AÇÃO ORIGINÁRIA 1.773 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. LUIZ FUX**
AUTOR(A/S)(ES)	: DIMIS DA COSTA BRAGA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
ADV.(A/S)	: EWERTON AZEVEDO MINEIRO
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ASS.LIT.	: ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE
ADV.(A/S)	: ADRIANA PONTE LOPES SIQUEIRA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES
ADV.(A/S)	: CRISTÓVAM DIONÍSIO DE BARROS CAVALCANTI JÚNIOR
ADV.(A/S)	: ANA LUIZA GONÇALVES MARTINS DE SÁ

EMENTA: AÇÕES ORIGINÁRIAS E AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MAGISTRATURA E MINISTÉRIO PÚBLICO. SIMETRIA CONSTITUCIONAL ENTRE CARREIRAS. AJUDA DE CUSTO PARA FINS DE MORADIA. ART. 65, II, DA LOMAN (LC Nº 35/79). ART. 227, VII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 75/1993 E ART. 50, II, DA LEI Nº 8.625/1993. EXTENSÃO AOS MEMBROS DO MP. NECESSIDADE DE GARANTIA DE UM PADRÃO

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

SIMÉTRICO ENTRE AS CARREIRAS DE ESTADO. MODIFICAÇÕES NO CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO. NOVO CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO. PROMULGAÇÃO DE LEIS QUE GARANTEM A RECOMPOSIÇÃO PARCIAL DA INFLAÇÃO DE 16,38% NOS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. LEI N.º 13.752/2018 E LEI N.º 13.753/2018. NOVA MEDIDA ADOTADA EM CIRCUNSTÂNCIA DE GRAVÍSSIMA CRISE FINANCEIRA. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. CONSEQUENCIALISMO. LEI Nº 13.655/2018. EFEITO PRÁTICO DAS DECISÕES DESTA SUPREMA CORTE. ECONOMICIDADE. ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE PRÁTICA DO CENÁRIO ATUAL QUE LEGITIME O PAGAMENTO DE AUXÍLIO-MORADIA SIMULTANEAMENTE À PARCIAL RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA DO SUBSÍDIO. ALCANCE DO *DECISUM*: MAGISTRATURA, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, TRIBUNAIS DE CONTAS, PROCURADORIAS E QUALQUER CARREIRA JURIDICA QUE RECEBA O AUXÍLIO-MORADIA COM FUNDAMENTO: I) NO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SIMETRIA

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

COM A MAGISTRATURA; II) NAS LIMINARES DEFERIDAS NESTA AÇÃO E NAS QUE LHE SÃO CORRELATAS, OU III) COM AMPARO EM ATOS NORMATIVOS LOCAIS (LEIS, RESOLUÇÕES OU DE QUALQUER OUTRA ESPÉCIE). REVOGAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA COM EFEITOS PROSPECTIVOS (*EX NUNC*).

DECISÃO: Trata-se de relatório conjunto de seis ações originárias (AO 1.389, AO 1.773, AO 1.776, AO 1.946, AO 1.975 e ACO 2.511) ajuizadas em face da União, em que se pretende o reconhecimento do direito à ajuda de custo para fins de moradia prevista no art. 65, II, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN (Lei Complementar nº 35/1979).

A **AO 1.773** foi ajuizada por Dimis da Costa Braga e Outros, sob a alegação de que, nada obstante o comando normativo que emerge do art. 65, II, da LOMAN, nem todos os magistrados federais têm percebido o referido auxílio, arcando pessoalmente com os custos de habitação. Afirmam que *foram feitos sucessivos pedidos nesse sentido perante o Conselho da Justiça Federal e o Conselho Nacional de Justiça, sem êxito, seja porque foram indeferidos, seja, também, porque simplesmente não foram ainda examinados*.

Aduzem, ainda, que:

> *"No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o direito ao auxílio-moradia aos magistrados tem logrado entendimento de ser devido em sua ampla extensão, mesmo aos magistrados que dispõem de residência própria, sendo óbice à percepção daquela verba apenas o fato de o magistrado ocupar imóvel funcional, consoante fundamentos consignados no voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, Relator do MS 26.794/MS."*

Sustentam, também, que todos os magistrados convocados em auxílio no Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça,

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

Conselho Nacional de Justiça e no Conselho da Justiça Federal fazem jus à percepção do auxílio-moradia durante o período daquela convocação.

Requeriam a antecipação dos efeitos da tutela para que se determinasse o imediato pagamento da referida verba indenizatória. Argumentavam que a parcela indenizatória *sub judice* é de natureza alimentar, de extrema relevância, ainda mais se considerada a impossibilidade de o Juiz Federal exercer qualquer outro tipo de atividade remunerada, salvo no magistério.

Em petição acostada aos autos, a Associação dos Juízes Federais - AJUFE requereu seu ingresso no feito, a fim de que eventual provimento favorável possa alcançar toda a magistratura federal. Em decisão proferida em 15/9/2014, acolhi, nos termos do parecer do Procurador-Geral da República, o pedido de ingresso da AJUFE na condição de assistente litisconsorcial, de modo que o resultado desta ação pudesse alcançar os magistrados federais de maneira uniforme.

Citada, a União apresentou contestação, em que sustenta a impossibilidade do pagamento do auxílio moradia, sob o argumento principal de que *os auxílios previstos tanto na Lei Orgânica da Magistratura quanto na legislação dos servidores públicos federais devem ser vistos como benefícios transitórios e excepcionais, a serem pagos durante situações em que o magistrado, ou o servidor, venha a exercer suas funções em cidade diversa daquela na qual habitualmente o faça e onde tenha residência fixa*. Dessa forma, sustenta que o pagamento do benefício apenas seria devido nas hipóteses de residência estabelecida em caráter excepcional e transitório, não alcançando as situações em que configurada a definitividade de permanência em nova lotação.

Sob essas premissas, sustenta que os autores da AO 1.773 não fariam jus ao recebimento da verba aludida, já que *residem em comarcas para as quais foram regularmente providos, e onde devem possuir residência habitual* e que *já sabiam, de antemão, seja por ocasião de concurso de ingresso, seja em razão de concurso de remoção, que passariam a residir, repita-se, com* animus *de permanência, em determinada localidade*. Desse modo, sustenta que *quando optam pela mudança, simplesmente continuam a arcar com as despesas normais*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

e ordinárias de moradia que oneram qualquer cidadão que realiza o seu trabalho normal, onde quer que venham a desempenhar suas funções.

Por entender que o pagamento amplo do benefício não está abrangido pelo art. 65, II, da LOMAN, sustenta que *nos termos do artigo 93, caput, da Lei Maior, a concessão de vantagens funcionais aos magistrados somente pode derivar da edição de lei complementar*. Nesse sentido, argumenta com o art. 65, §2º, da LOMAN (*É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados*), afirmando que tal vedação alcançaria não apenas as verbas remuneratórias, mas também as indenizatórias.

Por fim, aduz a incompatibilidade do recebimento do benefício com o regime de remuneração por subsídio, requerendo a improcedência dos pedidos constantes na inicial.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer, opinou pelo deferimento parcial da antecipação de tutela jurisdicional e pela procedência parcial do pedido, em manifestação assim ementada:

> "*CONSTITUCIONAL. ESTATUTO DA MAGISTRATURA. AUXÍLIO-MORADIA. LOMAN, ART. 65, II. SIMETRIA DE REGIMES ENTRE A MAGISTRATURA JUDICIAL E A DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARTICULARMENTE DESDE A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004. NECESSIDADE DE DISCIPLINA NACIONAL E UNIFORME DO INSTITUTO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.*
>
> *1. Competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ação em que toda a magistratura judicial é interessada, que discute vantagem funcional com regramento específico, cuja disciplina demanda decisão uniformizadora do STF.*
>
> *2. O auxílio-moradia é vantagem funcional expressamente prevista no art. 65, II, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/1979), recepcionado pela Constituição da República de 1988. Possui natureza indenizatória, devido propter laborem a juízes que residam em localidade na qual não haja residência oficial disponível.*
>
> *3. A natureza indenizatória do auxílio-moradia torna-o*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

compatível com o regime constitucional de subsídio aplicável aos juízes.

4. É juridicamente possível integração do art. 65, II, da LOMAN com outras normas, para o fim de concluir pela aplicabilidade imediata do auxílio-moradia, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal quanto a outros institutos do mesmo dispositivo. Particularmente a partir da Emenda Constitucional 45/2004, que alterou o art. 129, §4°, da Constituição, o poder constituinte densificou a simetria de regime jurídico entre juízes e membros do Ministério Público, sendo lícito considerar que atribuiu ao segundo a natureza de magistratura requerente, equiparada à judicial, a exemplo de países europeus de matriz jurídica romano-germânica. Com isso, é legítima a aplicação recíproca de normas legais de uma à outra carreira, no que couber. A disciplina do auxílio-moradia devido aos magistrados judiciais pode extrair-se da inscrita na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993).

5. Possui o Poder Judiciário caráter unitário e nacional, a demandar disciplina uniforme das linhas mestras de seu regime jurídico (art. 93 da Constituição da República). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. É inconstitucional e injusta a pletora de leis e atos administrativos que hoje regulamentam de forma fragmentada e divergente o auxílio-moradia para parcelas da magistratura judicial. Até que advenha lei nacional a respeito do instituto, deve o Conselho Nacional de Justiça, por determinação do Supremo Tribunal Federal, regular o pagamento do auxílio-moradia aos juízes brasileiros, superando a variedade de leis estaduais discrepantes sobre o tema. Para os membros do Supremo Tribunal Federal, caberá ao próprio órgão disciplinar o instituto.

Parecer pelo reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal, pelo deferimento parcial da antecipação de tutela jurisdicional e pela procedência parcial do pedido, ambos com efeito ex nunc.

Em 15/9/2014, considerando que o CNJ já reconhecia o direito à ajuda de custo para fins de moradia aos magistrados e Conselheiros que

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

lá atuam (*ex vi* da sua Instrução Normativa nº 9, de 8 de agosto de 2012); tendo em vista que todos os magistrados desta Corte já tinham o direito à ajuda de custo assegurado por ato administrativo e que os Membros do Ministério Público Federal, inúmeros Juízes de Direito e Promotores de Justiça já percebiam o referido direito; e em razão, também, da simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, que são estruturadas com um eminente caráter nacional; deferi a tutela antecipada requerida, a fim de que todos os juízes federais brasileiros tivessem o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no artigo 65, II, da LC nº 35/79, aplicando-se como parâmetros gerais e normativos para a concessão da referida vantagem: **i)** o artigo 65 da LOMAN que, apenas, veda o pagamento da parcela se, na localidade em que atua o magistrado, houver residência oficial à sua disposição; **ii)** os valores pagos pelo STF a título de auxílio-moradia a seus magistrados.

Em 23/9/2014, a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais ANAMAGES requereu seu ingresso no feito na condição de assistente, postulando a extensão dos efeitos da antecipação de tutela aos magistrados estaduais.

Em 2/10/2014, Luiz Calixto de Bastos, qualificado como juiz federal aposentado, requereu seu ingresso no feito na condição de litisconsorte ativo, no afã de que lhe fossem estendidos os efeitos da antecipação de tutela. A petição foi reiterada em 31/7/2015 e em 31/7/2017, requerendo a extensão da decisão aos juízes aposentados (inativos).

Em 3/10/2014, a União interpôs agravo interno, requerendo a declaração de nulidade da decisão que admitiu o ingresso de assistente no feito e a reconsideração ou reforma da decisão agravada para o fim de desconstituí-la.

Em 8/10/2014, o Estado do Rio Grande do Sul requereu seu ingresso no feito na condição de interessado (artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.469/1997), argumentando que o presente feito representaria litispendência em relação à AO 1.649, ajuizada pela AJUFE. A alegação foi reiterada pela União em petição protocolizada em 16/10/2014.

Foram, ainda, enviados ofícios por diversos Tribunais, informando

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

sobre a operacionalização do cumprimento da decisão de antecipação dos efeitos da tutela. Foram requeridas, também, informações quanto à classificação de sua natureza jurídica, solicitando sua alteração para a categoria de benefícios (e não verba de natureza indenizatória), em razão dos reflexos no cumprimento orçamentário.

Em 15/11/2016, Anildo Fábio de Araujo requereu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae.* Na oportunidade, fez referência à Pet 6.006, cuja decisão de não conhecimento transitou em julgado em 2/8/2017.

Em 06/02/2018, os autores requereram a reconsideração da liberação do feito para julgamento, postulando fosse o mesmo retirado de pauta. Em resposta, mantida a liberação do feito para julgamento, abri novo prazo às partes para que, querendo, apresentassem suas razões finais e demais alegações pertinentes.

Em cumprimento, a Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE e Dimis da Costa Braga e outros apresentaram alegações finais reiterando os argumentos já anteriormente expostos. A Procuradoria-Geral da República ratificou sua manifestação exarada nos autos da ADI 5.645.

Analisados os diversos pedidos de ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, admiti o ingresso da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

A **AO 1.776** foi ajuizada por Pedro Francisco da Silva e outros, sob os mesmos fundamentos. Antes de despachada a inicial, houve pedido de seu aditamento, para o fim de inclusão de litisconsorte no polo ativo da ação.

Citada, a União apresentou contestação, sustentando a improcedência dos pedidos, pelos mesmos argumentos acima narrados. Arguiu, ainda, preliminarmente, a ausência de interesse de agir quanto ao autor Paulo Castelo Branco Coelho, em virtude de ter se aposentado em 30/9/1997.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer em que

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

assenta a prejudicialidade da ação, em razão da *inclusão de todos os juízes federais no rol dos favorecidos pela decisão monocrática proferida na AO nº 1.773/DF*.

A **AO 1.389** foi ajuizada pela Associação dos Juízes Federais - AJUFE também em face da União, requerendo a condenação da ré: **i)** ao pagamento das diferenças remuneratórias resultantes da inclusão do valor correspondente ao auxílio-moradia pago aos parlamentares na Parcela Autônoma de Equivalência (doravante denominada PAE), no período compreendido entre o início da vigência da Lei nº 8.448/92 e a produção dos efeitos financeiros da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na AO 630; **ii)** ao pagamento dos valores correspondentes àqueles pagos aos parlamentares, a título de ajuda de custo, percebida ao início e ao final da sessão legislativa ordinária, a partir da sua incidência originária até a implantação do regime de remuneração da Lei nº 10.474/2002, devidamente atualizados e com os acréscimos legais pertinentes.

Em breve síntese, a Associação autora sustenta haver descaso do Estado brasileiro na criação de uma solução política duradoura para a remuneração da magistratura da União, salientando que o equacionamento dos problemas tem se concretizado em caráter emergencial e dependente do maior ou menor interesse dos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores. Destaca que a Lei nº 8.448/92 teria reestabelecido, até o advento do regime previsto na Lei nº 10.474/2002, a dignidade remuneratória no âmbito da Magistratura da União ao assegurar a equivalência da remuneração entre os três Poderes do Estado. Atento ao que disposto no referido diploma legal, o STF decidiu, em sessão administrativa de 12 de agosto de 1992, assegurar a equivalência prevista na Lei nº 8.444/92, sem que, na ocasião tivesse estendido aos magistrados todas as vantagens percebidas por parlamentares brasileiros.

Em sede judicial, a autora logrou ver deferida medida liminar pelo Min. Nelson Jobim que, ao evidenciar a natureza do auxílio-moradia, determinou que a parcela de equivalência também incluísse o valor

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

referido a tal rubrica. Em sua exordial, a parte Autora sustenta que pretende ver assegurados os efeitos pretéritos do que alcançado pela via judicial, isto é, o pagamento dos atrasados referentes ao período anterior ao do deferimento da medida liminar.

Sustenta, ainda, que, além do auxílio-moradia já reconhecido pelo STF, outra parcela remuneratória deveria ser incluída na PAE, qual seja, a ajuda de custo instituída pelo artigo 3º do Decreto Legislativo nº 07 de 1995, *verbis*:

> *Art. 3º - É devido ao parlamentar, no início e no final previsto para sessão legislativa, ajuda de custo equivalente ao valor da remuneração.*

Em contestação, a União sustenta: **i)** a competência originária do Supremo Tribunal Federal para o feito (art. 102, I, n, da CRFB/88); **ii)** a necessidade de indeferimento da petição inicial por ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação; **iii)** a incidência da prescrição do fundo do direito ou a prescrição quinquenal, e **iv)** a improcedência dos pedidos em razão da vedação de vinculação de remuneração entre cargos distintos e por conta da necessidade de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em decisão de fls. 935/939, o Juiz Federal da 8ª Vara Federal do Distrito Federal declinou da competência para o STF.

A Câmara dos Deputados informou, nas fls. 957/960, os valores pagos a título de auxílio-moradia no período da exordial. O Senado Federal apresenta, nas fls. 962/964, os valores pagos aos parlamentares a título de ajuda de custo entre 1992 e 2002.

Em 27/9/2011, levei o feito a julgamento na Primeira Turma, quando, por indicação do Min. Marco Aurélio, decidiu-se afetar o processo ao Tribunal Pleno.

A **AO 1.946** foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB em face da União e dos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio Grande do Sul e de São Paulo, feito em que requer a *declaração definitiva do direito ao recebimento do auxílio-moradia em favor dos magistrados -- da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

Militar e da Justiça dos Estados réus -- que exercem suas funções em localidade onde não exista residência oficial à disposição, em conformidade com o artigo 65, II, da LOMAN, no valor fixado por esse STF para os seus Ministros ou no valor máximo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça.

A associação autora apresenta, em síntese, os mesmos argumentos acima relatados, ratificando o caráter indenizatório da verba, cujo pagamento não estaria prejudicado pelo fato de a remuneração dos membros do Poder Judiciário se dar mediante parcela única de subsídio. Ainda, com base no princípio da isonomia, aduz ser *necessário reconhecer que os magistrados da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar e da Justiça dos Estados (onde não houver lei) possuem o claro e inequívoco direito à percepção do auxílio-moradia, verba indenizatória não incorporada ao subsídio mensal e que encontra expressa previsão no art. 65, II, da LOMAN, a ser concretizada quer pela aplicação do princípio da simetria com o Ministério Público, quer pela aplicação do critério fixado por esse Supremo Tribunal Federal em ato administrativo, conforme decidido pelo em. Min. Luiz Fux na tutela antecipada da AO 1773*.

Antes de despachada a inicial, houve pedido de seu aditamento, para o fim de inclusão do Estado do Piauí no polo passivo da relação jurídica processual.

Em 25/9/2014, considerando se tratar de matéria exclusivamente de direito, acolhi o pedido de liminar nos mesmos termos que o da decisão proferida na AO 1.773, reconhecendo o direito à percepção da verba pelos magistrados da Justiça Militar e dos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo, independentemente de regulamentação pelo CNJ, tal como já deferido na AO 1.773 e na ACO 2.511.

Em 29/9/2014, após o deferimento da medida liminar, houve novo pedido de aditamento à inicial, para os fins de inclusão do Estado de Pernambuco no polo passivo da relação jurídica processual.

Em 10/10/2014, o Estado do Rio Grande do Sul interpôs agravo interno, sustentando a prevenção desta ação em relação à AO 1.649 e requerendo a reconsideração ou reforma da decisão agravada para o fim

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

de desconstituí-la.

Em 13/10/2014, a União interpôs agravo interno, sustentando a ilegitimidade ativa da Associação autora; a nulidade da decisão agravada por falta de motivação; e requerendo a reconsideração ou reforma da decisão agravada para o fim de desconstituí-la.

Em 14/10/2014, o Estado de São Paulo também interpôs agravo interno, no qual argui, preliminarmente, a ausência da necessária autorização específica dos associados da AMB; a existência de conexão, continência e litispendência quanto à AO 1.649; a incompetência originária do Supremo Tribunal Federal para a causa; além da ausência dos requisitos necessários ao deferimento da tutela antecipada. Requer, ao final, o acolhimento das preliminares arguidas ou a cassação da decisão recorrida.

Em 15/10/2014, a Associação autora requereu novo aditamento à inicial, para os fins de que *as rés sejam condenadas a também pagar a ajuda de custo para moradia aos magistrados aposentados*. O pedido foi renovado em 4/8/2015.

Em 21/10/2014, o Estado do Piauí também interpôs agravo interno, no qual argui, preliminarmente, a existência de litispendência quanto à AO 1.649; além da ausência dos requisitos necessário ao deferimento da tutela antecipada. Requer, ao final, o reconhecimento da prevenção desta ação em relação à AO 1.649 e a reconsideração ou reforma da decisão agravada para o fim de desconstituí-la.

Na mesma data, o Estado do Piauí apresentou contestação, na qual renova os argumentos acima relatados, sustentando a improcedência dos pedidos formulados pela Associação autora. Aduz, ainda, violação à Súmula Vinculante 37 e ao que decidido na ADC 4.

Em sentido semelhante, em 29/10/2014, também o Estado da Paraíba apresentou contestação e interpôs agravo interno.

No mesmo sentido, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou contestação em 6/11/2014 , a União em 4/12/2014 e o Estado do Acre em 12/12/2014

Foram, ainda, enviados ofícios por diversos Tribunais, informando

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

sobre a operacionalização do cumprimento da decisão de antecipação dos efeitos da tutela e requeridas informações quanto à classificação de sua natureza jurídica.

Em 10/7/2017, a Associação dos Magistrados Aposentados da Justiça do Trabalho - AMAJUST requereu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae.* Na oportunidade, postulou a *extensão da medida liminar já deferida a título de antecipação de tutela, conforme acima disposta, a todos os magistrados do trabalho aposentados*.

Em 7/8/2017, também a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul AJURIS requereu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae.*

Em 06/02/2018, os autores requereram a reconsideração da liberação do feito para julgamento, postulando fosse o mesmo retirado de pauta. Em resposta, mantida a liberação do feito para julgamento, abri novo prazo às partes para que, querendo, apresentassem suas razões finais e demais alegações pertinentes.

Em cumprimento, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, o Estado do Piauí e o Estado do Rio Grande do Sul apresentaram suas alegações finais, reiterando os argumentos já anteriormente expostos. A Procuradoria-Geral da República ratificou sua manifestação exarada nos autos da ADI 5.645.

Analisados os diversos pedidos de ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, admiti o ingresso da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

A **AO 1.975** foi ajuizada por Antônio Carlos de Azevedo Rodrigues e outros, em face da União, requerendo também a concessão de auxílio moradia aos autores, nos locais onde não exista disponibilização de residência oficial (art. 65, II, da LOMAN). Requerem, também, a condenação ao pagamento das parcelas pretéritas, observado o prazo prescricional quinquenal e retroagindo ao ano de 2007. Os argumentos apresentados são similares aos aqui já relatados.

A **ACO 2.511** foi ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho ANAMATRA também em face da União, a fim de

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

que fossem estendidos aos magistrados do trabalho os efeitos da decisão de antecipação de tutela, proferida na AO 1.773.

Em 25/9/2014, em razão da conexão pela identidade de *causa petendi* com as AOs 1.773 e 1.946 e assegurando o mesmo direito nelas deferido, acolhi o pedido liminar em favor dos magistrados do trabalho, nos mesmos limites do que ali decidido.

Em 1º/10/2014, a ANAMATRA promoveu o aditamento da petição inicial, requerendo a extensão da medida liminar já deferida aos magistrados do trabalho aposentados, bem como o pagamento dos *valores retroativos da parcela intitulada ajuda de custo para moradia (ou auxílio-moradia), retroagindo o quinquênio a partir do ano de 2007*.

Em 13/10/2014, a União interpôs agravo interno, arguindo a ilegitimidade ativa da autora para o ajuizamento da demanda (em razão da ausência de autorização específica dos associados) e, no mérito, sustentando a falta de fundamentação da decisão que concedeu o pleito liminar e a ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Em contestação, a União argumenta em sentido semelhante ao que acima narrado, defendendo a impossibilidade do pagamento de auxílio moradia nos moldes em que requerido.

A Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE requereu o seu ingresso no feito na qualidade de assistente litisconsorcial em relação ao pedido de extensão do pagamento do benefício aos magistrados federais inativos, conforme aditamento à inicial apresentado pela ANAMATRA.

Na sequência, foram enviados ofícios por diversos Tribunais, informando sobre a operacionalização do cumprimento da decisão de antecipação dos efeitos da tutela, bem como manifestando a preocupação com a insuficiência de recursos orçamentários ao seu pagamento. Foram requeridas, ainda, informações quanto à classificação de sua natureza jurídica, solicitando sua alteração para a categoria de benefícios (e não verba de natureza indenizatória), em razão dos reflexos no cumprimento orçamentário.

Em 14/7/2015, a ANAMATRA requereu a juntada das Atas das Assembleias Extraordinárias das vinte de quatro AMATRAs, em que

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

constam a autorização e convalidação da cobrança judicial praticada nos autos. Juntou-se, ainda, lista dos associados a relacionar todos os juízes associados da Autora. Em 4/8/2015, requereu-se a juntada das Atas das Assembleias Extraordinárias das AMATRAS da 3ª e 7ª Regiões, em substituição aos documentos das respectivas associações que foram juntados em 14/7/2015.

Em 06/02/2018, a Associação autora requereu a reconsideração da liberação do feito para julgamento, postulando fosse o mesmo retirado de pauta. Em resposta, mantida a liberação do feito para julgamento, abri novo prazo às partes para que, querendo, apresentassem suas razões finais e demais alegações pertinentes.

Em cumprimento, a ANAMATRA apresentou alegações finais reiterando os argumentos já anteriormente expostos. A Procuradoria-Geral da República ratificou sua manifestação exarada nos autos da ADI 5.645.

Analisados os diversos pedidos de ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*, admiti o ingresso da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, e da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES.

No dia 21.03.2018, deferi o pedido das partes para remeter as ações à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, a fim de que as partes processuais respectivas pudessem alcançar solução consensual para a lide nelas versada.

Posteriormente, em petição nos autos, a União informou a impossibilidade de concretização da mediação, informando que uma das alternativas para eventual prosseguimento demandaria a aprovação de um novo teto de remuneração no serviço público, ensejando a recomposição do subsídio dos magistrados, e, nessa esteira, também dos membros do Ministério Público (Pet STF 41.457/2018, eDoc. 249).

É o Relatório. **DECIDO.**

Ab initio, cumpre delimitar que a temática destes autos (AO 1.773),

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

bem como das ações AO 1.389, AO 1.776, AO 1.946, AO 1.975 e ACO 2.511, se refere ao reconhecimento do direito à ajuda de custo para fins de moradia em favor de determinados agente políticos que, ainda, não tinham o referido direito reconhecido pela via administrativa. Para os magistrados, o fundamento legal do citado auxílio seria o art. 65, II, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/1979), enquanto para o Ministério Público brasileiro (da União e dos Estados) o direito estaria amparado no princípio da simetria entre as carreiras da magistratura e do MP, no art. 227, VII, da Lei Complementar 75/1993 e no art. 50, II, da Lei 8.625/1993.

Com efeito, não se pode descurar que a organização do Poder Judiciário brasileiro é objeto de direto delineamento constitucional. Por se tratar de Poder autônomo e independente da República, a ele se deve assegurar – com as garantias típicas das normas constitucionais – preceitos normativos mínimos que proporcionem à instituição e a seus membros condições fáticas, concretas e efetivas para o exercício independente e imparcial de seu mister constitucional.

No arcabouço constitucional, há regras – muitas delas existentes não apenas para o Poder Judiciário – relativas à própria autonomia institucional (*v.g.:* formulação de suas propostas de orçamento, iniciativa legislativa atribuída ao Supremo Tribunal Federal, modelo de provimento de seus cargos), bem como as que se vinculam ao regime jurídico-administrativo de seus membros. Na Carta de 1988, em especial no seu art. 93, estão previstos para os magistrados os seus deveres específicos (como o de residir na própria comarca), vedações peculiares (exercício de outro cargo ou função pública, salvo no magistério; impossibilidade de recebimento de auxílios e contribuições ou de custas e participação em processo; exercício de atividade político-partidária; prazos de desincompatibilização para o exercício de advocacia após o afastamento do cargo), e as suas garantias (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio). A Constituição da República, também, dispõe que o Estatuto da Magistratura deve ser objeto de lei complementar de iniciativa reservada ao Supremo Tribunal Federal,

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

determinação que se concretiza pela Lei Complementar nº 35/1979 recepcionada pela ordem constitucional vigente.

Regras semelhantes aplicam-se, igualmente, às carreiras do Ministério Público e dos membros dos Tribunais de Contas, para quem o texto constitucional e a recente jurisprudência pátria reconhecem a existência de **simetria** com a magistratura, predicado fundamental para a correta análise da *vexata quaestio* nestes autos.

Simetria não se confunde com isonomia entre regimes jurídicos de agentes públicos distintos. Não se admite no ordenamento jurídico pátrio a equiparação de regimes jurídicos de carreiras que não foram equiparadas pela Constituição da República, sob o fundamento de que os agentes públicos distintos desempenham funções semelhantes.

As funções, *e.g.*, de membros do MP e de magistrados são distintas. Contudo, a relação entre magistrados e membros do MP é simétrica; e o é por expressa determinação constitucional. Apesar de os membros do Ministério Público e os magistrados desempenharem funções distintas, seus respectivos regimes jurídicos são simétricos por determinação do Constituinte, especialmente, após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004. O Promotor oferece a denúncia e o juiz julga, atividades ontologicamente distintas e, daí, inaplicável a isonomia, mas os seus respectivos regimes jurídicos são simétricos.

Nesse seguimento, a afirmação constitucional da simetria entre as carreiras representa, de um lado, a necessidade de espelhamento do regime jurídico dos membros do Ministério Público em relação às determinações existentes para os membros do Judiciário. De outro, porém, a simetria representa, também, a necessidade de que se assegure aos magistrados um regime de garantias e benefícios funcionais não inferior àquele existente para os que presentam o Ministério Público.

Não é outra a *ratio* da afirmação constante de exímio parecer produzido, quando ainda advogado, pelo Ministro Roberto Barroso nos autos do Pedido de Providências nº 0002043-22.2009.2.00.0000, que, então, tramitava junto ao Conselho Nacional de Justiça:

"Juízes são agentes de um poder estatal e protagonistas da

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

> prestação jurisdicional. Naturalmente, o *status* institucional e o regime funcional dos membros da Magistratura deve ser compatível com o papel constitucional do Poder Judiciário. **Como consequência, contraria a lógica do sistema que os magistrados tenham posição de inferioridade em relação às carreiras jurídicas públicas, inclusive e notadamente no que diz respeito à retribuição financeira por parte do Poder Público**."

Estabelecidas essas premissas, cumpre ressaltar – como tive a oportunidade de fazer quando do deferimento da tutela antecipada nestes autos – que o regime jurídico dos membros do Poder Judiciário é hoje objeto de disciplina pela Lei Complementar nº 35/1979, a cognominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). Apesar de se tratar de norma pré-constitucional, operou-se a sua recepção pelas novas bases do ordenamento jurídico brasileiro a partir da superveniência do Texto de 1988. É essa a posição desta Corte, tal qual evidenciado em sua remansosa jurisprudência, *in verbis*:

> "*CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO: PENAS DISCIPLINARES. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL. C.F., art. 93, X, art. 96, I, a. Lei Complementar 35, de 1979 - LOMAN - arts. 40, 42, parág. único, 46 e 48. I. - Aos Tribunais compete, privativamente, elaborar seus regimentos internos, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos. C.F., art. 96, I, a. A competência e o funcionamento do Conselho Superior da Magistratura devem ser estabelecidas pelo Tribunal de Justiça, em regimento interno. II. - As penas de advertência e de censura são aplicáveis aos juízes de 1º grau, pelo Tribunal, pelo voto da maioria absoluta de seus membros. C.F., art. 93, X. III. -* ***Recepção, pela CF/88, da LOMAN, Lei Orgânica da Magistratura: C.F., art. 93. IV****. - Os regimentos internos dos Tribunais estabelecerão o procedimento para a apuração de faltas puníveis com advertência ou censura. LOMAN, art. 48. V. - Regimento Interno, artigos 37 e 40: inconstitucionais em face do art.*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

> *96, I, a, da Constituição Federal (maioria). Voto do Relator: empresta-se interpretação conforme a Constituição para estabelecer que citados artigos 37 e 40 dizem respeito apenas às penas de advertência e censura. VI. - ADIn não conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada procedente."* (ADI 2.580, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 21/02/2003, grifos nossos).

> *"O âmbito normativo do Estatuto da Magistratura, previsto no art. 93/CF, não se reduz à disciplina dos direitos e deveres funcionais dos magistrados: nele cabem normas fundamentais de um verdadeiro estatuto orgânico do Poder Judiciário, incluídas as que dizem respeito aos critérios para a substituição dos membros dos tribunais, em seus impedimentos:* ***consequente recepção, pela ordem constitucional vigente, das regras pertinentes da Loman****."* (HC 68.210, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 21/08/1992, grifos nossos).

No âmbito de suas disposições, a LOMAN regulamenta as garantias da magistratura, bem como seus deveres, penalidades, responsabilidades e vantagens pecuniárias. Dentro desses parâmetros, o art. 65 da lei estabelece algumas vantagens aos magistrados, *verbis*:

> Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:
>
> I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;
>
> II - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado. (Redação dada pela Lei nº 54, de 22.12.1986)
>
> III - salário-família;
>
> IV - diárias;
>
> V - representação;
>
> VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral;
>
> VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento;
>
> VIII - gratificação adicional de cinco por cento por

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

> qüinqüênio de serviço, até o máximo de sete;
>
> IX - gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, § 1º, e 87, § 1º), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade;
>
> X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.
>
> § 1º - A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.
>
> § 2º - É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.

Com a aprovação do regime de subsídio, que entrou em vigor a partir de janeiro de 2005 e alterou profundamente o regime remuneratório da magistratura brasileira, os direitos previstos no referido artigo e que tinham uma natureza remuneratória deixaram de ser pagos, na medida em que incorporados pelo subsídio. Como exemplo, é possível mencionar as parcelas de representação (art. 65, V, da LC nº 35/79) e de gratificação adicional por tempo de serviço (art. 65, VIII, da LC nº 35/79), vantagens pecuniárias que, desde o advento do regime de retribuição por meio de subsídio, já não mais são recebidas por magistrados. Por outro lado, subsistem, em conjunto com o subsídio, as parcelas de caráter indenizatório, tal como ocorre com as diárias, a ajuda de custo para mudança e o auxílio-moradia.

Sobre o benefício específico da concessão da ajuda de custo para fins de moradia, cumpre transcrever o que atualmente disposto no art. 65, II, da Lei Complementar nº 35/79, *verbis*:

> Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens: [...]
>
> II - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado.

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

O benefício, que está previsto desde a versão inicial da LOMAN em 1979, nem sempre teve sua redação nos termos acima. Inicialmente, o dispositivo continha redação mais restritiva para a concessão do auxílio, e previa a "*ajuda de custo, para moradia, nas Comarcas em que não houver residência oficial para Juiz,* ***exceto nas Capitais***" (Grifamos). Ou seja, na redação original da LC nº 35/1979, o direito à percepção do auxílio-moradia estava condicionado ao preenchimento de dois requisitos: ***i)*** a inexistência de residência oficial para o Magistrado, e ***ii)*** não se tratar de comarca situada em capital de Estado-membro da federação.

A partir da alteração promovida pela Lei Complementar nº 54/1986, o pagamento da ajuda de custo para fins de moradia passou a depender do preenchimento de um único requisito: a inexistência de residência oficial à disposição do Magistrado em sua comarca de atuação, não mais diferenciando se ela se trata ou não de capital. É o que decorre da redação desde então vigente.

Essa evolução normativa é, deveras, relevante para a compreensão da exata extensão do direito assegurado pela LOMAN. O conhecimento da redação original do dispositivo, que não permitia o pagamento do benefício do auxílio-moradia a magistrados lotados nas capitais brasileiras, nos permite concluir *primo ictu oculi* que o legislador pretendeu garantir o referido auxílio, também, àqueles que residissem nas capitais, o que afasta argumentos de que o direito não deveria ser estendido a quem reside nos centros urbanos. E a lei, seja na redação original ou na introduzida em 1986, quando passou a permitir o pagamento a quem se encontrava lotado nas capitais, também não fez qualquer distinção entre o juiz que é proprietário e aquele que aluga a residência em que mora. Para receber o auxílio, o beneficiário só não pode ter imóvel funcional à sua disposição. E esses parâmetros, como se verá mais adiante, foram adotados por esta própria Corte para o pagamento do auxílio-moradia a seus membros.

E, nessa altura, cumpre destacar que, por mais que atualmente nenhum ministro desta Corte receba o valor do auxílio-moradia em

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

espécie, esse direito lhes é garantido por decisão administrativa deste próprio tribunal. O fato de nenhum ministro receber a quantia em espécie decorre do fato de já estarem residindo em um imóvel funcional ou de o terem recusado, o que afasta o direito ao auxílio-moradia para todo e qualquer magistrado. **O imóvel funcional é o auxílio-moradia *in natura***, e não em espécie, mas também é auxílio-moradia e decorre do que previsto no art. 65 da LOMAN. Caso a LOMAN não tivesse garantido o auxílio-moradia, *ipso jure* e independentemente de qualquer regulamentação superveniente, o direito ao imóvel funcional também não poderia ser reconhecido em favor de qualquer magistrado, inclusive de ministros desta e de qualquer outra Corte no Brasil.

Nesse cenário, o auxílio-moradia – direito expressamente reconhecido aos magistrados na legislação competente (LOMAN) –, exatamente por objetivar recompor despesas do agente com a sua moradia, e ser pago a inúmeras carreiras no serviço público brasileiro, não configura vantagem imoral ou mesmo ofensiva ao sistema republicano. Não se trata de benefício odioso ou inconstitucional, tampouco de privilégio irrazoável; mas que tem aplicação a partir do que expressamente especificado em lei, à luz das determinações constitucionais, especialmente quanto ao dever de residência na comarca de atuação e da garantida inamovibilidade aos membros da Magistratura e do Ministério Público.

Nesse cenário jurídico, deferi, em 15.09.2014, tutela antecipada nos autos. Tal medida visou a garantir o direito legalmente previsto à percepção dessa parcela indenizatória, na forma do Despacho do Consultor-Geral da União n.º 00752/2018/GAB/CGU/AGU, além de uniformizar e limitar o pagamento do auxílio-moradia, que já era recebido por milhares de juízes e membros do MP, sob critérios anti-isonômicos e em valores muito superiores aos que adotados como teto para o pagamento do auxílio-moradia aos ministros desta Corte.

Foi com o alicerce dessas premissas que reconheci, em caráter cautelar, a partir dos critérios de isonomia, juridicidade e, sobretudo, de coerência, que também os juízes da União e de todos os Estados

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

brasileiros tivessem o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no artigo 65, II, da LC nº 35/79, desde que verificada a única condição legalmente estipulada: a inexistência, na localidade de atuação funcional, de residência oficial à sua disposição.

Destarte, a abordagem delineada limitou-se à análise dos aspectos estritamente jurídicos. Assim é que toda a narrativa e argumentação se desenvolveram por intermédio de uma lógica técnica que impõe a necessária conclusão de que o auxílio-moradia é devido a magistrados e membros do MP. Entretanto, o Direito é, por essência, multidisciplinar e não se pode desprezar o contexto em que as decisões judiciais são tomadas, especialmente as que acarretam impacto orçamentário.

Com efeito, em um Estado Democrático de Direito, há de se ter em foco a justa equalização das situações *sub judice*, não podendo o Judiciário se afastar completamente do cenário econômico e da realidade orçamentária.

No contexto atual, surge um fato novo de amazônica repercussão. O impacto orçamentário do projeto de lei de revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal aprovado pelo Congresso Nacional e recentemente sancionado pelo Presidente da República não pode ser desprezado e merece uma análise detida, na medida em que a nova lei repercute intensa e diretamente nos recursos públicos destinados ao pagamento de despesas com pessoal.

As recentes Leis n.º 13.752/2018 e n.º 13.753/2018 aprovaram uma recomposição das perdas inflacionárias em um total de 16,38%, purgando, ainda que parcialmente, os efeitos deletérios do prolongado congelamento dos subsídios pagos aos membros do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República. Tais normas têm, como consectário do sistema de vinculação ao teto constitucional, ocasionado um *efeito cascata* sobre os subsídios do Poder Judiciário e do Ministério Público e, ademais, incrementado as despesas com pessoal em todos os entes da federação, na medida em que elevaram o limite remuneratório máximo dos membros e servidores das carreiras jurídicas vinculados ao teto constitucional.

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

Portanto, o enfrentamento de tema tão sensível como o dos presentes autos, em que se examina a licitude do regime remuneratório das carreiras da Magistratura e do MP, e em que a repercussão econômica é vultosa para os cofres de todos os entes da federação, não pode desprender-se dos impactos orçamentários resultantes tanto da tutela antecipada deferida quanto do recém-aprovado reajuste dos subsídios, sobretudo no contexto de grave crise econômica que acomete o país.

Em cenários como esse, o Poder Judiciário deve, sempre que possível, proferir decisões ou modificar as já existentes para que produzam um resultado prático razoável e de viável cumprimento. É que, em uma abordagem pragmática e multidisciplinar, a atuação do juiz, como agente político dotado da missão de resolver conflitos intersubjetivos, deve ser informada por três axiomas: o antifundacionalismo, o contextualismo e o consequencialismo.

Primeiro, o Direito não é um fim em si mesmo, mas um processo dinâmico com finalidades sociais. Destarte, as decisões judiciais devem ser avaliadas relativamente à sua potencialidade de resolver e pacificar conflitos reais, fortalecendo relações jurídicas outrora estremecidas, maximizando a normatividade do ordenamento jurídico e promovendo o bem-estar social, sem que o magistrado possa se descuidar dos limites de sua própria função.

Segundo, o exercício da jurisdição é **contextual**. A Constituição é um documento vivo, em constante processo de significação e de ressignificação, cujo conteúdo se concretiza a partir das valorações atribuídas pela cultura política a que ela pretende ser responsiva. Por sua vez, **tais valorações são mutáveis, consoante as circunstâncias políticas, sociais e econômicas**, o que repercute diretamente no modo como o juiz traduz os conflitos do plano prático para o plano jurídico, e vice-versa.

Terceiro, decisões judiciais geram impactos macrossistêmicos que repercutem em um ambiente político e econômico altamente disfuncional e fragmentado, promovendo incentivos e desincentivos variados aos atores sociais e às instituições, tanto em relação àquilo que se vê, como àquilo que não se enxerga. As eventuais respostas dos *players* aos

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

comandos judiciais se consubstanciam em elemento de convicção essencial para o alcance do ponto ótimo da intervenção judicial no mundo fenomênico, em cada caso concreto.

A partir dessa visão, o pragmatismo revoluciona o modo como se problematizam as funções institucionais dos magistrados, bem como a relação entre prática judicial e filosofia deontológica. Cada vez mais, Cortes constitucionais têm adotado explicitamente o discurso consequencial para resolver conflitos, especialmente em contextos de crise política e econômica. Antes um ideário distante, o pragmatismo tornou-se *common place* na prática adjudicativa.

Compreendido como estimativa de resultados ou juízo prognóstico, o consequencialismo não se confunde com o utilitarismo nem menoscaba reflexões de ordem moral ou positivista. Pressupõe, apenas, que o juiz considere os estados de coisas consequencialmente decorrentes de cada exegese que a norma contemple. Na síntese do juiz norte-americano Frank Easterbrook, as decisões judiciais não se despirão do risco de enviarem sinais errados "*a menos que os juízes apreciem as consequências das regras legais para o comportamento futuro*" (EASTERBROOK, Frank. *The Supreme Court* 1983 *Term*. *Harvard Law Review*, Cambridge, n. 4, p. 10-11, 1984-1985).

Dentro do marco do consequencialismo, a decisão mais adequada a determinado caso concreto é aquela que, dentro dos limites semânticos da norma, **promova os corretos e necessários incentivos ao aperfeiçoamento das instituições democráticas, e que se importe com a repercussão dos impactos da decisão judicial no mundo social.** Sob essa perspectiva, há espaço para algum pragmatismo jurídico, com espeque no abalizado magistério de Richard Posner, impondo, bem por isso, ao magistrado o dever de examinar as **consequências imediatas e sistêmicas** que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social (POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64*). Com efeito, parte-se de uma premissa de que, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, as Cortes Constitucionais alocam recursos escassos, já que "*em*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

razão do juízo consequencialista, juízes são comprometidos com os resultados de suas ações" (MAGALHÃES, Andréa. **Jurisprudência da crise: uma perspectiva pragmática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 190).

Nesse mesmo sentido e com as mesmas preocupações, a recente Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou profundamente a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, predica que as decisões da Administração Pública, dos Tribunais de Contas e as do **Poder Judiciário** devem considerar as suas consequências práticas, *verbis*:

> Art. 20 - Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Aplicando-se tais premissas à hipótese vertente, é de se reconhecer, diante do quadro de crise profunda pelo qual o Estado brasileiro está passando e a recomposição dos subsídios, a impossibilidade prática do pagamento do auxílio-moradia nos moldes em que inicialmente fora deferido aos magistrados e às carreiras jurídicas que, por simetria, percebem a parcela indenizatória em conjunto com a majoração do subsídio resultante do recente reajuste sancionado (Leis n.º 13.752/2018 e n.º 13.753/2018), terminando por acarretar impactos orçamentários insustentáveis.

Portanto, numa análise pragmática, não há como escapar da impossibilidade, no momento, das carreiras jurídicas afetadas pelo recente reajuste verem tutelado o pagamento do auxílio-moradia nos moldes assegurados pela liminar deferida e em acúmulo com a recomposição salarial. No atual estado das coisas, impõe-se ao Poder Judiciário o estabelecimento de parâmetros que assegurem o ajuste fiscal das contas públicas.

Nesses termos, a inviabilidade orçamentária verificada no atual contexto impõe que seja conferido tratamento isonômico a todos os atingidos, visando a impedir o pagamento da parcela referente ao auxílio-moradia a todos os agentes, **sem exceções**, que recebem a parcela em

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

decorrência do art. 65, II, da Lei Complementar 35/1979 (*i.e.*, todos os membros do Poder Judiciário), ou como resultado da simetria entre as carreiras jurídicas (*i.e.*, todos os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas ou de carreiras que estejam pagando o referido auxílio com fundamento na liminar deferida nestes autos).

O que se impõe é, assim, a efetivação do princípio da isonomia na forma mais completa possível do direito ao citado benefício em relação a todos os beneficiários. Outrossim, não estender a decisão proferida por esta Corte em nível nacional, sem exceções, geraria um insustentável cenário de incongruência jurídica, de sorte que eventual tratamento diverso implicaria violação frontal à garantia constitucional da isonomia.

De fato, o equilíbrio e a ordem nas contas estatais são imprescindíveis para assegurar a continuidade de serviços públicos dignos a gerações futuras, sem desprezar a imperiosa necessidade de observância do princípio eficiência e da **economicidade** que impõem a modificação do resultado destas ações originárias como medida indispensável à satisfação dos interesses sociais.

Trata-se de medida inevitável, mas absolutamente razoável e proporcional no presente contexto, convolando sensata resposta normativa e institucional às demandas de uma excepcional conjuntura que, por seu decisivo ingrediente fiscal, **impede** o recebimento do auxílio-moradia pelos referidos servidores.

Importante ressaltar, sob pena de injustiça com situações dissintônicas, a existência de uma enorme gama de servidores públicos que recebem o denominado auxílio-moradia, mas com fundamento no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei 8.112/1990), que em nada serão afetados com o presente *decisum*.

Por fim, resta necessário pontuar que, ante a readequação dos efeitos das tutelas antecipadas nestes autos, as Resoluções (**Resoluções CNJ nº 199/2014 e CNMP nº 117/2014)** editadas pelos órgãos de controle em cumprimento ao pronunciamento judicial exarado nestes autos e nos correlatos devem ter seus efeitos suspensos, consoante o que previsto na

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

parte final desta decisão.

Por fim, é preciso rememorar que uma das condições para a solução do conflito ventiladas nos autos pela Advocacia-Geral da União, qual seja, a da recomposição do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, ocorreu efetivamente, o que legitima a modificação da liminar ora deferida para o deslinde da controvérsia existente nos autos.

Ex positis, e especialmente diante das recentes leis de revisão do subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República que purgaram, ainda que parcialmente, a mora constitucional (art. 37, X, da CRFB), **REVOGO**, com efeitos prospectivos (*ex nunc*), *ex vi* do art. 296 do NCPC, as tutelas antecipadas exaradas nestes autos e nos que lhes são correlatos, afastando qualquer pretensão de ressarcimento pretérito ao Erário, para:

i) Reconhecer, com efeitos prospectivos nos termos do item II abaixo, a impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia por qualquer membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, das Procuradorias, dos Tribunais de Contas ou de qualquer outra carreira jurídica **que esteja sendo pago**: ***i)*** com base na simetria com a Magistratura; ***ii)*** com fundamento nas liminares deferidas nesta ação e nas que lhe são correlatas, ou ***iii)*** com amparo em atos normativos locais (leis, resoluções ou de qualquer outra espécie).

ii) Determinar que a cessação do pagamento do auxílio-moradia só ocorra quando do implemento financeiro no contracheque do subsídio majorado pelas Leis n.º 13.752/2018 e n.º 13.753/2018.

iii) Suspender, com efeitos prospectivos nos termos do item II acima, as Resoluções CNJ nº 199/2014 e CNMP nº 117/2014.

iv) Remeter cópia da presente decisão ao CNJ e ao CNMP para regulamentarem a matéria *sub judice*, obedecida a presente decisão, vedada qualquer distinção entre os membros da Magistratura e do Ministério Público.

v) Suspender todas as ações em tramitação nos demais tribunais e juízos, individuais ou coletivas, e, prospectivamente, os efeitos de todas as decisões nelas proferidas que tenham como objeto a vantagem *sub*

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8

judice (auxílio-moradia).

vi) Determinar que os efeitos desta decisão também se estendam às ações de minha relatoria e que lhe são correlatas, notadamente à AO 1.773, AO 1.946, a AO 1.776, a AO 1.975 e ACO 2.511.

vii) Esclarecer que esta decisão **não restaura** eventual ato normativo estadual ou de outro ente da federação (lei, resolução ou ato de qualquer outra espécie) que autorizava o pagamento do auxílio-moradia, **aplicando-se a vedação** de pagamento do referido auxílio aos membros da Magistratura, Ministério Público, Defensorias Públicas, Tribunais de Contas, Procuradorias e demais carreiras jurídicas **de todos os entes da federação**, observado o que previsto no item iv *supra*.

viii) Assentar que o descumprimento desta decisão ou a adoção de qualquer medida para preterir a sua eficácia plena caracteriza, dentre outras infrações, improbidade administrativa da autoridade máxima do órgão que continuar a pagar ou que permitir o pagamento do auxílio-moradia fora dos limites previstos nesta decisão.

Intimem-se, com urgência, ***(i)*** o Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ***(ii)*** a Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, ***(iii)*** os Presidentes dos Tribunais Superiores; **(*iv)*** o Presidente do Tribunal de Contas da União; ***(v)*** a Advocacia-Geral da União; ***(vi)*** o Defensor-Público Geral da União; ***(vi)*** os Presidentes dos Tribunais-Regionais Federais; ***(vii)*** os Presidentes dos Tribunais de Justiça; ***(viii)*** os Procuradores-Gerais de Justiça; ***(ix)*** os Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, onde houver, para que determinem aos órgãos que chefiam o imediato cumprimento desta decisão.

Publique-se. Int..

Dê-se ciência ao Ministério Público Federal.

Brasília, 26 de novembro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente

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 A1C1-2C07-326A-3E5F e senha 7E62-EA60-B87A-9EE8