MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.603 - DF (2016/0134813-2)

RELATOR	**:**	**MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO**
IMPETRANTE	:	UNIÃO
IMPETRADO	:	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DECISÃO

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela União contra ato do Plenário do Superior Tribunal de Justiça, consubstanciado na decisão exarada nos autos do Processo Administrativo n. STJ/004283/2016, que reconheceu o direito ao reajuste de 13,23% sobre a remuneração de seus servidores.

Argumenta que a concessão do reajuste implica violação a direito líquido e certo da União de não ser obrigada a pagar despesas constituídas de forma ilegítima e por quem não possui competência para a prática de tal ato.

Indica que a ilegalidade decorre, em síntese, dos seguintes fundamentos: "i) usurpação do Poder Legislativo e grave afronta à súmula vinculante nº 37 do STF; ii) ofensa à separação de poderes (art. 2º, CF); ii) violação ao direito ao devido processo legislativo constitucional (art. 5º, LIV, 61, II, "a", CF); iii) violação ao princípio da legalidade orçamentária e às normas de direito financeiro, em especial a LDO (arts. 96, II, b, 99, §§1º, 4º e 5º, 167, V, e 169, § 1º, I e II, todos da CF); e iv) comprometimento do orçamento da União por mera deliberação administrativa, isto é, sem lei (ofensa ao art. 37, X, CF c/c 61, II, "b", CF)" (fl. 5).

Assevera que, entre as atribuições conferidas ao STJ pela Constituição Federal de 1988 (arts. 96, 99 e 105), não se inclui a função legislativa, circunstância que revela a ilegalidade do aumento remuneratório.

Nesse contexto, pondera que não poderia esta Corte Superior conceder reajustes ou reconhecer direito a reajustes, nem mesmo com fundamento no princípio da isonomia. No ponto, invoca o enunciado da Súmula Vinculante n. 37/STF, segundo o qual "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia".

Aduz que o ato impugnado se pautou no princípio da isonomia para chegar à conclusão de que a Vantagem Pecuniária Individual (VPI), instituída pela Lei n. 10.698/2003, no valor de R$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), teria natureza de revisão geral anual.

Destaca que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de liminar concedida pelo Ministro Gilmar Mendes, nos autos da Reclamação n. 14.872, suspendeu os efeitos da ação coletiva movida pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho (ANAJUSTRA), sob o fundamento de violação à Súmula Vinculante n. 10/STF, assim como pela impossibilidade de aumento remuneratório do servidor público, com base no postulado da isonomia.

Informa que, em 24/4/2016, nos autos da Medida Cautelar n. 23.563, o STF suspendeu o curso do EAREsp n. 386.962, no qual a Primeira Turma do STJ reconheceu o reajuste de 13,23% aos servidores públicos federais do Ministério da

Cultura.

No mesmo sentido, esclarece que, nos autos da Reclamação n. 23.172, o STF, também em liminar deferida pelo Ministro Gilmar Mendes, sustou os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal de Chapecó/SC, que envolve idêntico reajuste deferido à servidora pública federal.

Insiste em afirmar que a iniciativa do processo legislativo sobre a revisão geral anual de todos os servidores públicos federais compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 37, X, da CF/1988).

Nesse contexto, expõe que "ao STJ falta competência administrativa para declarar que a Lei 10.698/2003 possui natureza de revisão geral anual e determinar o reajuste de 13,23% a todos os seus servidores, sob pena de se ferir os arts. 37, X, e 61, § 1º, II, “a” e “b”, da Constituição da República" (fl. 9).

Explica que os índices aplicados à revisão anual geral devem ser estabelecidos em lei específica, em estrita observância aos preceitos constitucionais referentes ao processo legislativo.

Invoca a teoria de freios e contrapesos (*checks and balances*), para, em seguida, afirmar que "se o Poder Judiciário não pode, na sua atividade jurisdicional, substituir-se ao Presidente da República para instaurar processo legislativo relacionado à revisão geral anual, é evidente que, com muito mais razão, não pode fazê-lo no exercício da atividade administrativa" (fl. 12).

Aponta a necessidade de aplicação do art. 1º da Lei n. 10.698/2003, pois não houve questionamento acerca da sua constitucionalidade, não podendo o Poder Judiciário, em sua atividade administrativa, afastar a incidência da referida norma, em desobediência à Súmula Vinculante n. 10/STF.

Alega ofensa a normas de direito financeiro, pois promoveu aumento remuneratório "i) sem observar o art. 169 da CF, tal como determina o seu art. 96, II, “b”; ii) sem autorização específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que, a princípio, macula a disposição prevista no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, segundo a qual a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração só poderá ser feito se houver autorização específica na LDO; iii) fora dos limites estipulados pela LDO, e sem prévia autorização, nos termos do art. 99, §§ 1º, 4ºe 5º, da CF; e iv) sem prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes, conforme preconiza o art. 167, V, da CF" (fls. 13-14).

Menciona que, para cumprir a decisão ora atacada, o STJ solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a abertura de crédito suplementar.

Por sua vez, esclarece que a Lei n. 10.698/2003 não tinha a finalidade de estabelecer a revisão geral anual, situação, em verdade, referenciada pela Lei n. 10.697/2003.

Ademais, faz alusão à liminar deferida no Mandado de Segurança n. 34.169, em trâmite no STF, no qual a Ministra Carmen Lúcia também suspendeu liminarmente o ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre o pagamento dos 13,23%.

Após discorrer sobre a ilegalidade do ato atacado, defende a presença dos requisitos necessários à concessão da liminar.

Expõe que a fumaça do bom direito *(fumus bonis iuris)* está calcado no fato de que a decisão conflita com a lei e com a Constituição Federal, assim como está em dissonância do entendimento firmado pelo STF, em especial nas citadas Reclamações n. 14.872, 23.563, 23.712, no Mandado de Segurança n. 34.169 e no enunciado da Súmula Vinculante n. 37/STF.

Por outro lado, justifica que o perigo da demora *(periculum in mora)* se baseia na grave lesão ao erário, com o pagamento de vultosas quantias, principalmente com a liberação de valores a título de atrasados.

Para tanto, rememora que "esse c. STJ encaminhou Ofício ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, pedindo abertura de crédito suplementar no valor de R$ 149.000.000,00 (cento e quarenta e nove milhões de reais), por meio do pedido SIOP nº 52943 (doc. anexo), para o fim de atender a decisão administrativa noticiada acima" (fl. 21).

Indica que a jurisprudência do STJ e do STF possui entendimento sobre a impossibilidade de reverter ao erário os valores de natureza alimentar, caso o entendimento manifestado no ato tido por coator, venha a ser revisto.

Ademais, explica que, "na remotíssima hipótese de manutenção do entendimento vazado no ato impugnado, os servidores do STJ não sofrerão prejuízo, já que terão reestabelecidas as prestações continuadas e receberão integralmente as parcelas atrasadas, sem que represente prejuízo para eles. Não há, assim, qualquer risco de não recebimento dos valores, caso devidos, no momento em que a discussão encontrar o seu termo" (fl. 22).

Com base nisso, requer a concessão de liminar, em caráter de urgência, para suspender os efeitos do ato questionado e, por conseguinte, determinar a cessação do pagamento do reajuste relativo aos 13,23%, bem como, ao final, conceder a segurança em definitivo, para cassar a decisão administrativa proferida pelo pleno do STJ.

É o relatório.

DECIDO.

2. Segundo a Constituição Federal de 1988, "conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público".

Por sua vez, o inciso III do art. 7º da Lei n. 12.016/2009 permite ao relator, no momento de despachar a petição inicial, suspender ato questionado, quando ficar evidenciada a relevância dos fundamentos e a possibilidade de ineficácia da medida.

No mesmo sentido, o § 1º do art. 213 do Regimento Interno do STJ preceitua que "se o relator entender relevante o fundamento do pedido, e do ato impugnado resultar a ineficácia da medida, caso deferida, ordenará a respectiva suspensão liminar até o julgamento".

Assim, a concessão de liminar, sem a oitiva da autoridade apontada como coatora, em sede de mandado de segurança, é medida excepcional e demanda,

cumulativamente, a demonstração do *periculum in mora*, traduzida na urgência da prestação jurisdicional, assim como a caracterização do *fumus boni juris*, consistente na plausibilidade do direito alegado, qual seja o direito líquido e certo comprovado de plano e amparável na via mandamental (art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009).

3. Em princípio, observa-se que toda a argumentação da impetrante fundamenta-se na alegação de que o ato apontado como coator tratou, pura e simplesmente, de aumento salarial amparado no princípio da isonomia. Assim, para se aferir, de pronto, em sede de liminar, a presença do direito líquido e certo da ora impetrante, tem-se que concluir, previamente, que o ato impugnado cuidou de mero aumento salarial.

Contudo, em sede de cognição sumária, observa-se, ao contrário do arguido pela impetrante, que a decisão administrativa impugnada, proferida no Processo Administrativo n. STJ/004283/2016, não cuidou de mero pedido de aumento salarial, tampouco afrontou o princípio da separação do poderes ou do devido processo legislativo.

Como bem destacado no voto da em. Relatora, Ministra Laurita Vaz, o caso discutido "***não se confunde com mero pedido de aumento salarial***", mas se refere à "**adequação de índice de reajuste concedido por lei** que, no entanto, não teria observado norma constitucional que assegura a **revisão anual geral**, sem distinção de índices" [original sem grifos].

Portanto, com a advertência de que se está em sede de cognição sumária, verifica-se, ao menos em um juízo superficial, que **o cerne da questão diz respeito à revisão anual geral**, prevista no art. 37, X, da CF/1988.

Nessa linha, observa-se, em princípio, que o caso é diverso da situação referenciada no enunciado da Súmula Vinculante n. 37/STF, pois, em nenhum momento, tratou-se de mero aumento remuneratório amparado no princípio da isonomia.

Ressalta-se que a jurisprudência do STF, ao apreciar as reclamações baseadas em supostas violações ao enunciado sumular, deixa bem evidente a necessidade de se fazer a diferenciação, no caso em análise, se a hipótese trata de mero aumento salarial ou se o caso cuida de aplicação de lei instituidora de revisão geral anual.

Nesse sentido:

> AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À SÚMULA VINCULANTE 37. INEXISTÊNCIA. SUCEDÂNEO DO INSTRUMENTO PROCESSUAL CABÍVEL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
> 1. A reclamação é instrumento processual destinado a cassar ato ofensivo à autoridade de ato jurisdicional da Suprema Corte.
> 2. A reclamação é inadmissível quando utilizada como sucedâneo da ação rescisória ou de recurso.
> 3. In casu, a) a decisão reclamada assentou a natureza de **revisão geral anual** da Lei estadual 8.970/2009 e determinou sua aplicação uniforme a todos os servidores; b) inexistente hipótese de concessão de **aumento** salarial pelo Poder Judiciário, mas de mera aplicação da lei, não há falar em ofensa à autoridade da decisão proferida no feito em questão.
> 4. Agravo regimental desprovido. (Rcl 20864 AgR, Relator(a): Min.

> LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 15-02-2016 PUBLIC 16-02-2016 - nosso o grifo)

No caso acima destacado, o em. Ministro Luiz Fux, verificando a necessidade de se fazer a aludida diferenciação para o correto deslinde da controvérsia, expressamente reconheceu que a Lei Estadual n. 8.970/2009 possuía verdadeira roupagem de "revisão anual geral".

Dessa forma, não só é possível como compete ao Poder Judiciário analisar norma infraconstitucional e atribuir, a seu entendimento, a verdadeira natureza jurídica da verba remuneratória.

Ressalte-se que demandas dessa natureza são corriqueiras no âmbito do STJ. A título de ilustração, cite-se a discussão sobre o caráter indenizatório da vantagem pecuniária tratada no art. 2º da Lei n. 10.474/2002, consoante a seguinte ementa:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS INATIVOS. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 131 DO CPC. SISTEMA DA PERSUASÃO RACIONAL. LIVRE VALORAÇÃO DO CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS. ART. 191 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 110 DA LEI 8.112/1990. ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ART. 2º DA LEI 10.474/2002. **ABONO VARIÁVEL. VERBAS DE CUNHO INDENIZATÓRIO DEVIDAS AOS MAGISTRADOS DA UNIÃO.** RESOLUÇÃO 245/98 DO STF. NÃO INFLUÊNCIA NO CÔMPUTO DO TETO REMUNERATÓRIO DOS AUTORES. SÚMULA 83/STJ. APLICABILIDADE À ALÍNEA "A" DO ART. 105, III, DA CF/1988.
>
> 1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária ajuizada por servidores inativos do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 4ª Região contra a União, buscando compelir a ré a aplicar, como teto de seus vencimentos, a remuneração dos magistrados decorrente da Lei 10.474, de 2002, tudo a partir de 1°.1.1998, e condená-la ao pagamento das diferenças vencidas.
>
> 2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
>
> 3. O princípio da persuasão racional ou da livre convicção motivada do juiz (art. 131 do CPC) consigna que cabe ao magistrado apreciar livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, conferindo, fundamentadamente, a cada um desses elementos sua devida valoração.
>
> 4. Assim, a avaliação quanto à necessidade e à suficiência ou não das provas e a fundamentação da decisão demandam, em regra, incursão no acervo fático-probatório dos autos e encontram óbice na Súmula 7/STJ.
>
> 5. As alegações sobre ofensa ao art. 191 do Código Civil; ao art. 110 da Lei 8.112/1990; e ao art. 1º do Decreto 20.910/1932, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foram apreciadas pelo Tribunal *a quo*. Incidência da Súmula 211/STJ.
>
> 6. O pagamento do abono variável de que trata o art. 2° da Lei 10.474/2002 não influiu no cômputo do teto remuneratório para os autores, pois versou sobre verbas de cunho indenizatório devidas aos

> magistrados da União, assim qualificadas pela Resolução STF 245, de 12 de dezembro de 2002.
> **7. O STJ também reconhece a natureza indenizatória da referida vantagem pecuniária:** AgRg no REsp 1.243.436/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 15.4.2014; e AgRg no REsp 1.173.729/RS, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Sexta Turma, DJe 27.5.2014 .
> 8. A União aplicou corretamente a Lei 10.474/2002 no que toca à incidência do limite remuneratório nos vencimentos dos autores, razão por que não prospera a pretensão formulada.
> 9. A Súmula 83 do STJ, a despeito de referir-se somente à divergência pretoriana, é perfeitamente aplicável à alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal. Precedentes do STJ.
> 10. Agravo Regimental não provido.
> (AgRg no AREsp 670.136/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 21/05/2015)
> [original sem grifos]

Por outro lado, de acordo com a divisão de competências atribuída pela Constituição Federal, **cabe ao STJ interpretar a legislação infraconstitucional**, especialmente nos casos em que for negada a vigência ou quando houver contrariedade ou interpretações divergentes acerca da norma (art. 105, III, da CF/1988).

Corrobora essa linha de raciocínio o fato de que a Suprema Corte afastou a existência de repercussão geral sobre a matéria discutida nos presentes autos, afirmando-se que a controvérsia tem índole meramente infraconstitucional, *in verbis*:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. **NATUREZA JURÍDICA DO AUMENTO REMUNERATÓRIO CONFERIDO PELO ESTADO DO MARANHÃO. REVISÃO GERAL ANUAL OU NÃO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO DO STF NO ARE 871.499-RG.** TEMA Nº 804. **QUESTÃO DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL.** AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [original sem grifos]
>
> _____
>
> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 10.698/03. CONCESSÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. OFENSA AO ART. 37, X, DA CF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.
> 1. **A controvérsia relativa à incorporação, a vencimento de servidor, do reajuste de 13,23% sobre sua remuneração é de natureza infraconstitucional,** já que **decidida pelo Tribunal de origem com base nas Leis 10.697/03 e 10.698/03**, não havendo, portanto, matéria constitucional a ser analisada.
> 2. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Constituição Federal se dê de forma indireta ou reflexa (RE 584.608 RG, Min. ELLEN GRACIE, Pleno, DJe de 13/03/2009).
> 3. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do

art. 543-A do CPC.
(ARE 800721 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 17/04/2014, DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014 - nossos os grifos)

_____

Não por outra razão que, no ato ora impugnado, o Plenário do Superior Tribunal de Justiça analisou a natureza jurídica da verba e acompanhou, à unanimidade dos 31 (trinta e um) Ministros então integrantes, o voto da relatora, trazendo precedentes desta Corte que realizaram a interpretação da legislação infraconstitucional:

> *"o **Poder Executivo** deu início a dois processos legislativos simultâneos, que redundaram na edição das Leis n.º 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 dos três Poderes, com os mais variados percentuais, de acordo com o seu cargo, classe e função. Assim, concedeu-se um aumento percentual maior para aqueles servidores que ganhavam menos; e menor àqueles que ganhavam mais*
>
> [...]
>
> Tendo-se concluído que a VPI, na verdade, **se travestiu de revisão geral anual,** outra questão se desdobra: como admitir que esse reajuste – que se propôs a recuperar o real valor da remuneração dos servidores públicos – seja implementado e mantido em um valor fixo? Por óbvio, essa correção foi-se deteriorando com o transcurso do tempo, corroída pela perda do seu valor real, uma vez que, repita-se, a rubrica foi mantida em valor nominal fixo.
>
> Ora, o que se constata é que parte do reajuste geral anual, incorretamente nominada de "VPI", impôs um progressivo decréscimo na remuneração dos servidores, na medida em que se manteve inalterado no decorrer dos anos, sem ser atingido pelos novos aumentos concedidos. Esse processo de corrosão, por conseguinte, desnatura sua essência que, como visto, é de atualização do valor salarial"
>
> [...] (nossos os grifos).

Desta sorte, amparado na interpretação da legislação infraconstitucional em destaque, é que o Plenário da Corte entendeu não tratar a hipótese de mero aumento salarial, mas sim de verdadeira revisão geral anual, o que afasta o *fumus boni juris* necessário à concessão da liminar.

4. Outra circunstância a afastar a presença do requisito do *fumus boni juris*, ao menos em sede de cognição sumária, é o fato de esta Corte Superior já ter analisado questão idêntica nos autos do Recurso Especial n. 1.536.597/DF, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no qual ficou assentado, por unanimidade de votos dos Ministros integrantes da Primeira Turma, que as Leis n. 10.698/2003 e 10.697/2003 concederam verdadeira **revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos federais,** conforme ementa abaixo transcrita:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REVISÃO GERAL ANUAL DA REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (ART. 37, PARTE FINAL DO INCISO X, DA CF). **A VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL (VPI) E O REAJUSTE LINEAR DE 1% DECORRERAM DA REVISÃO GERAL ANUAL, CINDIDA EM DUAS NORMAS (LEI 10.698/2003 E 10.697/2003).** RECOMPOSIÇÃO CONCEDIDA INTEGRALMENTE APENAS PARA SERVIDORES COM MENOR REMUNERAÇÃO. **DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DA VANTAGEM PECUNIÁRIA DA LEI 10.698/2003 PARA DISFARÇAR A NATUREZA JURÍDICA DE REAJUSTE GERAL ANUAL, DIANTE DO ORÇAMENTO PÚBLICO REDUZIDO.** CORREÇÕES DAS DISTORÇÕES EQUIVOCADAS DA LEI, APRIMORANDO O ALCANCE DA NORMA JURÍDICA, UTILIZANDO-SE DA EQUIDADE JUDICIAL, PARA SUA REAL FINALIDADE, A FIM DE ESTENDER A REVISÃO GERAL ANUAL COM ÍNDICE PROPORCIONAL E ISONÔMICO AOS DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 37 DO STF. RECURSO ESPECIAL DO SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL AO QUAL SE DÁ PROVIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal entende que a controvérsia do reajuste de remuneração com base nas Leis 10.697/2003 e 10.698/2003 é de cunho subconstitucional.

2. A previsão constitucional no art. 37, parte final do inciso X, da CF, redação dada pela EC 19/98, de iniciativa do Presidente da República, assegura o direito subjetivo ao Servidor Público Federal à Revisão Anual Geral da remuneração ou subsídio, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

3. A Vantagem Pecuniária Individual (VPI) instituída pela Lei 10.689/2003, e o reajustamento linear de 1%, prevista na Lei 10.697/2003 decorreu da aplicação de Revisão Geral Anual, cindida em duas normas. O Poder Executivo, ao assumir a iniciativa de ambos os projetos de lei que deram origem as Leis 10.697/2003 e 10.698/2003, teve a pretensão de recompor integralmente a remuneração dos servidores que percebiam menor remuneração, em face da inflação verificada no ano anterior às edições das normas, como verificado na Exposição de Motivos Interministerial 145/2003 (Mensagem 207/2003).

4. Com o acréscimo linear de 1%, previsto na Lei 10.697/2003, e a VPI de R$ 59,87, instituída pela Lei 10.698/2003, o aumento para categoria com menor remuneração foi de aproximadamente 15,3% (R$ 416,50 para R$ 480,53), percentual próximo ao da inflação no ano de 2002 de 14,74% com base no INPC aferida pelo IBGE. Assim, a recomposição concedida atingiu apenas aqueles Servidores Públicos que recebiam menor remuneração, porém para aqueles de maior remuneração não foram abrangidos pela real finalidade das normas editadas, qual seja, a Revisão Geral Anual.

5. Tal desvirtuamento se deu em razão da Lei 10.698/2003, que fixou a denominada Vantagem Pecuniária Individual como estratégia de Revisão Anual Geral pelo governo. Alterou-se um instituto jurídico que não é próprio da Revisão Geral Anual para alcançar o seu objetivo de

recomposição salarial, porém o fez de forma desproporcional e não isonômica à grande maioria dos Servidores Públicos. Devido à falta do orçamento para conceder o reajustamento geral a todos os Servidores, realizou-se uma engenharia orçamentária com a dicotomização das duas normas, a fim de disfarçar a natureza jurídica de Revisão Geral Anual da Lei 10.698/2003.

6. Por certo que a opção de estratégia da concessão da Revisão Geral Anual se deu da seguinte forma: em primeiro plano foi concedido percentual idêntico (1%) para todos os Servidores Públicos Federais, com a utilização de uma parte do numerário incluído no orçamento para essa finalidade e, depois, com o restante da dotação orçamentária para esse mesmo fim, contemplou-os, todavia, não mais com percentual idênticos, e sim com deferimento em valores absolutos idênticos decorrentes da VPI.

7. Dado essencial foi que o governo à época solicitou a alteração da LOA, por meio da Mensagem da Presidência da República 205/2003, a fim de retirar do orçamento parte do numerário destinado à Revisão Geral Anual, e concomitante abriu Crédito Especial para custear a VPI, com o numerário retirado da rubrica do aumento impróprio.

8. Embora o texto da Lei 10.698/2003 identifique a concessão de vantagem, em valor fixo (R$ 59,87), a todos os Servidores Públicos Federais, não há dúvida de que, se considerado o sentido técnico da expressão vantagem pecuniária e os patamares diferenciados das remunerações de todas as classes de Servidores beneficiados, a norma jurídica aqui tratada é a instituição de verdadeira Revisão Geral Anual, porém em percentuais/índices diversos em relação a cada um que percebe remuneração distinta, devendo ser corrigida para o percentual adequado, qual seja, aproximadamente 13,23% para as demais categorias de servidores, em respeito ao princípio da isonomia e proporcionalidade.

9. Convém lembrar que não é o caso da incidência do enunciado da SV 37 do STF (antiga Súmula 339), segundo a qual não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

10. Vê-se, pois, que a Revisão Geral Anual concedida pela Lei 10.698/2003 se deu de forma dissimulada, com percentuais distintos para os Servidores Públicos Federais com desvirtuamento do instituto da Vantagem Pecuniária, logo inexiste a intenção de se conceder reajuste, por via transversa, a igualar a diversas categorias da Administração Pública Federal.

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 prescrita 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.

12. Recurso Especial do SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL ao qual se dá provimento, para julgar procedente o pedido de incidência do reajuste de 13,23% incidente sobre a remuneração, determinado a revisão nos vencimentos dos Servidores substituídos, respeitado o prazo prescricional quinquenal, compensando-se o percentual já concedido pelas referidas normas, acrescido de juros e correção monetária.

> (REsp 1536597/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 04/08/2015 - original sem grifos)
>
> _____

Ora, tem-se aqui uma decisão colegiada do Tribunal competente para a interpretação da legislação infraconstitucional, que entendeu ter havido revisão geral anual, concedida pela Lei 10.698/2003, de forma dissimulada, com percentuais distintos para os servidores públicos federais, inexistindo, naquela decisão, a intenção de se conceder reajuste, por via transversa, a igualar as diversas categorias da administração pública federal.

O referido entendimento foi, ao menos pelo que se depreende nesta análise inicial, corroborado pelos demais integrantes do Plenário do Superior Tribunal de Justiça no ato ora impugnado, uma vez que o acórdão em questão foi utilizado como um dos fundamentos a amparar a conclusão do voto da em. Ministra Relatora do Processo Administrativo n. STJ/004283/2016.

Revela-se, portanto, absolutamente temerário afastar, em decisão unipessoal e liminar deste relator, o entendimento de órgão colegiado, corroborado pelo Plenário do intérprete maior da legislação infraconstitucional.

Tal circunstância demonstra, a meu ver, nesta sede processual de intelecção sumária, a insubsistência da eficácia do alegado direito da impetrante a autorizar a concessão da medida liminar.

5. Note-se, ainda dentro do juízo de cognição sumária, que inexiste afronta ao enunciado da Súmula Vinculante n. 10/STF, cuja redação preceitua que "viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de **órgão fracionário** de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, **afasta sua incidência**, no todo ou em parte".

Isso porque a decisão administrativa questionada adveio do órgão máximo do STJ, composta pela totalidade dos Ministros integrantes do Tribunal (plenário), conforme previsão no § 1º do art. 2º do RISTJ, *in verbis*:

> **Art. 2º. O Tribunal funciona:**
> **I - em Plenário e pelo seu órgão especial (Constituição, art. 93, XI), denominado de Corte Especial;**
> II - em Seções especializadas;
> III - em Turmas especializadas;
> **§ 1º - O Plenário, constituído da totalidade dos Ministros, é presidido pelo Presidente do Tribunal.**
> [original sem grifos]

Além disso, repisa-se que não houve o afastamento da aplicação das Leis n. 10.698/2003 e 10.697/2003, mas sua correta aplicabilidade em função do reconhecimento da natureza de revisão geral anual.

6. Em outro passo, a impetrante sustenta que o *fumus boni juris*, a amparar o seu pleito liminar, estaria demonstrado em face do suposto entendimento do STF, manifestado principalmente na concessão de medidas liminares nas Reclamações 14.872, 23.563 e 23.712, bem como na liminar concedida no Mandado de Segurança 34.169, no

sentido de que a concessão do reajuste de 13,23%, por decisão administrativa, ofende a súmula vinculante nr. 37 daquela Corte.

Todavia, o entendimento manifestado por dois de seus ilustres Ministros em sede de cognição sumária, ou seja, em concessão de liminar, não pode ser tomado, ao menos no tema objeto do presente *mandamus*, como definitivo ou mesmo como sendo o posicionamento dominante daquela Corte Constitucional.

Isso porque o próprio Supremo Tribunal Federal, amparado no art. 96, II, b, da Constituição, encaminhou ao Poder Legislativo, em 14/8/2015, o projeto de Lei n. 2.648/2015 que trata da revisão do Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União, mediante alteração da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, fazendo constar expressamente no artigo 6º do referido projeto de Lei a absorção "*da Vantagem Pecuniária Individual instituída pela Lei n. 10.698/2003, e outras parcelas que tenham por origem a citada vantagem concedidas por decisão administrativa ou judicial, ainda que decorrente de sentença transitada ou não em julgado*".

Assim, ao incluir, no Projeto de Lei n. 2.648/2015, a absorção da vantagem pecuniária individual criada pela Lei n. 10.698/2003 e outras parcelas que tenham origem na citada vantagem, sinalizou o col. Supremo Tribunal Federal no sentido de entender como devidas as vantagens concedidas com base na interpretação da referida lei.

Some-se o fato, já anteriormente mencionado, de a Corte Constitucional ter reconhecido que a discussão acerca da incorporação, a vencimento de servidor, do reajuste de 13,23% é de natureza infraconstitucional, uma vez que decidida com base nas Leis 10.697/03 e 10.698/03, o que afasta a existência de repercussão geral da questão, *in verbis*:

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 10.698/03. CONCESSÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. OFENSA AO ART. 37, X, DA CF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.
> 1. **A controvérsia relativa à incorporação, a vencimento de servidor, do reajuste de 13,23% sobre sua remuneração é de natureza infraconstitucional,** já que **decidida pelo Tribunal de origem com base nas Leis 10.697/03 e 10.698/03**, não havendo, portanto, matéria constitucional a ser analisada.
> 2. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Constituição Federal se dê de forma indireta ou reflexa (RE 584.608 RG, Min. ELLEN GRACIE, Pleno, DJe de 13/03/2009).
> 3. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do art. 543-A do CPC.
> (ARE 800721 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 17/04/2014, DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014 - nosso o grifo)

Nessa ordem de ideias, não se pode concluir que as liminares concedidas nas Reclamações 14.872, 23.563 e 23.712, bem como na liminar concedida no Mandado

de Segurança 34.169, por decisão unipessoal e precária de Ministro do STF, tenha o condão de demonstrar a presença do direito líquido e certo da União na controvérsia ora posta, o que impede a concessão da liminar pleiteada.

7. Por fim, a impetrante sustenta a presença do *periculum in mora*, consubstanciado no fato de que os valores pagos aos servidores, em virtude de sua natureza que reconhece ser alimentar, não poderão ser revertidos ao erário, em função desse caráter, caso o entendimento manifestado, no ato tido por coator, venha a ser revisto.

Afirma, ainda, que, "*na remotíssima hipótese de manutenção do entendimento vazado no ato impugnado, os servidores do STJ não sofrerão prejuízo, já que terão reestabelecidas as prestações continuadas e receberão integralmente as parcelas atrasadas, sem que represente prejuízo para eles*".

No entanto, o que se tem é, na realidade, o inconteste fenômeno inverso, acaso deferida a liminar pretendida.

Ou seja, o deferimento da liminar, com a interrupção do pagamento de verba de natureza alimentar, cuja reposição posterior pode não ser suficiente para afastar os danos experimentados no dia a dia, é que trará perigo de dano irreversível aos servidores.

Nesse mesmo sentido, já decidiu esta Corte Superior, consoante se infere nos seguintes precedentes:

> PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR PARA ATRIBUIR EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. TERMO FINAL PARA O PENSIONAMENTO. DECISÃO RECORRIDA DIVERGENTE DO ENTENDIMENTO DESTA CORTE. POSSIBILIDADE DE ÊXITO DO RECURSO ESPECIAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA CAUTELAR.
> 1. O STJ admite que, em situações excepcionais, em pleito cautelar, possa ser dado efeito suspensivo ativo ao acórdão proferido pelo Tribunal a quo, desde que efetivamente tenham sido demonstrados os requisitos da plausibilidade do direito alegado, da urgência da prestação jurisdicional, bem como da viabilidade do próprio recurso nesta Corte, o que é o caso dos autos.
> 2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a idade de 65 anos como termo final para pagamento de pensão indenizatória não é absoluta, sendo cabível o estabelecimento de outro limite, com base nos dados estatísticos divulgados pela Previdência Social, com base nas informações do IBGE, no tocante ao cálculo de sobrevida da população média brasileira.
> 3. Assim, a fumaça do bom direito está presente, pois a decisão do Tribunal de origem, quanto ao termo final do pensionamento, em princípio, diverge do entendimento desta Corte, o que leva a crer que o recurso especial poderá ser provido, ao menos nesse ponto.
> 4. No que tange ao periculum in mora, este parece-me evidente, pois o recurso especial interposto somente tem efeito devolutivo, ou seja, o valor da pensão que atualmente recebem poderá ser imediatamente revisto, causando-lhes **dano de difícil reparação, porquanto se trata de verba de natureza alimentar, cuja supressão ou diminuição tem efeitos imediatos em sua vida.**

> Medida cautelar procedente.
> (MC 21.737/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2015, DJe 14/08/2015 - nosso o grifo)
>
> _____
>
> PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. RECURSO ESPECIAL. EFEITO SUSPENSIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA. LEI Nº 10.549/2002 CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43/02. REQUISITOS PREENCHIDOS.
> (...)
> 3. Por outro lado, a análise dos autos permite a constatação do risco de dano de difícil reparação, pois, ao suspender o pagamento da rubrica, a Administração passou a efetuar os descontos em folha para a reposição ao erário dos valores pagos a título da referida verba. **Portanto, tal redução da remuneração dos autores, que possui caráter alimentar, é motivo suficiente para a caraterização do *periculum in mora*.**
> 4. Tampouco existe perigo de dano inverso diante da impossibilidade de restituição dos valores recebidos por força de decisão precária posteriormente revogada. Isso porque o pedido formulado na presente medida cautelar limitou-se à suspensão do desconto de 10% dos vencimentos dos requerentes a título de reposição ao erário. Não há, todavia, pedido no sentido de se dar continuidade ao pagamento da verba tida como indevida pelo requerido.
> 5. Medida cautelar procedente.
> (MC 18.368/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/11/2011, DJe 17/11/2011)
>
> _____

Ressalte-se, ainda, que esta Corte Superior já assentou que o interesse público secundário, ou seja, o interesse patrimonial da União, não merece prevalecer sobre o interesse jurídico ao recebimento de verba de natureza alimentar, para fins de apuração do perigo de dano necessário à concessão de liminar.

Nesse sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. INDEFERIDO. MEDIDA EXCEPCIONALÍSSIMA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. COISA JULGADA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.
> 1. Trata-se de Agravo Regimental interposto contra decisão que indeferiu o pedido liminar em Ação Rescisória, proposta com fundamento no art. 485, V, do CPC.
> 2. Alega o autor que o acórdão rescindendo violou os arts. 5°, XXXVI, 37, XIII e XIV, 40, §§ 4° (na redação originária) e 8° (com a redação dada pela EC 20/1998). Assevera que o reconhecimento do direito à paridade entre os proventos dos inativos e a remuneração dos servidores em atividade, com a vantagem estabelecida na Lei Delegada 4/2003, do Estado de Goiás, é inconstitucional.
> 3. A antecipação da tutela em Ação Rescisória é medida excepcionalíssima, por força da necessidade de preservação da coisa julgada, garantia processual de natureza constitucional (art. 5°, XXXVI, da CF), e, em última análise, do princípio da segurança jurídica (AgRg

no AgRg na AR 4.767/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 29/5/2012; AgRg na AR 4.747/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 14/11/2011).

4. No mais, o pedido liminar foi indeferido, pois, em exame preliminar e provisório, **o interesse econômico do Estado não merece prevalecer sobre o interesse jurídico dos aposentados e pensionistas à percepção de verba de natureza alimentar,** os quais, vale frisar, possuem situações jurídicas albergadas pela coisa julgada.

5. Portanto, em juízo de cognição sumária, quanto ao pedido liminar, não se verifica o fumus bonis iuris nem o periculum in mora.

6. Melhor será aguardar a instrução processual, pois ausente a excepcionalidade justificadora para a antecipação da tutela.

7. Agravo Regimental não provido.

(RCD na AR 5.360/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 10/02/2016 - nosso o grifo)

_____

8. Diante de todos os fundamentos acima declinados, entendo não existir fumaça do bom direito *(fumus bonis iuris)*, tampouco o perigo de dano irreparável, a autorizar a concessão da liminar. **INDEFIRO, POIS, A LIMINAR** pleiteada.

9. Notifique-se a autoridade coatora, a fim de que preste informações no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 7º, I, da Lei n. 12.016/2009.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 17 de maio de 2016.

MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO

Relator