

11/03/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADO: GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

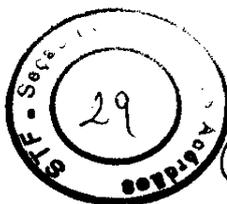
- Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.

- Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.

Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

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, em julgar **procedente** a ação direta e declarar a **inconstitucionalidade** do art. 4º da Lei nº 9.265, de 13/6/1991, do



Estado do Rio Grande do Sul, e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, o Tribunal **também** declarou a **inconstitucionalidade** do art. 5º dessa mesma lei gaúcha.

Brasília, 11 de março de 1999.

*Carlos Velloso*

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE

*Moreira Alves*

MOREIRA ALVES - RELATOR

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES  
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVOGADO: GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO  
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

Assim expõe e aprecia a presente ação direta de inconstitucionalidade o parecer da Procuradoria-Geral da República de autoria da Dra. Anadir de Mendonça Rodrigues:

"EMENTA - 1. Fixação, pelo Poder Legislativo, de PRAZO CERTO, para que o Chefe do Poder Executivo exercite iniciativa legislativa que lhe é privativa: forma mal disfarçada de usurpação dessa competência alheia e que não se faz admissível, pois subverte o processo legislativo de obrigatória observância, por parte das Assembléias Legislativas dos Estados ("A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulada constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito - por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada - configura defeito jurídico insanável.", ADIn 805-6-Medida Liminar).

2. Projeto de lei que "Dispõe sobre os vencimentos do Magistério Público Estadual e dá outras providências": diz respeito, por sua própria natureza, ao REGIME JURÍDICO de servidores públicos e, nessas condições, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §º, II, c, da C.F.), visto como, "Nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, pertinentes ao regime jurídico dos servidores públicos, não assiste aos Deputados estaduais o poder de introduzirem, mediante emenda parlamentar, norma de que decorra aumento da despesa prevista. Aplicabilidade do art. 63 da

Constituição Federal ao processo legislativo instaurado no âmbito dos Estados-membros." (ADIn 774-2-Medida Liminar).

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade suscetível de ser julgada procedente.

1. O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL propôs, em 5 de julho de 1991, Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo como objeto os artigos 4º e 5º da Lei estadual nº 9.265, de 13 de junho de 1991, disposições produtos de emendas parlamentares e que, havendo sido vetadas, vieram a ser promulgadas pela Assembléia Legislativa do Estado, por ato publicado em 4 de julho de 1991, e são do seguinte teor:

"Art. 4º. No prazo de 30 (trinta) dias o Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa projeto de lei fixando uma política salarial para os servidores a que se refere esta lei, bem como aos demais servidores públicos estaduais."

"Art. 5º. Desde que cumprido o ano letivo oficial, ficam considerados, para todos os efeitos legais, como sendo de efetivo exercício e desempenho os dias em que os servidores públicos a que se refere esta lei e os servidores de escolas públicas estaduais e de órgãos da Secretaria de Execução desenvolveram movimento reivindicatório, estando vedadas quaisquer punições e registros em assentamentos funcionais em decorrência deste movimento".

2. Em essência, alega o Requerente o que se segue:

"As indigitadas normas, no entanto, são manifestamente inconstitucionais, pois, de um lado, ao impor, e com data marcada, o envio de projeto de lei à Assembléia Legislativa, constrangem o Chefe do Poder Executivo à prática de ato de sua competência privativa e discricionária e, de outro, ao prover sobre o "regime jurídico" dos servidores (outorga da vantagem de considerarem-se de "efetivo exercício" dias ... não trabalhados e vedação de punição de faltas funcionais) e "aumentar a despesa" do projeto original, dispõem sobre matéria cujo desencadeamento do processo legislativo é da competência privativa daquele e, pois, subtraem-lhe, por esse modo, tal competência, ofendendo, assim, em qualquer caso, o princípio da independência e harmonia

entre os Poderes tal como modelado e imposto aos Estados-membros pela Constituição Federal." (fls. 4)

3. O Exm° Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI, como Vice-Presidente, no exercício da Presidência, exarou a seguinte R. decisão:

"É sem dúvida relevante o fundamento jurídico do pedido, segundo o qual não é dado, à Assembléia Legislativa, por meio de emenda parlamentar, vir a coarctar a competência do Governador, assinando-lhe prazo para enviar mensagem de exclusiva iniciativa do Executivo, qual seja a relativa à fixação de política salarial, destinada a servidores (Constituição Federal, artigos 2°, 61, § 1°, II, a e 84, III).

O mesmo se diga, a respeito do dispositivo de lei estadual que considera, como sendo de efetivo exercício, dias não trabalhados, vedadas as punições e os registros em assentamentos funcionais.

Confrontem-se, no caso, os artigos 61, II, c, 63, I e 84, VI, também da Constituição Federal.

Ocorre, também, o pressuposto do perigo da demora, dada a proximidade do prazo imposto para o exercício da iniciativa do Governador. No tocante ao exercício ficto, além dos reflexos financeiros, pondero a grave repercussão sobre a ordem administrativa estadual.

Defiro, assim, o requerimento de medida cautelar, para suspender, ad referendum, do Plenário do Supremo Tribunal, a vigência dos artigos 4° e 5° da Lei n° 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (RJ, art. 21, V)." (fls. 25).

4. A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO ingressou nos autos, então, postulando, com a petição de fls. 33/37, fosse admitida a atuar no feito, e, a fls. 61/88, interpondo Agravo Regimental.

5. O Exm° Sr. Relator, Ministro MOREIRA ALVES, houve por bem proferir a seguinte R. decisão:

"1. Indefero a intervenção requerida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a fls. 33 e seguintes, para figurar como litisconsorte passivo, porquanto, em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade, só se admite o litisconsórcio passivo necessário dos Poderes, órgãos ou autoridades que participaram da edição da norma impugnada.

2. Por outro lado, em ação dessa natureza, já se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que também não se admite em qualquer hipótese, a assistência, não podendo, assim, ver a referida Confederação deferida sua pretensão alternativa de ingressar no feito como assistente.

3. Em consequência desses indeferimentos, e não sendo, igualmente, admissível, ainda pela natureza da ação direta de inconstitucionalidade, recurso de terceiro que alega sofrer prejuízo com a suspensão de eficácia da norma em abstrato impugnada, é manifestamente incabível o agravo regimental, a fls. 61 e segs., por falta de legitimação ativa do agravante, razão por que a ele nego seguimento."

(fls. 160)

6. Em seqüência, prestou informações a ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, nos seguintes termos:

"Ora, como o próprio requerente alude, a Constituição Federal estabelece princípios básicos deixando assegurada, todavia, aos Estados-membros, a autonomia que se consubstancia na capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (arts. 18, 25 a 28), o que caracteriza a essência do Estado Federado. E foi, certamente, com esse objetivo que o constituinte rio-grandense promulgou a Carta Estadual de 1989.

A Assembléia Legislativa detém o poder de legislar sobre qualquer assunto de interesse público (art. 52 e 59 da C.E.). O inquinado art. 4º não significa qualquer imposição ao Poder Executivo. Antes, traduz a preocupação de acatar a opinião popular a respeito da matéria, apesar do que é forçoso reconhecer a inocuidade do procedimento, uma vez que os prazos

instituídos na própria Constituição e durante os quais deveria o Chefe do Executivo oferecer proposições a respeito, não foram até agora atendidos.

Ademais, mesmo admitindo que, no caso, a Assembléia Legislativa não detém a iniciativa de proposições dessa índole, é iniludível que possui a atribuição, deferida pela Lei Maior Estadual, de oferecer e aprovar emendas a projetos oriundos do Executivo, sem qualquer restrição (art. 52 da Constituição Rio-Grandense).

De outra banda, a emenda de que resultou o art. 5º da Lei nº 9265/91, em verdade não acarreta aumento de despesa, mas, isto sim, significa a contraprestação pecuniária inegavelmente devida pelo Estado, face ao cumprimento, pelo professor, das obrigações concernentes a todo o ano letivo. As aulas terão que ser recuperadas a fim de que o professor seja contemplado com o que determina o artigo 5º. É absolutamente óbvio que não se cogita de aumento da despesa. Tampouco é possível falar-se em "anistia". Não houve anistia, não se pretendeu anistiar quem quer que seja, o que torna irrelevante qualquer apreciação da tese concernente ao poder de anistiar.

.....  
Em síntese, vale dizer que, em várias oportunidades, o Governador fala de "aumento da despesa" (fls. 4, 8, 9, 10 e 11), quando ataca o disposto no art. 5º. Segundo o discutível raciocínio, ao autorizar o pagamento dos dias de paralisação, considerando-os como de efetivo exercício, o artigo provoca aumento da despesa.

Ora, a valer a elaboração lógica do requerente não pagar os dias parados implica em considerar "receita" a verba que, prevista no orçamento, deixou de ser paga aos professores.

O princípio doutrinário e constitucional da harmonia e independência dos Poderes deve ser lido no conjunto das novas normas do estado de direito. Com efeito, as disposições constitucionais construíram um ordenamento que implica na solidariedade necessária dos Poderes na gestão pública.

Embora o requerente se tenha furtado de invocar a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989, estão aí calcados tais princípios, como corolário da democracia participativa - presente no discurso do requerente - que implica na criação de mecanismos estáveis, através de Conselhos Populares, para auxiliar a Gestão do Estado. (Art. 19, § 2º).

Nada mais lógico que, por isso, o Poder Legislativo participe do desate de impasses importantes como é esse da relação do Governo do Estado com os seus professores." (fls. 165/175)

7. Submetida a R. decisão concessiva de medida liminar a julgamento do Excelso Plenário, veio a ser referendada, através do V. Acórdão de fls. 181/186, que contém estes fundamentos, expressos no douto voto condutor:

"Bem demonstra o despacho concessivo da liminar requerida que há relevância jurídica quanto à arguição de inconstitucionalidade dos dois dispositivos atacados, bem como ocorrem o periculum in mora, no tocante ao relativo ao exercício da iniciativa do Governador, e a conveniência da suspensão da eficácia do dispositivo referente ao pagamento dos dias não trabalhados e vedação de quaisquer punições e registros em assentamentos funcionais em decorrência do movimento reivindicatório pelos seus reflexos financeiros e pela grave repercussão sobre a ordem administrativa estadual.

Acolhendo a fundamentação do despacho em causa, voto no sentido de referendá-lo." (fls. 184)

8. Manifestou-se, enfim, o Exmº Sr. Advogado-Geral da União, para requerer a declaração da improcedência da Ação - adotando as razões expendidas pela ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - e para acrescentar que:

"...a questão relativas às emendas apresentadas pelo Legislativo em projetos de iniciativa exclusiva do Executivo tem sido considerada de extrema relevância por essa Magna Corte, estando aparentemente pacificado o entendimento, em sede cautelar, da inexistência

de inconstitucionalidade quando o dispositivo inserido no projeto inicial, mediante emenda parlamentar, não acarreta aumento de despesa pública."  
(fls. 198)

9. Tudo posto, afigura-se patente que as disposições impugnadas realmente:

9.1. ofendem o princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º da Carta de 1988), quando impõem, ao Governador do Estado, a prática, em prazo determinado, de ato que é de sua competência privativa, assim usurpando-lhe a atribuição, que lhe é própria, de julgar a conveniência e a oportunidade da edição de tal ato administrativo; e

9.2. subvertem o processo legislativo (artigos 61, § 1º, II, c, e 63 da Constituição Federal), de obrigatoria observância, por parte das Assembléias Legislativas dos Estados, quando provêm de emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, resultando em aumento da despesa prevista.

10. É que a fixação, pelo Poder Legislativo, de PRAZO CERTO, para que o Chefe do Poder Executivo exercite iniciativa legislativa que lhe é privativa, em verdade redundando em forma mal disfarçada de usurpação dessa competência alheia e que não se faz admissível, pois:

"- A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito - por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada - configura defeito jurídico insanável."  
(ADIn 805-6-Medida Liminar, Rel. Min. Celso de Mello, in DJ de 8.4.94, p. 7.225)

11. De outra parte, o projeto de lei que "Dispõe sobre os vencimentos do Magistério Público Estadual e dá outras providências" (Projeto de Lei nº 167/91, fls. 17) diz respeito, por sua própria natureza, ao REGIME JURÍDICO de servidores públicos e, nessas condições, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal), inadmitindo emenda parlamentar que aumente a despesa prevista (art. 63, I, da Constituição Federal):

"- Nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, pertinentes ao regime

jurídico dos servidores públicos, não assiste aos Deputados estaduais o poder de introduzirem, mediante emenda parlamentar, norma de que decorra aumento da despesa prevista. Aplicabilidade do art. 63 da Constituição Federal ao processo legislativo instaurado no âmbito dos Estados-membros." (ADIn 774-2-Medida Liminar, Rel. Min. Celso de Mello in DJ de 5.8.94, p. 19.299)

12. O parecer é, por conseguinte, de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deva ser julgada inteiramente procedente." (fls. 205/211).

É o relatório, do qual a Secretaria deverá encaminhar cópia aos Srs. Ministros.

Brasília, 04 de março de 1997.

  
Ministro MOREIRA ALVES  
Relator

186

11/03/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

1. Reza o artigo 4º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul:

*"Art. 4º. No prazo de 30 (trinta) dias o Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa projeto de lei fixando uma política salarial para os servidores a que se refere esta lei, bem como aos demais servidores públicos estaduais."*

A referida Lei estadual dispõe sobre os vencimentos do magistério público do Estado e o dispositivo acima transcrito decorreu de emenda parlamentar ao projeto enviado pelo Exmo. Sr. Governador.

Tenho esse dispositivo como inconstitucional por infringência do artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que, em se tratando de projeto de lei que é da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete exclusivamente examinar a oportunidade e a conveniência de exercê-la, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa

187

sua, por caracterizar-se tal imposição uma modalidade de usurpação de atribuição que lhe é própria.

2. Dispõe o artigo 5º da mesma Lei estadual:

"Art. 5º. Desde que cumprido o ano letivo oficial, ficam considerados, para todos os efeitos legais, como sendo de efetivo exercício e desempenho os dias em que os servidores públicos a que se refere esta lei e os servidores de escolas públicas estaduais e de órgãos da Secretaria de Educação desenvolveram movimento reivindicatório, estando vedadas quaisquer punições e registros em assentamentos funcionais em decorrência deste movimento."

Também esse dispositivo decorreu de emenda parlamentar a projeto de lei que, por dispor sobre vencimentos do magistério público estadual, é da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por dizer respeito a aumento de remuneração de servidores públicos (artigo 61, II, "a", "in fine", da Constituição Federal).

Alega o requerente que tal dispositivo legal aumentou a despesa por emenda parlamentar o que não é possível em face do disposto no artigo 63, I, da Carta Magna Federal.

A esse propósito, porém, as informações da Assembléia Legislativa demonstram, a meu ver, que, no caso, não se pode entrever a hipótese de aumento da despesa. Com efeito, observam essas informações:

"De outra banda, a emenda de que resultou o art. 5º da Lei nº 9265/91, em verdade não acarreta aumento de despesa, mas, isto sim, significa a contraprestação

188

pecuniária inegavelmente devida pelo Estado, face do cumprimento, pelo professor, das obrigações concernentes a todo o ano letivo. As aulas terão que ser recuperadas a fim de que o professor seja contemplado com o que determina o artigo 5°. É absolutamente óbvio que não se cogita de aumento da despesa" (fls. 166)

E, mais adiante, salienta:

"Em síntese, vale dizer que, em várias oportunidades, o Governador fala de 'aumento da despesa' (fls. 4, 8, 9, 10 e 11), quando ataca o disposto no art. 5°. Segundo o discutível raciocínio, ao autorizar o pagamento dos dias de paralisação, considerando-os como de efetivo exercício, o artigo provoca aumento da despesa.

Ora, a valer a elaboração lógica do requerente, não pagar os dias parados implica em considerar 'receita' a verba que, prevista no orçamento, deixou de ser paga aos professores" (fls. 174).

Tenho, porém, o artigo 5° em causa como inconstitucional por outro fundamento: o de violar o princípio da separação de Poderes (artigo 2° da Constituição Federal).

Não há dúvida de que, não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projetos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Esse poder, no entanto, não é ilimitado, pois, sob pena de ferir indiretamente essa atribuição do Chefe do Poder Executivo, não se estende ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo. Tais emendas, em verdade, implicariam - além de cercearem a iniciativa privativa do Chefe do Executivo -

189

usurpação de competência exclusiva de um Poder por outro para a elaboração de normas estranhas ao objeto que o projeto de lei apresentou à apreciação do Legislativo.

É o que ocorre no caso. Em projeto de lei da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar exclusivamente de aumento de vencimentos por meio de reajustes salariais (artigo 61, § 1º, II, "a", "in fine", da Constituição Federal), foi incluído um artigo - o 5º ora impugnado - que disciplina matéria totalmente estranha (relativa a tempo de serviço ficto para todos os efeitos, bem como vedação de punições e de registros em assentos funcionais) ao objeto desse projeto, e matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade, uma vez que diz respeito a regime jurídico de servidor público.

3. Em face do exposto, julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.



/mal

02/10/1997

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, vou manter o voto que proferi quando da apreciação de cautelar, não sei se nesta ou em outra ação, em que se tratava de anistia de servidor.

Na verdade, pelo artigo 61, § 1º, letra "c", compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis dessa natureza. Em se tratando de movimento político, de greve de servidores, não acredito que o Governador do Estado iria propor o abono dos dias que os servidores faltaram ao serviço. Entendo que o Estado tem competência para instituir esse tipo de anistia sem violentar o artigo mencionado, porque é uma concessão que o Estado está fazendo ao servidor que participou de movimento grevista, com conotação política. Cuida-se, pois, de anistia especial, mas sem dúvida, anistia. Não me parece que haja afronta ao princípio da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, porque insere-se ela na competência do Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar.

Com essas considerações, coerente com o meu ponto de vista, peço vênia ao Ministro Moreira Alves, para acompanhá-lo no que diz respeito ao artigo 4º da lei impugnada, mas julgar improcedente a ação quanto ao seu § 5º.

191

02/10/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, no âmbito federal deu-se algo semelhante ao que ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul: refiro-me às Leis nºs 8.622 e 8.627. Quando da tramitação do projeto da Lei nº 8.622, de iniciativa do Presidente da República, houve a inserção de preceito no sentido de que - terei que conferir esse dado - S. Exa. encaminharia ao Legislativo, como o fez, um projeto disciplinando o reenquadramento dos servidores.

Quanto ao artigo 4º da Lei nº 9.265, acompanho o voto do nobre Relator, concluindo que esse prazo assinado para a prática do ato contraria o princípio de que, em se tratando de uma prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a ser exercida por conveniência e oportunidade, há o contraste, o conflito com a Carta da República. Portanto, julgo procedente o pedido.

No tocante ao artigo 5º, vejo que encerra, na verdade, uma anistia àqueles que participaram do movimento de paralisação e sofreram punições e registros nos assentamentos funcionais. Aqui, creio que há campo para a atuação do Legislativo sem que se fale na invasão da competência, fixada

ADI 546-4 DF

192

pela Carta da República, relativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Peço vênia ao nobre Ministro-Relator, para julgar improcedente o pedido formulado na inicial quanto ao artigo 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991.

É o meu voto.

\* \* \* \* \*

73

A

02/10/97

PLENÁRIO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

## VOTO

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, quanto ao art. 4º da Lei nº 9.265/91, entendo que, efetivamente, não cabe ao Legislativo constranger o Executivo ao uso de sua iniciativa privativa, sobretudo quando não se trata de um mandato constitucional de legislar, mas de uma opção política que a Constituição lhe reservou.

Quanto ao art. 5º, na ADIN 1.440, de Santa Catarina - salvo engano -, expendi as razões pelas quais entendo competente o Estado para, mediante lei, conceder esta "soi-disant" anistia de faltas funcionais. Não me parece cuidar-se de regime jurídico do funcionalismo público.

No caso, o eminente Relator trouxe um outro argumento, o de que a emenda de que nasceu essa "anistia" não guardava pertinência com o objeto do projeto inicial de iniciativa do Governador. É certo. Mas, a meu ver, essa restrição só tem razão de ser quando o conteúdo emenda também é matéria compreendida na



reserva de iniciativa do Governador. Quando, ao contrário, ela é - e assim a entendo na espécie - de livre iniciativa do próprio órgão legislativo, não há cogitar do requisito da pertinência, porque o Legislativo mesmo poderia fazer dela objeto de proposição de lei independente.

Com essas considerações, julgo improcedente a ação quanto ao artigo 5º.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** Depois dos votos dos Ministros Moreira Alves (Relator), Carlos Velloso, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e Presidente (Ministro Celso de Mello), que julgavam integralmente procedente a ação direta e declaravam a inconstitucionalidade dos arts. 4º e 5º, da Lei nº 9.265, de 13/6/91, do Estado de Santa Catarina, e dos votos dos Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que julgavam parcialmente procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do art. 4º, dessa mesma lei estadual, o julgamento foi suspenso para serem colhidos os votos dos Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão e Sydney Sanches, ausentes justificadamente. Plenário, 02.10.97.

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

11/03/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - O Governador do Estado do Rio Grande do Sul ataca dois dispositivos da L. 9.265/91.

1. Art. 4°.

Leio o primeiro dispositivo:

Art. 4°. No prazo de 30 dias o Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa projeto de lei fixando uma política salarial para os servidores a que se refere esta lei, bem como aos demais servidores públicos estaduais.

Emenda parlamentar introduziu esse artigo a projeto do Executivo.

O Relator MOREIRA ALVES votou pela inconstitucionalidade:

"... por infringência ao art. 2° da Constituição Federal, uma vez que, em se tratando de projeto de lei que é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete exclusivamente examinar a oportunidade e a conveniência de exercê-la, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua, por caracterizar-se tal

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

imposição uma modalidade de usurpação de atribuição que lhe é própria."

Votaram no mesmo sentido, nesta parte, MAURICIO CORRÊA, MARCO AURÉLIO, PERTENCE E CELSO.

Acompanho.

2. Art. 5º

Leio o segundo dispositivo atacado:

Art. 5º. Desde que cumprido o ano letivo oficial, ficam considerados, para todos os efeitos legais, como sendo de efetivo exercício e desempenho os dias em que os servidores públicos a que se refere esta lei e os servidores de escolas públicas e de órgãos da Secretaria de Educação desenvolveram movimento reivindicatório, estando vedadas quaisquer punições e registros em assentamentos funcionais em decorrência deste movimento. (fls. 3).

Esse dispositivo também teve origem em emenda parlamentar.

O Relator votou pela inconstitucionalidade.

Leio:

"... Em projeto de lei da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar exclusivamente de aumento de vencimentos por meio de reajustes salariais (art. 61, 1, II, a, in fine, da CF), foi incluído um artigo ... que disciplina matéria totalmente estranha (relativa a tempo ficto para todos

os efeitos, bem como vedação de punições e de registros em assentos funcionais) ao objeto desse projeto, e matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade, uma vez que diz respeito a regime jurídico de servidor público."

VELLOSO, GALOTTI, JOSÉ NÉRI E CELSO acompanharam MOREIRA ALVES.

Divergiram MAURÍCIO, MARCO AURÉLIO E PERTENCE.

Entenderam que a hipótese era anistia.

Disse MAURÍCIO:

"... o Estado tem competência para instituir esse tipo de anistia sem violentar o artigo, porque é uma concessão que o Estado está dando ao servidor que participou de movimento grevista."

Leio MARCO AURÉLIO:

"... ele encerra ... uma anistia quanto àqueles que estiveram no movimento de paralisação e sofreram punições e registros em assentamentos funcionais."

O mesmo em PERTENCE:

"... ele encerra, na verdade, uma anistia ... Aqui, creio que há campo para a atuação do Legislativo sem que se fale na invasão da competência ..."

Esta é a indagação:

(a) a matéria é de regime jurídico do servidor (MOREIRA ALVES, VELLOSO, GALOTTI, NERI E CELSO); ou

(b) é de anistia (MAURÍCIO, MARCO AURÉLIO e PERTENCE)?

Vejamos o conteúdo do artigo.

É uma regra geral que considera "... como sendo de efetivo exercício e desempenho os dias em que ... [membros do Magistério Público, servidores das escolas públicas e da Secretaria de Educação] ... desenvolveram movimento reivindicatório, estando vedada quaisquer punições e registros ...".

A regra não tem por objeto fatos pretéritos faltosos.

Na verdade, disciplina, no campo do Magistério Público e "adjacências", a participação em "movimentos reivindicatórios".

Dá um tratamento definitivo a uma categoria específica de servidores públicos.

Define determinada conduta - participação em movimentos reivindicatórios - como legítima.

Veda a aplicação de sanções, que são aplicáveis quando outros servidores públicos tiveram a mesma conduta.

Não se trata de anistia.

Leio no AURÉLIO, dicionário não especializado:

"Anistia

1. Perdão geral.

2. Jur. Ato pelo qual o poder público declara impuníveis, por motivo de utilidade social, todos quantos, até certo dia, perpetraram determinados delitos, em geral políticos, seja fazendo cessar as diligências persecutórias, seja tornando nulas e de nenhum efeito as condenações."

É o mesmo em dicionário especializado:

DE PLÁCIDO E SILVA:

"É termo que se usa na linguagem jurídica, para significar o perdão concedido aos culpados por delitos coletivos, especialmente de caráter político, para que cessem as sanções penais contra eles e se ponha em perpétuo silêncio o acontecimento apontado como criminoso." (p. 155)

JOSÉ NÁUFEL:

"... perdão coletivo ou medida de clemência do Poder Público aos agentes de crime, geralmente políticos, pela qual se declara extinta a culpa ou se releva a pena, apagando-se-lhes os efeitos da condenação e reintegrando-os no pleno gozo de seus direitos" (Novo Dic. Jur. Brasileiro, p. 109).

ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO:

"A anistia ou esquecimento do passado, como era chamada entre os gregos, a 'lex oblivionis' dos romanos, é uma decisão do poder soberano levando determinadas infrações criminais ao esquecimento e, por conseguinte, não só

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

extinguindo os processos respectivos, como também tornando as condenações sem nenhum efeito penal. Rui Barbosa a define: 'a anistia é um ato político, pelo qual se faz esquecer o delito cometido contra a ordem, o atentado contra as leis e as instituições nacionais'". (p. 417)

Observo que, com a anistia, perdoa-se fato pretérito sancionável.

Afasta-se, pela anistia, sanção que seria ou foi aplicada a fato pretérito.

Aliás, essa característica - fato pretérito - está posta nos votos de MAURÍCIO, MARCO AURÉLIO E PERTENCE:

MAURÍCIO:

"...está dando ao servidor que participou de movimento grevista."

MARCO AURÉLIO:

"... uma anistia quanto àqueles que estiveram no movimento de paralisação e sofreram punições ..."

PERTENCE:

"... entendo competente o Estado para ... conceder esta 'soi dissant' anistia de faltas funcionais ..."

Todos eles fizeram referência ao passado.

No entanto, o dispositivo gaúcho não trata do passado, embora a ele aplicável.

Ele dá um tratamento diferenciado a uma específica categoria de servidores públicos.

É norma que integra o regime jurídico de uma categoria.

Não é uma simples anistia.

De outro lado, observo que o artigo usa da expressão "movimentos reivindicatórios" no sentido da expressão "greve".

A disciplina da greve, até a EC. 19/98, dependia de lei complementar.

Com a emenda, passou a depender de lei específica.

Não é o caso da regra gaúcha.

Acompanho o Relator.



203

11/03/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Sr. Presidente, recordo-me de que fui Relator de precedente, mencionado pelo em. Relator, em que votei no sentido da competência da Assembléia Legislativa Estadual para anistiar servidores públicos do Estado de Santa Catarina. Parece-me com plena razão o eminente Ministro-Relator quando, interpretando a norma, concluiu no sentido de que ela não está concedendo anistia, mas, simplesmente, disciplinando, de maneira geral, as relações jurídicas entre o Estado e os servidores de determinados setores da administração.

Por isso, peço vênias aos eminentes Ministros que discordaram para acompanhar o eminente Ministro-Relator.

\* \* \* \* \*

emo

204

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 546-4**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** Depois dos votos dos Ministros Moreira Alves (Relator), Carlos Velloso, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e Presidente (Ministro Celso de Mello), que julgavam integralmente procedente a ação direta e declaravam a inconstitucionalidade dos arts. 4º e 5º, da Lei nº 9.265, de 13/6/91, do Estado do Rio Grande do Sul, e dos votos dos Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que julgavam parcialmente procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do art. 4º, dessa mesma lei estadual, o julgamento foi suspenso para serem colhidos os votos dos Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão e Sydney Sanches, ausentes justificadamente. Plenário, 02.10.97.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 9.265, de 13/6/1991, do Estado do Rio Grande do Sul, e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, o Tribunal também declarou a inconstitucionalidade do art. 5º dessa mesma lei gaúcha. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello (Presidente). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso (Vice-Presidente). Plenário, 11.3.99.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 *Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador