

03/03/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.352 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 16.117/91 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. URPS DE JULHO DE 1987 A NOVEMBRO DE 1989. CONCESSÃO POR DECISÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes.

2. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido ao reajuste de 26,06% (Plano Bresser).

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta.

Brasília, 03 de março de 2016.

Ministro **EDSON FACHIN**
Relator



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.352

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Decisão: Retirado de pauta em razão da aposentadoria do Relator. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 06.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário

03/03/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.352 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta interposta pelo Procurador-Geral da República em face do PA n. 16.117/91 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que dispõe sobre o pagamento das parcelas decorrentes do disposto no art. 3º do Decreto-Lei 2.335 de 1987, relativamente à unidade de referência de preços – URP dos períodos de julho de 1987 a outubro de 1989. A decisão atacada tem o seguinte teor (fls. 2-3):

“PA n. 16.117/91. Interessado: Des. Antonio Honório Pires. Assunto: Requer o pagamento da diferença acumulada do reajuste de vencimentos de julho de 87 pelo IPC. Índice de 26,06% retroativo ao período de julho de 87 a novembro de 1989. Relator: Des. Campos Amaral. Decisão: Deferido. Unânime, com extensão aos demais magistrados e funcionários”.

Alega o autor que a decisão ofende o disposto nos arts. 5º, XXVI, 37, X, XV, 95, III, e 96, II, “b” da Constituição Federal, pois não se poderia realizar o aumento de vencimentos sem lei autorizativa. Requereu, assim, a suspensão liminar dos efeitos da decisão e, no mérito, a declaração de nulidade.

Em sede de informações, o Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios afirmou que, embora a decisão tenha sido proferida em 26 de junho de 1992, apenas com a elaboração da proposta

ADI 1352 / DF

orçamentária de 1994, para o exercício de 1995, foi a pretensão do Tribunal acolhida. Com a autorização orçamentária, foram impetrados mandados de segurança a fim de determinar que o Tribunal adotasse providências para realizar o pagamento. Em 5 setembro de 1995, fundada em parecer favorável da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria do Tesouro repassou o numerário solicitado, que foi creditado aos beneficiários da decisão. Constatam ainda das informações terem sido efetuados os pagamentos aos Desembargadores, Juizes e servidores que tinham vínculo com o Tribunal, no período de julho de 1987 a outubro de 1989, das diferenças salariais relativas ao Plano Bresser, no percentual de 26,06%, excetuados os pensionistas dos servidores e magistrados falecidos ou exonerados.

Na sessão plenária de 5 de outubro de 1995, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu a liminar nos seguintes termos:

“Preliminarmente, o Tribunal, acolhendo proposta do Min. Marco Aurélio, endossada pelo relator (Min. Moreira Alves), suspendeu o julgamento para que o presidente (Min. Sepúlveda Pertence) se informasse junto ao Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, da real extensão da decisão administrativa questionada. restando cumprida a diligência, o tribunal, por votação unânime, deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia da decisão tomada pelo tribunal de justiça do distrito federal e territórios no processo administrativo nº 16.117/91 e publicada no diário da justiça de 06.08.92. votou o presidente.”

A decisão foi assim ementada:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Arguição de inconstitucionalidade da Decisão Administrativa 16.117/91 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que determinou o pagamento, aos magistrados e funcionários da referida Corte, da diferença

ADI 1352 / DF

acumulada do reajuste de vencimentos de julho de 1987 pelo IPC, índice de 26,06% retroativo ao período de julho de 1987 a novembro de 1989. Caráter normativo da Decisão Administrativa em causa. Não-ocorrência da perda do objeto do pedido de liminar. Ocorrência, no caso, de relevância do fundamento jurídico do pedido e do requisito da conveniência em se conceder a liminar. Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia da Decisão Administrativa nº 16.117 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, publicada no DJU de 06.08.92".

A Advocacia-Geral da União corroborou as informações trazidas pela Presidência do Tribunal de Justiça (fls. 104-108).

O Procurador-Geral da República opinou pelo provimento da ação (fls. 115-123).

É o relatório.

03/03/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.352 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Registre-se, preliminarmente, que as decisões administrativas que concedem aumento de vencimentos de forma geral, dando efetividade à função normativa ordinariamente imputável aos atos estatais em favor de todos os membros e servidores integrantes do aparelho judiciário local, ostenta nítida feição criativa de direitos, a ensejar, na linha de diversos precedentes desta Corte, o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade (nesse sentido: ADI 681, Rel. Ministro Néri da Silveira, DJ 30.04.1992).

No mérito, a ação merece provimento. A violação do disposto no art. 37, X, da Constituição Federal é, na linha de diversos precedentes deste Tribunal, manifesta. De fato, são nulas de pleno direito as decisões administrativas que concedem, à revelia da legalidade, direito remuneratório aos agentes públicos. Confirmam-se:

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Resolução nº 35/1991, do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, que determinara o pagamento a magistrados e servidores da 10ª Região das diferenças do Plano Bresser, no percentual de 26,06. 3. Natureza normativa da Resolução nº 35/1991, do TRT - 10ª Região. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Resolução Administrativa nº 35/1991, do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região”.

(ADI 681, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/1996, DJ 06-12-1996 PP-48706 EMENT VOL-01853-01 PP-00051)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADI 1352 / DF

REAJUSTE DE VENCIMENTOS NOS MESES DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 1989 PELA U.R.P., UNIDADE DE REFERENCIA DE PREÇOS, DE 26,05%, CONCEDIDO POR DECISÕES ADMINISTRATIVAS NOS PROC. TRT MA 048/91 E 094/91, DO TRT DA 13. REGIAO, AOS JUIZES E SERVIDORES DO TRIBUNAL, COM BASE NO DECRETO-LEI N. 2.335, DE 12.06.87, REVOGADO PELA MEDIDA PROVISORIA N. 32, DE 15.01.89, CONVERTIDA NA LEI N. 7.730, DE 31.01.89, QUE INSTITUIU O CRUZADO NOVO. 1. FIXADO EM 30.11.88, O INDICE DE 26,05% PARA REAJUSTAR OS SALARIOS DO TRIMESTRE COMPREENDIDO PELOS MESES DE DEZEMBRO DE 1988 A FEVEREIRO DE 1989, COM BASE NO DECRETO-LEI N. 2.335/87, SOBREVEIO A MEDIDA PROVISORIA N. 32, DE 15.01.89, CONVERTIDA NA LEI N. 7.730, DE 31.01.89, CONGELANDO OS SALARIOS A PARTIR DE 01.02.89. A LEI NOVA, COM VIGENCIA E EFICACIA A PARTIR DE 15.01.89, NÃO MEXEU COM OS SALARIOS DO PERIODO AQUISITIVO DO MES EM CURSO DE JANEIRO DE 1989, MAS A PARTIR DE FEVEREIRO DE 1989. EM CONSEQUENCIA, OS SALARIOS DO MES DE FEVEREIRO DE 1989, QUE IRIAM SER REAJUSTADOS EM 26,05%, TAL COMO OCORREU EM DEZEMBRO E JANEIRO, NÃO SOFRERAM O REAJUSTE PREVISTO, PORQUE A LEI QUE PREVIA FOI REVOGADA ANTES DO INICIO DO MES DO PERIODO AQUISITIVO, PORTANTO, ANTES DE SE INICIAR A CONSTITUIÇÃO DO DIREITO AOS SALARIOS DO REFERIDO MES. E ANTES DO INICIO DO MES EM QUE DEVERIA SER APLICADO O REAJUSTE, OS SERVIDORES NÃO TINHAM QUALQUER DIREITO, AINDA QUE SUBORDINADO A TERMO OU CONDIÇÃO, PORQUE A LEI NOVA FULMINOU O PRÓPRIO DIREITO. E O SIMPLES ESTABELECIMENTO PREVIO DE UM INDICE PARA REAJUSTE FUTURO NÃO SE CONSTITUIU E NÃO SE CONFUNDE COM O PRÓPRIO DIREITO AO REAJUSTE FUTURO. NÃO HÁ, NO CASO, DIREITO ADQUIRIDO AO REAJUSTE. 2. NÃO HOUE RETROATIVIDADE DA LEI,

ADI 1352 / DF

PORQUE A LEI NOVA NÃO ALCANCOU FATOS PASSADOS, COMO DIAS JA TRABALHADOS. TAMBÉM NÃO HOUE REDUÇÃO DE VENCIMENTOS, PORQUE O CONGELAMENTO DOS SALARIOS, ALÉM DE TER SIDO GERAL, PRESERVOU, NO MINIMO, A MEDIA DOS SALARIOS DO ANO ANTERIOR, REAJUSTADA SEGUNDO OS INDICES OFICIAIS. O QUE HOUE, FOI AUMENTO DE SALARIOS SEM LEI QUE O AUTORIZASSE. 3. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE E A CONSEQUENTE INEFICACIA, DESDE A SUA EDIÇÃO, DAS DECISÕES DO TRIBUNAL QUE CONCEDERAM O REAJUSTE.”

(ADI 727, Relator(a): Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1994, DJ 04-11-1994 PP-29828 EMENT VOL-01765-01 PP-00103)

“REMUNERAÇÃO - REVISÃO - COMPETÊNCIA - ATO DE TRIBUNAL - IMPROPRIEDADE. A revisão remuneratoria há de estar prevista em lei. Mostra-se inconstitucional, passivel de sofrer o controle concentrado, ato de tribunal que implique determinação no sentido de proceder-se, de maneira geral, a revisão dos vencimentos, proventos e pensões devidos a servidores e beneficiarios. A extensão do ato, a abranger todo o quadro funcional, bem como a inexistência de lei dispendo em tal sentido informam a normatividade. REVISÃO DE VENCIMENTOS - REPOSIÇÃO CONSIDERADAS A URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%) E AS PARCELAS COMPREENDIDAS ENTRE O CITADO MES E O DE OUTUBRO DE 1989. Até o advento da Lei n. 7.730, de 31 de janeiro de 1989, resultante da conversão da Medida Provisoria n. 32, de 15 do mesmo mes, salarios, vencimentos, soldos e benefícios devidos a servidores civis e militares ou por morte destes eram reajustados mensalmente pela unidade de referencia de preços (URP), calculada em face a variação do indice de preços ao consumidor no trimestre anterior e aplicada nos subseqüentes - artigos 3. e 8. do Decreto-Lei n. 2.335/87. A

ADI 1352 / DF

Lei n. 7.730/89, porque editada antes do início do mês de fevereiro de 1989, apanhou as parcelas a este correspondentes, não se podendo cogitar de retroação. O período pesquisado para o efeito de fixação do índice alusivo ao reajuste não se confunde com o elemento temporal referente a aquisição do direito as parcelas a serem corrigidas. Mostra-se inconstitucional ato de tribunal que importe na outorga de tal direito, ainda que isto aconteça sob o fundamento de estar-se reconhecendo a aquisição segundo certas normas legais, mormente quando frente a diploma que, ao disciplinar a reposição, fé-lo de forma limitada quanto aos efeitos financeiros, como ocorreu com a edição da Lei n. 7.923/89, cujos artigos 1. e 20 jungiram o direito as parcelas devidas após 1. de novembro de 1989.”

(ADI 728, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/1995, DJ 20-10-1995 PP-35255 EMENT VOL-01805-01 PP-00095)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS N.S 06/91 E 12/91, DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9. REGIAO. URP'S DE ABRIL/MAIO/88 E FEV/89. ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 96, II, B; 37, X; 5., XXXVI, 37, XV, E 97, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inconstitucionalidades configuradas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Procedencia da ação.”

(ADI 730, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/1995, DJ 27-10-1995 PP-36330 EMENT VOL-01806-01 PP-00065)

Comum à racionalidade de todos eles, está o reconhecimento de que, com o advento da MP n. 32, de 15.01.1989, convertida na Lei n. 7.730/89, houve expressa revogação do art. 38 do Decreto-Lei 2.335/87 e o congelamento dos salários pela média real paga durante o ano anterior. Por essa razão, os salários do mês de fevereiro de 1989 não foram reajustados, pois houve revogação da lei antes do período aquisitivo.

ADI 1352 / DF

Assim, antes do início do mês em que deveria ser aplicado o reajuste, os servidores não tinha direito, ainda que subordinado a termo ou condição, porque a lei nova fulminou o próprio direito, razão pela qual descaberia falar em direito adquirido. Essa fundamentação decorreu, em verdade, da decisão no MS 21.216, Rel. Ministro Octavio Gallotti, RTJ 134/1.112:

“Mandado de Segurança contra ato omissivo do Presidente do Supremo Tribunal, em virtude do qual ficaram privados os Impetrantes, funcionários da Secretaria da Corte, do reajuste de 84,32% sobre os seus vencimentos, a decorrer da aplicação da Lei n. 7.830, de 28-9-89. Revogada esta pela Medida Provisoria n. 154, de 16-3-90 (convertida na Lei 8.030-90), antes de que se houvessem consumados os fatos idoneos a aquisição do direito ao reajuste previsto para 1-4-91, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5., XXXVI, da Constituição. Pedido indeferido, por maioria.”

(MS 21216, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/1990, DJ 28-06-1991 PP-08905 EMENT VOL-01626-02 PP-00216 RTJ VOL-00134-03 PP-01112)

Noutras palavras, inexistindo o direito, a decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios claramente fez aumento salarial sem lei que a autorizasse, a implicar inegável inconstitucionalidade.

O reconhecimento do vício, no entanto, não tem o condão de se exigir daqueles que já receberam a indenização a obrigação de ressarcir o erário. Isso porque, oriundo de decisão da Administração Pública, descabe imputar aos beneficiários má-fé na percepção do pagamento.

Por essas razões e na linha dos precedentes desta Corte, há que se julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.352

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Decisão: Retirado de pauta em razão da aposentadoria do Relator. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 06.08.2014.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no Processo Administrativo nº 16.117/91, publicada no Diário da Justiça de 06.08.92. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 03.03.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário