

MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 317 MARANHÃO

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
REQTE.(S)	: GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADORA-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO - SINDJUS/MA
ADV.(A/S)	: PEDRO DUAILIBE MASCARENHAS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO MARANHÃO - SINTAF
ADV.(A/S)	: ANDREA KARLA SAMPAIO COELHO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO MARANHÃO - SINDAFTEMA
ADV.(A/S)	: PEDRO DUAILIBE MASCARENHAS E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, *deduzida em caráter incidental*, com pedido de medida cautelar, que, ajuizada pela Senhora Governadora do Estado do Maranhão, insurge-se contra “decisões judiciais do E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, *violadoras dos preceitos fundamentais da legalidade, da moralidade administrativa e da separação de poderes*” (grifei).

Eis, no ponto, os aspectos essenciais ressaltados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental:

“O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos últimos anos, tem recebido vários processos tratando sobre pedido de

servidores públicos para que seja a eles **aplicado índice de 21,7%** sobre sua remuneração, **alegando** que apesar de a Lei Estadual nº 8.369/2006 (doc. anexo) tratar sobre revisão geral anual, **adotou índices diferenciados**, beneficiando **apenas parte** de servidores públicos estaduais com reajuste, **suplicando** os autores que sejam a eles estendido **o percentual maior** deferido a outras categorias, que alegam, **ser referente** a revisão geral anual.

.....
(...) **referida lei claramente não concede índice único de revisão geral anual** a todas as categorias, mas **reajustes setoriais** a parte dos servidores vez que no art. 1º **excluiu** categorias (Magistério de 1º e 2º graus, Magistério Superior, Ministério Público, Magistratura e servidores do TCE) **previstas nas leis mencionadas** no parágrafo único do mesmo artigo, **bem como** concede reajuste **diferenciado** aos servidores mencionados no art. 4º, retirando destes o percentual do art.1º.

Não obstante encontrar-se clara a intenção do legislador **de não realizar** revisão geral anual, **mas de conceder reajuste setorial** a algumas categorias **com índices diferentes**, com fundamento no art. 37, primeira parte do inciso X da Constituição Federal, grande parte dos sindicatos e servidores individualmente **ingressou com ações** no Judiciário maranhense **requerendo fosse** o índice de 21,7% resultante da diferença entre os percentuais dos artigos 1º e 4º da lei estadual acima concedidos **a título de revisão geral anual**, com base na segunda parte do inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

A lei em si não merece nenhuma reprimenda no âmbito do controle de constitucionalidade, **já que tem** autorização na primeira parte do art. 37, X da Constituição Federal. **Ao contrário**, o Tribunal de Justiça do Maranhão **tem proferido inúmeras decisões**, a título de observância **do princípio da isonomia**, desconsiderando a vontade do legislador **e definindo** que deveria ser pago o índice de 21,7% **a título de revisão geral anual**.

As decisões judiciais no âmbito do Judiciário local, que estão a causar sérios danos de impacto orçamentário ao Estado, violam os seguintes preceitos fundamentais:

'a) Violam o princípio da legalidade insculpido no art. 5º, II da Constituição Federal e mais especificamente o princípio da reserva legal absoluta para aumento e equiparação de vencimentos (art. 37, X, primeira parte da Constituição Federal) vez que concederam índice de reajuste sem lei autorizativa neste sentido, não sendo aplicável a tese da revisão geral anual;

b) Violam o princípio da moralidade administrativa, ao aplicar exegese flagrantemente inconstitucional de modo a elevar indevidamente sem base legal ou constitucional os vencimentos dos servidores públicos.

c) Violam o princípio da separação de poderes vez que estas decisões são claramente contrárias ao art. 2º da Constituição Federal à Súmula 339 do STF que proíbe o aumento de vencimentos causados pelo Poder Judiciário em virtude do princípio da isonomia.' (grifei)

Sendo esse o contexto, passo a apreciar a admissibilidade da presente ação constitucional.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, instituída pela própria Constituição (art. 102, § 1º) e disciplinada pela Lei nº 9.882/99, qualifica-se como típica ação constitucional destinada a proteger e a preservar a integridade de preceitos fundamentais revestidos, em decorrência de sua natureza mesma, de um claro sentido de essencialidade, configurando "modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal" (ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES).

No sistema constitucional brasileiro, como sabemos, há duas modalidades de arguição de descumprimento: uma, de caráter autônomo (Lei nº 9.882/99, art. 1º, “caput”), e outra, de natureza incidental (lex cit., art. 1º, parágrafo único), como esclareceu esta Suprema Corte em precedente sobre a matéria (ADPF 3-QO/CE, Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

Assentadas tais premissas, examino a questão concernente ao cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, fazendo-o sob a perspectiva do critério da subsidiariedade, cujo fundamento reside no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que assim dispõe:

“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (grifei)

O diploma legislativo em questão, tal como tem sido reconhecido por esta Suprema Corte (RTJ 189/395-397, v.g.), consagra o princípio da subsidiariedade – ou, como sustenta LUÍS ROBERTO BARROSO (“O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 312, item n. 3.1.2, 5ª ed., 2011, Saraiva), a regra da subsidiariedade –, que rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor:

“– O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP.”

*A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, **não basta**, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, **pois**, para que esse postulado possa **legitimamente** incidir – **impedindo**, desse modo, o acesso **imediato** à arguição de descumprimento de preceito fundamental – **revela-se essencial** que os instrumentos disponíveis **mostrem-se capazes** de neutralizar, **de maneira eficaz**, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional.*

*– A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 – **que consagra** o postulado da subsidiariedade – **estabeleceu**, validamente, **sem** qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto **negativo** de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, **pois condicionou**, legitimamente, **o ajuizamento dessa especial** ação de índole constitucional, **à observância** de um **inafastável** requisito de procedibilidade, **consistente na ausência** de qualquer **outro** meio processual **revestido** de aptidão para fazer cessar, **prontamente**, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.”*

(RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Trata-se de requisito de procedibilidade que pode ser validamente instituído pelo legislador comum, em ordem a condicionar o exercício do direito de ação, **sem** que a fixação de tais requisitos condicionantes caracterize **situação** de inconstitucionalidade.

Incide, na espécie, o pressuposto negativo de admissibilidade a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, **circunstância esta** que torna **plenamente invocável, no caso, a cláusula da subsidiariedade, que atua** – **ante** as razões já expostas – **como causa obstativa** do ajuizamento, **perante** esta Suprema Corte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, *em recentíssimos julgamentos*, **procedendo** à interpretação **do § 1º** do art. 4º da Lei 9.882/99, **tem advertido ser inadmissível** a arguição de descumprimento de preceito fundamental, **quando ajuizada**, *como no caso*, contra diplomas normativos **pós-constitucionais**, **vale dizer**, contra espécies normativas **editadas após a vigência** da presente Constituição (**ADPF 158-AgR/DF**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADPF 314-AgR/DF**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO).

E a razão dessa diretriz jurisprudencial **é uma só**: por **tratar-se de diploma normativo pós-constitucional**, **há**, *no plano dos processos objetivos*, **instrumentos** de controle normativo abstrato, *como a ação direta de inconstitucionalidade*, **em cujo âmbito se torna possível** a adoção de meio eficaz **apto** a sanar, *com real efetividade*, o estado de lesividade *alegadamente* resultante dos atos estatais impugnados.

Por tal motivo, **esta** Suprema Corte **tem acentuado** que, *onde cabível* a ação direta de inconstitucionalidade, como na espécie, **aí será inadmissível** a arguição de descumprimento de preceito fundamental:

“Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

.....
Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.”

(**ADPF 33/PA**, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

Cabe observar, ainda, que, ao contrário do que sustenta a arguente, a ação direta de inconstitucionalidade permite que, em seu âmbito, seja postulada a interpretação conforme à Constituição, tal como o autoriza, expressamente, o art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99.

Vale relembrar, no ponto, por relevante, que também esta Suprema Corte assim tem entendido, assinalando, em inúmeros julgados, a possibilidade de interpretação conforme à Constituição em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3.854-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.), como resulta claro de decisão plenária consubstanciada em acórdão assim ementado:

"EFICÁCIA VINCULANTE E FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO ART. 28 DA LEI Nº 9.868/99.

– As decisões consubstanciadoras de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive aquelas que importem em interpretação conforme à Constituição e em declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, quando proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de fiscalização normativa abstrata, revestem-se de eficácia contra todos ('*erga omnes*') e possuem efeito vinculante em relação a todos os magistrados e Tribunais, bem assim em face da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, impondo-se, em consequência, à necessária observância por tais órgãos estatais, que deverão adequar-se, por isso mesmo, em seus pronunciamentos, ao que a Suprema Corte, em manifestação subordinante, houver decidido, seja no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, seja no da ação declaratória de constitucionalidade, a propósito da validade ou da invalidade jurídico-constitucional de determinada lei ou ato normativo. Precedente."

(Rcl 2.143-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Inadmissível, portanto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face do que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, e, notadamente, em razão da própria jurisprudência prevalecente nesta Suprema Corte a respeito do tema.

Cumpr ressaltar, de outro lado, caso superável fosse a questão prévia que venho de mencionar, que a controvérsia jurídica subjacente às decisões judiciais ora questionadas resume-se ao plano do direito meramente local (ordenamento positivo do Estado-membro), sem qualquer repercussão direta no âmbito normativo da Constituição da República.

É que a análise dos acórdãos objeto da presente arguição de descumprimento demonstra que o E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, para dar provimento às apelações interpostas contra o Estado do Maranhão, apoiou-se, essencialmente, em ato normativo estadual.

Impende ressaltar, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, defrontando-se com idêntica controvérsia jurídica deduzida pelo próprio Estado do Maranhão em sede de recursos extraordinários, tem assinalado, em sucessivos julgamentos, que a questão concernente à natureza jurídica do reajuste remuneratório veiculado pela legislação maranhense (Lei estadual nº 8.369/2006), poderia traduzir, quando muito, ofensa meramente reflexa ao que dispõe a Constituição Federal (ARE 722.213-AgR/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ARE 806.457-AgR/MA, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ARE 825.525-AgR/MA, Rel. Min. GILMAR MENDES – ARE 841.197-AgR/MA, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – 842.287-AgR/MA, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – RE 679.715-AgR/MA, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, v.g.):

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. NATUREZA DO REAJUSTE CONCEDIDO POR LEGISLAÇÃO ESTADUAL (LEI N. 8.369/2006). NECESSÁRIA ANÁLISE DA

LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(ARE 841.182-AgR/MA, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – ALEGADA VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS – DIREITO LOCAL – INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AGRAVO IMPROVIDO.

– Revela-se inadmissível o recurso extraordinário, quando a alegação de ofensa resumir-se ao plano do direito meramente local (ordenamento positivo do Estado-membro ou do Município), sem qualquer repercussão direta sobre o âmbito normativo da Constituição da República”.

(ARE 845.677-AgR/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – JULGAMENTO – LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando a concluir pelo enquadramento no permissivo do inciso III do artigo 102 da Carta da República.”

(RE 714.079-AgR/MA, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

Não é por outra razão que esta Suprema Corte não tem admitido a possibilidade jurídico-processual de examinar, em sede de arguição de descumprimento fundamental, atos estatais que veiculem situações caracterizadoras de ofensa meramente reflexa ao texto da Constituição, como acentuam, a esse respeito, diversos precedentes (ADPF 9/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 93-AgR/DE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADPF 119/DE, Rel. Min. EROS GRAU – ADPF 169-AgR/DE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADPF 192/RN, Rel. Min. EROS GRAU – ADPF 210/DE, Rel. Min. AYRES

BRITTO – ADPF 287/TO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, *v.g.*) inteiramente aplicáveis no caso ora em análise.

Registro, finalmente, que a inviabilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em decorrência das razões ora expostas, justifica a seguinte observação: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, *nessa condição*, venha a praticar.

Impõe-se referir, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53 – RTJ 168/174-175).

Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 563/DE, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 104-

ADPF 317 MC / MA

-MC/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, dentre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e em face das razões expostas, não conheço, por inadmissível, da presente ação constitucional, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida liminar.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 15 de dezembro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator