TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL — DECISÃO NORMATIVA — CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

— Ação direta de inconstitucionalidade: decisão administrativa de Tribunal Regional Federal, que — além de propor a inclusão, no orçamento de 1992, da dotação necessária ao pagamento do reajuste de 84,32%, de acordo com a Lei 7.830/89 e não obstante sua revogação pelo MP 154/90 (Lei 8.030/90), em cumprimento de decisões judiciais liminares — resolveu estender o mesmo tratamento a todos os juízes e servidores da Justiça Federal na Região, independentemente de ordem judicial; concorrência das condições da ação direta em relação à segunda parte da decisão administrativa questionada, que configura ato normativo de caráter geral e é objeto de imputação de inconstitucionalidade imediata; suspensão cautelar deferida, à vista, sobretudo, do acórdão do STF no MS 21.216, de 5.12.90, Octavio Gallotti, no qual se assentou a inexistência, no caso, de direito adquirido ao reajuste mencionado; considerações sobre o papel do Supremo Tribunal Federal na uniformização de critérios de aplicação das leis comuns, sem prejuízo da autonomia administrativa e financeira dos diversos tribunais da União.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 577 (medida liminar)
Requerente: Procurador-Geral da República
Requerido: Tribunal Regional Federal da 2ª Região
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em: a) não conhecer da ação, no ponto em que impugna a determinação do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no sentido do cumprimento de medidas liminares já deferidas; b) conhecer da ação, quanto ao mais; c) deferir a medida cautelar para suspender a norma contida na ordem genérica de "pagamento do percentual de 84,32% a todos os servidores da Justiça Federal da 2ª Região, inclusive Juízes e Desembargadores".

Brasília, 18 de setembro de 1991. — *Sydney Sanches*, Presidente; *Sepúlveda Pertence*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O Sr. Procurador-Geral da República propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, de decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, de 2.5.91, "que determinou o pagamento, a partir de janeiro de 1992, do reajuste de 84,32% relativo à variação do IPC de março de 1990, extinto pela Medida Provisória nº 154, de 15.3.90. convertida na Lei nº 8.030, de 12.4.90, com a inclusão do cálculo dos recursos suficientes a esse pagamento na Proposta Orçamentária relativa ao exercício de 1992".

2. Prossegue a inicial (fls. 2-4):

É este o teor da citada decisão administrativa:

"Posteriormente, o Sr. Presidente pronunciou-se a respeito do percentual de 84,32%, objeto de Medidas Liminares deferidas por Juízes Federais vinculados ao Tribunal, matéria já submetida à apreciação do Conselho de Administração em 30.11.90, quando determinou-se o encaminhamento dos processos administrativos dessa natureza ao Egrégio Conselho da Justiça Federal, solicitando abertura de crédito especial ou suplementar para o atendimento das requisições. Informou, ainda, estarem retornando ao Tribunal os processos que haviam sido remetidos àquele órgão, sob a alegação de não haver verba. Em seguida, propôs que se incluísse, na previsão orçamentária para o exercício de 1992, a ser levada a efeito no mês de maio, o pagamento das liminares concedidas. Após discussão do assunto, o Tribunal decidiu, por maioria, determinar a inclusão, na Proposta Orçamentária, do cálculo referente a recursos suficientes ao pagamento do percentual de 84,32% a todos os servidores da Justiça Federal da 2ª Região, inclusive Juízes e Desembargadores, a ser efetuado a partir de janeiro de 1992. Vencidos os Desembargadores Federais Ney Valadares, Clelio Erthal, Valmir Peçanha e Paulo Barata, que limitavam os cálculos aos valores necessários ao pagamento das liminares."

A "decisão administrativa" impugnada constitui verdadeiramente ato de caráter normativo, porque estabelece normas de alcance geral compreendendo todos os membros do Tribunal, os Juízes eservidores da Justiça Federal da 2ª Região, expondo-se, por conseguinte, à ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 102, I, letra *a*, da Constituição Federal.

Deferindo aumento de vencimentos sem lei autorizativa, o ato normativo impugnado afronta claramente os arts. 37, X, e 96, II, alínea *b*, da Constituição Federal. Por outro lado, essa atribuição de reajuste dos vencimentos dos magistrados e servidores da Justiça Federal da 2ª Região está associada a decisões concessivas de medidas liminares em litígios que envolvem a controvérsia em torno do reajuste de 84,32%, de modo que o ato também é incompatível com o disposto nos arts. 5º, XXXVI, 37, XV, e 95, III, da Lei Fundamental, que contemplam as garantias de proteção ao direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 21.216-1-DF, em 5.12.90, o egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, tratando dessa mesma questão jurídica, decidiu (*DJU* de 28.6.91, p. 8.905).

"Ementa: Mandado de segurança contra ato omissivo do Presidente do Supremo Tribunal Federal, 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 nº 7.830, de 28.9.89.

Revogada esta pela Medida Provisória nº 154, de 16.3.90 (convertida na Lei nº 8.030/90), antes de que se houvessem consumados os fatos idôneos à aquisição do direito ao reajuste previsto para 1º.4.91, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição.

Pedido indeferido, por maioria."

Requer o autor medida cautelar de suspensão da execução da decisão administrativa, até o julgamento da ação. São relevantes, com efeito, os fundamentos jurídicos da ação e o pagamento do reajuste, inclusive retroativamente a partir de abril de 1990, causa gravíssima lesão à economia pública de mais que incerta reparação."

3. Para exame preliminar da admissibilidade da ação direta e decisão sobre o pedido cautelar, submeto o caso ao Plenário.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator):

I

Cumpre indagar preliminarmente da presença no caso de ato normativo e, na resposta afirmativa, se a impugnação a ele endereçada é de inconstitucionalidade direta ou de inconstitucionalidade mediata, redutível, nos termos da nossa jurisprudência, a mera ilegalidade e, portanto, de controle abstrato inadmissível.

2. A decisão de incluir, no anteprojeto de proposta orçamentária, para o Tribunal, dotação para atender a decisões que, liminarmente, determinaram o pagamento do reajuste mencionado evidentemente nem é ato normativo, nem ofende a Constituição: é providência administrativa concreta e necessária, ainda que não suficiente, ao cumprimento de ordem judicial, que se impõe ao TRF, como instância administrativa de execução: nesse ponto, é de não conhecer da ação direta.

3. Diversamente, a deliberação de estender o pedido à dotação orçamentária "de recursos suficientes ao pagamento do percentual de 84,32% a todos os servidores da Justiça Federal da 2ª Região, inclusive Juízes e Desembargadores, a ser efetuado a partir de janeiro de 1992" — embora, em si mesma, inócua —, contém em si a decisão de ser devido o pagamento a efetuar, imputável à administração do Tribunal, porque não derivada de ordem judicial a executar.

4. Substantivará essa decisão administrativa um ato normativo, no sentido que à expressão se tem emprestado, na prática do controle direto de constitucionalidade, ou seja, o de ato que cria normas dotadas de generalidade? A mim me parece que a resposta é afirmativa.

5. Vale recordar a propósito da distinção, aqui decisiva, entre norma individual e norma geral, a contribuição teórica de Hans Kelsen, em sua obra póstuma (*Teoria Geral das Normas*, trad., Fabris, 1986, p. 10):

"A norma pode ter um caráter individual ou geral.

Uma norma tem um caráter individual se uma conduta única é individualmente obrigada; por exemplo: a decisão judicial de que o ladrão Schulze deve ser posto na cadeia por um ano.

Uma norma tem o caráter geral se uma certa conduta universalmente é posta como devida, como, por exemplo, a norma de que todos os ladrões devem ser condenados à prisão.

O caráter individual ou geral de uma norma não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a uma categoria de homens, ou sejam a uma maioria não individualmente, mas apenas de certas pessoas de modo geral.

Também pode ter caráter geral uma norma que fixa como devida a conduta de uma pessoa individualmente designada (quando) não apenas uma conduta única, individualmente determinada, é posta como devida, mas uma conduta dessa pessoa estabelecida em geral. Assim quando, por exemplo, por uma norma moral válida — ordem dirigida a seus filhos — um pai autorizado ordena

a seu filho Paul ir à igreja todos os domingos ou não mentir.

Essas normas gerais são estabelecidas pela autoridade autorizada pela norma moral válida; para os destinatários das normas são normas obrigatórias, se bem que elas apenas sejam dirigidas a uma pessoa individualmente determinada. Se pela autoridade para tanto autorizada por uma norma moral válida é dirigido um mandamento a uma maioria de sujeitos individualmente determinados e apenas é imposta uma certa conduta individualmente — como, porventura, no fato de um pai que ordenou a seus filhos Paul, Jugo e Friedrich felicitarem seu professor Mayer pelo 50º aniversário — então há tantas normas individuais quantos destinatários de norma.

O que é devido numa norma — ou ordenado num imperativo — é uma conduta definida. Esta pode ser uma conduta única, individualmente certa, conduta de uma ou de várias pessoas individualmente; pode, por sua vez, de antemão, ser um número indeterminado de ações ou omissões de uma pessoa individualmente certa ou de uma determinada categoria de pessoas. Esta é a decisiva distinção."

6. Não importa, assim, que o ato *de quo agitur* se circunscreva a ordenar a conduta de uma única agência pagadora relativa apenas a um universo restrito de servidores: os juízes e funcionários da 2ª Região da Justiça Federal.

7. O que importa é que o objeto da norma administrativa editada não seja uma conduta única, mas um número indeterminado de prestações, como é o caso: reajustados em 84,32% os vencimentos relativos a abril de 1990, esse reajuste fixará os vencimentos devidos nos meses subseqüentes, até que sobrevenha ou haja sobrevindo nova fixação em quantias absolutas, ainda aí se o princípio da irredutibilidade não impuser a ultra-atividade dos seus efeitos.

8. Tem, assim, o ato questionado a mesma generalidade de uma lei que acaso restringisse a uma determinada categoria funcional um acréscimo percentual de remuneração.

9. Ao cabimento da ação direta não basta, contudo, que se cuide de um ato normativo geral: é preciso mais que se lhe impute inconstitucionalidade imediata, violação direta de norma ou princípio constitucional. Assim, o Tribunal tem repelido liminarmente a ação direta contra atos normativos secundários, em particular, atos de hierarquia regulamentar, tanto quanto a invalidez, que se lhe imputa, derivaria da inconstitucionalidade imediata da lei regulamentada (*v.g.*, ADIn nº 370 (m.c.), de 4.9.90, Velloso: resolução do TSE, que reproduz a norma legal), quanto, se pretende extrair, da ilegalidade da norma inferior, a sua inconstitucionalidade, por violação do princípio da legalidade ou das fronteiras do poder regulamentar (*v.g.*, ADIn nº 99 (m.c.), de 18.10.89, Célio Borja, *DJ* 7.11.89; ADIn nº 311 (m.c.), de 8.8.90, Velloso; ADIn nº 365 (AgRg), de 7.11.90, Celso de Mello, *JSTF*, Lex, 148/35).

10. Certo, na ADIn nº 201 (m.c.), de 21.3.90, Sydney Sanches, o Tribunal deferiu a suspensão liminar de ato formalmente similar ao presente — Res. nº 1/90, do TRT da 14ª Região, que mandou aplicar aos vencimentos dos seus juízes o reajuste da Lei nº 7.923/89: mas, porque diversos votos suscitaram dúvidas sobre se o conteúdo do ato não se reduziria a mera interpretação da lei — assim, os dos eminentes Ministros Celso de Mello, Célio Borja, Moreira Alves e o meu próprio —, remeteu-se ao julgamento definitivo melhor exame da questão preliminar.

11. Na espécie, estou em que sequer tais dúvidas poderiam ser aventadas.

12. A questão de saber se incide o reajuste de 84,32%, decorrente da Lei nº 7.830/89, sobre os vencimentos do pessoal da União, a partir de abril de 1990, não se resolve por interpretação da Medida Provisória nº 154/90, mas sim mediante fixa-

ção do termo *a quo* da sua incidência, à luz da regra constitucional de proteção do direito adquirido.

13. Deriva, pois, imediatamente, da própria Constituição o ato normativo questionado, da administração do TRF da 2ª Região: a Medida Provisória nº 154/90 e a lei em que se converteu são objeto, mas não a fonte — que é constitucional — na qual se pretende legitimar a norma regulamentar impugnada: donde, a pertinência da *causa petendi*, situada na violação do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

14. Já me impressionou, é verdade, o argumento de que só ofende essa norma constitucional — "a lei não prejudicará o direito adquirido" — o ato que negue proteção ao direito adquirido existente, não o que subtraia da incidência da lei nova uma expectativa que ainda não constitua direito adquirido.

15. A tese é procedente, a meu ver, quando a extensão da salvaguarda a meras expectativas de direito é da própria lei: o legislador, competente para alterar a disciplina legal de determinada matéria, é senhor da fixação do termo inicial da incidência da lei nova que editar.

16. Não, assim, porém, quando se cogita de ato de hierarquia normativa sublegal, que, com fundamento direto na salvaguarda constitucional do direito adquirido, subtraia da eficácia temporal da lei novas situações que não o caracterizam: aí, simultaneamente com a sua função positiva de proteção compulsória, a regra constitucional invocada desempenha a função negativa de demarcar taxativamente as hipóteses — o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito —, que legitimem o órgão sujeito à lei vigente para recusar-lhe aplicação à vista de situações jurídicas imunes à sua incidência imediata.

17. Entendendo, pois, concorrentes aí as condições da ação direta, dela conheço, no tocante à segunda parte da decisão impugnada.

II

18. Examino, pois, o pedido liminar.

19. O reconhecimento da existência, no caso, de direitos adquiridos a resguardar — subjacente ao ato normativo questionado — se contrapõe frontalmente a solução negativa que à mesma questão e à luz do mesmo contexto legal, chegou o Supremo Tribunal no MS nº 21.216, de 5.12.90, Relator o eminente Ministro Octávio Gallotti, como sintetizado na ementa — *DJ*, 28.6.91:

"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 nº 7.830, de 28.9.89.

Revogada esta pela Medida Provisória nº 154, de 16.3.90 (convertida na Lei nº 8.030/90), antes de que se houvessem consumado os fatos idôneos à aquisição do direito ao reajuste previsto para 1.4.91, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição.

Pedido indeferido, por maioria."

20. Não obstante o meu voto tenha ficado vencido, na honrosa companhia dos eminentes Ministros Paulo Brossard e Carlos Velloso —, essa circunstância me basta para evidenciar a relevância do problema e a plausibilidade jurídica da argüição.

21. De sua vez — e independentemente do vulto financeiro dos efeitos do ato argüido de inconstitucional —, tenho que o mesmo dado torna imperativa a suspensão cautelar.

22. Ainda que se admita — como tem sido correntio —, que a autonomia administrativa que a Constituição assegura ao Poder Judiciário (art. 99), tenha o seu exer-

cício atomizado entre todos os tribunais do país, é, pelo menos, de bom aviso que, em matérias delicadas como a que se trata, se cuide de obter, quanto possível, a uniformidade de critérios e de orientação administrativos.

23. O Supremo Tribunal, tanto por sua posição de cúpula da estrutura do Judiciário, quanto por sua missão primacial de guarda da Constituição, não se pode demitir, na medida das potencialidades da sua competência, de contribuir para tanto: a Lei Fundamental mesma, ao lhe outorgar a competência especialíssima do art. 102, I, *n*, deu indicação eloqüente do papel que, no particular, lhe quis atribuir.

24. Assim, defiro a liminar para suspender a segunda parte do ato discutido.

III

25. Pelo exposto:

a) não conheço da ação, no ponto em que a decisão impugnada se limita a incluir, na proposta orçamentária do Tribunal, os recursos necessários ao cumprimento das decisões judiciais mencionadas;

b) conheço da ação e defiro a liminar, para suspender a eficácia, no mesmo ato, da decisão de fazer pagar, no próximo exercício, o reajuste questionado, independentemente de decisão judicial, aos juízes e funcionários da 2ª Região da Justiça Federal e propor, para tanto, a dotação orçamentária conseqüente.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Relator. Não deixo, entretanto, de reparar — e o faço muito à vontade, porque fui voto vencido no julgamento do mandado de segurança em que se discutiu a matéria, conforme lembrou o Sr. Ministro Relator —, como possa um Tribunal, agindo administrativamente, depois que a Corte Suprema, Corte Constitucional, Cúpula do Poder Judiciário, se manifestou, interpretando um dispositivo da Constituição, opor-se a essa decisão.

Não deixo, Sr. Presidente, de fazer esse reparo. Penso que o uso da autonomia por parte dos Tribunais pode ser salutar, tanto para os Tribunais quanto para os jurisdicionados, se pequenas e importantes regras, como esta que acentuei, forem observadas.

Com este reparo, Sr. Presidente, que entendi ser do meu dever fazer, em obséquio mesmo à independência do Poder Judiciário e à autonomia dos Tribunais, acompanho o Sr. Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

ADIn 577-4-DF (medida liminar) — Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqdo.: Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Decisão: o Tribunal, por votação unânime: a) não conheceu da ação, no ponto em que impugna a determinação do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no sentido do cumprimento de medidas liminares já deferidas; b) conheceu da ação, quanto ao mais; c) deferiu a medida cautelar para suspender a norma contida na ordem genérica de "pagamento do percentual de 84,32% a todos os servidores da Justiça Federal da 2ª Região, inclusive juízes e desembargadores". Votou o Presidente. Plenário, 18.9.91.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Moreira Alves, Célio Borja e Paulo Brossard.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.