

16/05/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.434-5 AMAPÁ

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

ADVOGADO: PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

EMENTA: I. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

II. Reserva de iniciativa ao Poder Executivo das leis que disponham sobre a remuneração dos servidores públicos: ressalva da hipótese em que a vantagem funcional questionada adviria de qualquer modo da aplicação direta da Constituição (ADInMC 1.835, Pertence, RTJ 172/439): inaplicabilidade do precedente à espécie, quando a imprecisão da lei impugnada não permite juízo seguro a respeito de ser o Adicional de Desempenho SUS, em discussão, decorrência necessária da Constituição Federal.

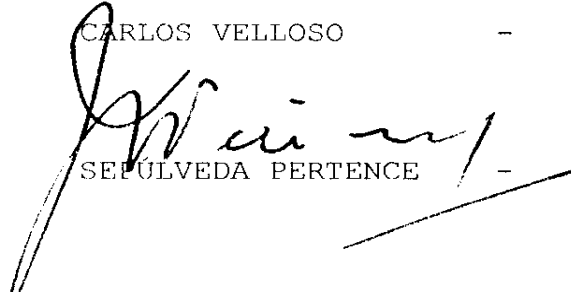
A C Ó R D ã O

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 **deferir** o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 545, de 23 de maio de 2000, do Estado do Amapá.

Brasília, 16 de maio de 2001.

CARLOS VELLOSO -

PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE -

RELATOR



16/05/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.434-5 AMAPÁ**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

ADVOGADO: PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Sr. Governador do Estado do Amapá, João Alberto Rodrigues Capiberibe, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da L. est. 545, de 23.5.2000, que acrescenta parágrafo único ao art.2º da L. est. 399/97.

Dispunha a L. est. 399/97 - f. 27:

"Art. 1º - Fica instituído o programa de remuneração variável no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde e demais Órgãos a esta vinculados, nos termos da legislação que estabelece a estrutura organizacional do Estado, observadas as condições necessárias à participação a serem estabelecidas na regulamentação desta Lei.

Art. 2º - O programa ora instituído será exercido exclusivamente por servidor de nível superior e médio, ligado à área técnica da saúde, pertencente ao quadro de pessoal civil do Estado, inclusive os vinculados por contratação administrativa e os do ex-Território Federal do Amapá, à disposição do Estado.

Art. 3º - Ao servidor, referenciado no artigo anterior, com atuação no Sistema Único de Saúde do Amapá, será atribuído o Adicional de Desempenho SUS - Sistema Único de Saúde.

Parágrafo Único - O adicional previsto neste artigo será concedido de acordo com o cumprimento, pelo servidor, das metas e obrigações estabelecidas pela SESA nos termos e condições da regulamentação da presente Lei, pelo Chefe do Poder Executivo, que observará a periodicidade do pagamento, fatores básicos e critérios de avaliação, em consonância com política nacional do Sistema Único de Saúde.



Art. 4º - O adicional previsto nesta Lei não se incorporará, para nenhum efeito, aos vencimentos do servidor.

Art. 5º - Ficam mantidos os plantões hospitalares e de sobreaviso nos expedientes noturnos, feriados e finais de semana, somente para as categorias de odontólogo, com especialização em cirurgia buco-maxilo-facial e médico, cuja especialidade o Estado seja carente.

Parágrafo Único - As demais categorias de técnico da área de saúde cumprirão escalas de serviço a ser definida na regulamentação desta Lei.

Art. 6º - As despesas decorrentes desta Lei ocorrerão à conta do orçamento do Estado.

Art. 7º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998 e será regulamentada, no que couber, pelo Chefe do Poder Executivo”.

Ao art. 2º dessa Lei - que circunscreve os beneficiários do referido **“programa de remuneração variável”** ao **“servidor de nível superior e médio, ligado à área técnica da saúde, pertencente ao quadro de pessoal civil do Estado, inclusive os vinculados por contratação administrativa e os do ex-Território Federal do Amapá, à disposição do Estado”**, a L. est. 545/2000, ora impugnada, acrescentou o seguinte:

“Parágrafo único - Todos os servidores previstos neste artigo farão jus ao Programa de Remuneração Variável inclusive durante os períodos relativos a férias regulamentares, licença para tratamento de saúde e licença maternidade”.

A lei questionada, aduz o requerente, viola os arts. 2º, 37, X, e 61, § 2º, II, a, da Constituição da República -- que reservam ao Chefe do Governo a iniciativa de leis que disponham sobre aumento de remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo - e o art. 169, § 1º, I e II - que sujeita a concessão de



qualquer vantagem ou aumento de remuneração à suficiência da dotação orçamentária "**para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**" (art. 169, § 1º, I) e à exigência de "**autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**".

Com esses fundamentos constitucionais, o Governador vetou o projeto; mas, derrubado o veto, foi a lei promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

A petição inicial cita precedentes do Tribunal em casos similares e termina por requerer "**prestação jurisprudencial antecipada**", com motivação onde se lê:

"...A relevância constitucional, que evidencia a plausibilidade desta ação direta, está na inconstitucionalidade flagrante a dispositivos constitucionais, cujo conteúdo expressam princípios básicos do Estado Democrático de Direito e da própria nação brasileira.

É de imperiosa necessidade, então, que seja sustada a eficácia da lei questionada, garantindo a decisão da causa, vez que a incidência da aludida lei estadual contraria flagrantemente os textos constitucionais federal e estadual; e a manutenção de sua aplicação, aumentará, insofismavelmente, as graves lesões à ordem jurídica, ao erário público estadual e a normalidade do serviço público.

As razões invocadas demonstram, por si só, o **fumus boni juris**, sendo evidentemente plausível o direito de ver declarada a inconstitucionalidade da lei, ora impugnada.

Presente está, também, o outro critério para aferição da tutela cautelar, ou seja, o **periculum in mora**, o qual se justifica pela própria vigência da lei em questão e o risco continuado de seu aprofundamento com o advento da proliferação de pleitos da espécie, e sérios riscos de fomentar desde logo profunda anomalia no sistema remuneratório e de mérito".

Prestou informações prévias, malgrado com atraso, a Assembléia Legislativa, nas quais, para sustentar o pedido de improcedência da ação direta, se argumenta:

"O parágrafo impugnado em nenhum momento **criou** cargos, funções ou empregos públicos, e muito menos **fixou** aumento de remuneração, apenas deu maior clareza à norma estadual preexistente e aí sim tornou-a adequada ao texto da Carta Federal.

Isso porque o parágrafo terceiro do art. 39 da Constituição Federal é expreso ao dispor que aplica-se aos servidores ocupantes de cargos públicos os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais estabelecidos no art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX.

Por oportuno, transcreve-se o teor dos incisos XVII e XVIII do art. 7º, mencionado, **verbis**:

"Art. 7º.....

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias;"

Incontestável, portanto, que os incisos constitucionais acima transcritos já determinavam, mesmo que não existisse a norma tida como inconstitucional pelo Governador do Estado do Amapá, que o direito ao Plano de Remuneração Variável incluísse os servidores em gozo de férias e licença à gestante.

E pelas mesmas razões, não há que se falar na violação ao art. 37, inciso X e art. 169, § 1º, incisos I e II, todos da Constituição Federal".

Trago ao Plenário o pedido de medida cautelar.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): A imitação compulsória pelos Estados-membros das regras de reserva de iniciativa legislativa dos diversos Poderes da União já não desperta dissonâncias no Tribunal.

Relator, em 11.11.98, do acórdão unânime na ADIn 766-RS, resenhei, no voto condutor, a consolidação do entendimento da Casa:

"De início, ante a inexistência na Constituição de norma equivalente à do art. 13, III, da Carta de 69 - que expressamente incluía o processo legislativo federal entre os princípios constitucionais impostos aos Estados - membros - o Tribunal chegou a pôr em dúvida serem as regras de reserva de iniciativa legislativa da Constituição da República de absorção compulsória pelas ordens locais (ADInMC 56, 7.6.89, Borja, RTJ 129/9).

Prevaleceu, porém, a tendência contrária, que já deixei consignada na ADInMC 822, de 5.2.93, de que relator:

"A jurisprudência do STF - embora ainda não definitivamente firmada - tende a considerar (...) que as linhas básicas do modelo constitucional federal do processo legislativo - em particular as que dizem com a iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar - se inserem no conteúdo do princípio da independência a harmonia dos poderes e se impõem, portanto, à observância compulsória dos ordenamentos estaduais"

A tendência que então se observava veio a consolidar-se e - pelo menos no que diz com o processo legislativo ordinário nos Estados - constitui ponto assente na jurisprudência do Tribunal, reafirmada sem discussão em numerosos julgados definitivos (v.g., ADIn 120-AM, 20.3.96, Moreira; ADIn 227-RJ, 19.11.91, Corrêa e a própria ADIn 822, antes referida, 25.4.96, Gallotti), cautelares (ADInMC 582, 19.9.91, Néri, DJ 7.2.92; ADInMC 645, 11.12.91, Galvão, DJ 21.2.92; ADInMC 546, Moreira, DJ 8.11.91) e uma decisão definitiva - ADIn 152, 18.3.92,

Galvão, RTJ 141/355 - que impunha até à Constituição do Estado a abstenção do trato de matérias sujeitas, no processo legislativo federal, à reserva de iniciativa do Poder Executivo."

Numerosas decisões posteriores têm perfilhado a mesma orientação (p. ex., ADInMC 2.302, Néri, 2.5.01, Inf. STF 226; ADInMC 2.050, Maurício, 2.9.99, Inf. STF 166; ADInMC 2.165, 21.2.01, Inf. STF 218; ADInMC 2.336, Jobim, 19.12.00, Inf. STF 215; ADInMC 2.113-MG, Gallotti, 16.3.00).

Merece, contudo, maior indagação a premissa necessária da aplicação ao caso concreto da jurisprudência invocada, ou seja, se, no caso, se cuidou de aumento de remuneração dos servidores públicos alcançados pela lei que instituiu o **"programa de remuneração variável"** - como afirma o Governador do Amapá - ou, como pretende a Assembléia Legislativa, se a lei questionada simplesmente explicitou corolários dos direitos sociais garantidos no art. 7º, XVII e XVIII, estendidos aos servidores públicos pelo art. 39, § 2º, da Constituição.

Assentamos, com efeito, na ADInMC 1.835, 13.8.98, de que fui relator - DJ 4.2.00 - RTJ 172/439:

"A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição, não acarrete aumento de despesa, salvo se este, independentemente do dispêndio, de qualquer modo adviria da aplicação direta de norma da Constituição, como, no caso, a que impõe a extensão aos inativos do aumento de vencimentos concedido, segundo o projeto inicial, aos correspondentes servidores da ativa: implausível a alegação de inconstitucionalidade, indefere-se a liminar."

O precedente levaria a igual solução, caso correto o entendimento da Assembléia Legislativa de que os referidos direitos

sociais dos servidores imporiam incluir no pagamento devido nos períodos de férias, licença para tratamento de saúde e licença maternidade do que viesse percebendo o servidor a título de Adicional de Desempenho SUS.

Sucedede que - à vista da ampla delegação deferida pela L. est. 399 ao Poder Executivo para definir em regulamento os critérios de concessão, fixação de valor e até a periodicidade do pagamento do **"adicional de desempenho SUS"** - não é fácil definir a natureza da vantagem. A dificuldade cresce, quando se verifica que nem mesmo o decreto regulamentar - Dec. 341, 11.2.98 (f. 24) - avançou muito no particular: após fixar algumas diretivas gerais, autoriza o Secretário de Estado da Saúde *"a disciplinar, através de portarias, os critérios específicos de avaliação para a concessão de Adicional de Desempenho - SUS, aos servidores da área da saúde, inclusive, determinando os respectivos valores"*, assim como a *"delegar poderes aos titulares dos órgãos vinculados, Diretores Regionais ou Coordenadores, bem como a constituição do comitê de gestão para efetivação da respectiva avaliação, e proceder ajuste necessários à condução do Programa"* (art. 4º).

Essa imprecisão da L. 399 e a cadeia de delegações de poderes estabelecida a partir dela para a definição dos critérios e do regime da vantagem - cuja validade não é questionada -, inibe, à primeira vista, a aplicação ao caso do critério estabelecido na ADInMC 1.853, antes recordada. Na hipótese então resolvida, a simples leitura da norma increpada de ilegitimidade - por suposto vício de iniciativa - bastou a evidenciar que se tratava de prescrição meramente expletiva da garantia constitucional de extensão aos inativos do aumento percentual de vencimentos do pessoal ativo, objeto da proposição inicial do Governo (RTJ 172/439).



Na espécie, ao contrário, a imprecisão quanto ao regime da vantagem discutida – o “**Adicional de Desempenho SUS**” – não permite inferir com segurança se decorreria ou não da própria Constituição a sua inclusão na remuneração do servidor público correspondente ao salário a ser considerado para o cálculo do valor a ser pago nas férias ou na licença maternidade (CF, art. 7º, XVII e XVIII, c/c art. 39, § 3º).

Nesse contexto, há de partir-se da pressuposição de que a Lei questionada – ao determinar o pagamento do Adicional nas férias e na licença maternidade – não se reduza a mera explicitação de corolário das normas constitucionais pertinentes, à vista da natureza da vantagem, mas sim de que haja inovado na ordem jurídica local, caso em que terá acarretado aumento da remuneração dos servidores beneficiados e usurpado a iniciativa privativa para o processo legislativo.

Acresce que a suspensão da eficácia da Lei não impede a discussão, nas vias jurisdicionais adequadas, sobre ser ou não o Adicional devido, por incidência direta da Constituição, naqueles períodos de afastamento remunerado do servidor.

Nesses termos, defiro a medida cautelar para suspender, até a decisão definitiva da ação direta, a vigência a L. est. 545, de 23.5.2000, do Estado do Amapá: é o meu voto.

EBS/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.434-5 - medida liminar
PROCED. : AMAPÁ
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
ADV. : PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 545, de 23 de maio de 2000, do Estado do Amapá. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Ellen Gracie, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 16.5.2001.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 
Luiz Tomimatsu.
Coordenador