

19/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO: JOSE EDUARDO SANTOS NEVES

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

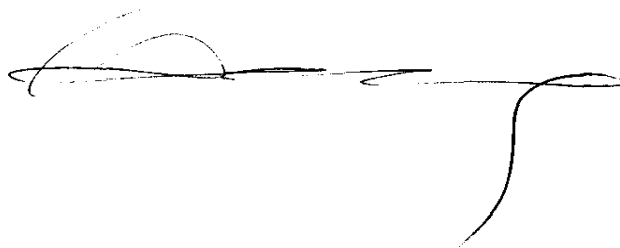
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 77, XVII DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FACULDADE DO SERVIDOR DE TRANSFORMAR EM PECÚNIA INDENIZATÓRIA A LICENÇA ESPECIAL E FÉRIAS NÃO GOZADAS. AFRONTA AOS ARTS. 61, § 1º, II, "A" E 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

2. O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-Membro de criar como ao de revisar sua Constituição e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Carta da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Governador.

3. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade do servidor de transformar em pecúnia indenizatória a licença especial e férias não gozadas. Concessão de vantagens. Matéria estranha à Carta Estadual. Conversão que implica aumento de despesa. Inconstitucionalidade.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente.



A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação direta e declarar, no inciso XVII do art. 77, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a inconstitucionalidade da expressão "ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção".

Brasília, 19 de novembro de 1997.

CELSO DE MELLO

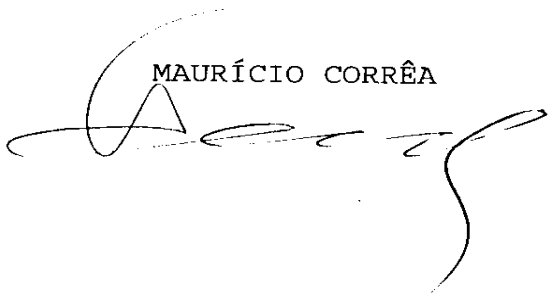
-

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

-

RELATOR



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9 RIO DE JANEIRO

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Governador do Estado do Rio de Janeiro propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da parte final do inciso XVII do artigo 77 da Constituição Estadual, *verbis*:

"Art. 77. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

XVII - O servidor público estadual, civil ou militar, poderá gozar licença especial e férias na forma da lei ou de ambas dispor, sob a forma de direito de contagem em dobro para efeito de aposentadoria ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção."

2. Sustenta o autor que a conversão de férias ou licenças especiais em dinheiro configura aumento de remuneração, a qual só se admite por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "a", *in fine*, CF), e que a regra contida na Constituição Estadual deixa ao exclusivo alvedrio do servidor a criação de despesa para o erário público, pois o exercício desse direito depende apenas da decisão pessoal do interessado, o que ofende o art. 169 da Carta Federal, que ordena o estabelecimento por lei complementar de limites para despesa com pessoal, além de contrastar com o art. 38 do ADCT de 1988 que limita o dispêndio com a folha de

pagamento em 65% (sessenta e cinco por cento) do valor das receitas correntes, enquanto não promulgada a referida norma complementar (art. 169, CF).

3. Não houve pedido de liminar.

4. A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro prestou informações (fls. 43/45), ressaltando que cumpre ao Estado a obrigação de programar sua receita e despesa e, por isso, o benefício concedido não torna incompatível o controle orçamentário, sendo lícito o direito assegurado ao servidor público de optar, em função de certo fato ou circunstância pessoais, pela conversão em pecúnia, a título de indenização, das férias e licenças especiais.

5. O Advogado-Geral da União, às fls. 49/54, manifesta-se pela improcedência da ação, porque a Assembléia Legislativa, respeitados os princípios insertos na Constituição Federal, fez consignar no texto máximo estadual a possibilidade de o servidor, segundo sua opção, utilizar-se da licença especial e das férias não gozadas para tê-las contadas em dobro, para efeito de aposentadoria, ou transformadas em pecúnia indenizatória, sem que isto signifique aumento de sua remuneração.

6. O Ministério Público Federal, às fls. 56/59, opina pela procedência da ação, *verbis*:

"A transformação da licença especial em abono pecuniário é ingerência legislativa em competência do executivo, porque a iniciativa de lei sobre a organização e o funcionamento da administração federal pertence a este (art. 84, III, e 37 da CF). E quando se fala em administração *lato sensu* se abrange o pessoal que executa

os atos de administração, com a conseqüente discriminação dos direitos e deveres, onde a forma de retribuição financeira está incluída e integra o orçamento do Executivo.

De maneira que não cabe ao legislativo dispor sobre vantagens dos servidores do Executivo, sem a indispensável iniciativa deste último, sob pena de ferir também normas orçamentárias e limitativas de gastos com pessoal, como informam os artigos 169 e 61, § 1º, II, "a", da Carta Federal e 38 do seu ADCT, onde o aumento de remuneração é condicionante.

A conversão de férias em pecúnia é aumento indireto dos vencimentos, sem previsão orçamentária. A previsão orçamentária é princípio imposto, uma vez que o art. 25 esclarece que os Estados se regerão pelas constituições e leis adotadas, observados os princípios da Carta Federal, entre os quais se encontra o da reserva orçamentária. É bem verdade que aos Estados estão asseguradas as competências não expressamente vedadas mas, ao mesmo tempo que assim se anuncia, encontram-se elencadas competências privativas (§§ 1º a 3º). Parece-nos, data venia de entendimento contrário que, se às unidades territoriais não se impusesse o modelo federal, o artigo 25 teria introduzido outras competências, ainda que genericamente."

7. Por tais razões, requer o autor a procedência da ação para ser declarada a inconstitucionalidade da expressão **"tê-las transformadas em pecúnia indenizatória"**, constante da parte final do inciso XVII do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É o relatório.

Recomendo à Secretaria que distribua cópias do presente relatório aos eminentes Ministros, nos termos do art. 172 do RISTF.

19/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9 RIO DE JANEIRO

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): O Governador do Estado do Rio de Janeiro requer a declaração de inconstitucionalidade da parte final do inciso XVII do art. 77 da Constituição Estadual, que prescreve:

"Art. 77 (...)

XVII - O servidor público estadual, civil ou militar poderá gozar de licença especial e férias na forma da lei ou de ambas dispor, sob a forma de direito de contagem em dobro para efeito de aposentadoria ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção."

2. Alega o autor que a conversão de férias ou licenças especiais em dinheiro configura aumento de remuneração, que só se admite por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "a", **in fine**, CF), e no que concerne à observância aos princípios orçamentários, pois a faculdade de opção pelo gozo das férias e da licença especial ou pela sua transformação em pecúnia indenizatória, conferida pela norma constitucional local, deixa ao alvedrio do servidor a criação de despesa para o erário. Requer, por isso, seja declarada a inconstitucionalidade da expressão "**ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção.**"

3. Esta Corte tem decidido reiteradamente que são inconstitucionais os dispositivos de Constituições dos Estados-Membros, inclusive suas emendas, que fixem vencimentos e vantagens a servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, porquanto tais matérias constituem objeto de lei cuja iniciativa é da exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, a qual não pode ser cerceada por norma constitucional dos Estados (RTJ 57/385; 46/441).

4. Em outra oportunidade, este Plenário declarou que a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre servidores públicos, provimento de cargos públicos e aposentadoria de funcionários civis e reforma e transferência de militares para a inatividade é, no âmbito estadual, do Governador do Estado, acentuando *ser insubsistente a alegação de não se tratar de lei, mas de modificações introduzidas no próprio texto constitucional*, o que tornaria a salvo a observância da obrigatoriedade de partir a iniciativa do Executivo (RTJ 69/638, 57/384, 88/13, 92/1000), porque, a considerar-se diferentemente, poderia o legislador, ao invés de observar que a referida matéria é regulada por lei ordinária de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, contornar tal dificuldade inserindo as disposições que pretendesse no próprio texto constitucional, de modo a burlar dispositivo inserto na Constituição Federal (RTJ 117/38).

5. A Carta Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode

validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Esse princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-Membro de criar como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (RTJ 69/638, 57/384, 88/13, 92/1000) e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo.

7. Portanto, *"a concessão de vantagens pecuniárias aos servidores públicos é matéria estranha à Constituição Estadual, em face das limitações previamente estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário, pois só a este é permitido dispor sem restrições. Não sendo matéria própria da Constituição Estadual, toda e qualquer concessão de aumento ou vantagens pecuniárias aos servidores públicos - que implique, necessariamente, em acréscimo de despesas - terá que se subordinar às disposições do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal, em obediência ao princípio da simetria."* (RTJ 132/1059).

8. É o que se dá na espécie. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao prever o direito do servidor público local ao gozo de férias e licença especial, facultou-lhe a possibilidade de dispor de ambas, sob a forma de direito de contagem em dobro para efeito de aposentadoria ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção. E é contra a previsão inserida na norma constitucional local - conversão em pecúnia da licença especial e das férias, segundo a opção do servidor - que se insurge o Chefe do

Executivo do Estado do Rio de Janeiro, em face do disposto no art. 61, § 1º, II, "a", e art. 169, todos da Carta Federal.

9. Esta Corte, em caso similar, ainda na vigência da EC-01/69, declarou a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 99 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 12.08.80, na parte em que dispunha sobre a conversão em moeda corrente da **licença-prêmio** a que teria direito o servidor, pois essa conversão implicaria aumento de despesa, matéria da competência exclusiva do Poder Executivo (Representação nº 1078, RTJ 101/929).

10. No mesmo sentido, o Plenário desta Corte deferiu medida cautelar na ADI nº 276-AL, relator Min. CELSO DE MELLO (RTJ 132/1057), quando foi impugnado preceito da Constituição Estadual que previa a faculdade de opção pela conversão da licença especial em abono pecuniário ou pela contagem dobrada do período não gozado, para fins de aposentadoria e adicionais por tempo de serviço.

11. Diante do exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão **"ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção"**, de que trata o inciso XVII do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por ofensa ao art. 61, § 1º, II, "a", e 169 da Constituição Federal.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping arch over a series of horizontal strokes, followed by a vertical flourish on the right side.

19/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, apenas para coordenar o meu raciocínio, leio o inteiro teor do inciso XVII do artigo 77 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

"Art. 77 (...)

XVII - O servidor público estadual, civil ou militar, poderá gozar licença especial e férias na forma da lei ou de ambas dispor, sob a forma de direito de contagem em dobro para efeito de aposentadoria ou tê-las transformadas" - é a expressão impugnada nesta ação direta de inconstitucionalidade - "em pecúnia indenizatória, segundo sua opção;"

O preceito transforma uma obrigação de fazer em uma obrigação de dar, acarretando, portanto, ônus para o próprio Estado; acarretando aumento de despesas, considerada a folha de pessoal, sem que haja a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Dir-se-á que, no caso, não nos defrontamos com preceito de legislação ordinária, mas sim com o texto da própria Lei Maior do Estado. Indaga-se: coloca-se no campo da razoabilidade a disciplina dessa matéria, via Constituição do Estado? A meu ver, não!

3

ADI 227-9 RJ

Assim sendo, acompanho o eminente Ministro-Relator, julgando procedente a ação e fulminando a expressão "ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória" - e aqui temos inclusive descaracterização, considerado o objeto das próprias férias - "segundo sua opção".

É o meu voto.



19/11/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, apenas para documentação, lembro que a ADIn 276, de que V.Exa. foi Relator, já teve o seu mérito julgado em 13.11.97; e, em maior extensão do que a suspensão cautelar, declarou inconstitucional todo o dispositivo e não só a possibilidade da conversão da licença prêmio em dinheiro.

Na linha dessa jurisprudência, que parece consolidada no sentido de não admitir que questões menores do regime jurídico do servidor, que não tem, no parâmetro federal uma base para serem tratadas na Constituição Estadual, nesta não podem ser inseridas, por violação da iniciativa do Governador.

Acompanho o eminente Relator.

CR/

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop at the top and a vertical line extending downwards.

19/11/1997

TRIBUNAL PLENO

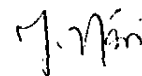
ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADENº 227-9 - RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. Acompanho o eminente Ministro-Relator, em face da jurisprudência que já se constituiu no Tribunal a respeito da matéria. Mas, ainda uma vez, permito-me ressaltar meu ponto de vista. Creio que, nessa linha de jurisprudência, estamos cada vez limitando mais a autonomia, essa visão de autonomia dos Estados-membros, porque não se lhes deixa faixa alguma de autonomia para dispor. O Estado, na sua Constituição, quis estabelecer determinadas normas; temos admitido como válida, por exemplo, a norma inserida nas Constituições dos Estados, ao dizer que o pagamento dos vencimentos dos funcionários será feito até o último dia do mês.

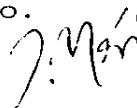
Então, por que entendermos que na Constituição não pode ser inserida essa norma, se há uma faixa de autonomia quanto à matéria estatutária estadual dispondo sobre vantagens dos seus servidores?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Gostaria de esclarecer que, no caso, acompanhando o Relator, não estou negando autonomia ao Estado, mas à Assembléia Legislativa. A nossa Constituição Federal de 1988 é ampla, porque havia uma tese na Assembléia Constituinte segundo a qual era muito mais fácil aprovar-se matérias



infraconstitucionais em um ou dois turnos de votação, em sessão conjunta, do que correr o risco de ter que aprová-las no Senado, na Câmara e, ainda, submetê-las ao veto do Presidente da República. Então, devemos falar sobre o que se passa na realidade. Assim sendo, se pensarmos que os Estados poderão fixar nas suas Constituições, estaremos desprezando um lado seu - o Poder Executivo - que é quem paga a conta.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Ressalvo o meu ponto de vista para acentuar, ainda uma vez, essa linha da nossa jurisprudência, que entendo demasiadamente restritiva, da autonomia dos Estados dentro do sistema federativo.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 227-9

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. : JOSE EDUARDO SANTOS NEVES

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão : O Tribunal, por votação unânime, julgou procedente a ação direta e declarou, no inciso XVII do art. 77, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a inconstitucionalidade da expressão "ou tê-las transformadas em pecúnia indenizatória, segundo sua opção". Votou o Presidente. Plenário, 19.11.97.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Secretário