

23/03/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.105-2 DISTRITO FEDERAL
(Medida Cautelar)

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO

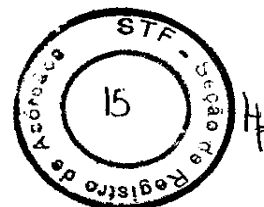
E M E N T A: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO - CARÁTER NORMATIVO - INCIDÊNCIA DA VERBA DE REPRESENTAÇÃO SOBRE A INTEGRALIDADE DOS VENCIMENTOS (VENCIMENTO E PARCELA AUTÔNOMA DE EQUIVALÊNCIA) - ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO IMPORTOU EM AUMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RESERVA DE LEI E DA RESERVA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - GRAVAME AO ERÁRIO PÚBLICO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA COM EFICÁCIA EX TUNC.**

REMUNERAÇÃO JUDICIÁRIA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI.

- Os Tribunais judiciais, em sede administrativa, não podem dispor sobre matéria que a Constituição da República submeteu, em caráter de exclusividade, ao domínio normativo da lei em sentido formal.

Qualquer resolução administrativa, emanada de órgão judiciário, que veicular, sem a prévia e necessária autorização legislativa, aumento de remuneração destinado a beneficiar a generalidade dos magistrados vinculados ao Tribunal que a editou, importará em desrespeito frontal ao princípio constitucional da reserva de lei.

- O princípio da reserva absoluta de lei representa diretriz fundamental, que, consagrada no texto da Constituição da República, submete, ao domínio formal da lei - e da lei, apenas -, o tratamento jurídico de determinada matéria, com exclusão de quaisquer outras fontes normativas.



A AUTORIDADE HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA IMPÕE-SE A TODOS OS PODERES DO ESTADO.

- Nenhuma razão - nem mesmo a invocação do princípio do autogoverno da Magistratura - pode justificar o desrespeito à Constituição. Ninguém tem o direito de subordinar o texto constitucional à conveniência dos interesses de grupos, de corporações ou de classes, pois o desprezo pela Constituição faz instaurar um perigoso estado de insegurança jurídica, além de subverter, de modo inaceitável, os parâmetros que devem reger a atuação legítima das autoridade constituídas.

A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

- A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia ex nunc, "operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere" (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ex tunc, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia ex tunc ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal assim o determine, expressamente, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Seção Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, com eficácia ex tunc,



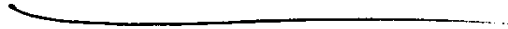
os efeitos da Resolução Administrativa n° 150/99, editada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (Mato Grosso), na 46ª Sessão Plenária Ordinária realizada em 24 de setembro de 1999.

Brasília, 23 de março de 2000.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR



/mmo.

23/03/2000

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.105-2 DISTRITO FEDERAL
(Medida Cautelar)

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):

O Procurador-Geral da República ajuíza a presente ação direta de inconstitucionalidade, impugnando a Resolução Administrativa nº 150/99, editada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (Mato Grosso) e aprovada, por unanimidade, na 46ª Sessão Plenária Ordinária realizada em 24 de setembro de 1999.

A Resolução em causa tem o seguinte conteúdo

(fls. 02/03):

"Certifico e Dou Fé que o Egrégio Tribunal do Trabalho da Vigésima Terceira Região (...).

RESOLVER, por unanimidade:

I - deferir o pedido formulado pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 23ª Região, a fim de que seja determinada a correção do erro de cálculo da verba de representação mensal de seus Associados, mediante a incidência da denominada verba de representação sobre a integralidade dos vencimentos, assim considerada a



soma das parcelas intituladas vencimento e parcela autônoma de equivalência, com a aplicação imediata dos critérios aqui estabelecidos à conta das dotações orçamentárias correntes, retroagindo seus efeitos a 12.07.92, observada a data de instalação deste Tribunal, decisão esta que vigorará até a fixação do teto dos vencimentos do Judiciário (...)."

O Procurador-Geral da República, após destacar que a Resolução Administrativa n° 150/99, editada pelo TRT/23ª Região, possui caráter normativo, sustenta que esse ato - de que resultou aumento de remuneração dos membros dessa Corte regional e dos magistrados a ela vinculados -, violou o art. 48, caput, o art. 96, II, "b" e o art. 169, § 1º, todos da Constituição Federal, na redação dada pela EC n° 19/98.

Tendo presente a norma inscrita no art. 10 da Lei n° 9.868, de 10/11/99, requisitei prévias informações ao órgão de que emanou o ato ora impugnado (fls. 14).

As informações prestadas pelo TRT/23ª Região assim esclarecem a matéria ora em exame (fls. 23):

"(...) tenho a informar, preliminarmente, que a eficácia da Resolução Administrativa mencionada no processo retro citado foi suspensa por esta Presidência em razão do efeito suspensivo concedido ao recurso ordinário aviado pelo douto Ministério Público, bem como através da liminar outorgada na ação



cautelar proposta pelo mesmo Ministério Público do Trabalho no Colendo Tribunal Superior do Trabalho (TST-AC-610.198/99.0-*vide* cópia anexa).

Incumbe-me, ainda, esclarecer que, diversamente das assertivas proferidas pelo d. Procurador da República, não se trata a matéria veiculada na Resolução Administrativa em questão de reajuste de vencimentos ou mesmo concessão de vantagens sem prévia autorização legal.

O pleito formulado pela AMATRA na MA n° 48/99 que culminou na decisão expressa pela RA n° 150/99 se refere exclusivamente à retificação da modalidade de cálculo das verbas que compõem a remuneração do magistrado, a fim de adequá-la aos comandos legais vigentes.

Outrossim, a decisão hostilizada restringiu-se à análise e aplicabilidade do Decreto-lei n° 2.371/87 que criou a verba denominada representação mensal, determinando, por conseguinte, a incidência da referida verba sobre a integralidade dos vencimentos, assim considerada a soma das parcelas intituladas vencimento e parcela autônoma de equivalência."

Havendo pedido de **medida cautelar**, submeto o exame dessa postulação à apreciação do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):

Preliminarmente, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que o ato estatal nela impugnado - resolução emanada de Tribunal Regional do Trabalho que concede aumento de remuneração aos seus membros e aos magistrados a ele vinculados - reveste-se de conteúdo normativo, como tem sido assinalado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no exame de causas idênticas à que ora se aprecia nesta sede processual (ADI 2.094-PA, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - ADI 2.103-PE, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - ADI 2.106-DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES - ADI 2.107-DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, v.g.):

"Reveste-se de caráter normativo, para efeito de impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, a resolução administrativa, que, emanada de Tribunal, defere a magistrados e servidores um certo percentual de reajuste de vencimentos."
(RTJ 152/779, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Tratando-se, portanto, de ato estatal com suficiente densidade normativa, e revelando-se cabível, em conseqüência, sob tal perspectiva, a presente ação direta de inconstitucionalidade,



ADI 2.105-2 DF

passo a apreciar o pedido de medida cautelar formulado pelo eminente Procurador-Geral da República.

A postulação ora deduzida pelo Chefe do Ministério Público da União **possui** inquestionável relevo jurídico, pois o TRT/23ª Região - segundo **sustenta** o autor da presente ação direta -, **a pretexto** ou "Sob o argumento de que a verba de representação, instituída através do Decreto-lei nº 2.371/87, vem sendo calculada de modo errôneo, incidindo apenas sobre parte dos vencimentos percebidos pelos Magistrados, quando deveria incidir sobre a integralidade dos vencimentos, assim considerada a soma das parcelas intituladas vencimento e parcela autônoma de equivalência (...), **concedeu** aos Juízes trabalhistas daquela Região **verdadeiro aumento de remuneração**, sem autorização legal e - o que é mais grave - com efeito retroativo" (fls. 3 - grifei).

Na realidade, **além** de a Resolução Administrativa nº 150/99 do TRT/23ª Região haver consagrado entendimento **desautorizado** pelo Supremo Tribunal Federal - que reconheceu que o Decreto-lei nº 2.371, de 18/11/87, **autorizou** a incidência da percentagem da representação mensal dos membros do Poder Judiciário **unicamente** sobre o vencimento básico dos juízes, e



não sobre a integralidade de sua remuneração (fls. 4) -, cabe acentuar que o ato ora impugnado nesta sede processual claramente transgrediu princípios e diretrizes inscritos na Constituição da República, vulnerando as normas consubstanciadas no art. 48, caput, no art. 96, II, "b" e no art. 169, § 1º, todos da Carta Política, com as alterações introduzidas pela EC nº 19/98.

Daí a correta observação do autor desta ação direta, ao sustentar que a Resolução Normativa do TRT/23ª Região "concedeu verdadeiro aumento de remuneração aos seus membros e aos Magistrados a ele vinculados, sem anterior dotação orçamentária e prévia autorização legislativa do Congresso Nacional, desrespeitando, ainda, o poder de iniciativa de lei reservado exclusivamente ao Tribunal Superior do Trabalho" (fls. 4/5 - grifei).

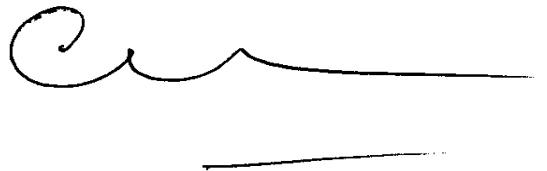
O TRT/23ª Região, ao editar a resolução em causa, praticou, de modo indevido, um ato que só poderia emergir de fonte constitucionalmente qualificada, vale dizer, de fonte situada no plano institucional do Poder Legislativo da União, pois apenas ao Congresso Nacional compete dispor em lei - e em lei, apenas - sobre a fixação e a majoração dos vencimentos dos agentes públicos, inclusive dos membros do Poder Judiciário.



Vê-se, desse modo, que a resolução em exame, ao dar expressão formal a uma deliberação nitidamente **criadora** de direitos, objetivou realizar, na dimensão do seu alcance, um dos momentos concretizadores da atividade normativa, **muito embora** o procedimento concernente à edição do ato ora questionado tenha sido instaurado, **em sede meramente administrativa**, pelo TRT/23ª Região, de maneira absolutamente **incompatível** com a ortodoxia dos padrões, que, de modo estrito, e dentro da organização jurídica do Estado brasileiro, **regem** o sistema de poderes limitados e **definem** as hipóteses de reserva constitucional de lei e de reserva constitucional de competência legislativa.

O TRT/23ª Região **não podia**, agindo **ultra vires** e **excedendo** os limites de suas atribuições, dispor, **em sede administrativa**, sobre matéria que foi **expressamente** submetida, **pela própria Constituição da República**, ao domínio normativo da lei em sentido formal.

Ao assim proceder, essa Corte judiciária **permitiu** que o autor da presente ação direta - formulando um juízo de censura jurídica - culminasse por imputar-lhe, corretamente, a prática de



comportamento caracterizador de **usurpação** da competência legislativa outorgada ao Congresso Nacional e de desrespeito frontal à cláusula da reserva constitucional de lei.

É preciso enfatizar, neste ponto, que o **princípio da reserva de lei**, que possui extração essencialmente constitucional, **impõe-se** à compulsória observância de **todos** os órgãos constituídos, **nada justificando**, em conseqüência, o seu descumprimento, **especialmente** quando o gesto de insubmissão ao ordenamento fundamental deriva de órgão posicionado na estrutura institucional do Poder Judiciário.

Ninguém pode ignorar, consoante adverte autorizado magistério doutrinário, que **"existe reserva de lei quando a Constituição prescreve que o regime jurídico de determinada matéria seja regulado por lei e só por lei, com exclusão de outras fontes normativas"** (J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 633, 1998, Almedina - grifei).

Tenho para mim que a Resolução em causa importou em intervenção normativa ilegítima do TRT/23ª Região, que, **sem** qualquer



base constitucional idônea, dispôs sobre tema **resguardado** pelo princípio da reserva absoluta de lei formal.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. E, ao fazê-lo, desejo enfatizar que **nenhuma** razão - **nem mesmo** a invocação do princípio do autogoverno da Magistratura - pode justificar o desrespeito à Constituição.

Na verdade, **ninguém** tem o direito de subordinar o texto constitucional à **conveniência** dos interesses de grupos, de corporações ou de classes, pois o **desprezo** pela Constituição faz instaurar um **perigoso** estado de insegurança jurídica, **além** de subverter, **de modo inaceitável**, os parâmetros que devem reger a **atuação legítima** das autoridades constituídas.

O Procurador-Geral da República postula a concessão de medida cautelar, **com efeito retroativo**.

Como se sabe, a medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, **ordinariamente**, de eficácia **ex nunc**, "operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a **defer**" (RTJ 124/80). **Excepcionalmente**, no



entanto, e para que **não** se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar **poderá** projetar-se com eficácia **ex tunc**, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia **ex tunc** ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, **impõe-se** que o Supremo Tribunal Federal assim o determine, **expressamente**, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

As circunstâncias de fato invocadas pelo autor da ação direta **tornam necessária** a outorga de eficácia **ex tunc** à medida cautelar, **sob pena** de esta frustrar-se em seus objetivos, **deixando**, em consequência, de neutralizar a situação objetiva de **dano gravíssimo** ao erário público resultante do ato normativo ora impugnado.

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas - e considerando os "**gravames ocasionados ao erário público em virtude do pagamento inconstitucional de verdadeiro aumento remuneratório sem autorização legislativa...**" (fls. 5/6), com efeitos financeiros retroativos a 12/7/92 (fls. 11) -, **defiro** o pedido de medida cautelar, **suspendendo**, em consequência, com eficácia **ex tunc**, até



final julgamento da presente ação direta, a execução e a aplicabilidade da Resolução Administrativa nº 150/99, editada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (Mato Grosso), na 46ª Sessão Plenária Ordinária realizada em 24 de setembro de 1999 (fls. 7/11).

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal line that tapers to the right.

/mm.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.105-2 - medida liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQDO. : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, com eficácia **ex tunc**, os efeitos da Resolução Administrativa nº 150/99, editada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região (Mato Grosso), na 46ª Sessão Plenária Ordinária realizada em 24 de setembro de 1999. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves, e, neste julgamento, os Senhores Ministros Maurício Corrêa e Marco Aurélio. Plenário, 23.03.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador