

*MEDIDA CAUTELAR EM ADPF — SUSPENSÃO DE PROCESSOS EM CURSO
PERANTE JUSTIÇA ESTADUAL — ELEVAÇÃO DE VENCIMENTOS DE
PROFESSORES COM BASE NO PRINCÍPIO DE ISONOMIA*

**MEDIDA CAUTELAR EM ARGÜIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

Classe / Origem: ADPF 79 MC / PE

Relator(a): Min. — Cezar Peluso DJ Data-04/08/2005 P 00039

Julgamento: 29/07/2005

DESPACHO:

1. O CASO.

1.1. OS FATOS. O Governador do Estado de Pernambuco ajuíza arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais do TJ/PE e do TRT da 6ª Região que vem concedendo alegadamente interpretação equivocada ao princípio da isonomia ao equiparar salários dos professores do Estado. O objeto da ação é o seguinte:

“..... Os atos do Poder Público ora impugnados cuidam-se de decisões judiciais de juízes da Justiça comum e do Trabalho de Pernambuco, bem como do egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região e do egrégio Tribunal de Justiça de Pernambuco, os quais emprestam exegese flagrantemente inconstitucional, estendendo e aplicando de forma oblíqua os efeitos do dispositivo legal ora também objeto d impugnação, por inconstitucionalidade, qual seja o Decreto Federal nº 67.322/1970.” (página 2 da INICIAL)

A controvérsia tem início ainda na década de 70. Em outubro de 1970, a União fez editar o Decreto Federal 67.322 que estabelecia critérios e condicionantes para a distribuição de recursos orçamentários aos entes federativos. O repasse de 20% aos Estados dos Fundos de Participação ficaria condicionada ao pagamento de 3,5% do salário mínimo mensal para cada hora de trabalho dos professores do ensino médio oficial (art. 1º, do Decreto Federal 67.322/70). O dispositivo permaneceu em vigência em 1971 (Decreto 68.135/71), mas não teve seus efeitos estendidos quando da edição da L. 5.692, em agosto de 1971. O Governador sustenta a inconstitucionalidade desse decreto:

“..... 19. Assim, a inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 67.322/1970 ressaltava-se evidente e inequívoca, sob dois ângulos: primeiro porque instituía — sob invocação do artigo 25, § 1º, alínea “a”, da Constituição Federal — condição não prevista nesse e noutros dispositivos constitucionais; segundo porque preten-

dia traçar normas para elaboração do Orçamento dos Estados, ferindo, assim, suas autonomias.” (página 7 da INICIAL)

Cita, para tanto, jurisprudência do SUPREMO (RE 94.595, rel Ministro MOREIRA ALVES). Ressalta o Argüente que em 1979, um grupo de 161 professores da Rede Estadual de Ensino ingressou no Judiciário com demanda trabalhista. Pleitearam o aumento do salário por hora/aula nos termos do Decreto Federal acima mencionado sob o argumento de que o dispositivo obrigava os Estados a elevar os vencimentos do magistério. Obtiveram êxito na demanda. Já após a Constituição de 1988, tais professores migraram do regime celetista para o estatutário e levaram consigo as vantagens asseguradas. Diversos outros professores ingressaram também na Justiça almejando a equiparação e a extensão dos efeitos daquela antiga decisão judicial. Sustenta que essa interpretação do princípio da isonomia é o objeto da demanda. Alega:

“..... 31. Nesse caso, o que está em cheque é a inconstitucionalidade da exegese adotada pelas decisões atacadas, vez que é flagrantemente inconstitucional a concessão de isonomia para com servidores cuja remuneração foi fixada em patamar diferenciado por força de decisão judicial eivada de inconstitucionalidade (coisa julgada inconstitucional), vez que os paradigmas passaram a perceber remuneração com base em variação do salário mínimo, o que já foi assentado como inconstitucional, por diversas vezes, por essa Corte Suprema. Aliás, a própria exegese pretendida pelas decisões guerreadas, mutatis mutandis, também foi objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade por esse Colendo STF, como já referido.....” (página 9/10 da INICIAL)

Alega-se que essa série de decisões vem colocando em sérios riscos de comprometimento as finanças públicas do Estado de Pernambuco. Levanta-se o exemplo de demanda judicial que envolveu um grupo de 1.894 professores e que gerou essa série de equiparações. O pleito foi indeferido em 1º grau e no TJ/PE. Houve embargos infringentes que acabaram por rever a decisão anterior. O Estado

de Pernambuco ingressou com recurso especial e extraordinário, sendo que nenhum dos dois foi conhecido por motivos processuais. Ressalte-se que fui relator da PET 2.875 — QO que visava imprimir efeito suspensivo ao acórdão do TJ/PE. A Segunda Turma, por unanimidade, acompanhando meu voto, concedeu o efeito suspensivo sob o argumento de que a decisão estadual estava em confronto com a Súmula 339 do STF. Já no julgamento de mérito do RE 402.517, o Ministro EROS GRAU proferiu decisão no sentido de que se aplicava ao caso a Súmula 280 do STF, decisão essa confirmada pela Segunda Turma. O resultado dessa ação judicial já é objeto de ação rescisória que tramita no TJ/PE e que deverá ter andamento lento em virtude dos 1.896 réus. Somente esse caso causará um impacto direto de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) por mês aos cofres do Estado. Além dessa demanda, outras 26 ações já foram ajuizadas envolvendo mais de 500 professores e a tendência é a situação se agravar em vista das recentes decisões favoráveis do Tribunal Estadual aos professores.

1.2. PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS. A situação atual e a série de interpretações do princípio da isonomia do âmbito do Judiciário local, que estão a causar sérios danos de impacto orçamentário ao Estado, violariam os seguintes preceitos fundamentais:

“..... (i) violam o princípio da legalidade insculpido no art. 5º, II, da Carta Magna e, mais especificamente o princípio da reserva legal absoluta para aumento e equiparação de vencimentos (§ 1º do art. 39 em sua redação originária e § 1º, II, a, do art. 61 da Constituição Federal); (ii) violam o princípio da moralidade administrativa, ao aplicar exegese flagrantemente inconstitucional de modo a elevar indevidamente e sem base legal ou constitucional os vencimentos de servidores públicos; (iii) atentam contra a autonomia do Estado-membro, em detrimento do equilíbrio federativo (art. 1º e 18), pois subtraem do Estado de Pernambuco o poder de estabelecer a remuneração de alguns de seus servidores, vinculando-a a índice fixado pelo Governo Federal e, ainda, (iv) violam o art. 7º, IV, parte

final, da Constituição, que veda a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim.” (página 19 da INICIAL)

2. DECISÃO.

2.1. CONTORNOS DO DEBATE. A presente ADPF se insurge contra uma série de decisões judiciais do Estado de Pernambuco que, por via oblíqua, estão aumentando os salários dos professores do Estado. O fundamento das citadas decisões judiciais é a equiparação de vencimentos a partir da interpretação do princípio da isonomia. O paradigma para a fixação dos novos vencimentos é um grupo de 161 professores que no início da década de 80 obtiveram aumento salarial por meio de decisão judicial transitada em julgado. Na época, o fundamento para essa primeira sentença definitiva foi o entendimento de que o Decreto Federal 63.322/70 estaria a obrigar os Estados a elevar os vencimentos do magistério estadual. Essa primeira interpretação distorcida já se colocava contra a inteligência do art. 1º do mencionado Decreto que, segundo o próprio SUPREMO, não poderia servir de fundamento para uma verdadeira intervenção na autonomia estadual para fins de fixação de novo patamar de vencimentos de classe de servidor público. Transcrevo a ementa do RE 94.595, rel. Ministro MOREIRA ALVES, DJ 3.11.1981: “Salário mínimo para professores estaduais. É inconstitucional, por ofensa aos arts. 87, 89, XVII, B), da Constituição Federal, o entendimento de que o Decreto Federal nº 67.322/70, estabeleceu norma obrigatória para a fixação, pelos Estados Membros, de salários mínimos para os professores destes. Precedentes do STF: RE 94.334. Recurso conhecido e provido.” Cumpre observar que as novas decisões de equiparação — inclusive a que elevou os salários de 1.894 professores — não toma mais por base a interpretação do antigo Decreto Federal 67.322/70, mas simplesmente um pretenso direito de isonomia de salários, independente de que tipo de fator tenha causado a diferença de vencimentos.

2.2. CABIMENTO DA ADPF. A série de decisões judiciais do Estado de Pernambuco acabou por causar a vinculação dos vencimentos dos professores estaduais ao valor de salário mínimo do mês. Não é difícil perceber que a medida acarretará graves prejuízos imediatos aos cofres públicos estaduais e comprometerão, de maneira irremediável, as contas orçamentárias e as finanças do Estado. Isso porque 1.894 professores conseguiram o aumento pleiteado adicionando um gasto mensal com folha de salário dos professores para o Estado da ordem de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Além desse custo exagerado de gasto imediato, a perspectiva de vitória no âmbito do Judiciário a partir dessa decisão — que já fez com que 26 (vinte e seis) novas ações fossem ajuizadas neste ano — terá efeito em cascata, podendo incentivar todos os 45.000 (quarenta e cinco mil) professores a tentarem igual objetivo. Nesse caso, os gastos do Estado com o pagamento de professores seriam acrescidos do montante mensal de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais). O resultado seria uma folha de pagamento apenas com professores da ordem de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), mais até que a arrecadação do Estado com o ICMS (que hoje é da monta de R\$ 350.000.000,00 — trezentos e cinquenta milhões de reais). Paralelamente, tramita no Estado de Pernambuco a execução por quantia certa da decisão que concedeu o direito à isonomia aos 1.894 professores. O valor somente dessa execução é da ordem de R\$ 416.747.972,87 (quatrocentos e dezesseis milhões, setecentos e quarenta e sete mil, novecentos e setenta e dois reais e oitenta e sete centavos). Esses valores impressionantes demonstram o impacto que está sendo causado por esse tipo de demanda no Estado, a colocar em risco o próprio funcionamento orçamentário e financeiro de Pernambuco. A própria situação de gravidade financeira suplanta uma eventual necessidade de divagações teóricas acerca do conteúdo normativo da expressão “preceito fundamental”. A mesma situação deixa claro também que vários dispositivos constitucionais de importância estrutural em nosso sistema constitucional estariam sendo

desrespeitados, tais como o princípio da legalidade, o princípio da moralidade administrativa, o princípio basilar da Federação, o princípio basilar da separação de poderes e a norma constitucional que proíbe qualquer tipo de vinculação ao salário mínimo. Da mesma forma, o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF não oferece obstáculo à presente ação. É que este SUPREMO vem entendendo que a subsidiariedade exigida pelo art. 4º, § 1º da L. 9.882/99 não pode ser interpretada com raciocínio linear e fechado. A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica com a mesma efetividade, imediaticidade e amplitude que a própria ADPF. Em se tratando de decisões judiciais, não seria possível o manejo de qualquer ação de nosso sistema de controle concentrado. Da mesma forma, o recurso extraordinário não daria resolução de maneira definitiva como a ADPF. É que muito embora a tendência do SUPREMO em atribuir dimensão objetiva ao recurso extraordinário, a matéria ainda não é totalmente pacificada o que coloca o efeito vinculante da ADPF como instrumento processual-constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais (art. 10, § 3º, da L. 9.882/99). Leio GILMAR FERREIRA MENDES:

“..... Problema igualmente relevante coloca-se em relação às decisões de única ou última instância que, por falta de fundamento legal, acabam por lesar relevantes princípios de ordem constitucional. Uma decisão judicial que, sem fundamento legal, afete situação individual revela-se igualmente contrária à ordem constitucional, pelo menos ao direito subsidiário da liberdade de ação (Auffanggrundrecht). Se se admite, como expressamente estabelecido na Constituição, que os direitos fundamentais vinculam todos os poderes e que a decisão judicial deve observar a Constituição e a lei, não é difícil compreender que a decisão judicial que se revele desprovida de base legal afronta algum direito individual específico, pelo menos o princípio da legalidade.

..... Essa conclusão revela-se tanto mais plausível se se considera que,

tal como a Administração, o Poder Judiciário está vinculado à Constituição e às leis (Constituição Federal, art. 5º, § 1º). Certamente, afigura-se extremamente difícil a aplicação desse entendimento, entre nós, no âmbito do recurso extraordinário. O caráter acendradamente individual da impugnação, a fragmentariedade das teses apresentadas nesses processos, a exigência estrita de prequestionamento contribuíam para dificultar a aplicação da orientação acima desenvolvida no âmbito do recurso extraordinário. A arguição de descumprimento de preceito fundamental vem libertar o questionamento da decisão judicial concreta dessas amarras.”

Além disso, vale ressaltar que o Tribunal, em questão muito assemelhada à presente hipótese, conheceu de ADPF para atacar ato regulamentar que vinculava quadro de salários dos servidores do IDESP do Pará ao salário mínimo (ADPF 33, rel. Ministro GILMAR MENDES, DJ 6.8.2004. Essa foi a ementa: “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF. Medida Cautelar.

2. Ato regulamentar. Autarquia estadual. Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará — IDESP. Remuneração de pessoal. Vinculação do quadro de salários ao salário mínimo.

3. Norma não recepcionada pela Constituição de 1988. afronta ao princípio federativo e ao direito social fundamental ao salário mínimo digno (arts. 7º, inciso IV, 1º e 18 da Constituição).

4. Medida liminar para impedir o comprometimento da ordem jurídica e das finanças do Estado.

5. Preceito Fundamental: parâmetro de controle a indicar os preceitos fundamentais passíveis de lesão que justifiquem o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas, princípios sensíveis: sua interpretação, vinculação com outros princípios e garantia de eternidade. Densidade normativa ou significado específico dos princípios fundamentais.

6. Direito pré-constitucional. Cláusulas de recepção da Constituição. Derrogação do di-

reito pré-constitucional em virtude de colisão entre este e a Constituição superveniente. Direito comparado: desenvolvimento da jurisdição constitucional e tratamento diferenciado em cada sistema jurídico. A Lei nº 9.882, de 1999, e a extensão do controle direto de normas ao direito pré-constitucional.

7. Cláusula da subsidiariedade ou do exaurimento das instâncias. Inexistência de outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Caráter objetivo do instituto a revelar como meio eficaz aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante. Compreensão do princípio no contexto da ordem constitucional global. Atenuação do significado literal do princípio da subsidiariedade quando o prosseguimento de ações nas vias ordinárias não se mostra apto para afastar a lesão a preceito fundamental.

8. Plausibilidade da medida cautelar solicitada.

9. Cautelar confirmada.” Da mesma forma, a ADPF vem sendo manejada também para abordar questões jurídicas fundamentais e de importância federal ou estadual transcendente. Foi o que aconteceu no julgamento de questão de ordem na ADPF 54, relativa a seu cabimento para suscitar o debate em torno do problema do aborto do feto anencefálico (relator Ministro Marco Aurélio, DJ 4.5.2005). A mesma posição do Tribunal começou a ser confirmada no início do julgamento da ADPF 46, relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO, pela qual se discute a constitucionalidade do monopólio dos serviços postais pelos Correios. Portanto, em sede de exame liminar, considero cabível a ADPF nesse momento para os fins propostos.

2.3. MÉRITO. A ADPF se insurge contra uma interpretação do princípio da isonomia que vem causando sérios danos financeiros ao Estado de Pernambuco. Como demonstrado, os números das finanças do Estado a serem comprometidas com a continuidade do entendimento jurisprudencial no Estado nesse caso específico praticamente inviabilizarão a administração local. A falta de razoabilidade da simples equiparação salarial chega a propor-

ções desastrosas quando se percebe que os gastos com o pagamento de pessoal do magistério estadual superarão os recursos arrecadados com o ICMS, uma das maiores fontes financeiras dos Estados. Não é difícil vislumbrar o re-direcionamento de recursos que serão necessários para o saldo desse valor exorbitante. Também não é difícil prever que o cumprimento dessa decisão judicial, diante das conhecidas limitações econômicas dos entes federados, causará obrigatoriamente a paralisação de setores essenciais para a administração estadual, como setores de educação e saúde. Essa situação de absoluta desigualdade entre professores e a população local e de desproporção da divisão de recursos dentre as atividades do Estado poderá ter consequências inclusive no campo da Lei de Responsabilidade Fiscal. A realidade que o caso apresenta, por si só, já seria o bastante para se determinar, ao menos, em sede cautelar, a suspensão imediata de todas as decisões judiciais já proferidas nessa seara e a proibição da prolação de novas sentenças e acórdãos que pretendessem realizar essa simples equiparação salarial. Entretanto, o caso concreto que acabou por gerar essa corrente de decisões judiciais no Estado é recheado de equívocos. Em primeiro lugar, já no seu nascedouro, o TJ/PE atribuiu ao Decreto Federal 63.322/70 uma interpretação destoante do entendimento fixado no âmbito do SUPREMO. Inegavelmente, o art. 1º daquele Decreto simplesmente estabelecia um critério para a liberação de recursos do Fundo de Participação para os Estados. Não se tratava de uma norma federal que obrigava os Estados a pagar determinado valor aos professores do ensino médio. Por óbvio, que tal interpretação é visivelmente inconstitucional por atentar contra a autonomia dos Estados e contra o próprio pacto federativo. Na sequência, essa decisão, já após a Constituição de 1988, foi tomada como paradigma para uma elevação injustificada do salário de outros tantos professores. Ou seja, por conta de uma situação absolutamente pessoal — o fato de terem sido vitoriosos em processo judicial, mesmo que com decisão final inconstitucional — o Judiciário local decidiu estender os vencimentos recebidos por

um grupo de 161 professores para um novo grupo de 1.896 professores. Ignoraram, portanto, os efeitos irradiadores da decisão — que certamente serviria de incentivo para que os restantes 44.839 professores ingressassem no Judiciário em busca também de suas elevações de vencimentos. Em outras palavras, a premissa da qual partiu o Tribunal Estadual é que a condição privilegiada e pessoal (por que advinda de sentença judicial) de 161 professores (0,36% do magistério local) deveria ser estendida aos demais 99,64% dos professores. Além da falta de razoabilidade sob o enfoque da separação de poderes, a decisão é claramente contrária à Súmula 339 do STF que proíbe o aumento de vencimentos causados pelo Judiciário em virtude do princípio da isonomia. O caso é grave sob o ponto de vista das finanças estaduais e levante preocupações acerca da função do Judiciário e das consequências que decisões judiciais que não estejam devidamente valoradas podem causar para a Administração Estadual e, na sequência, para a população do Estado. Não cabe ao Judiciário realizar escolhas políticas, decidir maneiras e formas de investimentos dos recursos financeiros, aumentar vencimentos indistintamente sob a motivação da isonomia entre servidores. Em outras palavras, não pode o Judiciário se atribuir papel administrativo ou legislativo e, assim, corromper nosso princípio estrutural da separação de poderes. É esse o fundamento primeiro da Súmula 339 do STF. A continuidade da situação orçamentária colocada no Estado de Pernambuco e causada por essa interpretação equivocada do princípio da isonomia corroborará e confirmará essa prática judicial nitidamente contrária ao nosso sistema republicano. O argumento se reforça quando se percebe que mesmo o caso paradigma dos primeiros 161 professores foi o resultado judicial de outra interpretação desfocada do Decreto Federal que também era contrária ao princípio federativo. Isso tudo me basta para, nesse exame preliminar, conceder a cautelar. Assim, em vista da urgência que o assunto requer, defiro a liminar, ad referendum do Plenário, para, nos termos do § 3º, do art. 5º da L. 9.882/99, determinar a suspensão de todos os processos

em curso, inclusive as eventuais execuções, e dos efeitos de decisões judiciais que tratem da elevação dos vencimentos de professores do Estado de Pernambuco com base no princípio da isonomia no contexto do debate jurídico exposto neste despacho.

Comunique-se o teor dessa decisão ao Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco e ao Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região. Publique-se.

Brasília, 29 de julho de 2005

Ministro Nelson Jobim — Presidente