

18/09/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.644-0 PIAUÍ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

ADVOGADOS: FRANCISCO CLÁUDIO DE ALMEIDA SANTOS E OUTRO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: adicional de produtividade de servidores do Fisco, com valores, forma e condições de percepção fixados por decreto do Governador, desde que a despesa não ultrapasse 15% do crescimento real da receita; implausibilidade das alegações de violação dos arts. 37, X e XIII, 167, IV e 169, I, da Constituição; plausibilidade, porém, da arguição de ofensa à invocada reserva legal do aumento de vencimentos dos servidores públicos (CF, art. 61, § 1º, II, a) e da invalidade da delegação legislativa sem observância do art. 68 da Constituição: indeferimento, não obstante, da medida cautelar que, nas circunstâncias, seria inútil a obviar os riscos alegados, que resultariam da aplicação de lei anterior, não impugnada e já revogada.

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 maioria de votos, em indeferir o pedido de medida cautelar.

Brasília, 18 de setembro de 1997.

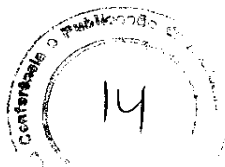
CARLOS VELLOSO

PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE

RELATOR

01889010
05550010
06441000
00000100



18/09/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.644-0 PIAUÍ

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
ADVOGADOS: FRANCISCO CLÁUDIO DE ALMEIDA SANTOS E OUTRO
REQUERIDÁ: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Governador do Estado do Piauí propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, do § 3º do art. 68 da LC est. 13, 3.1.94 - Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado.

A norma questionada insere-se no conjunto normativo do art. 68 do referido Estatuto, que vale transcrever na íntegra:

"Art. 68. - O Adicional de Produtividade é devido, exclusivamente ao servidor ocupante de cargo do Grupo Fisco/Tributação/Arrecadação e Procuradores Fiscais da Secretaria da Fazenda.

§ 1º - É assegurado o Adicional de Produtividade aos ocupantes dos cargos, previstos neste artigo, quando nomeados pelo Governador do Estado para Cargo em Comissão, de Direção e Assessoramento Superior, ou quando, na Secretaria da Fazenda, exercerem Função de Direção Intermediária, Chefia, Assessoramento, Supervisão e Coordenação ou designados para atividades de arrecadação de tributos.

§ 2º - Não farão jus ao Adicional de Produtividade os servidores no exercício de outras atividades, não previstas neste artigo.

§ 3º - OS VALORES DO ADICIONAL DE PRODUTIVIDADE, DE QUE TRATA ESTE ARTIGO, A FORMA E AS CONDIÇÕES DE SUA PERCEPÇÃO SERÃO FIXADOS POR DECRETO DO GOVERNADOR DO ESTADO, NÃO PODENDO ULTRAPASSAR A 15%



01889010
05550010
06442000
00000230

(QUINZE POR CENTO) DO CRESCIMENTO REAL DA RECEITA
TRIBUTÁRIA ESTADUAL"

Estende-se a petição inicial na irrogação fundamentada ao dispositivo impugnado de diferentes causas de inconstitucionalidade substancial e formal por violação de seis diversos preceitos constitucionais, enumerados no resumo da própria argüição:

3.1 - o princípio isonômico referente ao dever do administrador em aplicar uma mesma política de vencimentos para o servidor público (CF, art. 37, X);

3.2 - o princípio constitucional que veda a vinculação de vencimentos para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público (CF, art. 37, XIII);

3.3 - o princípio constitucional que submete o aumento da remuneração dos servidores públicos ao princípio da reserva legal (CF, art. 61, § 1º, Inciso II, "a", c/c art. 25);

3.4 - o princípio da indelegabilidade da competência normativa fora das condições previstas (CF, art. 68);

3.5 - o princípio constitucional amplamente divulgado, que impossibilita qualquer vinculação de receita de impostos a despesa, que se apresenta no pagamento da referida gratificação de produtividade (CF, art. 167, IV); e

3.6 - o princípio constitucional que veda a criação ou aumento de despesa sem previsão orçamentária estabelecida em razão de lei (CF, art. 169, parágrafo único, inciso I)."

Relata a petição os antecedentes da questão sob a legislação anterior ao dispositivo questionado; o histórico - que começa com a L. 3.123/71, criadora da vantagem - conclui com duas portarias do Secretário da Fazenda, de 1992, autorizadas pela L. 4.459/92 e assim resumidas:



"O Secretário de Fazenda, por sua vez, autorizado pela retromencionada Lei (art. 16, parágrafo único), editou a Portaria GSF 904/92, na qual estabeleceu, no inciso II do art. 2º, que o valor do adicional de produtividade seria sempre majorado quando do crescimento real da arrecadação tributária; e, em 20.10.92, em outra Portaria, a de nº GSF 1.376/92, fixou, nos incisos III e IV, do art. 1º, o mecanismo de seu reajuste, prevendo, como tal, "o rateio de 15% do incremento real da arrecadação"."

Sobrevindo a LC est. 13/94, persistiu, por força do art. 68, § 3º, objeto da impugnação, o mesmo sistema de cálculo do adicional de produtividade.

Ascendendo, porém, à despesa decorrente a níveis insuportáveis para os cofres do Estado, o Governador baixou decreto que reduziu em 40% o montante da vantagem, o qual, porém, vem sendo impugnado com êxito na Justiça local.

Donde, a arguição de inconstitucionalidade do preceito e o pedido de suspensão cautelar de sua eficácia, este, assim deduzido (f. 21 ss.):

"Para um Estado Federado onde um servidor público, em regra, percebe mensalmente um **salário-mínimo**, há uma categoria de servidores que, além de bem remunerada, percebe a título exclusivo de adicional de produtividade, o valor de R\$ 3.123,27 (três mil cento e vinte e três reais e vinte e sete centavos), para o cargo de maior remuneração - agente fiscal, e R\$ 783,03 (setecentos e oitenta e três reais e três centavos), para o de menor remuneração - auxiliar de serviço, e isto após ter sido reduzido em decorrência do Decreto estadual nº 9.344-A/95.

Convém ressaltar que, mantidos os índices outrora aplicados, aqueles valores, certamente, já teriam



ultrapassado os patamares de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais), eis que, em fevereiro de 1995, os servidores fazendários referidos perceberam, a título exclusivo de adicional de produtividade, respectivamente, R\$ 5.305,11 (cinco mil trezentos e cinco reais e onze centavos), pois, em tal período, houve um incremento na arrecadação do Estado de aproximadamente 70% (setenta por cento).

Desta feita, em fevereiro/95 eram gastos R\$ 8.945.733,87 (oito milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, setecentos e trinta e três reais e oitenta e sete centavos), com a folha de pagamento de pessoal (ativo e inativo) da Secretaria de Fazenda, valor este reduzido, em fevereiro 1997, para R\$ 4.802.351,19 (quatro milhões, oitocentos e dois mil, trezentos e cinquenta e um reais e dezenove centavos). Houve, destarte, uma economia mensal de R\$ 4.143.382,68 (quatro milhões, cento e quarenta e três mil, trezentos e oitenta e dois reais e sessenta e oito centavos), o que equivale a, aproximadamente, 20% (vinte por cento) da folha de pagamento do pessoal do Poder Executivo estadual, que possui 69.834 (sessenta e nove mil, oitocentos e trinta e quatro) servidores.

Contudo, insatisfeitos, aqueles que percebem o adicional mencionado têm recorrido e obtido junto ao Judiciário Piauiense decisões, ainda não trânsitas em julgado, para o fim de verem aplicado o percentual de 15% (quinze por cento) sobre o crescimento real da receita tributária estadual, apurando-se daí o valor a ser entre eles rateado.

Excelso Julgador, o Estado do Piauí não tem sequer condições financeiras para cumprir suas obrigações sociais, assumidas e emergentes, para com o povo piauiense. É o menos desenvolvido das Unidades Federadas. Arrecada e recebe menos impostos. Tem que se equilibrar financeiramente com o já combalido orçamento estadual.

A economia conseguida nesses meses de implantação de redução do valor do adicional, com o Decreto estadual já mencionado, tem possibilitado o cumprimento de obrigações inadiáveis: alimentação, saúde, educação, moradia, regularização do pagamento de sua folha de pessoal (atrasada em dois meses). Se o Estado, por obrigação judicial, quedar-se ao pagamento da remuneração integral de todos aqueles servidores fazendários, nos limites previstos no dispositivo atacado da lei

complementar, certamente deixará de cumprir aquelas obrigações sociais, deixará de pagar os vencimentos dos demais servidores públicos estaduais, e, assim, perderá sua função maior de voltar-se em prol do coletivo, do social, dos administrados, para voltar-se, em decorrência de ordem judicial, fundada em norma inconstitucional, a atender um interesse EXCLUSIVO de certa gama de servidores públicos.

Urge a concessão da medida liminar pleiteada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, como forma de manter a governabilidade do Estado e salvaguardar o erário público. Presentes os pressupostos para sua concessão: o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

O **fumus boni iuris** encontra-se caracterizado pela flagrante violação ao artigo 37, X e XIII; 61, § 1º, II, "a"; 68, caput, e § 2º; 167, IV e 169, parágrafo único, inciso "I", todos da CF/88, como já exposto.

O **periculum in mora**, por sua vez, apresenta-se:

a) no prejuízo a ser imposto ao erário estadual em decorrência de decisões proferidas em Mandados de Segurança impetrados contra a redução procedida pelo executivo estadual, através do Decreto Estadual nº 9.344-A/95, as quais, acaso sucumbente o Estado do Piauí, determinarão uma despesa, não orçada, de aproximadamente R\$ 33.000.000,00 (trinta e três milhões de reais), para pagamento da diferença desse adicional, a contar de maio de 1995 (3.093.477,26 - 1.790.083,28 x 26 meses);

b) no reajuste, automático e periódico, do adicional de produtividade, tendo como base de cálculo o crescimento real da receita tributária estadual, como já frisado, que trará, como consequência lógica e indissociável, prejuízo de ordem econômica e administrativa ao Estado do Piauí, levando-o a uma situação de ingovernabilidade;

c) na dificuldade do erário público estadual em receber, **a posteriori**, em devolução, os valores pagos a maior a esses servidores, em desacordo aos ditames constitucionais, prejudicando, ainda mais, a realização de obras e serviços de cunho eminentemente social e coletivo, vitais à sobrevivência da grande maioria da população piauiense;

d) no sacrifício do pagamento dos vencimentos dos outros 68.069 (sessenta e oito mil e sessenta e nove) servidores do Estado do Piauí, em decorrência da obrigação

de pagar a apenas 1.765 (mil setecentos e sessenta e cinco) servidores fazendários, seus adicionais de produtividade, onerando, substancialmente, o erário estadual, e, por isto, aqueles poderão ficar sem receber seus vencimentos, dada a precariedade da situação financeira do Estado do Piauí, fato comum às demais Unidades Federais, como é notório;

e) na iminência de deflagração de movimento grevista pelo servidores fazendários, o que causará enorme prejuízo na arrecadação do já combalido Estado do Piauí, como noticiam os periódicos que circulam no Estado."

No exercício da presidência, o em. Ministro Carlos Velloso protraiu o exame do pedido cautelar até que prestadas as informações, que requisitou (f. 80).

Prestou informações o Presidente da Assembléia Legislativa (f. 89).

Antes de responder uma a uma as diferentes alegações de inconstitucionalidade, as informações rememoram o histórico legislativo e regulamentar da vantagem discutida, para enfatizar que "o Adicional de Produtividade, visto sob o ângulo de que se trata de parcela variável, que é, tem o seu montante fixado pelo Governador do Estado, conforme lhe faculta a citada Lei Complementar".

Para decidir do pedido cautelar, submeto o caso ao Plenário.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Há nesta ação direta uma circunstância pelo menos curiosa: o Governador do Piauí - que não questiona a criação da vantagem, mas apenas o mecanismo de sua fixação, mediante ato do Poder Executivo - volta-se na verdade contra uma disposição legal que só lhe confere poderes, com a única limitação de que não possa, a despesa conseqüente, ultrapassar 15% do crescimento real da receita tributária estadual: tudo o mais se reduz a uma amplíssima autorização a que o Chefe de Governo fixe por decreto "os valores do adicional de produtividade, a forma e as condições de sua percepção".

Tanto assim que o Governador - o mesmo que ora lhe impugna a constitucionalidade - já se valeu desse poder amplíssimo para reduzir o adicional a 60% do valor de antes. E tem sustentado em juízo a validade do seu ato, ainda que diferentemente haja decidido o Tribunal local, o que, porém, é outro problema, ao qual retornarei.

Certo, processo objetivo, nada impede que, na ação direta, o titular de um poder questione a constitucionalidade do ato normativo que o outorgou.

Cumpram então deliberar os fundamentos da impetração.

A maioria deles não tem mais densa plausibilidade.



O inciso X do art. 37 da Constituição impõe a isonomia nos reajustes gerais do funcionalismo; mas não veda aumentos reais diferenciados para determinadas categorias funcionais, como recordam corretamente as informações e o Tribunal já teve a oportunidade de assentar (ADIn 525, Pertence).

Não há vinculação da remuneração dos servidores à receita tributária, cujo acréscimo real não acarreta necessariamente o correspondente aumento na vantagem pecuniária, mas funciona apenas como fator de determinação do limite da despesa com o seu pagamento. Se há vinculação, terá decorrido dos atos de hierarquia infralegal, que não estão em causa.

Por motivos similares, o dispositivo não vincula a receita de impostos a determinada despesa, no sentido em que a proíbe o art. 167, IV, da Constituição.

Vazia, de seu turno, a alegação de ausência de dotação orçamentária para cobrir despesa de pessoal que vem sendo satisfeita desde a sua criação e regulamentação primitivas, que vem antes da Constituição.

Estariam a merecer ponderação mais acurada as arguições de ofensa à reserva legal da matéria atinente ao aumento da remuneração dos servidores públicos, conexa, na espécie, à questão de saber se há, no texto impugnado, delegação legislativa e, caso positivo, se válida a sua outorga por lei, que não por resolução.



O reconhecimento, no ponto, da relevância dos fundamentos da ação direta não é bastante, porém, para induzir ao deferimento da cautelar, que, nas circunstâncias, seria inútil.

Com efeito. O risco do abalo financeiro insuportável - que lastreia a pretensão cautelar - prende-se, segundo a petição, ao fato de que os interessados tem "obtido junto ao Judiciário Piauiense decisões, ainda não trânsitas em julgado, para o fim de verem aplicado o percentual de 15% (...) sobre o crescimento real da receita tributária estadual, apurando-se daí o valor a ser entre eles rateado".

Para prová-lo, instrui o pedido o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (MS 1710), que deferiu mandado de segurança coletivo ao Sindicato dos Agentes Fiscais dos Tributos Estaduais do Piauí (f. 74).

Da decisão se verifica que se fundou ela no princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, de tal modo que não poderia o decreto que lhe impôs a redução de 40% atingir o adicional de produtividade, que a LC 13-94 incluía entre as vantagens permanentes insusceptíveis de redução.

Não cabe indagar aqui da correção do julgado.

Importa é que não lhe afetaria a lógica da motivação - certa ou errada - a suspensão da única norma impugnada, o § 3º do art. 68 da LC 13/94: é que - segundo o histórico apresentado pela petição inicial mesma, os critérios de cálculo do adicional de produtividade, do qual resultaram os valores que o Tribunal local



julgo irreduzíveis - não resultaram do dispositivo impugnado, nem de decretos nele fundados, mas sim de portarias do Secretário da Fazenda, no uso do poder que lhe concedera a legislação anterior, especificamente, segundo se informa (f. 5, n. 6), o parágrafo único do art. 16 da L. est. 4.459/92.

Esse o quadro, indefiro a medida cautelar: é o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke, positioned in the center of the page.

18/09/97

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.644-0 PIAUÍ

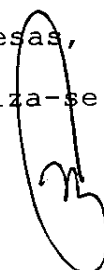
MEDIDA LIMINAR

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, pelo que percebi não há a menor dúvida de que o preceito acabou por criar uma remuneração variável, decorrente dos valores da arrecadação, em si, de tributos.

Não posso colocar em plano secundário o fato de o preceito encerrar uma vinculação da receita, da oscilação e do crescimento real da receita tributária do Estado - e aí temos o ICMS envolvido - considerada destinação específica: remunerar os servidores da área, como que criando, até mesmo, uma participação na receita, no acréscimo da receita.

Há um outro aspecto a ser sopesado. Todos sabemos que a Carta de 1988 apanhou os Estados em uma situação de flagrante desequilíbrio entre receita e despesas com o pessoal. E essa mesma Carta dispôs, de forma clara, precisa, sobre a necessidade de baixar-se essas despesas a determinado índice. Ora, se temos um diploma legal que, no caso, prevê o acréscimo das despesas, de acordo com o crescimento real da arrecadação, inviabiliza-se a



01889010
05550010
06443010
01570420

ADI 1.644-0 PI

tomada de providências, no âmbito do Estado, objetivando homenagear o limite estabelecido na Constituição Federal.

Por último, não se pode colocar em plano secundário a iniciativa do Chefe do Poder Executivo no âmbito da majoração dos vencimentos, no campo do aumento da remuneração, sempre norteada pelos critérios da conveniência e da oportunidade.

Tendo em vista principalmente a quadra em que vivemos, bem como o aspecto de que, no caso, o preceito acaba por beneficiar um segmento do grande todo revelado pelos servidores públicos, que já tem, esse segmento - o dos fiscais - uma remuneração razoável - levando em conta o confronto com os demais, introduzindo a possibilidade de aumentos automáticos sem a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, peço vênua ao nobre Ministro-Relator para deferir a liminar.

Nem se diga que a norma deixa a fixação do percentual de participação à discricção do Governador. É que, de qualquer modo, não poderá ele fixar, sem razoabilidade, o quantitativo, pois, caso contrário, ter-se-á o desrespeito ao direito assegurado, dando o Estado com uma das mãos e tirando com a outra.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.644-0 - medida liminar
PROCED. : PIAUÍ
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
ADVDS. : FRANCISCO CLÁUDIO DE ALMEIDA SANTOS E OUTRO
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

Decisão : O Tribunal, por maioria de votos, indeferiu o pedido de medida cautelar, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Nelson Jobim, Maurício Corrêa e Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 18.9.97.

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 e Ilmar Galvão.

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


Luiz Tomimatsu
Secretário