

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.218  
SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. CRISTIANO ZANIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**VOTO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Bem examinados os autos, verifico ser o caso de procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Conforme relatei, o Governador do Estado de São Paulo propôs a presente arguição com a finalidade de *limitar temporalmente* os efeitos de títulos judiciais oriundos da Justiça do Trabalho *contrários* à decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 1.057.577/SP, paradigma do Tema 1.027 de Repercussão Geral.

Pois bem.

Em preliminar, a Advocacia-Geral da União sustentou o não conhecimento da arguição, em virtude da suposta não observância do princípio da subsidiariedade, de ausência de indicação precisa do ato questionado e de falta de prova das alegadas violações a preceitos fundamentais (doc. 18).

O art. 4º, §1º da Lei 9.882/1999 determina que a arguição de

descumprimento de preceito fundamental só tem cabimento quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesão alegada.

No entanto, a mera possibilidade de impugnação das diversas decisões judiciais, proferidas em distintas instâncias, por recursos ou incidentes processuais não exclui, por si só, a admissibilidade da ADPF. Ainda que cada decisão possa ser impugnada individualmente, a arguição revela-se o único meio processual apto a sanar a controvérsia de forma geral e imediata.

Para além disso, a pluralidade de decisões que desrespeitem preceito fundamental sinaliza a utilidade da solução do caso em controle concentrado, dirimindo-se a controvérsia de fundo de forma definitiva, com caráter vinculante e *erga omnes*, que, de outro modo, ficaria pulverizada em distintos processos. A respeito, transcrevo passagem do voto do Ministro Luís Roberto Barroso proferido na ADPF 588, em que Sua Excelência realça precisamente a aptidão exclusiva da arguição para solucionar, de forma adequada, certas controvérsia:

2. O cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos constitucionais fundamentais tem sido amplamente admitido pelo STF. Segundo a orientação predominante desta Corte, **a existência de ações, incidentes processuais ou recursos em instância ordinária ou extraordinária não exclui, por si só, a admissibilidade de ADPF**. De modo que o requisito de subsidiariedade deve ser compreendido pela inexistência de meio processual apto a sanar a controvérsia de forma geral e imediata.

3. No caso concreto, o Governador do Estado da Paraíba aponta diversas execuções judiciais nas quais verbas orçamentárias da Companhia Estadual de Habitação Popular

têm sido penhoradas para quitação de créditos trabalhistas. **Não resta dúvida de que, individualmente, tais decisões podem ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários. Nada obstante, a pluralidade de decisões e a potencialidade lesiva a preceitos fundamentais abre a via do controle concentrado de constitucionalidade, na linha da ampliação que originou, inclusive, a criação da ADPF pelo legislador.**

4. Além disso, **dezenas ou centenas de recursos fatalmente seriam direcionados a esta Corte no futuro, sendo aconselhável dirimir a controvérsia com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.** No cenário atual de judicialização de massa e de comunhão de esforços pela diminuição do acervo do STF, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade acarreta a redução do volume de recursos e incidentes processuais diariamente distribuídos ao STF, contribuindo para que ele possa minorar seu passivo judicial e prestigiar os princípios da efetividade e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988). (ADPF 588, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2021, p. 3 do voto; grifei).

Na espécie, ainda que se possa cogitar da impugnação à execução fundamentada em coisa julgada inconstitucional (art. 535, III e §§ 5º, 6º e 7º, do CPC14) ou do ajuizamento de ação rescisória (art. 535, § 8º, do CPC15 ), e até da propositura de reclamação perante este Supremo Tribunal Federal. e até da propositura de reclamação perante este Supremo Tribunal Federal. Ocorre que, na minha compreensão, a multiplicidade de instrumentos processuais, bem como os inúmeros atores potencialmente afetados, refletem a especial relevância da matéria e o interesse público envolvido. Assim, **a arguição de descumprimento de preceito fundamental é o meio mais eficaz para a resolução da controvérsia de forma ampla, geral e imediata.** Entendo preenchido, portanto, o requisito da subsidiariedade.

Ademais, e conforme bem observou o Procurador-Geral da República, a arguente indicou expressamente que o pleito deduzido tem amparo nos preceitos fundamentais da legalidade e da isonomia (doc. 1, p. 10) e que os atos impugnados são títulos judiciais oriundos da Justiça do Trabalho, que alegadamente afrontam o decidido no ARE n. 1.057.577/SP (Tema n. 1.027/RG). Apresentou cópias de provimentos jurisdicionais que garantem a empregados públicos o direito a reajustes futuros que venham a ser concedidos por meio de resolução do CRUESP (docs. 3 a 7). Consideram-se atendidos, por conseguinte, os requisitos do art. 3º da Lei n. 9.882/1999.

Supridos os pressupostos de admissibilidade da ADPF, passo ao exame do mérito.

Ao apreciar o ARE n. 1.057.577/SP, paradigma do Tema 1.027/RG, o Supremo Tribunal Federal reafirmou jurisprudência no sentido de se aplicar a tese fixada no RE n. 592.317/RJ e na Súmula Vinculante n. 37 aos pleitos de *empregados públicos* de instituições de ensino superior autônomas vinculadas às Universidades do Estado de São Paulo que buscam reajustes e demais vantagens concedidas administrativamente aos integrantes dos quadros de carreira diversa das mesmas instituições de ensino superior paulistas:

1. Recurso Extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo e Trabalhista. Servidores celetistas. Extensão de vantagens concedidas a empregados de pessoas jurídicas e carreiras diversas. Isonomia. 3. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Tema 315 da sistemática da repercussão geral e Súmula Vinculante 37. 4. Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação da jurisprudência da Corte,

para assentar a seguinte tese: **‘A extensão, pelo Poder Judiciário, das verbas e vantagens concedidas pelo Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp) aos empregados das instituições de ensino autônomas vinculadas às universidades estaduais paulistas contraria o disposto na Súmula Vinculante 37’**. 5. Recurso provido para julgar improcedente o pedido autoral (ARE 1.057.577-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 01/02/2019, DJe 08/04/2019).

O precedente pacificou situação jurídica referente a esses empregados públicos no Estado de São Paulo, ratificando entendimento já consolidado no âmbito desse STF, segundo o qual “não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal garante a eficácia aos princípios da separação dos poderes e da legalidade. Afinal, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Sob outro enfoque, o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgamentos do Plenário no âmbito da repercussão geral, fixou orientação de que a *eficácia executiva* das decisões proferidas em controle de constitucionalidade, que vincula os atos administrativos e judiciais posteriores à decisão da Corte, também faz cessar a eficácia temporal da coisa julgada individual em sentido contrário, especialmente para as relações jurídicas de trato continuado.

Faço referência, primeiramente, ao RE 596.663, paradigma do Tema 494/RG, em que se discutiu o limite objetivo da coisa julgada no âmbito de execução. Naquele precedente, o Ministro Teori Zavascki, autor do voto vencedor, bem observou que, nas relações jurídicas de trato continuado – o caso concreto era relativo à *remuneração de empregados públicos* –, a coisa julgada opera segundo a cláusula *rebus sic stantibus*, de sorte que a eficácia temporal da sentença **permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte**. Eis a ementa daquele precedente:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.

1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.

2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.

3. Recurso extraordinário improvido (RE 596.663, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2014 — grifei).

O segundo precedente que menciono é, também, da relatoria do Ministro Teori Zavascki. Trata-se do RE 730.462, paradigma do Tema 733/RG e em que se discutiu a eficácia temporal de sentença transitada em julgado fundada em norma supervenientemente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado. Ao julgar aquele recurso, o Plenário firmou tese no sentido de que:

a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das decisões anteriores que tenham adotado entendimento diferente. Para que tal ocorra, será indispensável a interposição de recurso próprio ou, se for o caso, a propositura de ação rescisória própria, nos termos do art. 485 do CPC, observado o respectivo prazo decadencial (CPC, art. 495).

Embora tenha reconhecido a necessidade de propositura de ação rescisória, é importante ter em mente que o caso concreto subjacente ao RE 730.462 versava sobre *relações jurídicas instantâneas*, que decorrem de substrato fático que se esgota imediatamente, sem continuidade no tempo. Para tais situações, o Plenário assentou que a eficácia executiva das decisões proferidas em controle de constitucionalidade autoriza, observados determinados requisitos, que seja proposta ação rescisória para combater eventual decisão proferida em desacordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Não há, nessas situações, a reforma ou rescisão automática da coisa julgada que adotou entendimento diverso do firmado posteriormente pela Suprema Corte.

Aquele julgamento – é importante destacar – não versou sobre as

relações jurídicas de trato continuado. Em tais casos, consoante decidido previamente pelo Supremo Tribunal Federal, vigora a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que a eficácia temporal da sentença **permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte**. Tendo isso em vista, o Relator, Ministro Teori Zavascki, expressamente ressaltou da obrigatoriedade da ação rescisória as relações jurídicas de trato continuado, conforme consta expressamente da ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO NORMATIVO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EFICÁCIA NORMATIVA E EFICÁCIA EXECUTIVA DA DECISÃO: DISTINÇÕES. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS AUTOMÁTICOS SOBRE AS SENTENÇAS JUDICIAIS ANTERIORMENTE PROFERIDAS EM SENTIDO CONTRÁRIO. INDISPENSABILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO OU PROPOSITURA DE AÇÃO RESCISÓRIA PARA SUA REFORMA OU DESFAZIMENTO.

1. A sentença do Supremo Tribunal Federal que afirma a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo gera, no plano do ordenamento jurídico, a consequência (= eficácia normativa) de manter ou excluir a referida norma do sistema de direito.

2. Dessa sentença decorre também o efeito vinculante, consistente em atribuir ao julgado uma qualificada força impositiva e obrigatória em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais (= eficácia executiva ou instrumental), que, para viabilizar-se, tem como instrumento próprio, embora não único, o da reclamação prevista no art. 102, I, “I”, da Carta Constitucional.

3. A eficácia executiva, por decorrer da sentença (e não da vigência da norma examinada), tem como termo inicial a data da publicação do acórdão do Supremo no Diário Oficial (art. 28



da Lei 9.868/1999). É, conseqüentemente, eficácia que atinge atos administrativos e decisões judiciais supervenientes a essa publicação, não os pretéritos, ainda que formados com suporte em norma posteriormente declarada inconstitucional.

4. Afirma-se, portanto, como tese de repercussão geral que a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente; para que tal ocorra, será indispensável a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a propositura da ação rescisória própria, nos termos do art. 485, V, do CPC, observado o respectivo prazo decadencial (CPC, art. 495). **Ressalva-se desse entendimento, quanto à indispensabilidade da ação rescisória, a questão relacionada à execução de efeitos futuros da sentença proferida em caso concreto sobre relações jurídicas de trato continuado.**

5. No caso, mais de dois anos se passaram entre o trânsito em julgado da sentença no caso concreto reconhecendo, incidentalmente, a constitucionalidade do artigo 9º da Medida Provisória 2.164-41 (que acrescentou o artigo 29-C na Lei 8.036/90) e a superveniente decisão do STF que, em controle concentrado, declarou a inconstitucionalidade daquele preceito normativo, a significar, portanto, que aquela sentença é insuscetível de rescisão. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 730.462, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 9/9/2015).

Além desses precedentes proferidos na sistemática da repercussão geral, cumpre invocar a decisão prolatada no MS 26.323, da relatoria do Ministro Teori Zavascki, também relacionado à remuneração de servidores e empregados públicos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIREITO AO PAGAMENTO DA UNIDADE DE REFERÊNCIA E PADRÃO – URP DE 26,05%, INCLUSIVE PARA O FUTURO, RECONHECIDO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. PRECEDENTES.

1. O procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Precedentes.

2. Segundo orientação do Supremo Tribunal Federal assentada em casos análogos, a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional.

3. No caso, após o trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito ao pagamento da parcela relativa à Unidade de Referência e Padrão – URP (26,05%) nos vencimentos de servidor, sobreveio, além da aposentadoria, substancial alteração no estado de direito, consistente na edição de leis que reajustaram vencimentos em patamar suficiente para a absorção desse índice. Por força dessa superveniente mudança do quadro fático e normativo que dera suporte à

condenação, deixou de subsistir a eficácia da sentença condenatória.

4. Agravo regimental a que se nega provimento (MS 26.323-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 14/09/2015).

Mais recentemente, no julgamento conjunto do RE 955.227/BA, paradigma do Tema n. 885 de Repercussão Geral, e do RE 949.297/CE, paradigma do Tema n. 881 de Repercussão Geral, concluídos em 8/2/2023, o Supremo Tribunal Federal fixou tese de que **a decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade ou em sede de repercussão geral interrompe automaticamente os efeitos temporais das decisões individuais transitadas em julgado nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo, quando o pronunciamento jurisdicional individual for contrário ao decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.**

Como se vê, por ocasião do julgamento dos Temas 881/RG e 885/RG, o Plenário reafirmou o seu entendimento anterior, reconhecendo que, especificamente para as relações jurídicas de trato sucessivo, a coisa julgada opera de acordo com a cláusula *rebus sic stantibus*. A respeito, vale a pena relembrar os ensinamentos do Ministro Teori Zavascki, que, em obra doutrinária, assim concluiu:

A sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. Se ela afirmou que uma relação jurídica existe ou que tem certo conteúdo, é porque supôs a existência de determinado comando normativo (norma jurídica) e de determinada situação de fato (suporte fático de incidência); se afirmou que determinada relação jurídica não existe, supôs a inexistência ou do comando normativo, ou da situação de fato afirmada pelo litigante interessado. **A mudança de qualquer**

desses elementos compromete o silogismo original da sentença, porque estará alterado o silogismo do fenômeno de incidência por ela apreciado: a relação jurídica que antes existia deixou de existir, e vice-versa. Daí afirmar-se que a força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, a significar que ela atua enquanto se mantiverem integras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato (muda o suporte fático, mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes, que até então mantinha (ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 3. ed. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 106 — grifei).

Em síntese, diante dos precedentes citados, percebe-se que, em diversas oportunidades, o Supremo Tribunal Federal deu predominância à força normativa da Constituição, representada por decisão proferida no âmbito de controle de constitucionalidade, em detrimento da coisa julgada individual que lhe seja contrária. Como salientei, a própria validade condicional da eficácia temporal da coisa julgada em relações de trato sucessivo – em que vigora a cláusula *rebus sic stantibus* – também já foi objeto de reiteradas decisões do Plenário.

Ademais, como visto, a remuneração de servidores públicos consiste em relação jurídica de trato sucessivo, sujeita a alterações de cunho fático ou jurídico. Nestes casos, a superveniência de nova legislação leva a um conflito jurídico qualificado, pondo em confronto, de um lado, a lei geral e abstrata e, do outro, os parâmetros remuneratórios decorrentes de decisões judiciais particulares, consolidadas pela coisa julgada.

Nesse contexto, na minha compreensão, a tese fixada pelo Plenário no Tema 1027/RG, ao proibir a extensão a empregados de instituições de ensino autônomas de parcelas remuneratórias concedidas pelo Conselho de Reitores (CRUESP) a servidores das universidades estaduais paulistas, **alterou os pressupostos fáticos e jurídicos que fundamentavam decisões de juízos e tribunais trabalhistas constitutivas dessa obrigação de caráter continuado.**

Na espécie, dentre as decisões judiciais acostadas aos autos, há provimentos jurisdicionais que, em dissintonia com o quanto decidido pelo Plenário no julgamento do Tema 1.027/RG, garantem a empregados públicos, além do direito aos reajustes remuneratórios já editados pelo CRUESP para sujeitos diversos, o direito à percepção de reajustes futuros que venham a ser concedidos por aquele Conselho. Há, também, decisões que afastam alegações de inexigibilidade do título executivo judicial inconstitucional, entendendo que “a matéria relativa ao pagamento de diferenças salariais decorrentes de reajuste salarial assegurado por resolução do conselho de reitores das Universidades Estaduais Paulistas – CRUESP, não comporta mais discussão, em respeito à eficácia preclusiva da coisa julgada”(doc. 7, p. 8-60).

Diante disso, por versarem sobre relações de trato continuado, os efeitos daqueles títulos executivos judiciais devem ser interrompidos independentemente de ação rescisória. Por outras palavras, o precedente representado pelo Tema 1027/RG incide sobre as relações jurídicas objetos de decisões judiciais que lhe forem contrárias, cessando os efeitos temporais das coisa julgada e desautorizando o pagamento das vantagens remuneratórias em questão, ainda que exaurido o prazo para propositura de ação rescisória.

Posto isso, julgo procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para limitar temporalmente os efeitos dos títulos

## **ADPF 1218 / SP**

judiciais contrários à tese firmada no ARE nº 1.057.577/SP, paradigma do Tema 1027/RG, a partir da publicação da ata de julgamento desta arguição, vedando a extensão prospectiva das verbas e vantagens concedidas pelo Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (CRUESP) aos empregados das instituições de ensino autônomas vinculadas às universidades estaduais paulistas.

É como voto.