

26/02/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.073
DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS
ADV.(A/S)	: ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO
ADV.(A/S)	: VITOR CANDIDO SOARES
ADV.(A/S)	: JOAO PEREIRA MONTEIRO NETO
ADV.(A/S)	: ANA TORREAO BRAZ LUCAS DE MORAIS
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL POR OMISSÃO ESTATAL. ACESSO À EDUCAÇÃO AOS DEPENDENTES DE DIPLOMATAS EM IDADE ESCOLAR,. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO ART. 6º, ART. 205 E INCS. I E II DO ART. 208 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS INDENIZATÓRIOS PELO PODER JUDICIÁRIO. SÚMULA VINCULANTE N. 37. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. INC. X DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. O ordenamento jurídico vigente contempla o pagamento de auxílio-familiar com a finalidade indenizatória de arcar com as despesas referentes à manutenção, educação e assistência aos dependentes do servidor quando em exercício no exterior, nos termos dos arts. 8º, 20 e 21 da Lei n. 5.809/1972.

2. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do inc. X do art. 37 da Constituição da República. Precedentes.

3. Não compete ao Poder Judiciário aumentar vencimentos e conceder benefícios remuneratórios a servidores públicos, nos termos da Súmula Vinculante n. 37. Precedentes.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.

ADPF 1073 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024.

Brasília, 26 de fevereiro de 2024.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

27/11/2023

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.073
DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS
ADV.(A/S)	: ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO
ADV.(A/S)	: VITOR CANDIDO SOARES
ADV.(A/S)	: JOAO PEREIRA MONTEIRO NETO
ADV.(A/S)	: ANA TORREAO BRAZ LUCAS DE MORAIS
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação dos Diplomatas Brasileiros - ADB, sem requerimento de medida cautelar, *“com o objetivo de reparar lesão decorrente da omissão estatal a preceito fundamental previsto nos arts. 6º, 205 e 208, incisos I e II, da Constituição Federal, resultante da inércia do Poder Público (União) em relação ao acesso à educação aos dependentes em idade escolar dos servidores da Carreira de Diplomata”*.

2. A arguente afirma *“a existência de lesão a preceito fundamental (direito à educação) decorrente de ato omissivo do Poder Público (União)”*, ao argumento de que *“os Diplomatas, em razão das características relacionadas à movimentação e à lotação previstas na Lei n. 11.440 (Lei do Serviço Exterior), de 29 de dezembro de 2006, passam longos períodos no exterior, com sucessivas mudanças entre postos diplomáticos, sem qualquer assistência, ainda que indireta, de natureza educacional pela União aos seus dependentes”* (fl. 4, e-doc. 1).

Narra que *“a Carreira de Diplomata é permeada por peculiaridades*

ADPF 1073 / DF

relacionadas à movimentação e à lotação de seus servidores, que, sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, devem passar longos períodos no exterior em razão das remoções, com sucessivas mudanças entre postos diplomáticos. Essas particularidades decorrem, além das características notoriamente intrínsecas ao serviço diplomático, da própria Lei n. 11.440/2006 (Lei do Serviço Exterior Brasileiro), que impõe limitações à continuidade do exercício no mesmo posto de representação durante longos períodos pelo mesmo servidor, o que incentiva as constantes mudanças de países e postos diplomáticos” (fl. 5, e-doc. 1).

Afirma que, “em razão das particularidades relacionadas à movimentação e à lotação da Carreira, as famílias dos Diplomatas devem constantemente se adaptar a diferentes culturas e hábitos, de modo que as crianças e os adolescentes (dependentes), por ainda estarem em processo de desenvolvimento das suas capacidades intelectuais, psicológicas e sociais, são os mais afetados” (fl. 6, e-doc. 1).

Observa que, “em relação ao conteúdo escolar, cada país adota uma metodologia própria: há países que adotam matriz educacional e grade curricular fixas e outros em que apenas determinadas áreas específicas do conhecimento são obrigatórias, de modo que cabe aos alunos a opção por matérias eletivas para composição do currículo. Essas circunstâncias tornam inviável a adaptação educacional dos dependentes de Diplomatas aos diferentes países percorridos, o que resulta em graves e reiteradas rupturas do processo de aprendizado e desenvolvimento intelectual” (fl. 7, e-doc. 1).

Alega que “as denominadas ‘escolas internacionais’, que mantêm um padrão linguístico e metodológico de ensino vocacionado à transnacionalidade, apresentam-se como a principal alternativa para dirimir as dificuldades acima expostas. (...) Contudo, apesar de se apresentarem como solução viável, o custo de tais instituições de ensino é substancialmente superior ao das escolas tradicionais” (fl. 8, e-doc. 1).

ADPF 1073 / DF

Assevera que “diversos países fornecem aos seus Diplomatas algum tipo de subsídio para auxiliar no custeio da educação de seus dependentes. É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos da América, que, por meio das ‘education allowances’, auxiliam com o custeio da educação dos dependentes dos seus Diplomatas em exercício no exterior. Também merece destaque a Lei do Serviço Exterior Mexicano (‘Ley del Servicio Exterior Mexicano’), que, em seu art. 47, inciso VII, garante ‘ajuda para o pagamento de creche, educação pré-escolar, educação básica, média e média superior dos filhos e das filhas de membro do Serviço Exterior’” (fl. 8, e-doc. 1).

Acrescenta que “a opção pelo ensino em escolas internacionais não se restringe aos Diplomatas no exterior, de modo que é necessária, também, para aqueles em exercício no Brasil. Isso porque seus dependentes devem estar constantemente preparados para a possibilidade de se mudarem e retornarem ao país, de modo que a garantia de continuidade da linha pedagógica da criança também perpassa pelo ensino em escolas internacionais” (fl. 8, e-doc. 1).

Realça que “a inexistência da necessária prestação da assistência escolar de forma indireta, viabilizada por diversos países e organizações internacionais (v. tópico III.a), mediante pagamento de verba compensatória para auxílio no custeio com a educação dos dependentes em idade escolar de servidores da Carreira de Diplomata, configura manifesta violação a preceito fundamental (direito à educação) que constitui corolário da ordem social do país” (fl. 12, e-doc. 1).

3. Pede “seja julgado procedente o pedido para reconhecer a violação a preceito fundamental (direito à educação previsto nos arts. 6º, 205 e 208, I e II, da CF) decorrente da omissão estatal em relação ao amplo acesso à educação aos dependentes em idade escolar dos Diplomatas e, por consequência, determinar à União que operacionalize a implementação efetiva de assistência indireta (pecuniária) aos servidores da Carreira, conferindo efetiva aplicação ao preceito fundamental invocado (art. 10 da Lei n. 9.882/1999)” (fl. 16, e-doc. 1).

4. Adotei o rito do art. 6º da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 17).

ADPF 1073 / DF

5. O Ministro de Estado das Relações Exteriores, nas informações prestadas, anotou “*não exist(ir) base legal para o pagamento de verba compensatória exclusiva a título de auxílio-educação aos integrantes da carreira diplomática para custear a educação de dependentes em idade escolar, quando no exterior. A legislação vigente prevê tão somente o pagamento de auxílio-familiar, conforme os arts. 20 e 21 da Lei nº 5.809/1972, nos valores exemplificados anteriormente, cuja função é atender, em parte, as despesas com manutenção, educação e assistência aos dependentes quando no exterior. Demonstrou-se, igualmente, que, no Brasil, os servidores não fazem jus a qualquer tipo de auxílio financeiro para o custeio da educação de seus dependentes em escola internacional, ressalvado aquele previsto no Decreto nº 977 /1990, sob pena de criar-se diferenciação indevida entre servidores públicos de distintas carreiras da Administração Pública federal. Enfim, tampouco há fundamento para a concessão de subsídio à educação superior de dependentes de membros da carreira diplomática com idade superior a 18 anos - ou antes dessa idade, nas hipóteses do parágrafo único do art. 5º do Código Civil. 28. Estou seguro de que Vossa Excelência encontrará nas informações ora prestadas a marca do compromisso do Itamaraty, e meu próprio, com a observância da ordem legal e com a busca incessante do aprimoramento e da eficiência das carreiras do Serviço Exterior Brasileiro, sempre em proveito da execução de uma política externa que traga benefícios concretos ao desenvolvimento da sociedade brasileira*” (e-doc. 22).

O Presidente da República, adotando o parecer exarado pelo Consultor-Geral da República, pleiteou o não conhecimento da arguição e, no mérito, a sua improcedência:

“Direito Constitucional. Acesso à educação. Artigos 6º, 205 e 208, incisos I e II, da Constituição Federal. Alegada omissão da União na fixação de auxílio financeiro para custear a educação, em escolas internacionais, dos dependentes em idade escolar de servidores públicos integrantes da carreira de Diplomata. Preliminares. Inadequação da via eleita. Ausência de omissão e de impugnação do complexo normativo pertinente. Pertinência de oportunizar a manifestação do Congresso Nacional. Mérito. Ausência de preceito

ADPF 1073 / DF

fundamental violado. Impossibilidade de reconhecer estatura constitucional à pretensão autoral. Margem legítima de discricionariedade legislativa quanto à instituição de vantagens aos servidores públicos. Existência do auxílio familiar, destinado a atender em parte à manutenção e às despesas de educação e assistência aos servidores em serviço no exterior (art. 20 da Lei n. 5.809/1972). Impossibilidade de incremento e extensão da vantagem na via judicial. Precedentes. As normas adotadas como parâmetro de controle não determinam a implementação de auxílio financeiro em favor de suporte educacional de servidores públicos em moldes distintos dos já existentes, não se podendo delas inferir nenhum comando constitucional carente de regulamentação, tampouco descumprimento de qualquer preceito fundamental estabelecido na Constituição da República. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela sua improcedência” (e-doc. 23).

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento e, no mérito, pela improcedência da ação:

“Administrativo. Acesso à educação aos dependentes de membros da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro. Suposta omissão estatal na prestação de assistência escolar de forma indireta, mediante pagamento de verba compensatória destinada a auxiliar o custeio com educação. Arguição de ofensa ao direito à educação previsto nos artigos 6º, 205 e 208, incisos I e II, da Constituição. Preliminares. Inexistência de questão constitucional. Impossibilidade jurídica do pedido. Mérito. Insustentação dos argumentos formulados pela arguente. A carreira de diplomata possui regime jurídico próprio, disciplinado nas Leis nº 11.440/2006 e nº 5.809/1972. Previsão normativa de pagamento de auxílio-familiar a servidor, em serviço no exterior, que esteja efetivamente acompanhado de dependentes, de modo a suprir, ainda que parcialmente, as despesas de educação e assistência no exterior. As modificações remuneratórias almejadas pela arguente submetem-se ao princípio da reserva legal, além de constituírem tema intrínseco à reserva de iniciativa do Poder Executivo. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido” (e-doc. 29).

ADPF 1073 / DF

7. O Procurador-Geral da República manifestou-se pela improcedência do pedido:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL POR OMISSÃO ESTATAL. CARREIRA DE DIPLOMATA. RELEVÂNCIA DO SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO. MUDANÇA PERIÓDICA DE DOMICÍLIO. INDENIZAÇÃO. ASSISTÊNCIA ESCOLAR DE DEPENDENTES. ARTS. 6º, 205 E 208, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUXÍLIO PECUNIÁRIO INDIRETO. REGIME JURÍDICO PRÓPRIO. LEGÍTIMA BUSCA POR MELHORIAS REMUNERATÓRIAS. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 37. NOVA PARCELA INDENIZATÓRIA. RESERVA LEGAL. ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO. INVIABILIDADE. AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A carreira de diplomata, no Brasil, é escolha profissional que demanda árdua preparação técnica, constante aperfeiçoamento e mudanças de domicílio que podem envolver todo um núcleo familiar, incluindo dependentes em idade escolar.

2. A busca judicial pela implementação de auxílio educacional para fazer frente diante a despesas com a educação de dependentes de diplomatas, sem previsão legal, denota legítima busca institucional por melhorias remuneratórias, mas que encontra óbice no princípio da separação de poderes (CF/1988, art. 2º).

3. Não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos e conceder benefícios remuneratórios a servidores públicos sem previsão em lei (Súmula Vinculante 37).

4. É de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que tratem da remuneração de servidores públicos federais, bem como dos regimes jurídicos (CF/1988, art. 61, § 1º, II, ‘a’ e ‘c’).

— Parecer pela improcedência do pedido” (e-doc. 32).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos

ADPF 1073 / DF

Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

27/11/2023

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.073
DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Conforme relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação dos Diplomatas Brasileiros - ADB, *“com o objetivo de reparar lesão decorrente da omissão estatal a preceito fundamental previsto nos arts. 6º, 205 e 208, incisos I e II, da Constituição Federal, resultante da inércia do Poder Público (União) em relação ao acesso à educação aos dependentes em idade escolar dos servidores da Carreira de Diplomata”*.

Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

2. Postula o Advogado-Geral da União, em preliminar, o não conhecimento da presente arguição por *“ausência de afronta direta ao texto constitucional, tendo em vista que as alegações da autora, em última análise, cingem-se a evidenciar descontentamento com os valores atualmente fixados pela regulamentação infraconstitucional para o auxílio na educação de filhos de servidores da carreira diplomática”* (fl. 9, e-doc. 29).

Suscita também a impossibilidade jurídica do pedido, ao argumento de que *“o acolhimento da pretensão formulada pela arguente exigiria dessa Suprema Corte a emissão de comando judicial que extrapola os limites de atuação do Poder Judiciário, tendo em vista que a implementação do benefício pecuniário almejado envolve alteração no regime remuneratório da carreira de diplomatas e, por conseguinte, subordina-se à edição de lei específica”* (fl. 10, e-doc. 29).

3. A questão posta na espécie refere-se à alegada ofensa do direito

ADPF 1073 / DF

fundamental previsto no art. 6º, art. 205 e incs. I e II do art. 208 da Constituição da República. Afirma-se, na inicial, que haveria suposta omissão estatal em tornar efetivo o acesso à educação dos dependentes de servidores da carreira de diplomata pela ausência de pagamento de benefício àqueles, pois teriam de arcar com ônus decorrentes dos deslocamentos frequentes no curso de seus desempenhos.

A alegação é de que haveria descumprimento à Constituição da República por omissão em perfazer aqueles pagamentos.

Conquanto não haja qualquer norma constitucional assegurando pagamento destinado a dependentes de diplomatas para garantir-lhes benefício para o implemento da educação em postos no estrangeiro, o que se põe em discussão é exatamente a omissão em se determinar legalmente tal previsão.

4. Quanto à suscitada preliminar de impossibilidade jurídica do pedido também não há base para o seu acolhimento. A dificuldade de se distinguir a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido do exame de mérito da ação foi objeto de cuidado no voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Ao apreciar questão semelhante em preliminar sobre atuar este Supremo Tribunal como legislador positivo, também suscitada pelo Advogado-Geral da União, o Ministro Luiz Fux assentou:

“Ocorre, porém, que, neste exame de admissibilidade, descabe investigar a ocorrência (ou não) de violação a qualquer norma constitucional, porquanto o que está em jogo é apenas a viabilidade (e não a procedência) do pleito. A bem de ver, a própria categoria ‘possibilidade jurídica do pedido’ sempre ensejou dificuldades acerca de sua pertinência técnica, uma vez que a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão. Aliás, tamanhas eram essas dificuldades que a ideia de ‘possibilidade jurídica do pedido’ já foi até mesmo renegada pelo seu criador, professor Enrico Tullio Liebman, que a aboliu de seu clássico

ADPF 1073 / DF

Manual de Direito Processual Civil. No projeto do novo CPC brasileiro a ‘possibilidade jurídica do pedido’ também já não existe. De qualquer sorte, é cediço que a dogmática processualista preconiza que o exame da possibilidade jurídica do pedido requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja expressamente vedada pela ordem jurídica. Um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Comentários ao Código de Processo Civil. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). Sem que haja uma norma jurídica interditando – expressa e categoricamente – a pretensão formulada pelo Requerente, descabe cogitar da impossibilidade de seu pedido” (Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 24.2.2016).

Além da questão apresentar a dificuldade de dissociar-se a preliminar suscitada do exame de mérito da ação, o Código de Processo Civil não mais dispõe ser a possibilidade jurídica do pedido uma das condições da ação (§ 1º do art. 330 do Código de Processo Civil).

5. Rejeito as preliminares suscitadas.

Do mérito

6. O Serviço Exterior Brasileiro, composto das carreiras de Diplomata, Oficial de Chancelaria e Assistente de Chancelaria, é “essencial à execução da política exterior da República Federativa do Brasil”, nos termos do art. 1º da Lei n. 11.440/2006.

Quanto aos servidores da Carreira de Diplomata, o art. 3º da referida lei dispõe competir as “atividades de natureza diplomática e consular, em seus aspectos específicos de representação, negociação, informação e proteção de interesses brasileiros no campo internacional”.

As Leis ns. 11.440/2006 e 5.809/1972 disciplinam o regime jurídico próprio dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, assegurando a seus membros evolução funcional, remuneração e condições de trabalho

ADPF 1073 / DF

adequada para que o Ministério das Relações Exteriores possa cumprir as funções estabelecidas no ordenamento jurídico vigente para a plena consecução das políticas públicas referentes à política externa.

Na Lei n. 5.809/1972 se dispõe a retribuição e direitos do pessoal civil e militar a serviço da União no exterior, estabelecendo-se, em seu art. 8º, as três retribuições devidas ao servidor: *a) retribuição básica do servidor no exterior; b) gratificação no exterior por tempo de serviço, equivalente a 1% do valor da retribuição básica para cada ano completo do servidor no exterior, em missão permanente ou transitória; c) indenização de representação no exterior, associada ao desempenho da função.*

Nos arts. 20 e 21 da Lei n. 5.809/1972 se prevê a possibilidade de pagamento do auxílio-familiar ao servidor, em serviço no exterior, que esteja efetivamente acompanhado de dependentes.

Põem-se nos dispositivos da Lei n. 5.809/1972:

“Art. 8º. A retribuição no exterior é constituída de:

I - Retribuição Básica: Vencimento ou Salário, no Exterior, para o servidor civil, e Soldo no Exterior, para o militar;

II - Gratificação: Gratificação no Exterior por Tempo de Serviço;

III - Indenizações:

a) Indenização de Representação no Exterior;

b) Auxílio-Familiar;

c) Ajuda de Custo de Exterior;

d) Diárias no Exterior; e

e) Auxílio-Funeral no Exterior. Auxílio-Moradia no Exterior;

IV - décimo terceiro salário com base na retribuição integral;

V - acréscimo de 1/3 (um terço) da retribuição na remuneração do mês em que gozar férias. Parágrafo único. Aplica-se no caso dos incisos IV e V a legislação específica, no Brasil, para o pagamento daqueles valores. (...)

Art. 20. Auxílio-Familiar é o quantitativo mensal devido ao servidor, em serviço no exterior, a título de indenização para atender, em parte, à manutenção e às despesas de educação e assistência, no

ADPF 1073 / DF

exterior, a seus dependentes.

Art. 21. O auxílio-familiar é calculado em função da indenização de representação no exterior recebida pelo servidor à razão de:

I - 10% (dez por cento) de seu valor, para a esposa;

II - 5% (cinco por cento) de seu valor, para cada um dos seguintes dependentes:

a) filho, menor de 21 (vinte e um) anos ou estudante menor de 24 (vinte e quatro) anos que não receba remuneração ou inválido ou interdito;

b) filha solteira, que não receba remuneração;

c) mãe viúva, que não receba remuneração;

d) enteados, adotivos, tutelados e curatelados, nas mesmas condições das letras anteriores; e

e) a mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva, no mínimo há cinco anos, sob a dependência econômica do servidor solteiro, desquitado ou viúvo, e enquanto persistir o impedimento legal de qualquer das partes para se casar.

§ 1º O auxílio-familiar será acrescido de um quantitativo igual a 1/30 (um trinta avos) do maior valor de indenização de representação no exterior atribuído a Chefe de Missão Diplomática quando o servidor tiver de educar, fora do país onde estiver em serviço, os dependentes referidos nas letras a, b e d do item II.

§ 2º O Poder Executivo, na regulamentação desta lei, estabelecerá:

a) o limite mínimo por dependente a ser observado no pagamento do auxílio familiar; e

b) os casos especiais que justifiquem o quantitativo referido no parágrafo 1º e a forma de seu pagamento”.

Nos termos do § 1º do art. 21 da Lei n. 5.809/1972, o auxílio-familiar, verba indenizatória, objetiva suprir as despesas de educação e assistência no exterior quando o servidor tiver de educar, fora do país onde estiver em serviço, o filho, menor de vinte e um anos ou estudante menor de vinte e quatro anos que não receba remuneração ou inválido ou interdito, a filha solteira que não receba remuneração e enteados, adotivos,

ADPF 1073 / DF

tutelados e curatelados, nas mesmas condições.

O ordenamento jurídico vigente contempla o pagamento de auxílio-familiar com a finalidade indenizatória de arcar com as despesas referentes à manutenção, educação e assistência aos dependentes do servidor quando em exercício no exterior.

7. O pedido da arguente revela-se contrário aos limites remuneratórios adotados pelo legislador e a sua extensão limitada apenas aos servidores em exercício no exterior.

Não se revela, na espécie, alguma lacuna normativa no sentido de que *“o Poder Público, nunca viabilizou, ainda que por intermédio de assistência indireta, a efetiva aplicação dos dispositivos constitucionais (arts. 6º, 205 e 208) associados à necessária universalização do ensino aos dependentes dos Diplomatas”* (fl. 13, e-doc. 1).

Anote-se ainda o que se estabelece nos preceitos fundamentais indicados pelo autor como parâmetro de controle de constitucionalidade:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

ADPF 1073 / DF

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;”.

Não se enquadra a pretensão esboçada com a previsão dos dispositivos constitucionais apontados como deficientes de regulamentação. Não há, nas normas constitucionais transcritas, obrigação estatal de instituir vantagem pecuniária para custear o acesso particular à educação para os dependentes dos servidores integrantes da carreira de diplomata.

Todo brasileiro, no Brasil ou no exterior, em qualquer circunstância tem o direito ao melhor cuidado do Estado para ter efetivado o seu direito à educação. Num País com a carência de educação básica para tantos milhões de brasileiros necessitados, pela ausência de condições de trabalho de suas famílias, pela insuficiência de recursos para seus responsáveis assumirem o mínimo existencial, em cuja cesta básica se tem a educação, imaginar que o sistema garanta, prioritariamente, a servidores super qualificados e remunerados condignamente, como os da nobre diplomacia brasileira, ajuda suplementar para condições superiormente distintas destinadas a seus dependentes, seria inverter os objetivos da República, expressa, no art. 3º. da Constituição do Brasil, e segundo o qual entre eles se põe o de *“III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;...”*.

8. A argumentação apresentada nesta arguição importa em ampliação indevida de princípios postos na Constituição, conferindo-lhes desigualação desfavorável àqueles que mais precisariam dos aportes mesmo financeiros do Estado para ter a garantia de educação.

Ademais, não há regra constitucional prevendo qualquer pagamento

ADPF 1073 / DF

específico para os dependentes dos agentes da honrada carreira diplomática a ter privilégios como seria o de recebimento de cuidados especiais para melhor formação educacional.

O regime remuneratório de todo o serviço público é cuidado pelo legislador e ele foi definido na legislação vigente.

Nesse sentido, Celso Ribeiro Bastos, por exemplo, leciona que *“as palavras de uma Constituição devem ser tomadas em sua acepção natural e óbvia, evitando-se o indevido alargamento ou restrição de seu significado”* (Hermenêutica e Interpretação Constitucional. 4ª edição. Brasil: Malheiros, 2014, p. 135).

Também no mesmo sentido, no voto do Ministro Luiz Fux, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.062, se anotou que *“a interpretação ampliativa dos princípios constitucionais não deve se convolar em veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário, que também é um intérprete legítimo da Lei Maior, devendo, nesse mister, atuar com prudência e cautela de modo que a alegação genérica dos direitos fundamentais não asfixie o espaço político de deliberação coletiva”* (Plenário, DJe 21.6.2017).

9. Não atua este Supremo Tribunal Federal como vertente de interesses ou privilégios buscados sem respaldo constitucional, menos ainda como legislador que inove a ordem legal. A competência para o cuidado de regime de servidor público, incluído o remuneratório, é matéria afeta ao Poder Legislativo, não ao Poder Judiciário.

A concessão do auxílio financeiro pleiteado demandaria modificação do texto legislativo vigente, subordinando-se à edição de lei específica, nos termos do inc. X do art. 37 da Constituição da República.

10. Ademais, embora o pedido refira-se a verba de natureza indenizatória ou em benefício que teria respaldo em modelos estrangeiros, aplicável é ao caso o disposto na Súmula Vinculante n. 37

ADPF 1073 / DF

pela qual *“não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”*.

Nesse sentido, este Supremo Tribunal Federal decidiu que *“a vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, conseqüentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia”* (Recurso Extraordinário n. 710.293, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 4.11.2020).

Em situações análogas ao presente caso, este Supremo Tribunal Federal negou a possibilidade de concessão de verbas indenizatórias por decisões judiciais, em ações nas quais se alegava ineficácia normativa constitucional. Confirmam-se, por exemplo:

“Agravio regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito do Trabalho. 3. Aplicação do salário profissional fixado pela Lei nº 4.950-A/66 aos servidores públicos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Discussão de índole infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. 4. Não compete ao Poder Judiciário conceder aumento com base no princípio da isonomia. Exigência de lei específica. 5. Precedentes. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração de honorários” (ARE 1349401-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 17.5.2022).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 87/2000 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ESTATUTO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR 266/2019. SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS E TEMPORÁRIOS. FUNÇÃO DE DOCÊNCIA. REMUNERAÇÃO. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA (ART. 37, X,

ADPF 1073 / DF

DA CF). NÃO CABIMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ARTS. 5º E 7º, XXXIV, CF). VIOLAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO E À IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS (ARTS. 5º, XXXVI, E 37, XV, DA CF). NÃO OCORRÊNCIA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Perda de objeto parcial da ação em relação ao inciso V do § 2º do art. 49 da LC 87/2000. Precedentes. 2. Constitucionalidade do dispositivo legal que prevê a fixação da remuneração de servidores públicos temporários por meio de ato infralegal. 3. A justificativa para a diferença dos critérios de remuneração existente entre o cargo de professor efetivo e a função exercida pelo professor temporário encontra respaldo na própria Constituição Federal (art. 37, II, IX, X), considerando que regimes jurídicos distintos comportam tratamentos diversos. 4. É vedado ao Poder Judiciário, por não ter função legislativa, conceder aumento de vencimentos de servidores públicos com base no princípio da isonomia. Entendimento da Súmula Vinculante 37 do STF. 5. Não afronta o direito adquirido e a irredutibilidade salarial (arts. 5º, XXXVI, e 37, XV, da CF) a norma estadual que, alterando calendário de integralização de piso salarial da categoria profissional, apenas prorroga o reajuste por mais três anos até alcançar o limite máximo previsto, como medida de austeridade adotada para equilibrar as contas públicas. 6. A jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial. Precedentes. 7. Conhecimento parcial da ação. Ação direta julgada improcedente” (ADI n. 6.196, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 2.4.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 16.117/91 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. URPS

ADPF 1073 / DF

DE JULHO DE 1987 A NOVEMBRO DE 1989. CONCESSÃO POR DECISÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes. 2. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido ao reajuste de 26,06% (Plano Bresser). 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 1.352, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 29.3.2016).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DOS ARTS. 4º E 5º DA LEI N. 227/1989, DO ESTADO DE RONDÔNIA. AFRONTA AOS ARTS. 25, 37, INC. X E XIII, 61, § 1º, INC. I, ALÍNEA A, E 63 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta aos arts. 25; 61, § 1º, inc. I, alínea a; e 63 da Constituição da República. 2. Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, inc. XIII, da Constituição da República). 3. Afronta ao art. art. 37, inc. X, da Constituição da República, que exige a edição de lei específica para a fixação de remuneração de servidores públicos, o que não se mostrou compatível com o disposto na Lei estadual n. 227/89. 4. Competência privativa do Estado para legislar sobre política remuneratória de seus servidores. Autonomia dos Estados-membros. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 64, de minha relatoria, Plenário, DJe 22.2.2008).

11. Os critérios remuneratórios previstos na legislação vigente para os diplomatas brasileiros inserem-se na competência do Poder Legislativo, como antes anotado. Não compete ao Poder Judiciário

ADPF 1073 / DF

interferir no espaço de competência dos demais Poderes, devendo pautar-se, na espécie, pela autocontenção judicial (*judicial self-restraint*).

Não se demonstra omissão normativa, mas opção adotada na margem discricionária de conformação do legislador. Nesse sentido, destaca-se o que decidido no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 53:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ALEGAÇÃO DE MORA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO. ART. 93, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO DE DEVER CONSTITUCIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão tem cabimento quando o poder público se abstém de um dever que a Constituição lhe atribuiu. 2. Não é o que ocorre na presente hipótese, pois não se deve confundir ‘omissão normativa’ com ‘opção normativa’, que se consubstancia em legítima escolha do Presidente do Tribunal de Justiça, para, a partir da análise orçamentária e de responsabilidade fiscal, decidir sobre eventual edição de ato normativo para majoração do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, de forma proporcional ao aumento do subsídio dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, estabelecido pela Lei Federal 13.752/2018. (...) 5. Agravo Regimental conhecido e desprovido” (ADO n. 53-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 7.11.2019).

A garantia constitucional de acesso à educação, em especial, à educação básica, é extensível a todos os cidadãos. Não há, contudo, direito fundamental ao custeio de escolas internacionais para uma

ADPF 1073 / DF

determinada classe de servidores. Nesse contexto, nas informações prestadas, o Ministro de Estado das Relações Exteriores realçou que a escolha do diplomata na inscrição dos dependentes em escolas internacionais corresponde a sua esfera privada:

“23. Relativamente a diplomatas lotados no Brasil, entende-se não haver fundamento apto a justificar a concessão de subsídio à educação de seus dependentes em escolas internacionais, sob pena de produzir-se a diferenciação indevida entre servidores públicos de diferentes carreiras. O Estado brasileiro oferece serviço de educação pública gratuita a todos, indistintamente, nos diversos níveis de ensino, em atendimento aos arts. 6º, caput, 205 e 208, incisos I e II, da Constituição. A matrícula de dependente em escola internacional, nessa hipótese, é uma opção de cada família, que assumirá os ônus e os bônus de suas escolhas. Nos períodos de serviço no exterior, ao contrário, a matrícula em escolas internacionais é imposta pelas circunstâncias” (fl. 12, e-doc. 22).

Não há na Constituição da República norma a autorizar o pleito apresentado pela arguente para inferir-se como obrigatória a instituição de vantagem pecuniária para o custeio da educação dos dependentes de diplomatas.

10. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.073

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS

ADV.(A/S) : ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO (09930/DF, 69108/GO, 154525/MG, 238265/RJ)

ADV.(A/S) : VITOR CANDIDO SOARES (60733/DF)

ADV.(A/S) : JOAO PEREIRA MONTEIRO NETO (28571/DF, 493126/SP)

ADV.(A/S) : ANA TORREAO BRAZ LUCAS DE MORAIS (24128/DF, 230364/RJ)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes e Edson Fachin, que julgavam improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falou, pela requerente, a Dra. Amanda Costa Altoé. Plenário, Sessão Virtual de 17.11.2023 a 24.11.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário