

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.257 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL DEMOCRATICO - PSD
DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S) : MARCOS DA COSTA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : MEDA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL]
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Social Democrático (PSD), tendo como objeto o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003, que conferiu nova redação ao art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988.

O autor afirma que

“[a] questão aqui colocada não diz respeito à observância, pelas Universidades Estaduais, do teto fixado no art. 37, XI, da Constituição, tendo por parâmetro o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a que estão sujeitas as Universidades Federais, mas sim [d]o subteto, definido a partir da remuneração do Governador, que interpretações danosas ao ensino superior e ao progresso científico e cultural do país querem impor aos Professores e Pesquisadores de Universidades Públicas, criando a injustificável distinção entre direitos remuneratórios a partir do fato de estarem vinculados a instituições universitárias e de pesquisa de diferentes entes federativos”.

Alega que esses são “[os] parâmetros que, nos precisos termos do v. voto do ínclito Ministro Ricardo Lewandowsk[i] na mencionada MC em ADI 3.854-1, afirmou que: ‘caráter unitário e nacional da magistratura, o qual se mostra com muita clareza na medida em que ela está submetida a um regime único, definido nos arts. 93 a 96 da Constituição e, mais ainda,

ADI 6257 / DF

por ter ela uma lei orgânica nacional única”.

Aduz o autor que

“[e]ssas mesmas bases se fazem presentes na Educação Superior e na Pesquisa, também sistematizad[a]s em artigos da Constituição do Brasil, arts. 205 a 214, no caso da Educação, e 218 a 219-B, no caso da pesquisa, e ambos, também, estruturados por leis nacionais: para a Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996[,] e o Plano Nacional de Educação (PNE), que foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; e, quanto à Pesquisa, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, com as modificações da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016”.

Assevera o autor que “[t]endo a Educação, inegavelmente[,] caráter nacional, tratamento diferente dado a professores do mesmo nível e importância acadêmica por conta da natureza federal e estadual da Universidade representa quebrar a unicidade do sistema como um todo”.

Argumenta que

“[é] altamente discriminador, atentando contra o princípio da isonomia (art. 5º, **caput** e inciso I da Constituição), diferenciar professores universitários com o mesmo grau de titulação, ensinando as mesmas matérias, ou coordenando pesquisa científica ou tecnológica de igual ou maior complexidade ou relevância, pelo só fato de integrarem Universidade estadual, em face de outros, de Universidade Federal. Não [há] razões que justifi[quem] o tratamento discriminatório e anti-isonômico”.

Sublinha que

“[...] o subteto cria uma perversão de repercussões inimagináveis, pois a diferença de remuneração não decorre

ADI 6257 / DF

apenas de planos de carreira diversos, de qualificações ou produção especiais de uns ou outros. A maléfica interpretação aqui questionada produz um imperativo absoluto de não remunerar o profissional de Educação Superior acima de um limite que se apresenta desigual país afora, não importando a relevância dos conhecimentos disseminados, da pesquisa desenvolvida, da produção científica publicada, ou de qualquer outro parâmetro desejável para o desenvolvimento do país. A prevalecer tal entendimento, algumas Instituições de Ensino Superior públicas – e com isso seus professores e pesquisadores – estarão perenemente condenadas à condição de instituições de ‘segunda classe’”.

Pondera o autor que

“[...] o controle orçamentário não pode representar violação da garantia constitucional da isonomia: e isso ocorre quando se impõe diferentes controles – teto e subteto – em um sistema unificado e de cunho nacional, em razão apenas da unidade federativa da Universidade. Mais ainda. Ao impor essa injusta diferenciação, desvaloriza professores e cientistas das Universidades paulistas, colocando em risco todo o investimento de recursos e de tempo na sua formação, diante da possibilidade de perdê-lo[s] para outra Universidade nacional ou mesmo internacional, prejudicando a qualidade de ensino e de pesquisa das Universidades estaduais, e com isso o próprio desenvolvimento social e econômico do país”.

Ressalta estarem presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar para sustar qualquer aplicação do subteto previsto no art. 37, XI, da Constituição - com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003 - aos docentes das universidade estaduais até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Ao fim, no mérito, requer a procedência do pedido formulado e a declaração com efeitos **ex tunc da inconstitucionalidade sem redução de**

ADI 6257 / DF

texto da parte final do art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que conferiu nova redação ao art. 37, XI, da Carta da República, na parte alusiva ao subteto, para alcançar também os professores e pesquisadores das universidades estaduais, fazendo prevalecer, como teto único das universidades, os subsídios dos ministros da Suprema Corte.

Em 19 de dezembro de 2019, o eminente Ministro Relator reconsiderou a decisão de aplicar o art. 12 da Lei nº 9.868/99, determinando a intimação dos requeridos, em caráter de urgência, para a apresentação de manifestação no prazo legal.

Em 30 de dezembro de 2019, o autor apresentou a petição nº 81.709/2019 renovando o pedido de tutela provisória incidental.

É o relato do necessário. Passo a decidir.

Observo, inicialmente, que a excepcionalidade apta a justificar a atuação da Presidência em plantão é aquela cuja apreciação se mostra inadiável e para a qual se exige um exame preliminar à atuação do próprio Relator da causa, sob pena de perecer o alegado direito.

Considerando os elementos havidos nos autos, a relevância do caso e o risco de diminuição da remuneração de professores e pesquisadores das universidades públicas estaduais com a observância do subteto estabelecido pelo art. 37, XI, da CF/88, com a redação conferida pela EC nº 41/2003, em caráter excepcional, examino, monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou o ato impugnado, conforme precedentes desta Suprema Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Em meu entender, estão presentes os requisitos para a concessão da medida acautelatória.

ADI 6257 / DF

O modelo constitucional de federalismo cooperativo adotado pela Lei Fundamental descortina um **sistema nacional de educação**. Essa concepção revela que a educação é um dever do Estado.

O sistema nacional de educação estabelece diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionados a assegurar o direito social à educação nos níveis básico e superior.

A concepção dessa **política pública de Estado** pressupõe a efetivação dos objetivos da República Federativa do Brasil e o respeito aos direitos fundamentais.

A Lei Fundamental erigiu um sistema nacional de educação com o propósito de realizar o bem comum e o progresso da ciência, da tecnologia e da inovação, devendo voltar-se para a reflexão e a solução dos problemas mais sensíveis da Nação.

A Carta da República prevê no art. 214 que

“a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidade por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferente esferas federativas (...)”.

A mensagem constitucional da educação como política nacional de Estado só poderá alcançar seu propósito a partir do reconhecimento e da valorização do ensino superior. Esse reconhecimento parte da consideração de que os professores que exercem as atividades de ensino e pesquisa nas universidades estaduais devem ser tratados em direito e obrigações de forma isonômica aos docentes vinculados às universidades federais.

Essa é a percepção que me leva a entender que a interpretação constitucionalmente adequada do art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988 deve contemplar também os docentes e pesquisadores das universidades estaduais.

Na lição sempre viva do Ministro **Carlos Maximiliano**,

“[q]uando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, , 1992, p. 247).

Lembro, a propósito, a advertência do Ministro **Eros Grau** de que “não se deve interpretar a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito, a Constituição, no seu todo” (GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 84-85).

Partindo do pressuposto de que a Carta da República concebeu um projeto de política nacional de educação, não vislumbro razão para compreender como adequada a existência de uma diferenciação remuneratória entre docentes e pesquisadores que exercem as mesmas funções em instituições de ensino superior de entidades federativas distintas.

De fato, como ensina o Ministro **Themistocles Cavalcanti**, “[o] princípio da igualdade constitui orientação obrigatória para o legislador, mas a ele cabe condicioná-lo à natureza da relação jurídica que disciplina. As normas gerais são iguais para todos e a todos dever ser atribuído igual tratamento, sem deixar de atender-se aos casos individuais. Vedado é, porém, modificar a norma ou dar-lhe aplicação discriminatória para considerar os casos individuais.” (CAVALCANTI, Themistocles. **A Constituição Federal Comentada**. 3ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1958.

ADI 6257 / DF

Deve-se interpretar o art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988 a partir da totalidade dos comandos constitucionais, não sendo possível conferir tratamento discriminatório sem observância do princípio da igualdade.

O Ministro **João Barbalho**, ao comentar o art. 72, § 2º, da Constituição Federal de 1891, já afirmava, com autoridade, que

“[n]ão há, perante a lei republicana, grandes e nem pequenos, senhores nem vassallos, patrícios nem plebeus, ricos nem pobres, fortes nem fracos, porque a todos irmana e nivela o Direito. Não existem privilégios de raça, casta ou classe, nem distinções quanto às vantagens e ônus instituídos pelo regime constitucional. *E a desigualdade proveniente de condições de fortuna e de posição social não influi nas relações entre o indivíduo e a autoridade pública. A lei, a administração, a justiça são iguais para todos*” (BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira – comentários**. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e cia., 1924. p. 407).

O Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da ADI nº 3.854, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 29/06/07, questão jurídica semelhante à versada na causa de pedir da presente ação. Naquele caso, o Plenário assentou que **seria distinção arbitrária, portanto em descompasso com o princípio da igualdade, estabelecer limites remuneratórios diferenciados** para os membros das carreiras da magistratura federal e estadual, **ante o caráter nacional do Poder Judiciário**.

Ante o quadro revelado, defiro a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário, para dar interpretação conforme ao inciso XI do art. 37, da Constituição Federal, no tópico em que a norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais, prevalecendo, assim, como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

ADI 6257 / DF

Encaminhem-se os autos ao eminente Ministro Relator, para o que entender de direito.

Comunique-se com **urgência**.

Publique-se.

Brasília, 18 de janeiro de 2020.

Ministro Dias Toffoli

Presidente

(RISTF, art. 13, VIII)

Documento assinado digitalmente