal Regional Federal, por via transversa, declarou a inconstitucionalidade do reajuste concedido pelas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, sob o pretexto de atribuir-lhes *‘interpretação conforme a Constituição’.*

Conclui-se, assim, que a 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao determinar que a União efetue a incorporação do percentual de 13,23% aos vencimentos dos filiados à ANAJUSTRA, afastou a aplicação literal do que dispõem as Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, sem obedecer à necessária Reserva de Plenário (art. 97 da Constituição da República), afrontando, por conseguinte, a autoridade da Súmula Vinculante 10”. (eDOC 2, p. 11)

Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos do acórdão prolatado pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Processo n. 2007.34.00.041467-0, até que seja julgado o mérito desta reclamação.

No mérito, pugna pelo acolhimento da presente reclamação, para cassar o acórdão impugnado.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência da reclamação, em parecer ementado nos seguintes termos:

“Reclamação. Leis versando sobre reajuste de vencimentos. Declaração de incompatibilidade com o art. 37, X, da CR. Acórdão de órgão fracionário do TRT1. Violação à SV 10 do STF. Nulidade absoluta. Órgão fracionário do TRT1 aplicou fórmula de reajuste de vencimentos diversa da prevista nas leis citadas no acórdão, com fundamento na suposta incompatibilidade da legislação federal incidente no caso com o art. 37, X, da CR: configuração de ofensa da SV 10 do STF. Parecer pela procedência da reclamação”. (eDOC 28).

Passo à análise do pedido liminar.

RCL 14872 MC / DF

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.

Extrai-se dos autos que órgão fracionário do TRF da 1ª Região 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.

Consignou ainda que o Poder Executivo, com base no art. 37, X, da Constituição Federal, fez distinção na forma de concessão dessa revisão geral. Assim, por intermédio da Lei 10.697/2003, concedeu-a, em percentual idêntico de 1%, para todos os destinatários com a utilização de uma parte da quantia incluída no orçamento para esse fim. E, por meio da Lei 10.698/2003, com o restante do numerário previsto na dotação orçamentária, concedeu valores absolutos idênticos (R\$ 59,87), o que teria dado ensejo às revisões com os mais variados percentuais para os servidores, de acordo com seu cargo, classe e função, configurando um reajuste com índice maior para servidores que ganhavam menos.

Assentou também que o comando do art. 37, X, da Constituição Federal não autoriza o Presidente da República a propor ao Congresso Nacional a concessão de uma “simples vantagem pecuniária” destinada a todos. A competência do Chefe do Poder Executivo, nesse aspecto, estaria limitada ao envio de projeto de lei referente à revisão anual de remuneração.

Por fim, o acórdão reclamado ressaltou que, diante da referida disparidade praticada pelo Poder Executivo, por meio da rubrica VPI concedida pela Lei 10.698/2003, divorciada da real finalidade de revisão geral, deveria ser mantida a condenação da União, nos seguintes termos:

“(...) deve ser mantida a condenação da parte ré em conceder aos associados da autora a incorporação do percentual da VPI com o mesmo índice a que ela correspondeu para os servidores com menor remuneração, desde sua instituição,

RCL 14872 MC / DF

respeitada a prescrição quinquenal das parcelas, compensada com o percentual que cada substituído representou o valor concedido pela Lei n. 10.698/2003, podendo ser absorvida por norma reestruturadora posterior que assim expressamente determinar”. (eDOC 5)

Feitas essas considerações, observo que a autoridade reclamada, ao realizar o que denominou de “interpretação da legislação conforme a Constituição”, 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 (interpretação conforme), houve o afastamento da aplicação do referido texto legal, o que não foi realizado 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”.

Cumprido acrescentar que, além de uma provável afronta à Súmula

RCL 14872 MC / DF

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

RCL 14872 MC / DF

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

“Agravamento 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

RCL 14872 MC / DF

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.

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,

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% 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.

Em consulta ao sítio eletrônico do TRF da Primeira Região, observo que foram interpostos o ARESP 506.742 e o ARE 834.534 contra o acórdão ora reclamado, os quais tiveram o seguimento negado. Os autos então baixaram à origem, onde foi certificado o superveniente trânsito em julgado em 19.12.2014 e atualmente encontra-se em fase de execução na 2ª Vara Federal do Distrito Federal - Processo n. 2007.34.00.041467-0.

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 Processo n. 2007.34.00.041467-0**, que tramita na 2ª Vara Federal do Distrito Federal, até julgamento final dos presentes autos.

Solicitem-se informações à autoridade reclamada e ao Juízo da 2ª

RCL 14872 MC / DF

Vara Federal do Distrito Federal. Solicitem-se informações, também, ao Tribunal Superior do Trabalho e aos Tribunais Regionais do Trabalho a respeito do eventual pagamento da referida parcela de 13,23%.

Comunique-se, com urgência, o Juízo da 2ª Vara Federal do Distrito Federal, ao Tribunal Superior do Trabalho e aos Tribunais Regionais do Trabalho.

Publique-se.

Brasília, 10 de março de 2016

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente