

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D. J. 27.10.95
EMENTÁRIO Nº 1 8 0 6 - 0 1

54

06/09/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 665-7 DISTRITO
FEDERAL

RELATOR: MINISTRO SYDNEY SANCHES
REQTE. : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVS. : JOSÉ MILTON FERREIRA E OUTRO
REQDA. : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: - Direito Constitucional e Administrativo.
Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 165, de
25.09.91, do Distrito Federal.

1. A Lei impugnada trata de servidores públicos do Distrito Federal, de seu Regime Jurídico, inclusive contagem de tempo de serviço para todos os efeitos e de provimento de cargos, definindo critérios para a progressão funcional, matérias todas compreendidas na alínea "c" do § 1º do artigo 61, que atribuem privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo, princípio a ser observado, não só nos Estados (art. 25), mas, também, no Distrito Federal (art. 32).

2. Não tendo havido, no caso, iniciativa do Governador do D.F., ocorre a inconstitucionalidade formal.

3. Ação direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei.

Votação unânime.

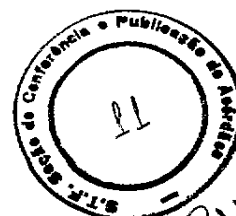
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 165, de 25.09.91, do Distrito Federal.

Brasília, 06 de setembro de 1995.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

SYDNEY SANCHES - RELATOR



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 665-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO SYDNEY SANCHES
REQTE. : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVS. : JOSÉ MILTON FERREIRA E OUTRO
REQDA. : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. O Exmº Sr. Governador do Distrito Federal promoveu ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 165, de 25.09.91, do Distrito Federal, alegando e pleiteando o seguinte (fls. 2/8):

"O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, representado pelos Procuradores do DISTRITO FEDERAL abaixo assinados, forte na Constituição da República de 05.10.88, artigo 103, inciso V, vem a Vossa Excelência propor ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE da Lei do Distrito Federal nº 165, de 25 setembro de 1991, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 26 de setembro de 1991, pelas razões que passa a expor:

O Governador do Distrito Federal é parte legítima para propor ação direta de inconstitucionalidade de Lei perante o Supremo Tribunal Federal, conforme decidido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 645-2, em liminar concedida em 11.12.1991 (DJU - 16.12.91).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal promulgou a Lei do Distrito Federal de nº 165, de 25 de agosto de 1991, que redundou em aumento de despesa pública com pessoal para o Distrito Federal.

A lei promulgada não partiu da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como manda a Constituição Federal, artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, letra "a" combinado com o artigo 2º, § 2º do Decreto Legislativo nº 01, de 05 de julho de 1991, que rege o funcionamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal, até a entrada em vigor da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei do Distrito Federal nº 165/91 tem a seguinte ementa:

"Promulgação negada pelo Governador do Distrito

0018060100
0504000660
0520000000

Federal ao Projeto de Lei que autoriza o Governo do Distrito Federal a contar para todos os efeitos o tempo de serviço efetivamente prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios, e dá outras providências".

Os 05 (cinco) artigos da Lei 165/91, se implementados pela Administração Pública resultarão não só em aumento da despesa com pessoal, como também em transformação de cargos públicos. Ambas as medidas são da iniciativa de leis privativa do Chefe do Poder Executivo (Constituição da República, art. 61, Decreto Legislativo nº 01/91, art. 2º).

O artigo 1º da Lei cria a despesa, determinando a contagem do tempo de serviço prestado ao Magistério Público de outros entes federais, para todos os efeitos.

O artigo 2º disciplina a contagem do tempo de serviço de Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios para fins de progressão funcional. O parágrafo único do artigo 2º determina a adequação de norma interna da Fundação Educacional do Distrito Federal à letra da Lei 165/91.

O artigo 3º estende o benefício aos especialistas em educação.

O artigo 4º revoga as disposições em contrário, especialmente o artigo 7º da Lei 108, de 20.06.90, que disciplina a matéria de forma diversa.

O artigo 5º dispõe sobre a vigência da Lei 165/91 a partir da data de sua publicação.

A Constituição da República, de 05.10.88, em seu artigo 40, inciso III, alínea "b", permite aposentadoria, para os integrantes da Carreira Magistério Público aos trinta anos de efetivo serviço, se homens, ou vinte e cinco anos, se mulher.

A contagem de tempo de serviço prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios, na forma da Lei 165/91 importa em discriminação aos atuais integrantes da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, já que serão prejudicados não só na ordem de antiguidade como também para fins de promoção por merecimento.

A Lei 165/91 atenta também contra o limite de 65% (sessenta e cinco por cento) da receita corrente do Distrito Federal para despesa com pessoal, conforme dispõe o artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

O Distrito Federal vem lutando para manter-se dentro de tal limite desde a promulgação da Constituição da República de 05.10.88 e sempre que atos normativos da natureza da Lei 165/91 são

Supremo Tribunal Federal

ADI 665-7 DF

[Handwritten signature] - 57

editados, mais difícil é o respeito ao art. 38 dos A.D.C.T.

O Supremo Tribunal Federal já firmou sua posição contrária aos excessos dos legisladores, quando usurpam, por seus atos, a iniciativa privativa de leis do Chefe do Poder Executivo, verbis:

"É pacífica no Supremo Tribunal Federal, a impossibilidade de criação de cargos públicos por lei de iniciativa parlamentar (art. 57, II, da C.F.).

O aproveitamento em cargos públicos, colide com a exigência do art. 97, § 1º da Constituição Federal" (Rep. 1388-RJ - Trib. Pleno, unânime, in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. Vol. 40, pág. 164).

"Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 38, de 24.08.85, do Estado de São Paulo.

Invasão da exclusiva iniciativa do Governador do Estado para as Leis que disponham sobre provimento de cargos públicos.

Violação dos arts. 97 e 153, § 1º da Constituição Federal negando a igualdade e a acessibilidade de todos aos cargos públicos (REP 1191, unânime, in RTJ 102/175)."

No mesmo sentido decidiu inúmeras vezes o S.T.F.:

- REP. 1061-SP-RTJ 102/74;
- REP. 1328-SP-julgada em 17.12.86;
- REP. 761-CE-RTJ 47/633;
- REP. 855-MT-RTJ 57/384;
- REP. 893-AL-RTJ 59/683 e
- REP. 753-RTJ 46/441.

Sobre o mesmo tema (leis de iniciativa parlamentar que implicaram em aumento da despesa com pessoal, violando a iniciativa privativa de leis do Governador do Distrito Federal) o S.T.F. concedeu suspensão liminar nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade: nº 549-9-DF, relator o Sr. Ministro Marco Aurélio (DJ - 01.08.1991) e nº 645-2-DF, relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão (DJ - 16.12.91).

DA LIMINAR

A implementação dos benefícios concedidos de forma ilegítima pela Lei 165/91 ocasionará pesado ônus para o Distrito Federal, já que proporcionará o comprometimento de verbas que seriam usadas na prestação da educação, com a nomeação de novos professores, a construção de novas salas de aula, etc.

Supremo Tribunal Federal

ADI 665-7 DF

58

A implantação dos Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACS), depende da verba destinada pelo Distrito Federal à Educação e corre risco de sério prejuízo, com atraso nas obras e, conseqüentemente, no calendário escolar.

Demonstrada a inconstitucionalidade que permeia toda a Lei 165, de 25 de setembro de 1991, do Distrito Federal, exsurge a necessidade da suspensão liminar da eficácia e vigência daquela norma.

O fumus boni iuris é incontestável, já que todos os artigos apontados ferem o artigo 61, § 1º, inciso II, "a" da Constituição da República de 05.10.88, combinado com o artigo 2º, § 2º do Decreto Legislativo nº 01, de 05 de julho de 1991, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, pois tratam de matéria da iniciativa de leis privativa do Chefe do Poder Executivo.

Há fundado receio de que os danos causados aos cofres públicos sejam irreparáveis, acaso não concedida a suspensão liminar da eficácia da Lei 165 de 25 de setembro de 1991.

É que a reparação dos prejuízos causados com o pagamento de vantagens e benefícios indevidos aos servidores públicos se revela difícilíssima, já que a cobrança dos valores pagos a maior acarretará o parcelamento em inúmeras prestações, dado o poder aquisitivo dos beneficiários, e o caráter alimentar dos vencimentos, que sofrem limitação legal (Lei 8.112/90, art. 46).

Presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, faz-se necessária a suspensão liminar da eficácia da Lei 165, de 25 de setembro de 1991.

Do exposto, requer-se a suspensão liminar da eficácia da Lei do Distrito Federal nº 165, de 25 de setembro de 1991, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 26 de setembro de 1991, página 06, na forma do artigo 102, I, "a" da Constituição da República de 05.10.88, por afronta ao artigo 61, § 1º, II, "a", da mesma Constituição, combinado com o artigo 2º, § 2º do Decreto Legislativo nº 01, de 05 de julho de 1991, da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Requer-se a notificação do Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestar as informações que julgar necessárias.

Requer-se a citação do Advogado Geral da União para defender o ato.

Pede deferimento.

Brasília, 19 de dezembro de 1991.

as.) JOSÉ MILTON FERREIRA
Procurador Geral do Distrito Federal,
p/ Governador do Distrito Federal

as.) ALFREDO HENRIQUE REBELLO BRANDÃO
Procurador do Distrito Federal
OAB-DF 4624."

2. A inicial veio instruída com os documentos de fls. 9/18.

3. O eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI, então no exercício eventual da Presidência deferiu a medida cautelar, mediante a decisão de fls. 20, referendada pelo Plenário, por acórdão de que S.Exa. também foi o relator (fls. 63/69).

4. O ilustre Advogado-Geral da União Dr. GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO manifestou-se a fls. 75/82 pela improcedência da ação.

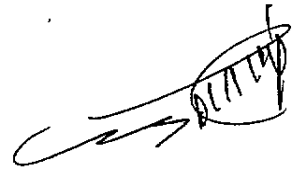
5. E o Ministério Público federal, em parecer do ilustre Vice-Procurador-Geral da República Dr. MOACIR ANTÔNIO MACHADO DA SILVA, aprovado pelo Exm^o Sr. Procurador-Geral da República, Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, pela procedência (fls. 84/88).

É o Relatório, do qual encaminhadas cópias aos Srs. Ministros.



/nas

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES - (Relator):

1. É este o inteiro teor do parecer do Ministério Público federal a fls. 84/88:

"O Governador do Distrito Federal promove ação direta de inconstitucionalidade da Lei do Distrito Federal nº 165, de 25 de setembro de 1991, que "autoriza o Governo do Distrito Federal a contar para todos os efeitos o tempo de serviço efetivamente prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios e dá outras providências", promulgada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, após veto integral do Sr. Governador.

2. É este o teor da Lei do Distrito Federal nº 165, de 1991:

"Art. 1º - Fica autorizado o Governo do Distrito Federal a contar para todos os efeitos, inclusive progressão funcional, o tempo de serviço efetivamente prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios pelos professores e especialistas da Educação, integrantes da Carreira - Magistério Público do Distrito Federal, criada pela Lei nº 66, de 18 de dezembro de 1989".

"Art. 2º - O tempo de serviço, referido no art. 1º será computado:

I - na progressão funcional, por antiguidade, o efetivamente prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios:

II - na progressão funcional, por merecimento, de acordo com o § 2º do art. 12, da Lei nº 66, de 1989, aproveitando-se para tanto todos os cursos e especializações feitos em unidades públicas ou particulares, autorizados para concessões de incentivos funcionais, observadas as exigências contidas no referido dispositivo legal".

Parágrafo único - A Resolução nº 2.872, de 06 de janeiro de 1990, da Fundação Educacional do Distrito Federal, deverá se adaptar ao disposto neste artigo.

"Art. 3º - Os benefícios desta Lei abrangem todos os professores e especialistas efetivamente integrantes da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, na data de sua

publicação".

"Art. 4º - Revogam-se disposições encontráριο, especialmente o art. 7º da Lei nº 108, de 20 de junho de 1990".

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

3. Por sua vez, o § 2º do art. 12 da Lei nº 66, de 1989, a que se reporta o inciso II do art. 2º, apresenta a seguinte redação:

§ 2º - A progressão por merecimento processar-se-á quando o Professor ou Especialista atingir o Padrão VI, XII, ou XVIII, após aferição de mérito através de cursos de treinamento, aperfeiçoamento, especialização e outros, conforme regulamentação do Conselho Diretor da Fundação Educacional do Distrito Federal - FEDF, segundo as conclusões da Comissão Paritária, constituída de representantes do Sindicato dos Professores do Distrito Federal e de representantes da Fundação Educacional do Distrito Federal - FEDF, que será expedida, no prazo de trinta dias, após a publicação desta Lei".

4. Sustenta o Autor que a lei impugnada provoca aumento de despesa, promove a transformação de cargos públicos e ainda interfere diretamente na progressão funcional, alterando a ordem de antigüidade dos professores e especialistas em educação, afrontando o art. 61, § 1º, II, alínea a da Constituição Federal, porque não resultou de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e ainda o art. 38 do ADCT da Carta Federal, não permitindo a observância do limite máximo de despesa com pessoal, fixado no dispositivo.

5. Em Sessão Plenária de 19.03.92, o Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo a vigência da Lei nº 165, de 1991, em acórdão assim ementado (fls. 69):

"Lei do Distrito Federal, que implica aumento de despesa pública e transformação de cargos, com preterição da exclusividade de iniciativa do Governador (Lei nº 165-91).

Relevância da fundamentação jurídica do pedido, calcado no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. Urgência caracterizada. Medida cautelar deferida."

6. O Advogado Geral da União, no exercício da atribuição prevista no art. 103, § 3º, da Constituição Federal, defende a constitucionalidade da Lei n. 165, de 1991, argumentando que:

a) o princípio da iniciativa reservada só se

aplica no âmbito federal, não vinculando os Estados-membros e o Distrito Federal; seja como for, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece proibições, devendo ser interpretado restritivamente:

b) a contagem de tempo de serviço não se compreende na hipótese do art. 61, § 1º, II, alínea a, da Constituição Federal; e

c) a lei não trata de transformação de cargos, como foi asseverado e o aumento de despesa pública não está vedado aos Estados e ao Distrito Federal, além de que a contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria já está prevista na Constituição Federal (art. 40, III, b, c.c. o art. 39, caput).

7. Vieram os autos, em seguida, com vista à Procuradoria-Geral da República para pronunciar-se sobre a controvérsia (CF/88, art. 103, § 1º).

- II -

8. A Lei n. 165, de 25.09.91, resultou de projeto de iniciativa parlamentar recebeu veto do Governador do Distrito Federal, em face do vício de inconstitucionalidade formal (fls. 11), tendo sido promulgada pela Câmara Legislativa.

9. A matéria versada nesse diploma legal, se compreende entre as previstas na alínea a do art. 61, § 1º, inciso II da Constituição Federal, pois não trata de transformação de cargos, nem de fixação ou aumento de vencimentos, mas sim da contagem de tempo de serviço prestado a outras pessoas jurídicas de direito público interno para efeito de progressão funcional.

10. Por outro lado, o diploma legal em causa altera a ordem de antigüidade e estabelece novos critérios de apuração do merecimento dos integrantes da carreira do Magistério Público do Distrito Federal, para efeito de progressão funcional, mas essa modificação não aumenta a despesa prevista para esse fim.

11. O Anexo I da Lei nº 66, de 18.12.89, do Distrito Federal, que criou a carreira do Magistério Público do Distrito Federal, estabelece a remuneração dos cargos nela criados, que varia dentro do escalonamento de Padrões das Classes correspondentes (Especialista de Educação, Professor nível 3, Professor nível 2 e Professor nível 1). A escala ascendente compreende os Padrões I a XXV, cujos cargos e empregos não sofreram aumento de remuneração.

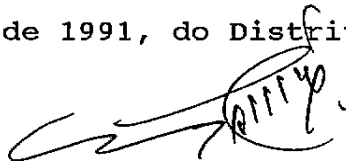
12. A Lei nº 165, de 1991, no entanto, trata de servidores públicos do Distrito Federal, seu regime

jurídico e de provimento de cargos, definindo critérios para a progressão funcional, matérias estas compreendidas na alínea c do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e que, dependem de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal. Ressente-se o diploma impugnado, em consequência, de inconstitucionalidade formal, por inobservância do citado preceito constitucional pertinente ao processo legislativo.

13. O Distrito Federal dispõe das competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, devendo, porém, observância aos princípios estabelecidos na Constituição Federal (art. 32 e seu § 1º), inclusive ao da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo de leis sobre as matérias elencadas no art. 61, § 1º, da Lei Maior, princípio este que tem direta correlação com o da independência e harmonia dos Poderes (v.g., ADIns 766, 744, 822 e 873).

14. Em face do exposto, o parecer é no sentido da procedência da ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 165, de 25 de setembro de 1991, do Distrito Federal."

2. Acolhendo a exposição, a fundamentação e a conclusão do parecer do Ministério Público federal, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 165, de 25 de setembro de 1991, do Distrito Federal.



PLENARIO

64

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 665-7
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. SYDNEY SANCHES
REQTE. : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVS. : JOSE MILTON FERREIRA E OUTRO
REQDA. : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

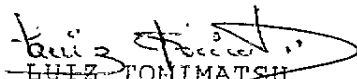
Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 15.03.95.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 165, de 25.09.91, do Distrito Federal. Votou o Presidente. Plenário, 06.09.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da
Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Ilmar
Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco
Aurêlio e Carlos Velloso.

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


LUIZ TONIMATSU
Secretário