MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 24.270 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. TEORI ZAVASCKI**
RECLTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLDO.(A/S)	: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL - ANAJUSFE
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - FENAJUFE
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: 1. Trata-se de reclamação da União, com pedido de liminar, contra ato do Conselho da Justiça Federal por meio do qual foi concedido reajuste de 13,23% a seus servidores e aos da Justiça Federal de primeiro e segundo graus (Processo nº CJF-ADM-2015/00035), o que teria contrariado o teor da Súmula Vinculante 37 (*"Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"*).

Inicialmente, informa a reclamante que o CJF, *"apreciando pedido formulado por diversos sindicatos e associações de servidores públicos do Poder Judiciário, proferiu decisão na qual reconheceu o direito à extensão do índice de 13,23% de reajuste concedido pela Lei 10.698/2003 aos Servidores do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, assegurando, ainda, que 'deve incidir sobre esse montante também os reajustes e aumentos concedidos pelas legislações subsequentes'"* (fl. 2).

Sobre a questão, sustenta que: (a) em situação idêntica, a Segunda Turma desta Corte julgou procedente, por unanimidade, a Reclamação 14.872 (Rel. Min. Gilmar Mendes), entendendo que houve, naquele caso,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

contrariedade às Súmulas Vinculantes 10 e 37; (b) consoante entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, não pode o Poder Judiciário imiscuir-se na função legislativa e conceder aumento a servidores públicos, por isso é de se concluir que também a Administração Pública não pode agir com usurpação da função legislativa; (c) *"Nesse sentido foram as recentíssimas decisões nas Reclamações nºs 23.563 e 23712 (ambas DJe nº 82, 27/04/2016), também de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, nas quais que considerou 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"* (fl. 8); (d) no caso, o ato reclamado, após afastar tacitamente a aplicação das Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, estabeleceu novo índice de reajuste, o que trouxe incremento aos vencimentos dos substituídos dos sindicatos e associações requerentes, exercendo indevidamente função tipicamente legislativa, daí a ofensa à Súmula Vinculante 37; (e) *"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, a não ser que se abandone o postulado de que 'Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição'"* (fl. 10); (f) no dia 2/7/2003, foi efetivamente estabelecida uma revisão geral anual aos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, entretanto, esse reajuste se fez na ordem de 1% (Lei 10.697/2003); (g) por sua vez, a Lei 10.698/2003 concedeu vantagem pecuniária fixada no valor de R$-59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), aos mesmos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais e, por óbvio, não tinha por intuito estabelecer revisão geral anual, pois essa prática já tinha sido realizada pela Lei 10.697/2003; (h) *"[s]ob esse prisma, é possível concluir que a decisão administrativa que estendeu o índice de 13,23% aos Servidores do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus em nenhum*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

momento visou a zelar pela observância do art. 37, X da Constituição Federal, pelo contrário, objetivou outorgar àqueles vantagem que não foi conferida por lei, com expresso fundamento no princípio da isonomia " (fl. 12); (i) o sistema de freios e contrapesos não legitima a atuação do CJF de fazer as vezes do Poder Legislativo e, a pretexto de julgar demanda administrativa, impor nova espécie normativa ao arrepio da Constituição da República; (j) o ato questionado produz efeitos financeiros que, se considerados todos os servidores potencialmente beneficiados, somada a outras decisões administrativas e judiciais, terá impacto orçamentário superior a R$ 100 bilhões.

Requer o deferimento de liminar para determinar a imediata suspensão dos efeitos do ato reclamado, reiterando, no que se refere à relevância do direito alegado, os argumentos apresentados ao longo da inicial. Quanto ao perigo da demora, afirma a União que está sendo compelida a pagar valores que, por sua natureza alimentar, dificilmente serão recuperados, os quais abrangem a cifra de R$ 875.557.696,00 (oitocentos e setenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e noventa e seis reais) – montante esse solicitado pelo CJF ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a título de crédito suplementar destinado ao pagamento do percentual de 13,23% –, o que *"coloca em risco, de maneira urgente e catastrófica, o erário, diante o imenso impacto orçamentário"* (fl. 16). Reforça essa argumentação com estimativa do MPOG de que o impacto orçamentário anual, relativamente aos servidores da Justiça Federal, será da ordem de R$ 518.900.000,00 (quinhentos e dezoito milhões e novecentos mil reais). Defende, ao final, a cassação do ato reclamado.

Pede a citação por edital de eventuais interessados, bem assim das seguintes entidades de classe: (i) Associação dos Servidores do STJ e do CJF (ASSTJ); (ii) Associação Nacional dos Servidores do Judiciário Federal (ANAJUSFE); e (iii) Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União (FENAJUFE).

2. O deferimento de medidas liminares supõe presentes a relevância

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

jurídica da pretensão, bem como a indispensabilidade da providência antecipada, de modo a garantir a efetividade do resultado de futuro e provável juízo de procedência. No caso, é relevante o argumento da União de que foi contrariado o teor da Súmula Vinculante 37, tendo em vista que o CJF, ao consignar que o índice de 13,23% deve ser estendido a seus servidores e aos da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, partiu do pressuposto de que não poderia o Poder Executivo Federal conceder ganho real diferenciado por meio de lei que teria natureza de revisão geral anual. Em outras palavras, orientou-se pelo princípio da isonomia para consignar que o percentual de ganho real proporcionado pela incidência da VPI da Lei 10.698/2003 sobre o cargo com a mais baixa remuneração da época deve ser estendido a todos os servidores das demais carreiras dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. É o que se depreende do voto condutor da Processo nº CJF-ADM-2015/00035, em particular o seguinte:

> (…) Em suma: cabe ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que vise à revisão geral anual, observada a iniciativa privativa em cada caso, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Eventual iniciativa de lei que preveja aumento diferenciado de servidores de determinada carreira é da competência privativa do respectivo chefe de Poder. Contudo, o Poder Executivo deu início a dois processos legislativos simultâneos, que redundaram na edição das Leis nºs 10.697 e 10.698, de 03 de julho de 2003, propondo uma revisão geral da remuneração de todos os servidores públicos federais civis, mas o fez em descompasso com o comando constitucional, na medida em que, de um lado, concedeu o percentual de 1% de reajuste; e, de outro lado, determinou o pagamento a todos de valor absoluto idêntico de R$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), promovendo, com este, um ganho real diferenciado entre os servidores públicos federais do três Poderes, com os mais variados percentuais, de acordo com o seu cargo, classe e função. Assim, concedeu-se aumento percentual maior para aqueles servidores

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

> que ganhavam menos; e menor àqueles que ganhavam mais. A intenção de promover aumentos diferenciados aos servidores públicos é destacada pelo próprio Poder Executivo Federal na Mensagem nº 207/2003, enviada ao Congresso Nacional, que exaltava a iniciativa da proposta de *"reduzir a distância entre os valores da menor e da maior remuneração, por intermédio da instituição de vantagem pecuniária individual, no valor fisco de R$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), que, por ser o mesmo para todos os níveis, classes, padrões e categorias existentes, representará uma primeira aproximação entre esses valores, tendo como resultados ganhos inversamente proporcionais aos obtidos desde 1998"*. Note-se que, para implementar os aumentos inversamente proporcionais às remunerações, o Poder Executivo se valeu de rubrica impropriamente nominada "vantagem pecuniária individual – VPI", que de pessoal nada tinha, porque se referia a todos servidores ativos, inativos e pensionistas, e ainda de forma diferenciada em decorrência das remunerações, com clara e declarada finalidade de *"reduzir a distância entre os valores da menor e da maior remuneração"*. (doc. 7, fls. 3/4).

Como se vê, o ato reclamado, atendendo a requerimento de diversos sindicatos e associações de servidores (doc. 3, fl. 1), ao promover a *"adequação de índice de reajuste concedido por lei que, no entanto, não teria observado norma constitucional que assegura a revisão geral anual, sem distinção de índices"* (doc. 7, fl. 1), aparentemente contraria a Súmula Vinculante 37, a despeito da afirmação em contrário constante do início de seu voto condutor, da lavra da Min. Laurita Vaz. Ademais, consta do relatório (doc. 3, fl. 1) que os aludidos requerimentos invocaram o decidido na Ação Coletiva 0041225-73.2007.401.3400, proposta pela ANAJUSTRA, o que indica que precedentes judiciais serviram tanto para embasar o requerimento como para fundamentar o ato reclamado – tanto é assim que o voto da Min. Laurita Vaz destaca julgado do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.536.597/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de 4/8/2015), cujo item 11 é explícito na

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

aplicação do princípio da isonomia para fundamentar o direito de todos os servidores ao percentual de 13,23%:

> (…) 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 prevista 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 (doc. 7, fl. 7).

Nesses termos, os fundamentos do ato reclamado destoam de recente decisão da Segunda Turma desta Corte (Rcl 14.872, Rel. Min. Gilmar Mendes, sessão de 31/5/2016), cujo voto condutor encontra-se assim resumido no sítio eletrônico desta Corte na rede mundial de computadores:

> (…) O outro fundamento da decisão foi o de que a decisão da 1ª Turma do TRF-1 também deixou de observar a Súmula Vinculante 37 do STF, segundo a qual "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia". Embora o verbete tenha sido editado em outubro de 2014 – depois, portanto, do ajuizamento da reclamação, em novembro de 2012 – o ministro lembrou que a SV 37 decorre de conversão em vinculante da Súmula 339. Citando diversos precedentes, Gilmar Mendes assinalou que a jurisprudência do STF, há décadas, **está pacificada no sentido de que distorções salariais têm de ser corrigidas por lei, e não por decisão judicial com base no princípio da isonomia.** A reclamação foi julgada procedente por unanimidade de votos, para cassar a decisão que concedeu o reajuste de 13,23% aos servidores da Justiça do Trabalho, cujo pagamento deverá ser suspenso imediatamente. A 1ª Turma do TRF-1 deverá proferir nova decisão, observando o disposto nas Súmulas Vinculantes 10 e 37

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

> do Supremo. A Segunda Turma do STF também decidiu enviar ofícios aos presidentes de Tribunais e Conselhos comunicando a decisão de hoje, já que existem diversas demandas orçamentárias em andamento para concessão do percentual por meio de ato administrativo (destaquei).

A propósito, um dos precedentes que embasaram a edição da Súmula Vinculante 37 é o RE 592.317 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 10/11/2014), julgado sob o regime da repercussão geral, cuja ementa é a seguinte:

> 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.

Nesse julgado, restou assentado que também a Administração Pública não pode aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia. O voto condutor enfatiza a necessidade de observância do princípio da reserva legal nos termos seguintes:

> (…) Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 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, artigo 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos.
>
> (…)
>
> Sobre o tema, na doutrina administrativista, destaca-se a lição do professor Hely Lopes Meirelles, que, ao tratar de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

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 nosso) (Direito Administrativo Brasileiro, 36º edição, Ed. Malheiros, p. 14)

Na mesma linha decidiu a Segunda Turma em caso análogo, assim ementado:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDORES PÚBLICOS. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REAJUSTE CONCEDIDO PELA LEI ESTADUAL 1.206/87. EXTENSÃO AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO, COM FUNDAMENTO NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. ILEGITIMIDADE. SÚMULA VINCULANTE 37. JURISPRUDÊNCIA REAFIRMADA NO JULGAMENTO DO RE 592.317-RG (REL. MIN. GILMAR MENDES, PLENÁRIO, TEMA 315). 1. A extensão do reajuste instituído pela Lei Estadual 1.206/87 aos servidores públicos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, com base no princípio da isonomia, contraria firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consubstanciada na Súmula Vinculante 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). 2. Agravo regimental provido. (ARE 841799 AgR, de minha relatoria, DJe 12-05-2016)

Na ocasião, retifiquei meu voto para prover o agravo regimental,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

pois:

> (…) A retrospectiva feita Ministro Gilmar Mendes demonstrou bem que, pelo menos neste caso, há uma evidente violação à Sumula Vinculante nº 37, até porque se misturou aí extensões, até por decisões administrativas. Com efeito, segundo consta do voto de S. Ex.ª, o reajuste concedido pela Lei Estadual 1.207/87 foi estendido aos integrantes do quadro de servidores do Poder Judiciário Estadual, nos anos de 1987 e 1988, por meio de decisões judiciais proferidas em duas ações coletivas.
>
> Posteriormente, em 1998, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro concedeu administrativamente o percentual de 10% aos servidores públicos, inclusive aposentados e pensionistas. Em 2012, a Presidência daquela Corte mais uma vez reconheceu administrativamente o direitos dos servidores públicos do Poder Judiciário ao reajuste em questão, excluindo, dessa vez, os inativos.
>
> O TJRJ, ao prover o recurso de apelação dos autores, serventuários da justiça aposentados, pronunciou-se nos seguintes termos:
>
>> (…) levando-se em consideração que a Constituição Federal possui como um de seus princípios basilares o da isonomia, impossível reconhecer-se a juridicidade da situação em que apenas uma pequena parcela da categoria dos serventuários da justiça perceba vencimentos superiores aos dos demais, apesar de todos estarem sujeitos ao mesmo plano de cargos e salários e possuírem as mesmas atribuições.
>>
>> (…)
>>
>> Dessa forma, imperiosa a implementação do reajuste de 24% nos vencimentos do autor, como forma de conferir tratamento igualitário àqueles que se encontram em iguais condições, considerando, ainda, que o aludido direito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

> ingressou em seu patrimônio jurídico desde a edição da Lei n. 1.206/87, razão pela qual a respectiva negativa importa em desrespeito aos princípios do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos. (e-STJ, fls. 292/293)

> Como se vê, a Corte de origem estendeu reajuste concedido pela Lei Estadual 1.206/87 a integrante de categoria de servidores por ela não contemplada, com base no princípio da isonomia. Ademais, a aplicação do preceito isonômico pelo TJRJ levou em conta não apenas os servidores públicos agraciados pelo reajuste da Lei Estadual 1.206/87, mas também os integrantes do quadro de servidores do Poder Judiciário beneficiados pela indevida extensão dos percentuais dessa lei por meio de decisões judiciais e administrativas. Evidente, portanto, a contrariedade à firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consubstanciada na Súmula Vinculante 37 (antiga Súmula 339/STF), segundo a qual "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia".

Quanto ao mais, está presente o perigo da demora, ante o considerável impacto financeiro resultante da aplicação do percentual de 13,23% na remuneração dos servidores beneficiados pelo ato atacado verba essa de difícil repetição, em razão da sua natureza alimentar. É o que revela a Nota Técnica 4903/2016-MP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (doc. 6) – segundo a qual houve pedido de crédito suplementar de R$ 875.557.696,00 (oitocentos e setenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e noventa e seis reais), encaminhado pelo CJF. No mais, há estimativa do MPOG de que o ato reclamado também causará impacto orçamentário anual no montante de R$ 518.900.000,00 (quinhentos e dezoito milhões e novecentos mil reais), o que evidencia, indubitavelmente, a gravidade de seus efeitos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.

3. Ante o exposto, defiro a liminar para suspender os efeitos do ato reclamado (Processo nº CJF-ADM-2015/00035).

Solicitem-se informações à autoridade reclamada. Citem-se as entidades arroladas à fl. 20, item "d", para contestar. Após, à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 3 de junho de 2016.

Ministro **TEORI ZAVASCKI**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11118107.