TRIBUNAL DE JUSTIÇA — DECISÃO ADMINISTRATIVA — CONTEÚDO NORMATIVO

— Decisão administrativa que estende a todos os magistrados e funcionários o pagamento de diferenças sobre reajustes de vencimento é ato materialmente normativo.

— Inexiste direito adquirido a índices fixados no Plano Bresser, conforme jurisprudência estabelecida.

— Já se tendo efetuado o pagamento dos atrasados, não mais cabe medida liminar suspensiva, cumprindo prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.352
Despacho da Presidência

Requerente: Procurador Geral da República
Requerido: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
Presidente eventual em exercício: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.352-1 — DISTRITO FEDERAL (Medida Liminar)

RELATOR: MINISTRO-PRESIDENTE

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

DESPACHO: Trata-se de ação direta que, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, objetiva impugnar a validade jurídico-constitucional de decisão proferida, em sede administrativa, pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

O ato ora impugnado, mais do que simplesmente deferir postulação formulada por um só Desembargador, culminou por estender, formalmente, "aos demais magistrados e funcionários", o reconhecimento do direito ao "pagamento da diferença acumulada do reajuste de vencimentos de julho/87 do IPC, índice de 26,06% retroativo ao período de julho/87 a novembro de 1989".

Entendo, preliminarmente, que o ato ora impugnado qualifica-se, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade (RTJ 143/510, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com espécie revestida de indiscutível conteúdo mormativo.

Na realidade, o ato estatal em questão, no ponto em que ordenou a extensão de benefício a todos os membros da Magistratura do Distrito Federal e a todos os servidores administrativos do Poder Judiciário do Distrito Federal, revelou-se impregnado de um irrecusável coeficiente de generalidade abstrata e de um elevado grau de indeterminação subjetiva.

Essa circunstância claramente evidencia que o ato em causa encerra uma proposição de dever-ser e veicula, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição — revestida de positividade — destinada a ser cumprida pelos órgãos administrativos aos quais é destinada, subsumindo-se, desse modo, no plano jurídico, à noção conceitual de norma (v. HANS KELSEN, "Teoria Geral das Normas", p. 2/6, 1986, Fabris Editor, Porto Alegre/RS).

A resolução emanada do Conselho Especial de Desembargadores do TJDF, ao generalizar a dimensão subjetiva de sua aplicabilidade, deu efetividade à função normativa ordinariamente imputável aos atos estatais, gerando, em favor de todos os membros e servidores integrantes do aparelho judiciário local, uma situação subjetiva de vantagem que só poderia emergir de fonte constitucionalmente qualificada, vale dizer, de fonte situada no plano institucional do Poder Legislativo.

Vê-se, desse modo, que a resolução administrativa em exame, ao dar expressão formal a uma atividade nitidamente criadora de direitos, tornou possível realizar, na dimensão do seu alcance, um dos momentos concreti-

zadores do processo normativo, muito embora o procedimento institucional concernente à edição desse ato estatal tenha sido efetivado de maneira incompatível com a ortodoxia dos padrões que regem, de modo estrito, dentro da organização constitucional brasileira, o sistema de poderes limitados.

Impõe-se, observar, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, defrontando-se com resoluções administrativas de outros tribunais que veicularam conteúdo material semelhante (idêntico, em alguns casos) ao do ato ora impugnado, não só reconheceu o seu caráter intrinsecamente normativo como, também, suspendeu-lhes, cautelarmente, a eficácia:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Resolução Administrativa de Tribunal Regional do Trabalho que mandou pagar diferenças de vencimentos relativas ao reajuste de 26,06%, concernentes ao denominado Plano Bresser, de julho de 1987 a outubro de 1989, aos magistrados e servidores do Tribunal. Caráter normativo. Precedentes do STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 661 e 662 sobre a referida matéria. Medida cautelar deferida, para suspender, *ex nunc* e até o julgamento final da ação, os efeitos da Resolução Administrativa nº 35/91, do TRT-10ª Região." (ADIN 681-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJU de 30/04/92 — grifei)

Impõe-se registrar, ainda, que esta Corte Suprema, em julgamento final, já veio a declarar a própria inconstitucionalidade de deliberações de teor idêntico ou semelhante, tomadas, em sede administrativa, por outros órgãos do Poder Judiciário (ADIN 728, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADIN 730, Rel. Min. ILMAR GALVÃO).

Os precedentes firmados pela jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal enfatizaram, todos, na análise da matéria ora sub examine, que os Tribunais não podem, agindo ultra vires, e com evidente usurpação de competência legislativa, dispor sobre matéria que foi expressamente submetida pela própria Constituição da República ao domínio normativo da lei em sentido formal. 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 também investido da prerrogativa de velar pela intangibilidade da Carta Política.

Cabe assinalar, de outro lado, que não se justifica, tratando-se do reajuste concernente ao "Plano Bresser" (índice de 26.06%), a invocação de um suposto (e inexistente) direito adquirido, eis que, também sob esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal, por seu Plenário (RE 144.756-DF, Rel. p/acórdão Min. MOREIRA ALVES), não reconheceu aos servidores públicos em geral, precisamente por ausência de configuração da hipótese de direito adquirido, a vantagem referente ao reajustamento em questão, proferindo decisão assim ementada:

"Reajuste com base na sistemática do Decreto-Lei nº 2.302/88. Sua revogação pelo Decreto-Lei nº 2.335/87, que instituiu a unidade de referência de preços (URP) para reajuste de preços e salários.

Inexistência de direito adquirido.

— No caso, não há sequer que se falar em direito adquirido pela circunstância de que, antes do final do mês de junho de 1987, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 2.335 que alterou o sistema de reajuste ao instituir a URP (unidae de referência de preços), e isso porque, antes do final de junho (ocasião em que, pelo sistema anterior, se apuraria a taxa de inflação), o que havia era simplesmente uma expectativa de direito, uma vez que o gatilho do reajuste só se verificava, se fosse o caso, nessa ocasião e não antes.

— Ademais, não há direito adquirido a vencimentos de funcionários públicos, nem a regime jurídico instituído por lei." (grifei)

Todas essas razões levam-me a reconhecer devidamente caracterizada, na espécie, a plausibilidade jurídica da tese sustentada pelo Procurador-Geral da República, convencendo-me da necessidade de impedir que prosperem situações desautorizadas pela Constituição da República e que prevaleçam deliberações censuradas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre, no entanto, que, se já efetuado o pagamento dos atrasados, a medida cautelar ora requerida terá perdido o seu objeto, não obstante a presente ação direta deva prosseguir regularmente, pois, reconhecida a inconstitucionalidade da resolução em causa, a decisão do Supremo Tribunal Federal terá efeito retroativo, desfazendo, desde a sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as conseqüências dele derivadas (RTJ 82/791 — RTJ 87/758 — RTJ 89/367), consoante recentemente proclamou acórdão proferido por esta Corte Suprema:

"Atos inconstitucionais são (...) nulos e destituídos, em conseqüência, de qualquer carga de eficácia jurídica.

A declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados, eis que o reconhecimento desse supremo vício jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do Poder Público, *desampara as situações* constituídas sob sua égide e inibe — ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos — a possibilidade de invocação de qualquer direito."

(RTJ 146/461, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Sendo assim, caberá ao Ministro Relator, a quem esta causa couber por distribuição, apreciar a questão concernente à necessidade, ou não, de requisitar prévias informações ao órgão de que emanou o ato ora impugnado, sem prejuízo de reexaminar o tema pertinente ao caráter normativo da resolução emanada do Conselho Especial dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Desse modo — e também justificando o presente despacho, motivado pelas razões de urgência invocadas pelo eminente Procurador-Geral da República, que submeteu à minha apreciação, às 20:30 horas de hoje (sexta-feira), o pedido de medida cautelar —, determino que se proceda, logo no início do expediente desta próxima segunda-feira, à distribuição desta causa, a fim de que o Ministro a quem ela couber adote as medidas que entender necessárias.

Publique-se.

Brasília, 29 de setembro de 1995. (23:55 hs)

Ministro CELSO DE MELLO
no exercício eventual da Presidência
(RISTF, art. 37. I)