MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO ORIGINÁRIA 2.439 PARANÁ

RELATOR	**: MIN. CELSO DE MELLO**
AUTOR(A/S)(ES)	: MATHEUS WILSON FLORIANO DE SOUZA
ADV.(A/S)	: MATHEUS WILSON FLORIANO DE SOUZA
RÉU(É)(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de "*ação popular*", com pedido de medida liminar, **ajuizada**, *inicialmente*, **perante** a Justiça Federal **de primeira** instância, **contra** o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, **com o objetivo** de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.752/2018, que "*Dispõe sobre o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal*".

Ao apreciar *a presente causa*, o Juízo da 1ª Vara Federal de Londrina (Seção Judiciária do Paraná) **declinou** de sua competência **e ordenou a remessa** dos autos a esta Suprema Corte (**CF**, art. 102, I, "**n**"), **eis que existiria** – *segundo aquele Juízo* – **interesse direto e geral** *de todos os membros* da Magistratura na resolução da controvérsia.

Sendo esse o contexto, **cumpre analisar**, *preliminarmente*, **se se revela caracterizada**, na espécie, **hipótese** de instauração *da competência originária* desta Corte Suprema.

E, *ao fazê-lo*, **ressalto** que a regra **inscrita** no art. 102, I, "**n**", da Constituição, **para viabilizar** o reconhecimento da competência originária do Supremo Tribunal Federal, **impõe que se configure**, *em cada caso ocorrente*, **além da existência** de interesse, direto **ou** indireto, de "*(…)* ***todos os membros*** *da magistratura (…)*", **também** *o caráter exclusivo do direito por eles vindicado*.

É que, *como se sabe*, **a jurisprudência** desta Corte **firmada** em tema de aplicabilidade da regra de competência **consubstanciada** no art. 102,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

AO 2439 MC / PR

I, "**n**", *primeira parte*, da Constituição Federal **supõe**, *para incidir*, **a existência** *de interesse exclusivo* da Magistratura, **ausente**, *contudo*, na espécie destes autos **pelo fato** de a matéria concernente *ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal* **mostrar-se** *de interesse geral e comum* **a outras** categorias funcionais (**como**, *p. ex.*, os Defensores Públicos, os membros integrantes de Tribunais de Contas, os Procuradores de Estado, os Procuradores do Distrito Federal **e** os Procuradores Municipais, **estes** por força de julgamento plenário do Supremo Tribunal Federal **proferido**, *sob regime de repercussão geral*, **no RE 663.696/MG**, Rel. Min. LUIZ FUX), **considerados**, *nesse contexto*, a própria disciplina constitucional do *teto remuneratório* (**CF**, art. 37, XI) **e** o escalonamento vertical dela decorrente.

Desse modo, ao fixar o sentido **e** o alcance da regra constitucional inscrita no art. 102, I, "**n**", da Carta Política, **esta** Suprema Corte **delimitou-lhe**, *em sucessivos pronunciamentos*, **o âmbito** de incidência **e** aplicabilidade, **ressaltando** *que falecerá competência originária* ao Supremo Tribunal Federal **quando** o objeto da causa **não envolver** direitos, interesses **ou** vantagens que digam respeito, *unicamente*, à própria Magistratura (**RTJ 128/475**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **RTJ 138/3**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 138/11**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 144/349**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 147/179**, Red. p/ o acórdão Min. ILMAR GALVÃO – **AO 662-MC/PE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 955-AgR/ES**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **AO 1.635-TA/MS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 1.651-TA/ES**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 1.688/SC**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **AO 1.775/DF**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, *v.g.*):

> "***SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA*** *(**CF**, ART. 102, I, 'N')* – ***NORMA DE DIREITO ESTRITO – MAGISTRADOS QUE PRETENDEM*** *A PERCEPÇÃO DO ADICIONAL DE 1/3 SOBRE OS DOIS PERÍODOS ANUAIS DE FÉRIAS A QUE FAZEM JUS – VANTAGEM **QUE NÃO É EXCLUSIVA** DA MAGISTRATURA – AÇÃO AJUIZÁVEL **EM PRIMEIRA***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

AO 2439 MC / PR

> ***INSTÂNCIA – INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA** DO STF – **AGRAVO IMPROVIDO**.*
>
> *– **A jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal – **tendo presente** a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, '**n**', da Constituição (**RTJ** 128/475 – **RTJ** 138/3 – **RTJ** 138/11, v.g.) – **firmou-se** no sentido **de não reconhecer** a competência originária desta Corte, **sempre** que a controvérsia envolver vantagens, direitos ou interesses **comuns** à magistratura **e a outras** categorias funcionais.*
>
> *– O direito reclamado – **analisado** na perspectiva do estatuto jurídico pertinente à Magistratura – **não tem** qualquer conotação de natureza corporativo-institucional (**pois é também titularizado** pelos representantes do Ministério Público **e** membros integrantes dos Tribunais de Contas) **e não se restringe**, por isso mesmo, **apenas** àqueles que estejam investidos no desempenho de cargos judiciários.*
>
> *– **Enquanto houver um único** Juiz **capaz** de decidir a causa **em primeira** instância, **não será lícito deslocar** para o Supremo Tribunal Federal, **com apoio** no art. 102, I, '**n**', da Constituição, **a competência** para o processo e julgamento da ação promovida **pela quase** totalidade dos magistrados estaduais.*
>
> *– **Eventual** recurso de apelação **a ser interposto** contra a decisão do magistrado **de primeiro** grau – **que é** o órgão judiciário competente para apreciar a causa – **deslocar-se-á**, 'per saltum', para o Supremo Tribunal Federal, **desde** que se evidencie a ocorrência de impedimento/suspeição **de mais** da metade dos Desembargadores componentes do Tribunal de Justiça do Estado. **Precedentes: AO 263/SC** (Questão de Ordem), Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **AO 378/SC**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.."*
>
> (**RTJ 164/840**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Isso significa que, **se** os interesses, direitos **ou** vantagens constituírem situações **comuns** *a outras categorias funcionais* – **como**, *p. ex.*, **aquelas** acima referidas, **tratando-se** *do teto remuneratório do funcionalismo público* –, **descaracterizar-se-á**, *em função desse estado de comunhão jurídica*, **a própria** "*ratio essendi*" **justificadora** *da especial competência originária* do Supremo Tribunal Federal **instituída** pela Constituição da República.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

Considerando, *portanto*, que a matéria em exame **não** revela a existência, *na espécie*, **de interesse privativo e exclusivo da Magistratura**, **não há como reconhecer** ocorrente, *no caso*, a hipótese de competência originária do Supremo Tribunal Federal **prevista** no art. 102, I, "**n**", da Constituição.

É preciso ter presente, *no ponto*, **que a competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **por qualificar-se** como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional – **e ante o regime de direito estrito** a que se acha submetida –, **não comporta a possibilidade** de ser estendida a situações **que extravasem** os rígidos limites fixados, em "*numerus clausus*", **pelo rol exaustivo** inscrito no art. 102, I, da Carta Política, **consoante adverte a doutrina** (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**", vol. 2/217, 1992, Saraiva) **e proclama a jurisprudência** desta própria Corte (**RTJ** 43/129 – **RTJ** 44/563 – **RTJ** 50/72 – **RTJ** 53/776):

> *"**A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CUJOS FUNDAMENTOS REPOUSAM NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – SUBMETE-SE A REGIME DE DIREITO ESTRITO***
>
> *– **A competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **por qualificar-se** como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional – **e ante o regime de direito estrito** a que se acha submetida –, **não comporta** a possibilidade de ser estendida a situações **que extravasem** os limites fixados, em 'numerus clausus', **pelo rol exaustivo** inscrito no art. 102, I, da Constituição da República. **Precedentes**.*
>
> *O **regime de direito estrito** a que se submete a **definição** dessa competência institucional tem levado o Supremo Tribunal Federal, por efeito **da taxatividade** do rol constante da Carta Política, **a afastar** do âmbito de suas atribuições jurisdicionais **originárias***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

> *o processo e o julgamento de* ***causas*** *de natureza civil que* ***não*** *se acham inscritas no texto constitucional (...).* ***Precedentes****."*
>
> (**RTJ 171/101-102**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

A "*ratio*" **subjacente** a esse entendimento, **que acentua o caráter absolutamente estrito** da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **vincula-se** à necessidade *de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras* da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, **conforme ressaltou**, **a propósito do tema em questão**, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (**RTJ** 39/56-59, **57**).

Impende salientar, *por relevante*, que essa **mesma** diretriz jurisprudencial **tem sido observada** *em sucessivos julgamentos* no âmbito desta Corte Suprema **a propósito** *de questão pertinente a vantagens pecuniárias* **comuns** à magistratura **e**, *também*, a outras categorias funcionais (**AO 1.743-AgR/DF**, Red. p/ o acórdão Min. EDSON FACHIN – **AO 1.769-AgR/DF**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **AO 1.774--AgR/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 2.012-AgR/RJ**, Rel. Min. LUIZ FUX – **AO 2.339/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 2.362/DF**, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, *v.g.*):

> ***"AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADO. AUXÍLIO MORADIA. LOCALIDADE DE DIFÍCIL ACESSO. SIMETRIA COM MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LC 75/93. CIRCUNSTÂNCIA EXCEPCIONAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO FORMAL DE MAIS DA METADE DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.***
>
> ***1. A instauração de competência originária do Supremo Tribunal Federal com fundamento no art. 102, I, 'n', da Constituição Federal depende da existência de interesse*** *(direto ou indireto)* ***da totalidade*** *da magistratura nacional* ***no julgamento*** *da causa* ***e que este não revele pretensão passível de ser repetida***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

> ***por outras carreiras do serviço público. Precedentes**: **AO 2.126**, redator para acórdão Min. Edson Fachin, DJe 9.3.2017; **Rcl** 16.597, Rel. Min. Teori Zavascki, Dje 19.02.2014.*
>
> ***2**. **Na espécie**, **pleiteia-se o pagamento de auxílio-moradia** com fundamento no art. 227, VIII, da LC 75/93 **e na simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público Federal**, em razão do exercício de funções em município classificado pela Portaria-PGR 484/2006 como localidade de difícil acesso.*
>
> ***3**. **A causa de pedir revela circunstância excepcional que interessa apenas a magistrados lotados em municípios considerados de difícil acesso**, **e não a toda a magistratura**.*
>
> ***Agravo regimental a que se nega provimento**."*
>
> (**AO 2.059-AgR/PR**, Rel. Min. EDSON FACHIN – **grifei**)

Cabe registrar, *ainda*, **que o eventual reconhecimento** da competência originária do Supremo Tribunal Federal, **com fundamento** no art. 102, I, "**n**", da Constituição da República, para processar e julgar causas cujo objeto envolva **vantagens comuns** *tanto a magistrados como a servidores públicos em geral* **culminaria por transformar** esta Corte **em verdadeiro** "*forum attractionis*" **de múltiplas demandas** que, *na realidade*, **poderiam** (**e deveriam**) ser resolvidas pelas instâncias judiciárias de primeiro grau, **inclusive pelos próprios** Juizados Especiais Cíveis, **a depender**, *nesta hipótese*, do valor da causa.

Mesmo que se revelasse lícito superar **essa questão prévia**, **concernente** *à falta de competência originária* do Supremo Tribunal Federal, *ainda assim não se mostraria possível* admitir o processamento **desta** "*ação popular*".

Com efeito, a análise da postulação **deduzida** nesta causa **evidencia** que, *nela*, o autor busca, *unicamente*, o reconhecimento, *em abstrato*, da inconstitucionalidade do diploma normativo ora impugnado, **sem** que esse pleito guarde *qualquer conexão* **com uma dada situação concreta**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

Cumpre enfatizar, *no ponto*, que o magistério doutrinário **tem entendido** *ser juridicamente inadmissível* **a utilização da ação popular** *como instrumento viabilizador* **do controle jurisdicional** *de leis em tese*, **a revelar**, *em consequência*, no contexto ora referido, *o inteiro descabimento da* "*actio popularis*", **consoante advertem** *autores eminentes* (PINTO FERREIRA, "**Comentários à Constituição Brasileira**", vol. 1/213, 1989, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, "**Direito Constitucional**", p. 216, item n. 8.4, 35ª ed., 2019, Gen/Atlas; UADI LAMMÊGO BULOS, "**Constituição Federal Anotada**", p. 388, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES, "**Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**", p. 186, item n. 4, 35ª ed., 2013, Malheiros, *v.g.*), **sendo de destacar-se**, *em razão de sua precisa lição*, **o ensinamento** de WALBER DE MOURA AGRA ("**Curso de Direito Constitucional**", p. 220, item n. 10.5, 4ª ed., 2008, Gen/Forense):

> "***Como limites à ação popular, a doutrina e a jurisprudência têm elencado a impossibilidade de sua impetração contra lei em tese****, como instrumento de controle de constitucionalidade, em virtude da soberania popular, que ampara os atos legislativos, bem como contra decisões judiciais.*" (**grifei**)

Não constitui demasia assinalar, *ainda*, **que assim se tem orientado a jurisprudência** *dos Tribunais em geral* (**RT** 220/367 – **RT** 623/155 – **RT** 783/267 – **RT** 786/397 – **RT** 796/392, *v.g.*), **inclusive** *a desta Suprema Corte* (**Rcl 1.017/SP**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*):

> *"**AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA**. **MAGISTRADOS**. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. **INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA**. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. **INEXISTÊNCIA DE DIREITO***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

> ***EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA*** *DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL* ***A QUE SE NEGA*** *PROVIMENTO.*
>
> ***1. A ação popular****, via processual eleita pelo autor,* ***não pode ser utilizada como alternativa*** *à não propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade,* ***sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados*** *previsto no art. 103 da Constituição da República.* ***Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos*** *ao Estado,* ***e não a anulação de atos normativos genéricos****.*
>
> ***2. A competência constitucional originária*** *do Supremo Tribunal Federal* ***para a ação*** *prevista no art. 102, I, '****n****',* ***da Constituição Federal, demanda a existência*** *de situação* ***em que todos os membros*** *da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados* ***e que o direito postulado seja exclusivo da categoria****.*
>
> ***3. Nesse sentido: A jurisprudência*** *do Supremo Tribunal Federal –* ***tendo presente*** *a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, '****n****', da Constituição (****RTJ*** *128/475 –* ***RTJ*** *138/3 –* ***RTJ*** *138/11) –* ***firmou-se no sentido de não reconhecer*** *a competência originária desta Corte,* ***sempre que a controvérsia*** *envolver vantagens, direitos ou interesses* ***comuns*** *à magistratura* ***e*** *a outras categorias funcionais (****AO 465 AgR/RS****, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*
>
> ***4****. 'In casu',* ***ausente o requisito da exclusividade*** *do direito postulado,* ***não há falar*** *em competência desta Corte para a causa.*
>
> ***5****. Agravo regimental DESPROVIDO."*
>
> (**AO 1.725-AgR/DF**, Rel. Min. LUIZ FUX – **grifei**)

Na realidade, **constata-se** que esta "*ação popular*" está sendo *indevidamente* utilizada como *verdadeiro sucedâneo* de ação direta de inconstitucionalidade, para cujo ajuizamento **falece** legitimação ativa "*ad causam*" à parte autora.

Vale ressaltar, *por oportuno*, **a advertência** deste Supremo Tribunal Federal, **cujas decisões** já acentuaram, *por mais de uma vez*,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

a inviabilidade do emprego, *p. ex.*, do "*writ*" mandamental **como instrumento de controle abstrato** da validade constitucional das leis, atos normativos em geral **e** de ações ou omissões estatais (**RTJ 110/77**, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – **RTJ 111/184**, Rel. Min. DJACI FALCÃO – **RTJ 132/1136**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

> "***É plena a insindicabilidade**, pela via jurídico-processual do mandado de segurança, **de atos em tese**, assim considerados **os que dispõem** sobre situações gerais e impessoais, **têm** alcance genérico **e disciplinam** hipóteses que neles se acham abstratamente previstas. **O mandado de segurança não é sucedâneo** da ação direta de inconstitucionalidade **nem pode substituí-la**, sob pena de grave deformação do instituto e inaceitável desvio de sua verdadeira função jurídico-processual.*"
>
> (**RTJ 132/189**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

> "***I**. (...) Todavia, **se o decreto tem efeito normativo**, genérico, **por isso mesmo sem operatividade imediata**, **necessitando**, para a sua individualização, **da expedição** de ato administrativo, **então contra ele não cabe** mandado de segurança, **já que**, admiti-lo, **seria admitir** a segurança **contra** lei em tese, **o que é repelido** pela doutrina **e** pela jurisprudência (**Súmula** nº 266).*
>
> ***II**. – Mandado de segurança **não** conhecido.*"
>
> (**RTJ 138/756**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **grifei**)

Em suma: *qualquer que seja o ângulo* sob o qual se examine **esta** demanda, **não se revela viável** o seu processamento, *em sede originária*, **perante** o Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, *e em face das razões expostas*, **não conheço** da presente "*ação popular*" (**CPC**, art. 932, VIII, **c/c** o **RISTF**, art. 21, § 1º), **restando prejudicada**, *em consequência*, **a apreciação** do pedido de medida liminar.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435

Arquivem-se estes autos.

Publique-se.

Brasília, 09 de setembro de 2019.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E556-137D-FA83-1EAE e senha F850-D8A4-CF44-D435