

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 06.10.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 5 0 - 1

17/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADO : GABRIEL PAULI FADEL
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.300/91 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REAJUSTE DE VENCIMENTOS DO PESSOAL DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. LEI DE INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 37, INCISOS X E XII, E 169, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INEXISTÊNCIA.

1. O Ministério Público pode deflagrar o processo legislativo de lei concernente à política remuneratória e aos planos de carreira de seus membros e servidores. Ausência de vício de iniciativa ou afronta ao princípio da harmonia entre os Poderes [art. 2º da CB].

2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, composto, entre outros membros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil.

3. O inciso X do artigo 37 da CB não consubstancia estratificação perpétua dos vencimentos dos servidores públicos. Precedentes.

4. Pedido julgado improcedente

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de agosto de 2006.

EROS GRAU

- RELATOR



RA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADO : GABRIEL PAULI FADEL
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade da Lei n. 9.300/91, do Estado do Rio Grande do Sul, cujo teor é o seguinte:

“Art. 1º - Os vencimentos dos cargos de provimento efetivo, dos cargos em comissão e das funções gratificadas dos quadros de pessoal da Procuradoria-Geral de Justiça são reajustados em 64 % (sessenta e quatro por cento), relativos ao período de fevereiro a junho de 1991, obedecido o escalonamento cumulativo de 25 %, a partir de 1 de julho de 1991; 15 %, a partir de 1º de agosto de 1991 e 14,09 %, a partir de 1º de setembro de 1991.

Art. 2º - As disposições desta lei são extensivas aos servidores contratados, extranumerários, inativos e pensionistas.

Art. 3º - Serão arredondados para a dezena de centavos imediatamente superior, os valores resultantes desta lei.

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.”

2. O requerente sustenta que o texto normativo atacado colide com o disposto nos artigos 37, incisos X e XII, e 169 da



Constituição do Brasil¹, bem como com o artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias². Entende que a lei hostilizada é formalmente inconstitucional, vez que é fruto de proposição do Procurador-Geral de Justiça. Afirma que a lei em questão promove revisão dos vencimentos dos servidores da Procuradoria-Geral da Justiça, que integra o Poder Executivo, à mingua de dotação orçamentária suficiente e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

3. A medida cautelar foi indeferida [fls. 81/102].

4. A Assembléia Legislativa alega que o Ministério Público tem autonomia para iniciar o processo legislativo necessário à fixação e ao reajuste dos vencimentos de seus servidores e que o requerente avalia os números do orçamento segundo suas conveniências [fls. 50/56].

5. O Advogado-Geral da União, aderindo aos argumentos expendidos pela Assembléia Legislativa, pugna pela improcedência do pedido [fls. 104/116].

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
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;

.....
XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

.....
Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

² Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

6. O Procurador-Geral da República opina pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, vez que o artigo 127, § 2º, da Constituição do Brasil assegura ao Ministério Público "a iniciativa para propor ao Poder Legislativo projeto de lei que verse sobre a remuneração de seus serviços auxiliares".

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros [RISTF, artigo 172].



17/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): O Governador do Estado do Rio Grande do Sul objetiva a declaração de inconstitucionalidade de lei gaúcha que reajusta os vencimentos do pessoal da Procuradoria-Geral de Justiça.

2. Afasto, de início, a alegação de vício de iniciativa. Embora a lei atacada tenha sido editada no ano de 1.991, guarda harmonia com a modificação introduzida no texto do artigo 127, § 2º, da Constituição, em 1998, a partir de quando foi conferida ao Ministério Público a iniciativa de leis concernentes à política remuneratória e aos planos de carreira de seus membros e servidores, como já entendia esta Corte¹. Não subsiste qualquer afronta ao princípio da harmonia entre os Poderes.

3. Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no artigo 37, incisos X e XII, da Constituição do Brasil. Como ponderou o Ministro CÉLIO BORJA, relator à época [fl. 82]:

"A dicção do inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, parece não abonar a tese da imperativa adoção dos mesmos índices para todos os servidores civis dos diferentes Poderes, sustentada na inicial. É que a cláusula constitucional aludida veda a distinção de

¹ ADI n. 126, Relator o Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, DJ de 05/06/1992.

índices ENTRE SERVIDORES CIVIS E MILITARES, não generalizando a proibição, tal como parece crer a inicial. Tanto assim é que o Supremo Tribunal tem admitido aumentos diferenciados dos vencimentos dos servidores públicos, seja para compensar preterição passada de algumas categorias, seja para dar-lhes hierarquia salarial nova e diversa.

Argui-se, também, violação do inciso XII, do artigo 37, da Constituição [...].

Não está aí proclamada isonomia remuneratória prescrita alhures (art. 39, § 1º, Const.) para os cargos, aliás, de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O que o inciso XII, artigo 37, da Constituição cria é um limite, não uma relação de igualdade. Ora, esse limite reclama, para implementar-se, intervenção legislativa uma vez que JÁ NÃO havendo paridade, antes do advento da Constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente mediante redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita".

4. E especificamente em relação ao inciso X do inciso 37, afirmou o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE no julgamento da ADI n. 526/MC²:

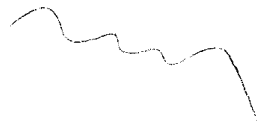
"O art. 37, X, da Constituição, que impõe se faça na mesma data 'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares', é um corolário do princípio fundamental da isonomia; não é, nem razoavelmente poderia ser, um imperativo de estratificação perpétua da escala relativa dos vencimentos existente no dia da promulgação da lei Fundamental: não impede, por isso, a nova atualização, por lei, a qualquer tempo, dos vencimentos reais a atribuir a carreiras ou cargos específicos, com a ressalva expressa da sua irredutibilidade (CF, art. 37, XV)".

5. Não há que se falar, de igual modo, em afronta aos artigos 169 da Constituição e 38 do ADCT, eis que esse último preceito não é aplicado desde a edição da Lei Complementar n. 96/99, já revogada pela Lei Complementar n. 101/00, do que resulta que os

² ADI n. 526/MC, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 05/06/1993.

limites dos gastos com o funcionalismo têm sede infraconstitucional, não podendo, destarte, terem sua constitucionalidade aferida na via da ação direta.

Julgo improcedente o pedido formulado nesta ação.



17/08/2006

TRIBUNAL PLENO

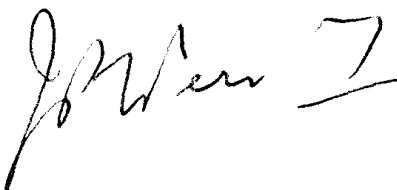
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SUL

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, sobre a iniciativa legislativa do Procurador-Geral de Justiça, a nossa jurisprudência é consolidada. E também quanto à possibilidade, além da revisão anual prevista no art. 37, X, de alterações benéficas a determinadas categorias, pois entendo que esse dispositivo não engessou a relação entre os vencimentos existentes, na data da Constituição.

Reporto-me então aos precedentes já recordados pelo eminente relator para acompanhá-lo.

Nc.



17/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente,
o Ministro Sepúlveda Pertence falou há pouco sobre a diferença -
parece-me que foi isso - da revisão, que é a parte final do inciso X
do art.37. E esta, sim, será sempre na mesma data e com os mesmos
índices de atualização.

Acompanho o relator.



17/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7 RIO GRANDE DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, reporto-me ao voto proferido quando da apreciação do pedido de concessão de medida acauteladora e julgo procedente o pleito formulado. Eis o que consignei na ocasião:

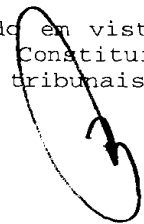
[...]

As Leis que se pretende alvejar com estas demandas diretas de inconstitucionalidade, e agora, nesta fase preliminar, solicita-se que os efeitos sejam suspensos, contemplan, a meu ver, instituto próprio, o instituto do reajuste de vencimentos. Não são leis - pelo menos é esta a conclusão a que chego no primeiro exame - que cuidem da fixação de vencimentos, mas, sim - como está no artigo 1º da Lei 9.299, que tomo para proferir voto, tal como o fez o Relator - são leis que cogitam de atualização de vencimentos da ordem de 64%. Ou seja, o que está, na verdade, disciplinado na Lei é a simples reposição do poder aquisitivo representado pelos vencimentos.

Pelo disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos há de ocorrer observados os mesmos índices e também na mesma data. Já aqui peço vênua ao nobre Relator para não assentar o caráter limitativo desse preceito. Vejo nele uma regra que não exsurge apenas como empecilho a um tratamento diferenciado, considerados os servidores públicos e os servidores públicos militares. Muito embora haja - até mesmo de forma pedagógica - a alusão à impossibilidade de se introduzir distinção entre servidores públicos civis e militares, o dispositivo tem, a meu ver, alcance mais amplo, também obstaculizando a diferenciação de tratamento de servidores públicos civis. Tanto assim é que houve nítida preocupação do Legislador Constituinte com a situação dos inativos e, em relação a estes, pela norma inserta no § 4º do artigo 40, assegurou-se a revisão dos proventos e, aí sim, já com uma referência à modificação da remuneração dos servidores em atividade, sem se distinguir se civis ou militares.

Portanto, de início, vejo a regra do inciso X do artigo 37 como a revelar uma proteção também quanto ao tratamento diferenciado de servidores públicos civis.

Articula-se com a iniciativa da lei, tendo em vista o disposto no artigo 96, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, que prevê competir, privativamente, aos tribunais: a



criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros e servidores.

Para mim, esta regra não agasalha a simples revisão de vencimentos, não atinge o reajuste de vencimentos que deve ser implementado levando-se em conta índice idêntico e a mesma base. Até mesmo aqui calha um aspecto de ordem prática: é que se concebermos a diversidade de iniciativas no tocante à revisão de vencimentos, quanto à simples atualização de vencimentos, dificilmente chegaremos ao objetivo maior do preceito do inciso X do artigo 37.

Ora, se, no caso, em face da iniciativa do Tribunal de Justiça, tivemos a fixação de reajuste de vencimentos, e não de vencimentos em si, de forma isolada, beneficiando apenas os servidores integrantes do Poder Judiciário, há, ao primeiro exame, pelo menos, uma discrepância, frente ao disposto na Lei Básica Federal. Ocorreu um tratamento diferenciado, colocando-se os servidores do Poder Judiciário numa posição superior, considerados os demais servidores do Estado. Vejo, ao cotejar a norma do artigo 1º da Lei Estadual com o teor dos artigos 37, inciso X, e 96, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, o sinal do bom direito, indispensável à concessão da cautelar.

Argumenta-se, ainda, que, na hipótese, a revisão de vencimentos não consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e recebi memorial com referência expressa a peças dos autos que indicam a inexistência da citada previsão e a ausência de recursos indispensáveis a fazer frente ao novo ônus.

Tenho em mãos um memorial - e peço ao nobre Relator que confirme este dado, ante a referência à demonstração nos autos - que contém o seguinte:

"Com efeito, como se pode verificar pela referida informação, a dotação orçamentária para despesas de pessoal no Poder Judiciário no exercício de 1991 era, à data da vigência da Lei nº 9.299/91 (10.09.1991), incluindo já os 10% relativos à reserva de contingência, de Cr\$ 21.036.861.000,00 (Vinte e um bilhões, trinta e seis milhões e oitocentos e sessenta e um mil cruzeiros). As projeções de despesa "com pessoal" no mesmo exercício elevam-se a Cr\$... 32.590.309.000,00 (Trinta e dois bilhões, quinhentos e noventa milhões e trezentos e nove mil cruzeiros), aí incluído o acréscimo decorrente da Lei nº 9.299/91, que é de Cr\$... 4.232.000.000,00 (Quatro bilhões e duzentos e trinta e dois milhões de cruzeiros), acima, muito acima, portanto, da dotação orçamentária estabelecida. Aliás, conforme se pode também constatar pelo Anexo II da informação, executada que foi até 30.09.91 uma despesa de Cr\$ 17.650.309.000,00 (Dezessete bilhões, seiscentos e cinquenta milhões e trezentos e nove mil cruzeiros), já existia, antes da Lei nº 9.299/91, uma insuficiência projetada de Cr\$ 7.321.448.600,00 (Sete bilhões, trezentos e vinte e um

milhões e quatrocentos e quarenta e oito mil e seiscentos cruzeiros), a qual, com a Lei, ficou elevada para Cr\$ 11.533.448.600,00 (Onze bilhões, quinhentos e cinquenta e três milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil e seiscentos cruzeiros)."

Ora, Sr. Presidente, a norma do artigo 169 é categórica no que estabelece as balizas quanto à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração. Além de o benefício ter de estar previsto em preceito, em ato normativo, único veículo da concessão, há necessidade de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

O quadro revela, Sr. Presidente, um desequilíbrio em vista até mesmo do fato de que as propostas orçamentárias são estipuladas, conjuntamente com os demais Poderes, na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A independência do Judiciário, portanto, não é, em si, uma independência absoluta. Os três Poderes devem atuar, como preconizado na própria Carta, de forma harmônica. Portanto, esse dado soma-se àquele outro que aponte, relativo à própria impossibilidade, pelo menos em exame preliminar, de se ter, como iniciativa do Poder Judiciário, a revisão geral de salários.

Articula, ainda, o Requerente com o esdrúxulo quadro notado: o Executivo arca com os proventos e pensões de aposentados e falecidos que outrora estiveram integrados, como servidores, ao Judiciário. No particular, toma-se a regra atinente à iniciativa do Executivo para dizer-se do vício da legislação. A matéria, a meu ver, é ambígua e reclama, até mesmo, uma reflexão maior.

De qualquer forma, tenho, no confronto da citada Lei Estadual com os artigos 37, inciso X, e 169 da Constituição Federal, base suficiente para ver, no caso, o concurso do bom direito.

No que tange ao *periculum in mora*, este é resultante da inexistência da previsão orçamentária e dos transtornos que ocorrerão, caso venha a ser acolhido o pedido de declaração de inconstitucionalidade contido na inicial, isso quanto à devolução do que satisfeito.

Assim entendendo, Sr. Presidente, peço vênias aos eminentes Ministros Relator e Ilmar Galvão para concluir que estamos diante de um caso que denota relevância suficiente à concessão da cautelar, até mesmo diante da circunstância de esta Corte não haver, ainda, enfrentado o problema da iniciativa da lei, no que tenha como objetivo a revisão de vencimentos prevista no inciso X do artigo 37. Concedo a cautelar.

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 603-7

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.: GABRIEL PAULI FADEL

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

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Não participou da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia por não ter assistido ao relatório. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Procurador-Geral da República o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, ante a ausência ocasional do titular. Plenário, 17.08.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

†,  Luiz Tomimatsu
Secretário