

**27/04/2020****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369  
PARAÍBA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REDATOR DO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO ESTADUAL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. COMPATIBILIDADE DE DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL COM CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE. JUÍZO DE RECEPÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, CAPUT, 5º, CAPUT, E 37, CAPUT E INC. II, DA CONSTITUIÇÃO. ESCOPO DE DESCONSTITUIR TÍTULOS JUDICIAIS TRANSITADOS EM JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Análise de normas pré constitucionais, em sede de controle concentrado, somente é admitida para verificação de sua compatibilidade com a atual ordem constitucional. Precedente: ADPF 33, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006.

2. Arguição que impugna decreto estadual pré-constitucional com escopo de modificar títulos judiciais transitados em julgado, em contrariedade à Jurisprudência da CORTE que assenta o não cabimento de ADPF com esse propósito. Precedentes: ADPF 97, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, DJe de 30/10/2014; ADPF 249-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, DJe de 1/9/2014.

3. Arguição não conhecida.

**ADPF 369 / PB**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros LUIZ FUX (Relator), EDSON FACHIN e ROBERTO BARROSO.

Brasília, 27 de abril de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

03/10/2019

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369  
PARAÍBA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Governador do Estado da Paraíba em face do Decreto do Estado da Paraíba nº 11.981/1987, que realizou o enquadramento dos cargos do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP). Segundo alega a inicial, a norma permitiu a investidura em cargos públicos na mencionada autarquia sem concurso público, o qual já existiria no artigo 97, § 1º, da Emenda Constitucional 1/1969 e repetido no artigo 37, II, da CRFB/1988. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

*Artigo 2º - Deverão efetuar requerimento ao Diretor Superintendente do IPEP, dentro de 10 (dez) dias da publicação deste Decreto, os funcionários do IPEP que desejarem enquadramento em cargo diverso do que atualmente ocupam, verificada a existência de vaga, e a habilitação exigida, de acordo com o Anexo II a este Decreto.*

*Parágrafo único – Deverão proceder da mesma maneira os servidores que se encontrem, nesta data, prestando serviços a qualquer título à Autarquia, e quiserem passar a integrar seu Quadro Permanente, em qualquer cargo.*

*(...)*

*Artigo 5º - Compete ao Diretor Superintendente do IPEP, após ouvir a Comissão de Acumulação de Cargos do Estado, proceder à*

**ADPF 369 / PB**

*homologação do enquadramento dos funcionários que irão integrar o Quadro Permanente de Pessoal da Autarquia.*

O Requerente argumenta que o referido Decreto continua a produzir efeitos, tendo sido aplicado por decisão da Justiça Estadual da Paraíba para determinar ao Superintendente do IPEP a “*ascensão funcional de todos os seus servidores de conformidade rigorosa com as tabelas anexas ao aludido decreto, implantando de imediato os valores referentes às diferenças salariais nos contracheques dos funcionários, inclusive incidindo sobre 1/3 de férias e 13º salário*” (ação ordinária 2002.2001.018055-8). Alega que a norma impugnada viola os princípios constitucionais da igualdade, do concurso público (artigo 37, II), da ampla acessibilidade aos cargos administrativos, da moralidade (artigo 37, *caput*) e o princípio republicano, pois possibilita a investidura em cargo público efetivo sem aprovação em concurso. O Governador do Estado da Paraíba informou que o cumprimento do Decreto 11.981/87 representa aumento na folha de pagamentos de R\$ 1.311.848,55 (um milhão, trezentos e onze mil, oitocentos e quarenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos).

Requer a concessão de liminar para suspender a eficácia do ato impugnado e seus efeitos financeiros, bem como, no mérito, pede a declaração da não recepção do Decreto do Estado da Paraíba 11.981/1987 pela Constituição de 1988.

Em razão da relevância da matéria, determinei a aplicação do preceito insculpido no artigo 5º, § 2º, da Lei 9.882/99.

Foram prestadas informações pelo Governador do Estado da Paraíba, reiterando o pleito da inicial.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação assim ementada:

*“Constitucional. Arguição de Descumprimento de Preceito*

**ADPF 369 / PB**

*Fundamental. Decreto nº 11.981, de 08 de junho de 1987, editado pelo Governador do Estado da Paraíba, que dispõe sobre o quadro de pessoal do Instituto de Previdência de referido ente - IPEP. Ato anterior à Constituição. Criação e extinção de cargos públicos, e modificação do regime jurídico de servidores integrantes da autarquia federal por Decreto estadual. Inconstitucionalidade: incompatibilidade com os artigos 46, inciso IV, e 60, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1967, que estabelecem a reserva legal da matéria. Revogação: incompatibilidade com o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", da atual Constituição da República. Previsão de investidura inicial em cargo público e de enquadramento do servidor em cargo com atribuições diversas daquele no qual se deu o ingresso no serviço público, independentemente de prévia aprovação em concurso público. Inconstitucionalidade: incompatibilidade com o artigo 95, § 1º, da Constituição Federal de 1967, que exige a aprovação prévia em concurso público como requisito para o ingresso em cargo público. Revogação: incompatibilidade com o artigo 37, inciso II, da atual Constituição da República. Precedentes. Manifestação pela procedência parcial do pedido veiculado na inicial."*

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer assim ementado:

*"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO 11.981/1987, DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS. CONHECIMENTO PARCIAL. COMPATIBILIDADE DE DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL COM CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE. JUÍZO DE RECEPÇÃO. COMPATIBILIDADE ENTRE NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL E NOVA CONSTITUIÇÃO. MÉRITO. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS. ENQUADRAMENTO DE SERVIDORES EM CARGOS DISTINTOS DOS QUE ORIGINALMENTE OCUPAVAM. INVESTIDURA DE PRESTADORES DE SERVIÇO EM CARGOS*

**ADPF 369 / PB**

*EFETIVOS. OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, 5º, CAPUT, E 37, CAPUT E INC. II, DA CONSTITUIÇÃO.*

*1. Obsta conhecimento integral de pedido de arguição de descumprimento de preceito fundamental a ausência de fundamentação específica que alcance todas as normas do ato questionado.*

*2. Não cabe, em ADPF, averiguar contrariedade entre norma pré-constitucional e a ordem constitucional vigente na época de sua edição. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.*

*3. São incompatíveis com a Constituição de 1988 – por ofensa aos princípios republicano, do concurso público, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da eficiência – e, portanto, não recepcionados, dispositivos de decreto estadual que permitam investidura de servidores e prestadores de serviço em cargos efetivos para os quais não hajam prestado concurso público.*

*4. É inconstitucional provimento de cargo público que propicie a servidor investir-se, sem aprovação no correspondente concurso público, em cargo que não integre a carreira na qual ocorrera sua investidura anterior: súmula 685 do Supremo Tribunal Federal.*

*5. Parecer pelo conhecimento parcial da arguição e, na parte conhecida, pela procedência do pedido.”*

O Sindicato dos Servidores do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba, representando diversos servidores da autarquia, peticionou nos autos requerendo o ingresso destes como interessados.

Em razão de a ADPF ser uma ação do controle abstrato de inconstitucionalidade, indeferi o ingresso dos servidores representados pelo Sindicato dos Servidores do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba nos presentes autos.

Deferi a liminar para suspender *ex tunc* os efeitos do Decreto do Estado da Paraíba 11.981/1987 até a decisão final na presente ADPF.

Linduarte Sebadelhe Noronha de Oliveira peticionou nos autos

**ADPF 369 / PB**

requerendo, com fundamento no artigo 5º, §2º, da Lei 9.882/99 e na condição de interessado, a juntada de memorial e posterior sustentação oral.

Iranaldo Soares da Silva, presidente do Sindicato dos Servidores do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba, de igual modo, peticionou nos atos, em nome próprio e do sindicato, reiterando o pedido de ingresso como interessados no presente feito, alegando a ocorrência de fatos supervenientes.

É o relatório.

03/10/2019

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369  
PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, egrégio Tribunal Pleno, ilustre representante do Ministério Público.

Preliminarmente, indefiro o ingresso de Linduarte Sebadelhe Noronha de Oliveira, Iranaldo Soares da Silva e dos servidores representados pelo Sindicato dos Servidores do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba nos presentes autos, uma vez que a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental representa via processual de controle de constitucionalidade objetivo e abstrato. Por essa razão, trata-se de meio processual incompatível com discussões sobre relações jurídicas de cunho subjetivo, individual e concreto.

*Ab initio*, ressalto ser cabível a presente Arguição, máxime por envolver discussão sobre a recepção de norma anterior à Constituição de 1988, conforme expressamente admitido pelo artigo 1º, I, da Lei 9.882/99. Com efeito, cuida-se de via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. A esse respeito, colaciono os seguintes precedentes:

*“O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. (...) A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes.”*

(ADPF 190, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal



**ADPF 369 / PB**

Pleno, julgado em 29/9/2016)

*“Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.”*

(ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/2005)

Quanto ao mérito, tem-se que o Decreto impugnado reestruturou os cargos de provimento efetivo do Quadro Permanente de Pessoal do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP), permitindo que os então funcionários do órgão obtivessem *“enquadramento em cargo diverso do que atualmente ocupam”*, mediante mero requerimento administrativo, na dicção do seu artigo 2º. Já o parágrafo único do artigo 2º estendeu a possibilidade de enquadramento em cargo efetivo por requerimento a todos *“os servidores que se encontrem, nesta data, prestando serviços a qualquer título à Autarquia, e quiserem passar a integrar o seu Quadro Permanente, em qualquer cargo”*. O restante do Decreto, basicamente, dispõe sobre a estrutura dos cargos que compõem a carreira e os requisitos para a investidura.

Malgrado não seja possível, em sede de ADPF, o conhecimento de questão relativa à compatibilidade entre a norma impugnada e o ordenamento constitucional vigente à época de sua edição, faz-se oportuno pontuar relevante questão como *obiter dictum*. Nada obstante o Decreto tenha sido editado em 8 de junho de 1987, é de se notar que há

**ADPF 369 / PB**

vício formal a inquinar o diploma já na origem, porquanto o artigo 46, IV, da Constituição de 1967 reservava a criação e extinção de cargos públicos, bem como a fixação dos respectivos vencimentos, à regulamentação por lei. Considerando que a atual Constituição também atribui ao Congresso Nacional a prerrogativa de criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas (artigo 48, X), revela-se afrontosa ao princípio da separação entre os Poderes (artigo 2º) a norma impugnada, por decorrer de exercício unilateral, pelo Executivo, da tarefa de reestruturar carreiras e seus cargos públicos, bem como estabelecer critérios de progressão funcional.

Passando à análise das ofensas a preceitos fundamentais da Constituição atual, o Decreto objurgado conferiu a quaisquer prestadores de serviço da autarquia à época, independente da natureza do vínculo com a Administração, a possibilidade de requerer sua nomeação para cargo efetivo sem a realização de concurso público, bastando para tanto a homologação do Diretor Superintendente do IPEP. O diploma, dessa forma, dispensou o concurso público tanto para a primeira investidura em cargo público, quanto para o aproveitamento de servidores em cargo de natureza e complexidade distintas do anteriormente ocupado. Essa sistemática de provimento de cargos representa patente ofensa a preceitos fundamentais da Carta Magna, dentre eles a isonomia (artigo 5º, *caput*), a moralidade, a impessoalidade e a eficiência na Administração Pública (artigo 37, *caput*), a regra do concurso público e o amplo acesso aos cargos públicos (artigo 37, II), derivando todos do princípio republicano (artigo 1º), verdadeiro vértice constitucional.

O Plenário desta Corte já definiu que são parâmetros de controle válidos na ADPF as normas constitucionais que confirmam densidade normativa ou significado específico aos preceitos fundamentais, consoante se colhe do seguinte aresto:

*“ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias*

**ADPF 369 / PB**

*fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios.”*

(ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 9/3/2016)

A Súmula Vinculante 43 deste Egrégio Supremo Tribunal Federal estabelece que, *verbis*: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. Na mesma linha, colaciono os seguintes precedentes desta Corte:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ENQUADRAMENTO EM CARGO DIVERSO NO QUAL FOI INICIALMENTE INVESTIDO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 280/STF. Afronta a Constituição Federal o enquadramento de servidor público em cargo diverso daquele que é titular. Precedentes.” (ARE 682594 AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 10/6/2014)*

*“Servidor público. Desvio de função. Enquadramento em cargo diverso daquele em que foi inicialmente investido. Impossibilidade. Afronta ao art. 37, inciso II, da CF/88. Agravo regimental não provido. 1. Viola a Constituição Federal o enquadramento de servidor, sem concurso público, em cargo diverso daquele de que é titular. Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal tinha entendimento firmado no sentido da impossibilidade de convalidação da situação do servidor em desvio de função, seja para efetivá-lo no cargo ou para lhe deferir o pagamento da diferença remuneratória correspondente. Precedentes: RE nº 83.755/MG, Primeira Turma, Relator o Ministro Antonio Neder, RTJ 98/734; RE nº 83.755/MG, Segunda Turma, Relator o Ministro Thompson Flores, RTJ 98/734; e MS nº 20081/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro*

**ADPF 369 / PB**

*Moreira Alves, DJ de 1º/10/76.” (AR 2137-AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/9/2013)*

*“A Constituição do Brasil não admite o enquadramento, sem concurso público, de servidor em cargo diverso daquele que é titular, sob pena de ofensa do disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988. Precedentes do STF.” (RE 502291-AgR, Relator Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 3/6/2008)*

*“EMENTA: Concurso público (CF, art. 37, II): não mais restrita a exigência constitucional à primeira investidura em cargo público, tornou-se inviável toda a forma de provimento derivado do servidor público em cargo diverso do que detém, com a única ressalva da promoção, que pressupõe cargo da mesma carreira: inadmissibilidade de enquadramento do servidor em cargo diverso daquele de que é titular, ainda quando fundado em desvio de função iniciado antes da Constituição.” (RE 209174, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 5/2/1998)*

Não constitui óbice ao provimento da presente ADPF a existência de decisão transitada em julgado determinando o pagamento de verbas a funcionários indevidamente investidos no cargo com base na norma não recepcionada pela Constituição. É que o artigo 525, § 12, do novo Código de Processo civil expressamente dispõe ser *“inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso”*. Desse modo, sendo reconhecida a incompatibilidade do Decreto do Estado da Paraíba nº 11.981/1987 com a Carta Magna em vigor e uma vez cumpridas as formalidades descritas no CPC/2015, a coisa julgada anteriormente formada deixa de produzir efeitos, bem como as obrigações contidas no comando da decisão judicial transitada em julgado deixam de ser exigíveis. Não se ignora que, nos termos do § 15 do mesmo artigo 525 do NCPC, deverá o interessado

**ADPF 369 / PB**

ajuizar ação rescisória para desconstituir os efeitos da coisa julgada quando a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal for posterior à sua formação. O prazo para ajuizamento da ação rescisória, contudo, passa a correr a partir do reconhecimento, pelo Pretório Excelso, da inconstitucionalidade ou não recepção da norma em que se baseou o julgado. Sendo assim, o acolhimento da pretensão veiculada na presente Arguição é legítimo e independe da desconstituição da coisa julgada.

*Ex positis*, julgo **PROCEDENTE** a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para declarar a não recepção do Decreto do Estado da Paraíba 11.981/1987 pela Constituição Federal de 1988.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção do Decreto do Estado da Paraíba nº 11.981/1987 pela Constituição Federal de 1988, pediu vista dos autos ao Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.10.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, e, participando de compromisso na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em Fortaleza, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

27/04/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369  
PARAÍBA**

**VOTO - VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada pelo Governador do Estado da Paraíba, em face do Decreto daquele Estado 11.981/1987, o qual dispôs sobre o Quadro de Pessoal do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP).

A norma impugnada veicula inúmeros critérios e procedimentos para o enquadramento de servidores na nova estrutura funcional, com relevo para a previsão de seu art. 2º:

Artigo 2º - Deverão efetuar requerimento ao Diretor Superintendente do IPEP, dentro de 10 (dez) dias da publicação deste Decreto, os funcionários do IPEP que desejarem enquadramento em cargo diverso do que atualmente ocupam, verificada a existência de vaga, e a habilitação exigida, de acordo com o anexo II a este Decreto.

Parágrafo único – Deverão proceder da mesma maneira os servidores que se encontrem, nesta data, prestando serviços a qualquer título à Autarquia, e quiserem passar a integrar seu Quadro Permanente, em qualquer cargo.

O Requerente alega que o regramento seria incompatível com o art. 97, §1º, da Constituição de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional 1 de 1969, e com o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que exigem aprovação prévia aprovação em concurso público para investidura em cargos públicos efetivos.

Iniciado o julgamento de mérito na sessão presencial de 03/10/2019, o Ministro Relator LUIZ FUX, proferiu voto em que julga procedente o pedido formulado na arguição para declarar a não recepção do Decreto

**ADPF 369 / PB**

impugnado pela Constituição Federal de 1988.

Naquela ocasião, pedi vista dos autos.

É o relatório.

De início, ainda em caráter preliminar, chama a atenção o fato de que a norma impugnada nesta arguição, em conjunto com outras normas estaduais editadas anteriormente, serviu de fundamento para a prolação de títulos judiciais já transitados em julgado que, pelo que se depreende dos autos, alcançaram a maior parte, se não a totalidade, do universo de destinatários de sua eficácia.

A questão alusiva ao enquadramento dos servidores do IPEP somente foi questionada pelo Governador do Estado do Piauí, em setembro de 2015, mais de 28 após a edição da norma impugnada, quando já em fase de execução o título judicial formado em ação coletiva proposta pelo Sindicato da categoria.

A própria petição inicial foi instruída com o teor das decisões judiciais que trataram do tema: sentença na Ação Ordinária 2002001018055-8, proposta pelo Sindicato dos Servidores do IPEP (peça 4, juntada pelo Requerente como “*prova da violação de preceito fundamental*”); e o acórdão proferido pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba que negou provimento à Apelação Civil e Remessa Oficial 2003.003529-7 (peça 5).

O Requerente menciona “*o impacto financeiro a ser gerado nas finanças da autarquia previdenciária estadual com o cumprimento do ato normativo impugnado, Decreto n.º 11.981/87, em função de ordem emanada de decisão judicial que se fundamenta neste ato*” (Petição 48086/2015, peça 7).

E renovou o pedido pela concessão de medida cautelar (Petição 34.315/2017, peça 36), com fundamento na repercussão financeira de decisão proferida pelo Poder Judiciário do Estado da Paraíba em sede de processo de execução de título que reconheceu o direito ao enquadramento no IPEP. O pedido cautelar, inclusive, é expressamente formulado no sentido da “*suspensão da referida decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública de João Pessoa, nos autos da Ação n.º 200.2007.741.282 -9 (0741282- 53.2007.815.2001)*”.



**ADPF 369 / PB**

E, mesmo após a concessão da medida cautelar pelo Min. Relator (decisão monocrática de 30/6/2017, peça 65), que se limitou a suspender a eficácia da norma impugnada, o Requerente voltou a se manifestar nos autos pleiteando nova medida especificamente destinada a interferir no trâmite de execuções de títulos judiciais já transitados em julgado (petição STF 52.416/2019, peça 103), *“a fim de suspender os efeitos não só da decisão proferida nos autos do AgInt 0804002-93.2017.8.15.0000, como também qualquer ação movida com o fundamento protegido pela medida cautelar deferida nesta ADPF”*.

Dessa feita, embora o objeto da arguição se distinga do título judicial, direcionando-se contra o ato normativo que lhe serviu de fundamento, mostra-se evidente que o escopo desta ação é subverter o resultado do processo coletivo em que se reconheceu, em definitivo, o direito dos servidores ao enquadramento no Quadro de pessoa do IPEP.

Não há, aqui, uma relevante questão constitucional com abrangência e abstração distintas das ações judiciais que tramitaram perante a Justiça Estadual da Paraíba.

A Jurisprudência da CORTE é assente a respeito do não cabimento de ADPF com o propósito de desconstituir a eficácia de títulos judiciais já transitados em julgado. Nesse sentido: ADPF 97, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, DJe de 30/10/2014; ADPF 249-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, DJe de 1/9/2014.

É evidente que o trânsito em julgado de ações judiciais individuais não inibe o exercício da Jurisdição Constitucional pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, como bem o demonstra o teor do art. 525, §§ 12 e 15, do Código de Processo Civil de 2015, mencionados pelo Ministro FUX, que tratam da inexigibilidade de título judicial fundado em norma considerada inconstitucional pela CORTE, bem como prevê o cabimento de ação rescisória em face desse mesmo título, no prazo de 5 anos contados da data do trânsito em julgado da decisão do SUPREMO TRIBUNAL.

No entanto, a peculiaridade do caso está em que toda a eficácia do

**ADPF 369 / PB**

ato impugnado – universo de favorecidos pelo enquadramento previsto no Decreto 11.981/1987 – já é objeto de pronunciamento judicial definitivo, mitigando a normal distinção entre os planos geral e abstrato (normatividade que pode ser controlada em sede concentrada) e o plano concreto, das posições individuais subjetivas.

Por isso, entendo a aplicável a jurisprudência da CORTE já mencionada, que recusa o cabimento de ADPF destinada a desconstituir a eficácia de títulos judiciais acobertados pela coisa julgada.

DIVIRJO do eminente Relator, para NÃO CONHECER da ADPF.

Em relação ao mérito, caso o Plenário supere a questão preliminar suscitada, anoto que o Decreto Estadual ora questionado regulamentou a Lei Estadual da Paraíba 3.900/77, que permitiu a inclusão de servidores, no Plano de classificação de cargos e funções do serviço público civil local, por meio da sistemática da transposição e da transformação de cargos, de acordo com critérios que viriam a ser fixados pelo decreto do Poder Executivo impugnado nesta arguição.

Ressalte-se que a ordem constitucional anterior admitia o instituto da ascensão funcional como forma de provimento derivado de cargo público, exigindo-se a prévia aprovação em concurso público apenas para a primeira investidura em cargo público.

Observo, ainda, que os efeitos do enquadramento tratado no Decreto 11.981/1987 – o ingresso dos servidores em questão no Quadro de Pessoal do IPEP – ocorreram antes da promulgação da Constituição de 1988.

A jurisprudência desta CORTE, permite o ajuizamento de arguição de preceito fundamental contra lei ou ato normativo estadual anterior à Constituição de 1988. Contudo, a análise de normas pré constitucionais, em sede de controle concentrado, somente é admitida para verificação de sua compatibilidade com a atual ordem constitucional. Nesse sentido: ADPF 33, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/2006.

Além disso, como se sabe, o controle de direito pré-constitucional encerra uma análise de direito intertemporal, pelo qual o confronto da norma objeto de controle com o parâmetro superveniente enseja a sua não

**ADPF 369 / PB**

recepção, com efeito equivalente à revogação. Desse modo, eventual juízo de não recepção do Decreto 11.981/1987 não teria por consequência desconstituir os atos de enquadramento de servidores no Quadro de Pessoal do IPEP ocorridos antes de outubro de 1988.

E, ainda assumindo que o ingresso dos servidores em questão no Quadro de Pessoal do IPEP ocorreu antes da promulgação da CF/88, não há como se entender incompatível com a regra do art. 37, II, da CF, a mera previsão do enquadramento em momento anterior à sua edição, especialmente se observado que o art. 19, do ADCT admitiu, em certas condições, a estabilização de servidores *“que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição”*, desde que em exercício há mais de cinco anos na data da promulgação da CF:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

(...)

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

Assim, a continuidade do vínculo funcional de servidores nessa condição, por si só, não ampara o juízo de não recepção do Decreto 11.981/1987, pois a previsão normativa é vocacionada, precipuamente, a reger os servidores que obtiveram a primeira investidura em cargo público por meio de concurso público, e foram, posteriormente, por reenquadrados por meio da ascensão funcional, então admitida, e em conformidade com a legislação funcional então em vigor.

Questão diversa é saber se os atos normativos e administrativos que

**ADPF 369 / PB**

cuidaram da situação funcional dessas pessoas após outubro de 1988 cuidaram de aplicar adequadamente o art. 19 do ADCT, apurando se o servidores enquadrados atendiam os requisitos exigidos para permanecerem vinculados à Administração. Seria o caso de se declarar de inconstitucionalidade, por força do art. 37, II da CF/88, dos atos de provimento de cargos públicos que tenham ocorrido após a promulgação da CF/88. Ou ainda se os servidores em questão vieram, após a CF/88, a titularizar cargos públicos incompatíveis com sua investidura original.

A redação do art. 2º, parágrafo único, do Decreto impugnado, efetivamente reclama cuidados dessa natureza, uma vez que a sua expressão *“prestando serviços a qualquer título à Autarquia”* revela uma abrangência muito mais larga do que a referida no art. 19, § 2º, do ADCT.

Mas não é disso que cuida a presente arguição. Caso se admita que a mesma trata de situações individuais e concretas, então será o caso de acolher a preliminar de não cabimento, como já exposto.

Por outro lado, delimitando o objeto da arguição como a previsão geral e abstrata constante do Decreto 11.981/1987, não alcanço incompatibilidade com a CF/88.

Por fim, releva considerar que já são decorridos mais de 30 anos desde a edição do decreto impugnado, a maior parte dos quais já sob a vigência da CF/88. Durante todo esse longo interregno, os servidores enquadrados no Quadro de Pessoal do IPEP exerceram suas funções sob o pálio da presunção de legitimidade dos atos estatais. Não apenas de atos normativos e administrativos, que previram o enquadramento e efetivaram o ingresso no Quadro de Pessoal respectivo, mas também de atos judiciais transitados em julgado que reconheceram esse direito. Tudo isso caracteriza a presença de razões de excepcional interesse social e segurança jurídica, a não recomendar a interferência dessa CORTE.

Diante do exposto, DIVIRJO do Relator para NÃO CONHECER da presente ADPF, e, caso superada a preliminar, julgo o pedido IMPROCEDENTE.

É o voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369  
PARAÍBA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA</b>

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Observem o objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pretende-se a declaração de não recepção, pela Constituição Federal, do Decreto nº 11.981, de 8 de junho de 1987, do Estado da Paraíba, mediante o qual realizado o enquadramento em cargos do Instituto de Previdência estadual sem a aprovação em concurso público.

Surge a inadequação da via eleita, tendo em conta a pertinência da arguição apenas quando inexistir outro meio hábil a preservar preceito fundamental, na forma do artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

Mesmo estando diante de impugnação de norma anterior à promulgação da Carta da República – o que, em exame apenas superficial, conduz à conclusão no sentido do cabimento da arguição –, o provimento jurisdicional pretendido visa desconstituir a eficácia de títulos judiciais transitados em julgado.

Vale dizer que se tem campo jurisdicional à solução de eventual contenda considerado instrumental adequado, chegando-se, se for o caso, ao Supremo, sem queima de etapas. A arguição é instrumento nobre de controle de constitucionalidade objetivo, destinado à preservação de norma nuclear da Constituição Federal. Descabe utilizá-la para dirimir controvérsia atinente a circunstâncias e agentes individualizáveis.

Passo ao exame de fundo.

A norma atacada regulamentou a Lei estadual nº 3.900/1977, por meio da qual estabelecidas diretrizes para a inclusão de servidores no Plano de Classificação de Cargos e Funções do Serviço Público Civil local.

Ocorridos os efeitos do enquadramento antes da promulgação da

**ADPF 369 / PB**

Constituição de 1988, revela-se impróprio potencializar eventual juízo de não recepção do diploma questionado de modo a desconstituir os atos de enquadramento dos servidores, decorrentes de processo coletivo no qual alcançada a preclusão maior.

Acompanho o ministro Alexandre de Moraes para, divergindo do Relator, inadmitir a arguição. Vencido no ponto, voto no sentido da improcedência do pedido.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 369**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção do Decreto do Estado da Paraíba nº 11.981/1987 pela Constituição Federal de 1988, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.10.2019.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Edson Fachin e Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 17.4.2020 a 24.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário