

OMISSÃO INCONSTITUCIONAL E REVISÃO GERAL ANUAL: ARGUMENTOS SUPLEMENTARES PARA PROCEDÊNCIA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 565.089

André Luiz Maluf Chaves¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Omissão Inconstitucional do art. 37, X; 3. A alta densidade normativa do art. 37, X, e § 6, e a existência de ativismo judicial ilegítimo no caso de não aplicação; 4. Análise dos votos dos Ministros Teori Zavascki, Rosa Webber, Luiz Fux, Luis Roberto Barroso e Gilmar Mendes; 4.1. O voto do Min. Teori Zavascki e a possibilidade de utilização do IPCA; 4.2. Os votos dos Mins. Luiz Fux e Luis Roberto Barroso: consequencialismo negativo; 4.3. O voto do Min. Gilmar Mendes e a ausência de falência do sistema financeiro: pagamento por precatórios, previsão na LDO e LO e questões econômicas; 5. Conclusão; 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO



jurisdição constitucional brasileira passa por um momento histórico e seu futuro ainda é incerto. Após um regime militar repleto de violações a direitos fundamentais e indiferenças diante do texto constitucional, a redemocratização e a reconstitucionalização do país impulsionaram o Direito de tal modo que autores referem-se à existência de um fenômeno de *hiperconstitucionalização*².

¹ Acadêmico em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Estudou Diritto Pubblico Comparato na Università di Siena – Itália. andremaluf@id.uff.br
tes: <http://lattes.cnpq.br/5974331263806742>. *Agradeço ao colega Pedro Crespo pelas valiosas contribuições.

² V. Alexandre Santos de Aragão. Direito dos Serviços Públicos, 3ª Ed. RJ, 201, p.

Tal conjuntura de constitucionalização do Direito atrelada à mudança paradigmática do constitucionalismo³, com uma reaproximação entre este e a Moral, sobretudo nos chamados *hard cases*, é potencializada pelas omissões dos Poderes representativos, seja por conveniência ou impossibilidade de formar consensos políticos. Isso leva, inevitavelmente, a uma crescente judicialização da política e das relações sociais, ensejando uma mudança nos arranjos institucionais e fazendo com que as Cortes Constitucionais e Tribunais Supremos sejam alçados ao centro do debate político.

No Brasil, esse fenômeno é potencializado pela ampla competência do Supremo Tribunal Federal, pelo chamado *presidencialismo de coalização* e pelo modelo híbrido do controle de constitucionalidade, o que ensejou uma virada no panorama político e institucional do país⁴, trazendo consigo o receio de uma suposta *supremocracia*⁵.

Muito embora em algumas situações o Supremo atue de forma ativista em diversas dimensões⁶, nem todo ativismo deve ser enxergado como uma conduta ilegítima e prejudicial ao regime democrático. Pelo contrário, consoante lição de Claudio

300.

³ A consolidação do neoconstitucionalismo como fruto das mudanças políticas do pós-guerra foi essencial para que as Constituições - agora fundadas no respeito aos direitos humanos e na dignidade da pessoa - adquirissem força normativa estipulando inúmeras diretrizes para às instituições do Estado Democrático. Somado a isso, o caráter analítico de grande parte dos textos constitucionais com cláusulas abertas e conceitos indeterminados criou um grande desafio para a nova hermenêutica constitucional³, além de contribuir sobremaneira para a expansão da jurisdição constitucional, sobretudo através do controle de constitucionalidade.

⁴ Decisões de cunho progressista envolvendo temas polêmicos como aborto de fetos anencéfalos, cotas nas universidades, pesquisas com células tronco embrionárias, união homoafetiva e demarcação de terras indígenas alçaram a Corte Suprema a um protagonismo inegável.

⁵ V. Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Rev. direito GV vol.4 no.2 São Paulo July/Dec. 2008.

⁶ Concordamos com essa perspectiva multidimensional do ativismo, expressão utilizada na célebre obra de Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento, quando o ativismo se presta a defender a democracia ele não é só legítimo, mas necessário⁷.

Sob tal ótica, a necessidade de um diálogo entre os Poderes torna-se cada vez mais relevante. Não há dúvida de que o Supremo Tribunal Federal desempenha importante papel como guardião precípua da Constituição e garantidor dos direitos fundamentais, todavia, a conjuntura hodierna exige a fixação de *standards* para a sua atuação, sobretudo diante da colmatação de lacunas ou omissões⁸.

À luz de tal conjuntura complexa, o presente artigo busca trazer novos argumentos, além daqueles já sustentados em outra oportunidade⁹, para que o STF julgue procedente o Recurso Extraordinário (RE) 565.089-SP, reconhecendo o direito de indenização dos servidores públicos, em razão da ausência de revisão geral anual do art. 37, X, da Constituição, por omissão

⁷ Os autores sustentam que o ativismo é legítimo e necessário quando há necessidade de preservação das condições de democracia, como no caso de proteção de direitos políticos, liberdade de expressão, acesso à informação e prerrogativas de oposição. V. Controle de Constitucionalidade e Democracia, p. 103/104. In: Jurisdição Constitucional e Política. (Org) Daniel Sarmiento, Forense, 2015. Sob outra perspectiva, ninguém ousaria dizer que o Tribunal Constitucional da Alemanha ou a Corte Constitucional italiana são violadoras da democracia quando atuam de forma ativista, respectivamente, na interpretação e realização dos direitos fundamentais da Constituição alemã com destaque para o uso da ponderação e da proporcionalidade, e no papel político de reforma e democratização do ordenamento jurídico italiano. Também no mesmo sentido basta analisar as decisões ativistas da Corte *Warren* nos Estados Unidos e da Corte Constitucional da Colômbia. V. Carlos Alexandre de Azevedo Campos. Op. Cit.

⁸ O caso da ADI 4.650 que trata da inconstitucionalidade do financiamento de campanhas por empresas privadas reafirma tal entendimento eis que o pedido da OAB consubstancia sentença manipulativa substitutiva com a criação de norma pelo TSE em caso de mora do Congresso. V. MALUF CHAVES, André Luiz . Sentenças manipulativas do direito italiano e a ADI 4.650 sobre financiamento de campanhas. Disponível em: <<http://brasiljuridico.com.br/artigos/sentencas-manipulativas-do-direito-italiano-e-a-adi-4.650-sobre-financiamento-de-campanhas>> Acesso em: 27 de novembro de 2014.

⁹ V. MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014.

inconstitucional do Chefe do Poder Executivo.

Até o momento, posicionaram-se pelo direito à indenização os Ministros Marco Aurélio (Relator), Cármen Lúcia e Luiz Fux. Contra esse entendimento, manifestaram-se os Ministros Luis Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber e Gilmar Mendes. O julgamento está suspenso por pedido de vista do Min. Dias Toffoli.

O desenvolvimento do artigo se dá nos seguintes termos: i) comprovação da omissão inconstitucional do art. 37, X; ii) exposição da densidade normativa dos dispositivos, art. 37, X e §6, e do ativismo judicial ilegítimo na sua não aplicação; iii) análise dos votos contrários dos Ministros Teori Zavascki, Luis Roberto Barroso, Rosa Webber e Gilmar Mendes e voto favorável do Min. Luiz Fux proferidos na sessão plenária de 02 de outubro de 2014.

2. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DO ART. 37, X

A redação original do artigo 37, inciso X, dispunha que: “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”.

Tal regra estabelecia a vinculação entre a remuneração dos servidores civis e militares, garantindo-lhes paridade nas revisões. Antes da Emenda nº 19, de 1998, o dispositivo tratava do reajustamento da remuneração dos servidores para conformar seu valor nominal ao valor real da moeda, em virtude das perdas do poder aquisitivo causadas pela inflação. Em outras palavras, ele cuidava da aplicação da regra da indexação à remuneração dos servidores.

O art. 37, X¹⁰ veio a ser alterado, com redação dada pe-

¹⁰ Art. 37 (...) X - 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.

la EC nº 19/98. Afirma o dispositivo que 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.

Objetiva-se com a disposição – que traz uma regra de indexação - minimizar os efeitos da perda de poder aquisitivo gerados pelo processo inflacionário.

Pela nova redação, podemos extrair dois comandos: i) a fixação ou alteração da *remuneração básica* dos servidores públicos depende de lei específica, observada a iniciativa privativa dos entes da Federação em cada caso; ii) é assegurada a aos servidores a revisão geral e anual da *remuneração básica*, sempre na mesma data e sem distinção de índices¹¹.

O segundo comando é inovador, pois garante tanto a recomposição salarial em razão das perdas inflacionárias de forma *geral*, como instaura o princípio da *anualidade*, assegurando ainda a *isonomia dos índices* revisionais¹².

Alexandre de Moraes¹³ assevera que a nova redação criou grande inovação, eis que expressamente trouxe aos servidores públicos o princípio da periodicidade, ou seja, garantiu anualmente ao funcionalismo público, no mínimo, uma revisão geral. Logo, aduz que há obrigatoriedade do envio de pelo menos um projeto de lei anual tratando da reposição do poder aquisitivo, obrigação que deriva do próprio texto constitucional. Ademais, afirma que a administração pode conceder reajuste em periodicidade inferior a um ano, todavia, não se admite a superação do prazo de doze meses.

¹¹ José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Ed. São Paulo, Atlas, 2012. p. 735.

¹² José dos Santos Carvalho Filho. Op. Cit. p. 735.

¹³ Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*, 30ª Ed. Atlas, São Paulo, 2014, p. 371.

No mesmo sentido, Dirley da Cunha Jr.¹⁴ sustenta que a redação mencionada assegura a revisão geral anual (ano a ano, a contar de junho de 1999), sempre na mesma data e sem distinção de índice, refletindo exatamente o princípio da periodicidade, como medida necessária para preservar seu poder aquisitivo.

Gilmar Mendes¹⁵, citando decisão do STF (ADI por Omissão 2.061-DF)¹⁶, entende que, no caso do art. 37, X, trata-se de omissão inconstitucional de providência legislativa, eis que o processo depende de deflagração do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, podemos afirmar que, muito embora a omissão recaia sobre o Presidente, trata-se de omissão de natureza legislativa, pois sua inércia influencia diretamente no processo legislativo.

Conforme doutrina de Dirley da Cunha Jr., são pressupostos da inconstitucionalidade por omissão: i) violação da Constituição decorrente do não cumprimento de norma certa e determinada; ii) que se trate de norma de eficácia limitada; iii) ausência de medidas necessárias para tornar exequível a norma da Constituição em debate; e iv) tempo razoável¹⁷.

No tocante à *violação da Constituição decorrente do não cumprimento de norma certa e determinada*, resta configurada a omissão do Presidente da República em deflagrar o processo legislativo, anualmente, referente ao artigo 37, X, regulamentado pela Lei 10.331/2001.

Verifica-se que a Lei 10.697/2003, referente ao ano de 2003, foi a última lei promulgada nos moldes do art. 37, X¹⁸ (e

¹⁴ Dirley da Cunha Jr. *Curso de Direito Constitucional*. 8a Ed, JusPodivm, 2014, p. 770.

¹⁵ Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Versão Digital. Curso de direito constitucional – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012, p. 1841.

¹⁶ STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. 25/04/2001, DJ. 29/06/2001.

¹⁷ Dirley da Cunha Jr. *Curso de Direito Constitucional*. 8a Ed, JusPodivm, 2014, p. 318.

¹⁸ Disponível em:
<<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em:

ainda, mesmo nesses anos, os percentuais pagos foram insuficientes à recomposição das perdas inflacionária: 14,74% no ano de 2002 e 10,38% no ano de 2003, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE)¹⁹.

Patente a existência de um *non facere diante de um dever constitucional de agir*, que, a nosso sentir, pode ser imputada ao Poder Executivo, eis que o escopo do art. 37, X é a produção legislativa.²⁰

Quanto à *norma constitucional de eficácia limitada*, tendo em vista que o comando presente no art. 37, X se traduz em um *direto*, que necessita de lei anual para ser efetivado, concluímos que a ausência de propositura legislativa impede a plena eficácia constitucional. Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho²¹ afirma que:

Registre-se ainda que a revisão remuneratória constitui direito dos servidores e dever inarredável por parte dos governos de todas as entidades da federação. A ausência de lei disciplinadora da revisão, estampa inconstitucionalidade por omissão (...).

O terceiro requisito é a *ausência de medidas necessárias para tornar exequível a norma da Constituição em debate*. Este requisito, conforme visto, é de fácil caracterização, estando intimamente ligado ao primeiro. No caso em comento, além da proposta legislativa não estar sendo enviada anualmente, não há nem possibilidade de medida paliativa Pelo Chefe do Executivo. No caso do art. 37, X, nenhum projeto foi enviado

21 de maio de 2014.

¹⁹ Dirley da Cunha Jr. fala em revisão ficta, já que quando a revisão é feita abaixo da inflação não atinge seu objetivo. Dirley da Cunha Jr. *Curso de Direito Constitucional*. 8a Ed, JusPodivm, 2014, p. 770.

²⁰ V. Capítulos 2 e 3, MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014.

²¹ José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª Ed. São Paulo, Atlas, 2012. P. 737.

ao Congresso desde 2003²², demonstrando óbvio desinteresse em cumprir à Constituição.

Por fim, o último pressuposto para configurar a omissão inconstitucional do art. 37, X da Constituição refere-se ao *tempo razoável*. Ora, no caso do art. 37, X, não se trata de tempo razoável, já que a própria Carta Magna delimita o tempo, qual seja, anualmente.

Luis Roberto Barroso ressalta que, no caso do art. 37, X, da Constituição da República, a mora do Poder Executivo se caracteriza pelo decurso do prazo de 12 meses, uma vez que se trata de revisão geral anual, sem o devido encaminhamento ao Congresso para elaboração da lei²³. Destarte, o Executivo deve agir anualmente, ou seja, decorrido mais de um ano para sua atuação, quedando-se inerte, constituída está a sua mora.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a atribuição privativa do Poder Executivo para o encaminhamento do projeto de lei destinado à definição do índice de revisão geral anual da remuneração e dos subsídios, previsto no art. 37, X, *in fine* da Constituição o que impede ao “Poder Judiciário deferir pedido de indenização no tocante à revisão geral anual de servidores, por ser atribuição privativa do Poder Executivo” (RE 548.967-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-11-07, 1ª Turma, DJE de 8-2-08). No mesmo sentido: RE 529.489-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27-11-07, 2ª Turma, DJE de 1º-2-08; RE 561.361-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-11-07, 1ª Turma, DJE de 8-2-08; RE 547.020-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6-11-07, 1ª Turma, DJE de 15-2-08.

Desta forma, verifica-se que, com os posicionamentos

22

Disponível

em:

<<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual> > Acesso em 21 de maio de 2014.

²³ Luis Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro* - 6ª Ed. - Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. p. 303;

mencionados, seja em ADO (ADI 2.061-DF)²⁴ ou em processo *subjetivo*, cria-se uma insuperável hipótese de inconstitucionalidade por omissão, seja no caso da concessão de revisão geral anual, seja no de indenização por danos materiais.

3. A ALTA DENSIDADE NORMATIVA DO ART. 37, X, E §6, E A EXISTÊNCIA DE ATIVISMO JUDICIAL ILEGÍTIMO NO CASO DE NÃO APLICAÇÃO

A densidade normativa de um dispositivo é determinada de acordo com *standards* de significação e de detalhamento. A ausência de divergência quanto ao seu significado ou a determinação do seu conceito, de modo que seja clara a sua finalidade e a intenção do legislador, é um indício forte que a norma possui uma alta densidade normativa. Somado a isso, a possibilidade de se compreender o detalhamento dos parâmetros estabelecidos pela vontade da norma, sendo de fácil constatação o comando dela extraído, confirma a alta densidade normativa de um dispositivo.

Por exemplo, o princípio fundamental de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) possui baixa densidade normativa, em razão da escassez de significação, o que se constata pela quantidade de divergência acerca de seu conceito preciso, havendo uma infinidade de julgados, artigos e obras sobre o instituto. Por outro lado, a ausência de detalhamento, embora presente a significação, é encontrada na definição de pequena propriedade rural que deve ser definida por lei (art. 5º, XXVI).

No caso do art. 37, X, da Constituição, sob o aspecto da densidade normativa, o comando constitucional tem altíssima densidade, pois é claro no sentido de que há uma obrigação para o Chefe do Poder Executivo, cuja violação importa em configuração de uma omissão inconstitucional.

A técnica legislativa adotada não deixa dúvidas acerca

²⁴ STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. 25/04/2001, DJ. 29/06/2001.

do direito dos servidores públicos, sendo nítida a sua significação, posto estar assegurada "*revisão geral anual*". Além disso, é clara quanto à existência de uma obrigação de fazer determinada e específica reservada ao Chefe do Poder Executivo. Na mesma linha, o detalhamento é preciso, já que estipula a criação de uma lei que contenha a revisão geral com destinação certa aos servidores públicos, devendo ser anual e com obrigação direta e específica destinada ao Chefe do Executivo de cada ente da federação.

Neste sentido, manifestou-se o Min. Ricardo Lewandowski, na sessão plenária de 03 de Abril de 2014, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 565.089-SP:

Não podemos imaginar que o art. 37, X não tenha o mínimo de eficácia. Nós temos que dar eficácia. Não se trata de aplicação da súmula 339 do STF. O que nós estamos aqui é restaurando um direito, ou melhor, estamos reconhecendo que houve um dano, uma omissão sistemática do Poder Executivo.

No mesmo sentido, o 37, §6²⁵ da Constituição, que trata da responsabilidade civil do Estado, não faz qualquer restrição sobre atos omissivos²⁶, sendo a jurisprudência firme no sentido de que a omissão legislativa é passível de indenização pela aplicação do art. 37, §6²⁷, inclusive por danos morais envolvendo direito à saúde (omissão do Executivo), e ainda em sede de Mandado de Injunção, no caso de mora legislativa²⁸. Ha-

²⁵ Art. 37, (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

²⁶ Luiz Henrique Boselli de. *A correlação da efetividade das normas constitucionais com o suprimento das omissões normativas*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Direito do Estado.

²⁷

²⁸ MI 283, Relator (a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, julgado em 20/03/1991, DJ 14-11-1991; MI 284, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22/11/1992, DJ 26-06-1992; MI 232, Relator (a): Min. MOREIRA

vendo fato, dano e nexo causal, nasce a obrigação de indenizar.

Configurada a alta densidade normativa dos dispositivos, podemos sustentar que a sua não aplicação configura hipótese de ativismo judicial.

Sob uma perspectiva multidimensional de ativismo judicial e sem uma conotação aprioristicamente ilegítima ou pejorativa, Carlos Alexandre de Azevedo Campos entende que o ativismo judicial é o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias²⁹.

Ao revés, auto-restrição é a prática decisória que consiste na retração do poder judicial em favor de outros Poderes políticos, seja por deferência (respeito à democracia e aos outros Poderes e a capacidade epistêmica), seja por prudência (preservação da Corte evitando ataques institucionais e efeitos sistêmicos negativos)³⁰.

Dentre as inúmeras dimensões de ativismo, destacamos a abordagem de Keenan Kmiec, segundo o qual o ativismo judicial é formado por cinco significados centrais: invalidação de ações dos demais poderes que são constitucionalmente defensáveis; falha em aderir aos precedentes; “legislação” judicial; afastamento de metodologias interpretativas aceitas; julgamentos orientados por seus resultados.

Também merecem menção as abordagens do ativismo

ALVES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/08/1991, DJ 27-03-1992.

²⁹ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³⁰ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

judicial de Bradley Canon: majoritarismo; estabilidade interpretativa; fidelidade interpretativa; distinção entre processo substantivo e democrático; especificidade de política; disponibilidade para substituição de decisões políticas por outros agentes; William Marshal: contramajoritarismo; não originalista; precedentes; expansão jurisdicional; criatividade judicial; correicional; partidário; Ernest Young: julgar retrospectivamente atos de outros poderes; afastar-se do sentido literal ou histórico da Constituição; afastar-se do precedente; emitir *holdings* maximalistas; exercer amplos poderes remediais; decidir casos de acordo com preferências partidárias³¹.

Analisando as abordagens dos autores, verificamos que a unanimidade entende que a maior ou a menor deferência aos outros Poderes e o desrespeito aos precedentes (sobretudo em um sistema de *common law*) constituem indicadores de ativismo judicial. Para Canon, Marshall, Young e Kmiec, a falta de fidelidade ao sentido literal e a criação judicial de direito constituem hipótese de ativismo judicial. Finalmente, Kmiec sustenta que os julgamentos orientados por seus resultados, ou o que chamamos de consequencialismo, são um indicador forte de ativismo judicial³².

Carlos Alexandre de Azevedo Campos traz dez dimensões do ativismo judicial, guardando pertinência com as abordagens supramencionadas.

A primeira é a interpretação expansiva ou ampliativa da Constituição. A apreciação de princípios muitas vezes vagos ou implícitos para regular condutas concretas sem intermediação do legislador ordinário é uma dimensão do ativismo. Por exemplo, a Corte Warren nos Estados Unidos. Os juízes ativistas não se sentem presos ao sentido literal da Constituição, ao contrário, há maior conforto para juízos políticos, sob o argu-

³¹ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³² Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

mento de manter a Constituição compatível com as circunstâncias sociais. Juízes ativistas tornam-se arquitetos sociais através dessa interpretação criativa³³.

A segunda é a criação legislativa, sendo aquela dimensão do ativismo que trata da criação de direito por juízes. O juiz ativista preenche lacunas, omissões e corrige leis, inovando, adicionando significados ou alterando-os conforme à Constituição. A atividade judicial é, assim, complementar, corretiva, substitutiva da atividade legislativa. Técnicas de decisão como a interpretação conforme à Constituição e as sentenças manipulativas³⁴ trazem à tona o dogma de legislador negativo³⁵.

A terceira é a deferência a outros poderes. Essa dimensão foca na falta de deferência das cortes e juízes a outras instituições políticas. Ocorre o afastamento de decisões de outros poderes com a substituição pelo Judiciário. A crítica que se faz é que muitas vezes o Judiciário toma uma decisão sem ter ciência da realidade do Legislativo e do Executivo, emitindo ordens impraticáveis, como, por exemplo, o controle judicial da economia na Era *Lockner*³⁶.

A quarta é a afirmação de direitos. O avanço das cortes envolve, sobretudo, os direitos fundamentais, os quais abordam argumentos de elevado valor moral. Neste ponto, podemos citar a já mencionada Corte Warren e os casos de união homoafetiva e aborto de fetos anencéfalos julgados pelo STF³⁷.

A quinta dimensão aborda o ativismo e as políticas pú-

³³ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³⁴ MALUF CHAVES, André Luiz; PEREIRA, T.R. Sentenças aditivas no direito italiano e a sua viabilidade na jurisdição constitucional brasileira. *Observatório de Jurisdição Constitucional*. Ano 7, Volume 2, 2014.

³⁵ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³⁶ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³⁷ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

blicas. Essa dimensão representa o Judiciário realizando políticas públicas ou revendo-as no lugar do Poder Público³⁸.

A sexta dimensão é a do ativismo como expansão da jurisdição e dos poderes de decidir. A expansão do papel institucional do Judiciário é causada pela judicialização que desloca, sobretudo o STF, para uma posição de protagonista, máxime pela resolução de *hard cases* envolvendo desacordos morais complexos. Junte-se a isto, o amplo rol de legitimados para propositura de ações diretas e o controle misto de constitucionalidade³⁹.

A sétima dimensão é a da superação de precedentes, quando a flexibilidade interpretativa sobrepõe a estabilidade da jurisprudência⁴⁰.

A oitava é o maximalismo das decisões. Juízes ativistas fazem fundamentações densas e amplas⁴¹, que acabam gerando efeitos indesejados e propiciando ações em demasia sobre temas que, inicialmente, não foram ventilados. Por outro lado, podem também gerar efeitos positivos, como no caso *Board Education v. Brown*, julgado pela Corte *Warren*, que repercutiu em outros casos de discriminação racial⁴².

A nona é o ativismo judicial ligado ao partidarismo. Decisões fundadas na ideologia partidária de juízes são uma dimensão claramente ilegítima. A Corte *Rehnquist*, que decidiu *Bush v. Gore* foi prova disso. Ao revés, o STF mostrou-se avesso a tal ativismo quando do julgamento da AP 470⁴³.

³⁸ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

³⁹ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

⁴⁰ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

⁴¹ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

⁴² Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

⁴³ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

A última dimensão ativismo é a soberania/supremacia judicial. É a forma mais extrema de ativismo, segundo Carlos Alexandre de Azevedo Campos. Nesta, não há diálogo, uma vez que a Corte toma decisões expansivas que excluem os outros atores políticos do processo de significação da Constituição. Em outros termos, a Corte dita a palavra final ou o último sentido na Constituição. O caso da ADI 2797, sobre foro por prerrogativa de função, expressa bem isso. A jurisprudência da Corte do Canadá, por outro lado, possibilita e fomenta um diálogo institucional⁴⁴.

Sob tal ótica, no julgamento do (RE) 565.089-SP, caso o Supremo deixe de reconhecer o direito à indenização, estará agindo de forma ativista e ilegítima.

O RE 565.089-SP discute a existência de dever de indenizar por ausência da revisão geral. Não se busca que o Poder Judiciário proceda à revisão, agindo em substituição ao Chefe do Poder Executivo. O que se busca é o reconhecimento de que há um dano patrimonial causado por uma omissão inconstitucional do Estado. O instituto é o da responsabilidade civil. Logo, há o dever de indenizar quando ficar concretamente demonstrado que, existindo a obrigação legal de agir e a possibilidade de evitar a lesão, ocorreu o fato danoso por uma omissão. Tais elementos, repita-se, já restaram comprovados por vasta jurisprudência do STF.

Caso o Supremo negue o direito à indenização, estaria deixando de aplicar disposição literal do art. 37, §6, e do art. 37, X, ambos da Constituição. À luz do conceito multidimensional do ativismo judicial e da autocontenção, uma decisão que se afasta do sentido literal do texto configura hipótese de interpretação extensiva para além do texto. Estar-se-ia, portanto, deixando de aplicar a Constituição diante de um comando de alta densidade normativa. Uma atuação autocontida (*self res-*

⁴⁴ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

traint), neste caso, simboliza exatamente uma postura de deferência em sua dimensão estrutural à vontade do legislador constituinte derivado, reforçando-se, portanto, o respeito pela democracia.

Ademais, o argumento de que o Supremo deve agir de forma consequencialista, ou seja, orientar seu julgamento de acordo com os resultados, demonstra uma dimensão ilegítima do ativismo e prejudica sobremaneira a eficácia constitucional. Isto porque cria-se uma subordinação do texto constitucional aos desmandos da economia, sendo que a lógica deveria operar exatamente em sentido contrário. Não se trata de atuação ativista em políticas públicas, já que não se cria nenhuma política, competência que precipuamente cabe ao Executivo. Cuida-se de indenização por danos materiais decorrentes de reconhecida omissão inconstitucional.

Em suma, entendimento contrário ao aqui exposto prejudicaria, data vênua, a eficácia constitucional, não se demonstrando deferência às escolhas do legislador e consubstanciando ativismo judicial ilegítimo.

4. ANÁLISE DOS VOTOS DOS MINISTROS TEORI ZAVASCKI, ROSA WEBBER, GILMAR MENDES E LUIZ FUX

Na sessão Plenária de 02 de outubro de 2014 o Supremo Tribunal Federal retomou o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 565.089-SP, onde se discute a possibilidade de concessão de indenização em virtude da ausência de revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição.

Como já visto, até o momento, posicionaram-se pelo direito à indenização os Ministros Marco Aurélio (Relator), Cármen Lúcia e Luiz Fux. Contra esse entendimento, manifestaram-se os Ministros Roberto Barroso⁴⁵, Teori Zavascki, Rosa

⁴⁵ Para análise do voto, remetemos ao item 3.6, capítulo 3 da obra MALUF CHA-

Weber e Gilmar Mendes. O julgamento está suspenso por pedido de vista do Min. Dias Toffoli.

4.1 O VOTO DO MIN. TEORI ZAVASCKI E A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO IPCA

O Ministro Teori Zavascki, em seu voto, afirma que a redação original do dispositivo não fixava data e que, com a reforma perpetrada, passa a existir uma periodicidade de 1 ano para que isso ocorra. Ademais, ratifica que é dever da Administração Pública enviar o projeto de lei para efetivar a revisão geral anual. Quanto à indenização, o Ministro aduz que esta seria uma forma de contornar a omissão legislativa que gera dano. Afirma que, independentemente de existir ou não dano, este não poderia ser concedido, eis que a Constituição não traz o índice a ser utilizado para valorá-lo. Portanto, em virtude da ausência de lei afirmando o índice da revisão, sustenta que, se o STF determinasse o índice a ser utilizado para o pagamento de indenização, estaria agindo como legislador positivo.

Analisando o voto do Min. Teori Zavascki, o principal ponto que impediria a concessão da indenização concerne à escolha do índice pelo STF. Como visto, ele admite que há um dever para Administração Pública de realizar a revisão geral anual em periodicidade de um ano, ratificando que há uma omissão. Logo, pode-se concluir que, diferentemente do Min. Roberto Barroso, o Min. Teori entende que a revisão geral anual é um direito do servidor. Contudo, afirma que, independentemente de haver dano, o que impediria a concessão de indenização pela omissão seria a ausência de índice a ser utilizado.

Dois pontos devem ser levantados: i) presença do instituto da responsabilidade civil; ii) escolha de índice pelo STF.

No dia 03 de dezembro de 2014, o STF iniciou o julgamento do Recurso Extraordinário 580.252 – Mato Grosso do Sul - onde se discute a possibilidade de indenização por omissão do Estado ao manter presos em condições degradantes.

O Ministro Teori Zavascki (Relator) sustentou em seu voto que:

considerando que, no caso, a configuração do dano é matéria incontroversa, *não há como acolher os argumentos que invocam, para negar o dever estatal de indenizar, o “princípio da reserva do possível”, nessa dimensão reducionista de significar a insuficiência de recursos financeiros.*

Faz sentido considerar tal princípio em situações em que a concretização de certos direitos constitucionais fundamentais a prestações, nomeadamente os de natureza social, dependem da adoção e da execução de políticas públicas sujeitas à intermediação legislativa ou à intervenção das autoridades administrativas.

Em tais casos, pode-se afirmar que o direito subjetivo individual a determinada prestação, que tem como contrapartida o dever jurídico estatal de satisfazê-la, fica submetido, entre outros, ao pressuposto indispensável da reserva do possível, em cujo âmbito se insere a capacidade financeira do Estado de prestar o mesmo benefício, em condições igualitárias, em favor de todos os indivíduos que estiverem em iguais condições.

Mas não é disso que aqui se cuida. Aqui, a matéria jurídica se situa no âmbito da responsabilidade civil do Estado de responder pelos danos causados por ação ou omissão de seus agentes, nos termos previstos no art. 37, § 6o, da Constituição. Conforme antes afirmado, trata-se de preceito normativo autoaplicável, não sujeito a intermediação legislativa ou a providência administrativa de qualquer espécie. Ocorrendo o dano e estabelecido o seu nexo causal com a atuação da Administração ou dos seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado.

A obrigação de ressarcir danos, que é imposta pelas leis civis a qualquer pessoa que os causou (Código Civil, arts. 186 e 927), é também do Estado, que, mais que decorrer de norma civil (Código Civil, art. 43), tem previsão em superior norma constitucional específica, o art. 37, § 6o, *dispositivo autoapli-*

cável, não sujeito a intermediação legislativa ou administrativa para assegurar o correspondente direito subjetivo.

Consoante exposto, no caso da indenização por ausência de revisão, o Min. Teori afirma que a concessão da indenização não deveria ocorrer em virtude da impossibilidade de cálculo pela ausência de índice legal. Todavia, no caso dos presos aduz que a responsabilidade civil do Estado (art. 37, §6, CF), por danos decorrentes de ação ou omissão é norma auto-aplicável, independentemente de providência legislativa ou administrativa. Não há contradição entre ambos os casos que sustente uma posição contrária no primeiro e favorável no segundo.

Ademais, o Supremo já teve oportunidade de julgar caso envolvendo extensão do direito à revisão geral anual e escolheu o índice. Como informado na obra, trata-se do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 22307-DF⁴⁶ que foi ementado da seguinte forma:

RECURSO ORDINÁRIO - PRAZO - MANDADO DE SEGURANÇA - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O silêncio da legislação sobre o prazo referente ao recurso ordinário contra decisões denegatórias de segurança, ou a estas equivalentes, como é o caso da que tenha implicado a extinção do processo sem julgamento do mérito - mandado de segurança nº 21.112-1/PR (AGRG), relatado pelo Ministro Celso de Mello, perante o Plenário, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 29 de junho de 1990, à página 6.220 - é condutente à aplicação analógica do artigo 33 da Lei nº 8.038/90. A oportunidade do citado recurso submete-se à dilação de quinze dias. REVISÃO DE VENCIMENTOS - ISONOMIA. "a revisão geral de remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data" - *inciso X - sendo irreduzíveis, sob o ângulo não simplesmente da forma (valor nominal), mas real (poder aquisitivo) os vencimentos dos servidores públicos civis e militares - inciso XV, ambos do artigo 37 da Constituição Federal.*

⁴⁶ STF, RMS 22307-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19/02/1997, DJe. 13/06/1997.

Em decisão em sede de embargos de declaração o Supremo reconheceu a necessidade de se estender o “reposicionamento” (definição ementada), afirmando que a Lei 8626/93 (em seus anexos, I a IV) continha elementos concretos que permitiam calcular o percentual efetivamente devido a cada servidor:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. REAJUSTE DE VENCIMENTOS DE 28,86%, DECORRENTE DA LEI Nº 8.627/93. DECISÃO DEFERITÓRIA QUE TERIA SIDO OMISSA QUANTO AOS AUMENTOS DE VENCIMENTOS DIFERENCIADOS COM QUE O REFERIDO DIPLOMA LEGAL CONTEMPLA DIVERSAS CATEGORIAS FUNCIONAIS NELE ESPECIFICADAS. Diploma legal que, de efeito, beneficiou não apenas os servidores militares, por meio da “adequação dos postos e graduações”, mas também nada menos que vinte categorias de servidores civis, contemplados com “reposicionamentos” (arts. 1º e 3º), entre as quais aquelas a que pertence a maioria dos impetrantes. Circunstância que não se poderia deixar de ter em conta, para fim da indispensável compensação, *sendo certo que a Lei nº 8.627/93 contém elementos concretos que permitem calcular o percentual efetivamente devido a cada servidor*. Embargos acolhidos para o fim explicitado.

A decisão do Supremo estendeu o benefício antes concedido apenas aos servidores militares, de modo a resguardar, em nome da isonomia, o direito dos servidores públicos civis. Neste sentido, afirma Gilmar Mendes, mencionando Carlos Blanco de Moraes:

A crescente relevância, entre nós, da técnica decisória aditiva, foi exposta com proficiência por Carlos Blanco de Moraes: Sensivelmente desde 2004 parecem, também ter começado a emergir com maior pragnância decisões jurisdicionais com efeitos aditivos. (...)

Poderá, igualmente, ter sido o caso no RMS-22.307 (mandado de segurança) que teria englobado os servidores civis num regime de aumentos legalmente concedido a militares”.

No mesmo sentido, aduz Luis Roberto Barroso (2012,

p. 59/60), ao citar o julgamento do AgRg em AI 211.422-PI⁴⁷, enaltecendo que o próprio Supremo Tribunal Federal abriu uma exceção em sua jurisprudência, envolvendo o art. 37, X, em sua redação original, antes da EC no 19/98, estendendo aos servidores públicos civis, o reajuste que havia sido dado apenas aos militares:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS NºS 8.622/93 E 8.627/93: REAJUSTE DE 28,86%. *EXTENSÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS*. 1. O Plenário desta Corte, por ocasião do julgamento do RMS nº 22.307-DF, reconhecendo a existência de omissão legislativa, estendeu aos servidores públicos civis o reajuste de 28,86% previsto nas Leis nºs 8.622/93 e 8.627/93, segundo a exegese dada ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal. 2. Em sede de embargos, integralizando o acórdão, o Tribunal esclareceu que não houve singela extensão aos servidores civis de valores de soldos de militares, mas sim a de reajuste concedido aos militares e a determinadas carreiras do funcionalismo civil. Recurso extraordinário não conhecido.

A hipótese trata de uma sentença aditiva de prestação⁴⁸. A decisão aditiva está comprovada, sendo reconhecida tanto pela Corte, de forma tácita ao mencionar a omissão legislativa

⁴⁷ STF, AgRg em AI 211.422-PI, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ, 14/08/1998. “Neste caso, em sede de controle concreto via recurso em mandado de segurança (RMS 22.307-DF), o Plenário reconheceu a inconstitucionalidade por omissão parcial e estendeu aos servidores públicos civis reajuste que havia sido dado apenas aos militares em violação do art. 37, X.”

⁴⁸ Em determinados casos quando a Corte prolata uma sentença aditiva, pode ocorrer uma particularidade, isto é, a adição de conteúdo gera uma prestação a cargo dos Poderes Públicos. Tal tipo de decisão está ligada ao postulado de *WelfareState*, e normalmente ocorre no caso de extensão de benefícios a uma determinada categoria inicialmente não contemplada. Em todo caso, há inevitável reflexo de ordem financeira. A Corte, de fato, tendo em vista a questão dos direitos sociais, do princípio da igualdade e da inafastabilidade do controle jurisdicional, prolata sentenças que geram custos ao Governo, sobretudo em matéria de emprego público, previdência social e assistência pública. Tais pronúncias são uma resposta ao comportamento omissivo do Parlamento, com o objetivo de evitar a violação da Constituição. V André Luiz Maluf Chaves. Monografia, Sentenças aditivas, Corte Costituzionale e STF: um Estudo Comparado entre Brasil e Itália, UFF, 2015.

e a extensão, quanto pela doutrina abalizada⁴⁹. No caso, trata-se de omissão legislativa parcial relativa, já que viola a isonomia. A redação original do art. 37, inciso X, dispunha que: “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”. Tal regra estabelecia a vinculação entre a remuneração dos servidores civis e militares, garantindo-lhes paridade nas revisões.

A questão que se impõe é a dos gastos, o que, como visto, geraria uma tensão entre os Poderes. Segundo a jurisprudência da *Corte Costituzionale* italiana (sentença n. 28 de 2009), estar-se-ia, portanto, diante de uma sentença aditiva de prestação. Nesta linha, o Supremo ao julgar a questão aplicou critérios legais (presentes nas Leis n. 8.622/93 e 8.627/93), de modo que a decisão se mostra correta do ponto de vista da técnica aditiva.

Logo, mais legitimidade ainda teria o Supremo diante da nova redação, que, como visto e ratificado pelo Ministro Teori Zavaski, trata-se de um direito anual dos servidores passível de violação por omissão da Administração. Ademais, se a Corte já atuou no sentido de conceder diretamente à revisão geral, imperioso que também conceda à indenização, por força do art. 37, §6.

Consoante expomos no capítulo 3, item 3.7⁵⁰, mostra-se relevante à adoção do Índice de Preço do Consumidor Amplo (IPCA), por ser índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias, inclusive pelo Banco Central, já que reflete a elevação dos preços de produtos que possuem impacto direto na remuneração dos servidores públicos.

Tal índice foi utilizado diversas vezes para a finalidade

⁴⁹ Carlos Alexandre de Azevedo Campos: *Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal*. Forense, Ebook, 2014.

⁵⁰ V. MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. *Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos*. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014

que aqui se busca. Como exemplo, citamos a decisão proferida pelo TJ-PB, no Mandado de Injunção no 999.2010.000097-8/001 comentado, bem como o entendimento do Juiz Federal William Douglas, em sua decisão, e da ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), no Projeto de Lei no 442/2007, acerca da revisão geral anual dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Como visto, o IPCA deve ser utilizado, uma vez que o STF já se manifestou neste sentido: RMS 22307-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19/02/1997, DJe. 13/06/1997 e AgRg em AI 211.422-PI, Rel. Min. Maurício Corrêa, Lei no 12.770/2012 que dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República e sobre sua revisão geral anual⁵¹. Também o STF, no caso dos pagamentos dos precatórios, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4357 e 4425, declarou que o IPCA deveria ser utilizado como índice de correção monetária, conforme disposto na LDO. Mais uma vez, há precedentes favoráveis do STF.

Em recente julgado de 04/08/2015, na Arguição de Inconstitucionalidade da expressão “equivalente à TRD”, contida no caput do artigo 39 da Lei nº 8.177/91, que o aplica como índice de correção aos débitos trabalhistas, o TST declarou inconstitucional a utilização da TR como índice de correção monetária e estabeleceu a utilização do IPCA-E, mesmo sem qualquer legislação sobre o tema. Para tanto, utilizou entendimento do próprio Supremo que definiu que o IPCA-E reflete a inflação e a manutenção do valor da moeda, recompondo, assim, o patrimônio lesado⁵².

4.2 OS VOTOS DOS MINS. LUIZ FUX E LUIS ROBERTO

⁵¹

Disponível

em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1123485&filename=PL+6230/2013>. Acesso em: 30 abr. 2014.

⁵² Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-04/creditos-trabalhistas-corrigidos-inflacao?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook> Acesso em: 05 de Agosto de 2015.

BARROSO

O Ministro Luis Roberto Barroso, após o voto supra-mencionado, inicia um debate. Ele ratifica o que já havia exposto em seu voto, no sentido de que o art. 37, X, não constitui direito para os servidores, mas sim, trata-se de uma faculdade conferida ao Poder Executivo, devendo se manifestar anualmente sobre a impossibilidade de revisão geral anual, ou o envio, de fato, da lei para o Congresso.

Afirma que a questão consequencialista leva em conta os resultados, sempre em respeito a direitos fundamentais, de modo que, o consequencialismo que subverte direito material não seria admitido. Contudo, no caso, não se trataria de direito. Finalmente, sustenta que há um conflito interno no inciso X, já que o dispositivo determina o envio de lei, porém, traz o verbo “assegurar”, finalizando no sentido de que o Direito não está subordinado à economia, mas tampouco alheio a ela.

No tocante aos argumentos do Ministro Luis Roberto Barroso, no sentido de que o dispositivo possuiria um conflito interno e de que não se trataria de direito, mas sim faculdade do Executivo, data vênica, vimos que a mora do Executivo é recorrente.

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de declarar a mora do Executivo em efetivar o art. 37, X, de modo que não se trata de faculdade, mas sim de obrigação determinada pela Constituição (ADI 2.481-RS; ADI 2.486-RJ; ADI 2.490-PE; ADI 2.492-SP e ADI 2.525-DF); (RE 548.967-AgR, Rel.a Min.a Cármen Lúcia, j. 20/11/2007, 1a Turma, DJE de 8/2/2008). No mesmo sentido: RE 529.489-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 27/11/2007, 2a Turma, DJE de 1o/2/2008; RE 561.361-AgR, Rel.a Min.a Cármen Lúcia, j. 20/11/2007, 1a Turma, DJE de 8/2/2008; RE 547.020-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 6/11/07, 1a Turma, DJE de 15/2/08.

A leitura do dispositivo deixa clara que não há qualquer

obrigação do Chefe do Poder Executivo em prestar informações expondo os motivos da não execução da revisão geral anual. Trata-se, em verdade, de outra obrigação, qual seja, a de realizar, de fato, o envio de lei ao Congresso, concedendo a revisão. A nosso sentir, a proposta do Ministro constitui-se em sentença aditiva com o objetivo de salvar, ou amenizar, a mora recorrente e a omissão inconstitucional do Poder Executivo em “assegurar” a revisão geral anual.

A densidade normativa do comando presente no texto constitucional é alta tanto do art. 37, X, quanto do §6, como visto. Neste sentido, consoante item 2 e 3 deste trabalho, corroboram tal interpretação José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre de Moraes, Dirley da Cunha Jr e, igualmente, o Ministro Marco Aurélio, no julgamento ora em estudo.

Ao revés, o Ministro Luiz Fux acompanhou os votos do Relator e da Ministra Cármen Lúcia julgando procedente o pedido. Em sua fundamentação, ele afirmou que o STF não pode agir de forma consequencialista, sob pena de violar o texto da Constituição. O Ministro entende que o comando expresso no art. 37, X, independe de atuação legislativa, sendo uma garantia fundamental do servidor, um direito subjetivo. Trata-se de norma definidora de direito e não norma programática.

Ressalta a força normativa da Constituição e sua posição hierárquica no ordenamento. Ele menciona o caso dos precatórios para demonstrar tal conduta consequencialista, afirmando que o direito dos servidores não gerará a crise econômica que se imagina. Ratifica que há um estado de inconstitucionalidade por omissão, e que “o sentimento constitucional deve se dar de dentro para fora e não de fora para dentro”.

Por fim, sustenta que o comando tem normatividade suficiente para ser efetivado, de modo que, caso haja interesse em retirar tal garantia dos servidores, dever-se-ia fazer uma Emenda Constitucional.

Sobre tal ponto, restou demonstrado que os dispositivos

possuem alta densidade normativa e que uma atuação consequencialista demonstra um ativismo ilegítimo que viola a Constituição.

4.3. O VOTO DO MIN. GILMAR MENDES E A AUSÊNCIA DE FALÊNCIA DO SISTEMA FINANCEIRO: PAGAMENTO POR PRECATÓRIOS, PREVISÃO NA LDO E LO E QUESTÕES ECONÔMICAS

Antes de iniciar o presente tópico, mister ressaltar que a Ministra Rosa Webber foi breve em sua exposição. Em síntese, acompanhou os Ministros Luis Roberto Barroso e Teori Zavascki na divergência aberta e fundamentou sua decisão seguindo o entendimento de ambos.

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, manteve seu enfoque na parte econômica. Afirmou que, pelo fato da questão envolver direito financeiro, seria necessária previsão orçamentária para sua realização. Aduziu que, se o Supremo decidisse no sentido de conceder a indenização, tanto os servidores públicos quanto os empregados privados fariam jus a tal reajuste. Assim como o Ministro Teori, ressaltou que inexistente índice previsto e defendeu que a questão afetaria todos os âmbitos da Federação, em 5 (cinco) anos retroativos. O Ministro Gilmar confirmou que o problema dos salários existe, mas que um avanço depende da conjuntura econômica nacional e internacional.

Durante o debate, o Ministro afirmou que a questão dos precatórios gera controvérsias até hoje em uma “situação de inconstitucionalidade intrincada” e que teme pela “abertura de uma caixa de Pandora em todos os níveis da Federação”

Com relação aos argumentos apresentados pelo Ministro Gilmar Mendes, concordamos com o voto do Ministro Luiz Fux, no sentido de que a concessão de indenização não será o “caos” que se imagina.

Em primeiro lugar, como se trata de indenização, ou seja, condenação da União por omissão, o pagamento será feito por meio de precatórios ou RPV, tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal com a escolha do IPCA. É notória a mora do Estado, em todos os níveis da Federação em honrar seus débitos. O Min. Luiz Fux, neste sentido, destaca na sessão que “os Estados mantêm seus débitos oriundos dos precatórios sem qualquer sanção”. Assim, o argumento que teme pela “quebra do país” não se sustenta. Tal questão, infelizmente, não se resolveria somente com a decisão do Supremo.

Quanto à necessidade da previsão orçamentária, no item 3.7⁵³ demonstramos todos os dispositivos existentes na Lei Orçamentária de 2014 e Lei de Diretrizes Orçamentárias do mesmo ano que viabilizam, expressamente, a possibilidade de gasto, bem como a previsão orçamentária para tanto, inclusive como crédito suplementar, mencionando inclusive dispositivos da LRF.

No ano corrente de 2015, o art. 95 da LDO afirma que fica autorizada, nos termos da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, a revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos membros de Poder e dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, das autarquias e fundações públicas federais, cujo percentual será definido em lei específica.

Neste sentido é a Lei Orçamentária de 2015:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto

⁵³ MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014.

no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:

VI - de pessoal e encargos sociais, inclusive as decorrentes da revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas prevista no art. 37, inciso X, da Constituição, mediante a utilização de recursos oriundos de:

- a) anulação de dotações consignadas a esse grupo de natureza de despesa;
- b) Reserva de Contingência - Recursos para o atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal;
- c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; e
- d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;

Entende-se, portanto, que não há dúvida sobre tal ponto.

Com relação ao prejuízo aos Estados e Municípios, pondera-se que não haverá direito à indenização se o respectivo Chefe do Poder Executivo realizar a devida revisão. O direito só decorre da omissão comprovada, através de precatório ou RPV. Ademais, poder-se ia cogitar da modulação dos efeitos da decisão do STF, criando verdadeiro diálogo com o Executivo para que procedesse à revisão geral anual.

Há que se relembrar que a revisão geral anual, além de constituir benefício de natureza compensatória em virtude das perdas inflacionárias, possui também caráter alimentício. Patente, portanto, a obrigação estatal em indenizar o servidor lesado.

Argumentos de ordem econômica podem ainda ser levantados.

É notório que o aumento de poder aquisitivo da população faz com que a economia seja fomentada, gerando circulação de moeda e dinamização dos setores consumeristas. Este inclusive foi o fator determinante para que o Brasil não fosse atingido fortemente pela crise econômica internacional no ano de 2008. A política econômica de valorização do poder aquisi-

tivo, portanto, não deve ser vista como um gasto desmedido, mas sim como um fomento na economia, sobretudo em tempos de crise.

A AGU argumenta no feito que os custos aos cofres públicos seriam da ordem de 10 bilhões de reais, menos da metade do valor estipulado para o reajuste em voga que foi objeto de votação no Congresso (25 bilhões de reais). Esse valor poderia ser obtido através de diversas formas no futuro, já que o gasto, como visto, não será imediato, dependendo de procedência de ações judiciais nesse sentido, além da recorrente demora no pagamento de precatórios, que chega a levar décadas.

Outrossim, mister ressaltar que a PEC 433 de 2009, que tem como justificativa a omissão legislativa, vincula os salários de diversas carreiras do serviço público federal de primeiro escalão (como AGU, Procuradores da Fazenda, DPF e outros) às remunerações de ministros do Supremo Tribunal Federal, criando gastos no valor de 8,1 bilhões de reais ao Tesouro.

A previsão é de que, a partir de 2017, os gastos anuais sejam da ordem de 2 bilhões ao ano, exatamente o mesmo custo anual para que seja efetivada a revisão geral dos servidores através de indenização. Não sustentamos, contudo, posicionamento contrário à PEC 433. Ao revés, buscamos coerência e isonomia nas decisões institucionais, mormente pela necessidade de valorização de todas as categorias.

Segundo as informações do Tesouro⁵⁴, com base na PEC n° 443, a remuneração atual dos advogados públicos saltaria de R\$ 19.913 para R\$ 30.471, com impacto anual de R\$ 852,8 milhões nos cofres públicos, distribuídos entre 2.451 procuradores da Fazenda, 604 defensores públicos federais e 3.147 advogados-gerais da União.

A conta aumenta quando são incluídos 31.033 auditores

54

Disponível

em:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/08/05/internas_economia,493364/isonomia-de-salario-de-servidores-custara-r-8-1-bi-ao-governo.shtml> Acesso em 05 de agosto de 2015.

da Receita Federal e 6.689 auditores do Trabalho, cujos atuais salários de R\$ 21.403, seriam acrescidos de mais R\$ 9.067. Ao fim de um ano, os contribuintes bancariam mais R\$ 4,4 bilhões a essas categorias. Já os analistas do Banco Central, com ganho de R\$ 17.330, teriam reajuste médio de R\$ 13.410,25, que, multiplicado por 9.576 servidores, custaria R\$ 1,7 bilhão por ano. Os 5.976 fiscais federais agropecuários, por sua vez, entregariam fatura extra ao Tesouro Nacional de R\$ 1,2 bilhão, com os rendimentos mensais de R\$ 15.029, sendo acrescidos de um adicional de R\$ 15.442.

Vale mencionar, por fim, o voto do Min. Luis Roberto Barroso⁵⁵ no julgamento da questão de ordem suscitada na ADI 4357 /DF e ADI 4425 /DF, rel. Min. Luiz Fux, 19.3.2014. (ADI-4357), que trata da modulação dos efeitos, no tempo, do quanto decidido no julgamento conjunto das referidas ações diretas de inconstitucionalidade em que foram declarados parcialmente inconstitucionais dispositivos da EC 62/2009, que instituía regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em seu voto-vista, acompanhou, em linhas gerais, o voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, relator. Todavia, em acréscimo, apresentou proposição de quatro medidas de transição para viabilizar o pagamento dos precatórios, a saber: 1) utilização compulsória, a partir de 1º.1.2015, de 70% dos recursos da conta dos depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios; 2) subsistência limitada da possibilidade de acordo direto, observada a ordem de preferência dos credores e a redução máxima de 25% dos seus créditos, devidamente atualizados; 3) possibilidade de compensação de precatórios vencidos com dívida ativa já inscrita; e 4) elevação, em 1%, da vinculação de receitas correntes líquidas destinadas a precató-

⁵⁵ Informativo 739 do STF, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo739.htm> Acesso em: 14 de abril de 2014.

rios em 0,5% em 2015 e 0,5% em 2016, para os entes que não tivessem condições de dividir o saldo devedor por cinco e pagar 1/5 por ano.

Nessa última hipótese, se houvesse a demonstração de que a entidade federativa não conseguiria majorar a vinculação sem comprometer outras obrigações constitucionais, poderia deixar de aumentá-la. No entanto, vedar-se-ia a realização de publicidade institucional.

As soluções propostas pelo Min. Barroso, neste caso, são extremamente válidas, louváveis e contribuem sobremaneira para a democracia. Justamente por esse motivo, seria uma incoerência aceitar sua viabilidade no caso dos precatórios e negar sua aplicação à revisão geral dos servidores.

5. CONCLUSÃO

Do exposto, infere-se que o Supremo Tribunal Federal assume posição central na arquitetura institucional do país sendo convocado a resolver conflitos de inúmeras proporções e facetas.

É nítido que a Corte não deve se abster de tomar decisões que possam gerar controvérsias, sob pena de cair por terra sua função precípua de garantidora da Constituição. O suposto ativismo ilegítimo do Tribunal não deve ser analisado de forma pejorativa, sobretudo quando estão em jogo direitos de minorias ou a defesa da democracia. Contudo, é necessário estabelecer *standards* para sua atuação, sobretudo diante de lacunas ou omissões.

À luz de tal conjuntura complexa, o presente artigo buscou trazer novos argumentos, além daqueles já sustentados em outra oportunidade,⁵⁶ para que o STF julgue procedente o Re-

⁵⁶ V. MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014

curso Extraordinário (RE) 565.089-SP, reconhecendo o direito de indenização dos servidores públicos em razão da ausência de revisão geral anual do art. 37, X, da Constituição, pela omissão inconstitucional do Chefe do Poder Executivo.

Quanto à existência de omissão na eficácia do art. 37, X, tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STF têm reconhecido a existência de omissão do Chefe do Poder Executivo em enviar o respectivo projeto de lei anualmente (RE 548.967-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-11-07, 1ª Turma, DJE de 8-2-08). No mesmo sentido: RE 529.489-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27-11-07, 2ª Turma, DJE de 1º-2-08; RE 561.361-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20-11-07, 1ª Turma, DJE de 8-2-08; RE 547.020-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6-11-07, 1ª Turma, DJE de 15-2-08.

Desta forma, verifica-se que, com os posicionamentos mencionados, seja em ADO (ADI 2.061-DF)⁵⁷ ou em processo *subjetivo*, cria-se uma insuperável hipótese de inconstitucionalidade por omissão, seja na hipótese da concessão de revisão geral anual, seja no caso de indenização por danos materiais.

A partir da análise da densidade normativa, tanto do art. 37, X, que fala de revisão geral anual, com alta significação e detalhamento, quanto do seu §6, que aborda a responsabilidade civil do Estado, inclusive por omissão, concluímos que ambos os dispositivos possuem alta densidade normativa.

À luz do conceito multidimensional do ativismo judicial e da autocontenção, uma decisão que se afasta do sentido literal do texto configura hipótese de interpretação extensiva para além do texto. Estar-se-ia, portanto, deixando de aplicar a Constituição diante de um comando de alta densidade normativa. Uma atuação autocontida (*self-restraint*), neste caso, simboliza exatamente uma postura de deferência em sua dimensão estrutural à vontade do legislador constituinte derivado, refor-

⁵⁷ STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, J. 25/04/2001, DJ. 29/06/2001.

çando-se, portanto, o respeito pela democracia.

Ademais, o argumento de que o Supremo deve agir de forma consequencialista, ou seja, orientar seu julgamento de acordo com os resultados, demonstra uma dimensão ilegítima do ativismo e prejudica sobremaneira a eficácia constitucional: cria-se uma subordinação do texto constitucional aos desmandos da economia, sendo que a lógica deveria operar exatamente em sentido contrário.

Não se trata de atuação ativista em políticas públicas, já que não se cria nenhuma política, competência que precipuamente cabe ao Executivo. Trata-se de indenização por danos materiais decorrentes de reconhecida omissão inconstitucional.

Em suma, entendimento contrário prejudica a eficácia constitucional, não demonstra deferência às escolhas do legislador e consubstancia ativismo judicial ilegítimo.

Acerca dos votos contrários ao pleito de indenização no Recurso Extraordinário (RE) 565.089-SP, restou demonstrado que o IPCA pode ser utilizado, uma vez que o STF já se manifestou neste sentido: RMS 22307-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19/02/1997, DJe. 13/06/1997 e AgRg em AI 211.422-PI, Rel. Min. Maurício Corrêa, Lei no 12.770/2012 que dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República e sobre sua revisão geral anual⁵⁸. Também o STF, no caso dos pagamentos dos precatórios, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4357 e 4425, declarou que o IPCA deveria ser utilizado como índice de correção comentaria, conforme disposto na LDO.

Em recente julgado de 04/08/2015, na Arguição de Inconstitucionalidade da expressão “equivalente à TRD”, contida no caput do artigo 39 da Lei nº 8.177/91, que o aplica como índice de correção aos débitos trabalhistas, o TST declarou

58

Disponível

em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1123485&filename=PL+6230/2013>. Acesso em: 30 abr. 2014.

inconstitucional a utilização da TR como índice de correção monetária e estabeleceu a utilização do IPCA-E sem qualquer legislação sobre o tema. No caso, utilizou entendimento do Supremo que definiu que o IPCA-E reflete a inflação e a manutenção do valor da moeda, recompondo, assim, o patrimônio lesado.

O argumento consequentialista também não se sustenta, para além do que já foi exposto. Como ressaltou o Min. Luiz Fux: a concessão de indenização não será o “caos” que se imagina.

Como se trata de indenização, ou seja, condenação da União por omissão, o pagamento seria feito por meio de precatórios ou RPV aplicando o IPCA conforme decidido pelo próprio Supremo. Não haveria, portanto, uma “enxurrada de condenações de imediato quebrando a economia”. Ademais, no ano corrente de 2015, tanto o art. 95 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quanto a Lei Orçamentária Anual, são expressamente permissivos à revisão geral anual.

Sob o aspecto econômico, é notório que o aumento de poder aquisitivo da população faz com que a economia seja fomentada, gerando circulação de moeda e dinamização dos setores consumeristas. Este inclusive foi o fator determinante para que o Brasil evitasse ser atingido fortemente pela crise econômica internacional no ano de 2008.

Vale mencionar, por fim, o voto do Exmo. Min. Luis Roberto Barroso⁵⁹, no julgamento da questão de ordem suscitada na ADI 4357 /DF e ADI 4425 /DF, rel. Min. Luiz Fux, 19.3.2014. (ADI-4357), que trata da modulação dos efeitos, no tempo, do quanto decidido no julgamento conjunto das referidas ações diretas de inconstitucionalidade em que foram declarados parcialmente inconstitucionais dispositivos da EC

⁵⁹ Informativo 739 do STF, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo739.htm>> Acesso em: 14 de abril de 2014.

62/2009, que instituíra regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em seu voto-vista, apresentou proposição de quatro medidas de transição para viabilizar o pagamento dos precatórios. A última tratava da elevação em 1%, da vinculação de receitas correntes líquidas destinadas a precatórios em 0,5% em 2015 e 0,5% em 2016, para os entes que não tivessem condições de dividir o saldo devedor por cinco e pagar 1/5 por ano.

Nessa última hipótese, se houvesse a demonstração de que a entidade federativa não conseguiria majorar a vinculação sem comprometer outras obrigações constitucionais, poderia deixar de aumentá-la, no entanto, vedar-se-ia a realização de publicidade institucional.

As soluções propostas pelo Min. Barroso neste caso são extremamente válidas, louváveis e contribuem sobremaneira para a democracia. Todavia, seria uma incoerência aceitar sua viabilidade no caso dos precatórios e negar sua aplicação à indenização no caso de revisão geral dos servidores.

A AGU argumenta no feito que os custos aos cofres públicos seriam na ordem de 10 bilhões de reais, menos da metade do valor estipulado para o reajuste em voga que foi objeto de votação no Congresso (25 bilhões de reais). Esse valor poderia ser obtido através de diversas formas no futuro, já que o gasto, como visto, não será imediato, dependendo de procedência de ações judiciais nesse sentido, além da recorrente demora no pagamento de precatórios, que pode levar décadas.

Outrossim, mister ressaltar que a PEC 433 de 2009, que tem como justificativa a omissão legislativa, vincula os salários de diversas carreiras do serviço público federal de primeiro escalão (como AGU, Procuradores da Fazenda, DPF e outros) às remunerações de ministros do Supremo Tribunal Federal, criando gastos no valor de 8,1 bilhões de reais ao Tesouro.

A previsão é de que, a partir de 2017, os gastos anuais sejam da ordem de 2 bilhões ao ano, exatamente o mesmo cus-

to anual para que seja efetivada a revisão geral dos servidores através de indenização. Não sustentamos, contudo, posicionamento contrário à PEC 433. Ao revés, buscamos coerência e isonomia nas decisões institucionais, uma vez que há necessidade de valorização de todas as categorias.

Por fim, poder-se-ia cogitar, em última hipótese, na modulação dos efeitos da decisão *pro futuro*, abrindo um diálogo com o Executivo para que procedesse à revisão geral anual, de modo que a decisão do STF só teria efeitos no caso de perdurar a mora.

Em suma, cumpre ao STF garantir a plena eficácia da Constituição. A concessão de indenização aos servidores públicos, diante de reiterada omissão inconstitucional do Executivo, revela-se meio legítimo e constitucionalmente amparado tanto por argumentos de ordem jurídica quanto institucional e econômica.



6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEI, Leonetto. Intervento su Parlamento e Corte Costituzionale. Collana “1956-2006, Cinquant'anni di Corte Costituzionale” (Obra Coletiva), Tomo II, Ed, Corte Costituzionale, 2006;
- ANGELONE, Marco. Sentenze additive della Corte costituzionale e interpretazione adeguatrice. In: Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale. Collana “Cinquanta anni della Corte Costituzionale della Repubblica italiana”, Femia Pasquale. Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- ARCIDIACONO, L.; CARULLO, A.; CASTORINA, E. Diritto Costituzionale. 2a Ed. CEDAM, 2013.
- BARROSO, Luis Roberto. O Controle de Constitucionalidade

- no Direito Brasileiro - 6ª Ed. - Rio de Janeiro: Saraiva, 2012;
- BELLOCCI, M.; GIOVANETTI, T. Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte Costituzional. QUADERNO PREDISPOSTO IN OCCASIONE DELL'INCONTRO DI STUDIO CON LA CORTE COSTITUZIONALE DI UNGHERIA. 2010. Disponível em: <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20219_Tipologia_decisioni.pdf> Acesso em: 13 de out de 2014.
- BRUST, Leo. La Sentencia Constitucional en Brasil. Universidad Salamanca. Facultad Derecho. Tesis Doctoral. 2011. Disponível em: <http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/83205/1/D_DPG_BrustL_Lasentencia.pdf> Acesso em: 20 novembro 2013;
- BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais. A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal. Forense, Ebook, 2014.
- CRISAFULLI, Vezio. Lezioni di Diritto Costituzionale, II, Padova, 1984.
- CUNHA, Jr. Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 8a ed. Salvador: JusPodivm, 2014
- IANNUCILLI, Loris. Profili storici e teorici. In: Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, Vilnius – 2, 2008.
- MALFATI, Elena.; PANIZZA, Saulle.; ROMBOLI, Roberto. Giustizia Costituzionale. 4a Ed, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

- MALUF CHAVES, André Luiz. Monografia. Sentenças aditivas, Corte Costituzionale e STF: um Estudo Comparado entre Brasil e Itália, UFF, 2015.
- MALUF CHAVES, André Luiz.; DOUGLAS, William.; ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos. 1 a ed, Impetus, Niterói, 2014;
- MALUF CHAVES, André Luiz; PEREIRA, T.R. Sentenças aditivas no direito italiano e a sua viabilidade na jurisdição constitucional brasileira. Observatório de Jurisdição Constitucional. Ano 7, Volume 2, 2014.
- MALUF CHAVES, André Luiz . Sentenças manipulativas do direito italiano e a ADI 4.650 sobre financiamento de campanhas. Disponível em: <<http://brasiljuridico.com.br/artigos/sentencas-manipulativas-do-direito-italiano-e-a-adi-4.650-sobre-financiamento-de-campanhas>> Acesso em: 27 de novembro de 2014;
- MALUF CHAVES, André Luiz. Sentenças aditivas na jurisprudência do STF. Artigo apresentado na II Giornata Brasil-Itália, de Diritto Pubblico Comparato. Itália, Siena, janeiro de 2015.
- ROMBOLI, Roberto. El Control de Constitucionalidad de las leyes in Italia. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/4/est/est7.pdf>> Acesso em: 22 novembro de 2013;
- PAIVA, Paulo Frederico. Decisões com perfil aditivo não contrariam Constituição. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mai-01/decisoes-perfil-aditivo-nao-sao-contrarias-constituicao>> Acesso em: 22 novembro de 2013;
- _____. Decisões Manipulativas em controle de constitucionalidade e sua admissibilidade em material criminal.

OBSERVATÓRIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. Brasília: IDP, Ano 2, 2008/2009.

SARMENTO, Daniel. Jurisdição Constitucional e Política. (Org) Daniel Sarmento, Forense, 2015;

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica. RT. 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Rev. direito GV vol.4 no.2 São Paulo July/Dec. 2008.