

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADOS: RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR E OUTROS

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVOGADOS: LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998).

Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF.

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98.

Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, *in fine*, que prevê a fixação de prazo para o mister.

Procedência parcial da ação.

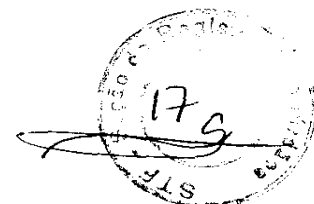
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, em, a uma só voz, rejeitar a preliminar suscitada pelo requerido e julgar procedente, em parte, o pedido formulado na ação direta, para assentar a mora do Poder Executivo no encaminhamento do projeto previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, e determinar a ciência àquele a quem cabe a iniciativa do projeto, ou seja, ao Chefe do Poder Executivo. Votou o Presidente.

Brasília, 25 de abril de 2001.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADVOGADOS: RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR E OUTROS
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVOGADOS: LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, ante a não-observância, por parte do Presidente da República, da norma do art. 37, X, da Constituição Federal.

Alegam os requerentes que o mencionado dispositivo constitucional, ao assegurar aos servidores públicos a revisão geral anual de sua remuneração, impõe ao Presidente da República, em conformidade com o art. 61, § 1º, II, a, da Carta Federal, o dever de remeter ao Congresso Nacional, anualmente, projeto de lei para revisão da remuneração dos servidores da União, o que não é feito desde 05.06.1999, quando o inciso X do art. 37 do texto constitucional, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 05.06.1998, completou um ano de vigência.

Requerem, desse modo, seja estipulado prazo para que o Presidente da República envie proposta legislativa para revisão da remuneração dos servidores da União desde 5 de junho de 1999, bem




como seja dada ao Chefe do Executivo federal ciência de seu dever de enviar tal proposta na periodicidade máxima de doze meses.

O Presidente da República, em suas informações, sustenta, preliminarmente, que o prazo para envio do projeto de lei relativo à revisão geral de remuneração ainda não se havia completado quando do ajuizamento do presente feito, o que revelaria ausência de interesse a ser resguardado pela ação direta.

Afirma, ainda, que a revisão geral de remuneração a cada doze meses não é compulsória, mas vinculada à existência de real inflação, sem a qual se impõe a manutenção dos padrões remuneratórios vigentes.

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer de seu ilustre titular, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pelo parcial provimento da ação direta.

É o relatório.



* * * * *

CBH/ismr

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Registre-se, inicialmente, que as questões relativas à existência, ou não, de ação, pretensão e interesse de agir, levantadas como preliminar pelo requerido, não são cabíveis em ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista o caráter objetivo do controle abstrato de normas. Nesse sentido, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República:

"A alegação de ausência de interesse de agir, porque o requerente não detinha "pretensão" no momento do ajuizamento desta ação, não parece possa ser acolhida. É que, conforme orientação desse colendo Supremo Tribunal Federal, "o interesse de agir, se é categoria a que se queira atribuir pertinência ao processo objetivo de controle abstrato de normas, nele há de reduzir-se a existência e a vigência ou subsistência de efeitos da lei questionada, bastantes a caracterizar a necessidade de sua inconstitucionalidade" (ADI - 733/MG, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ-30/06/95, p. 18123, EMENT. VOL-01791-02, p. 00238, j. em 17/06/1992, Pleno)."

No que concerne ao mérito, anote-se, preliminarmente, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, Sessão de 15.05.96, analisou controvérsia relacionada com a regra contida no art. 37, X, da Constituição Federal, em sua redação original, que dispunha, **in verbis:**



"X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data."

Entendeu, então, o Plenário desta Corte que o mencionado dispositivo constitucional não se referia à data-base dos servidores, mas sim à unicidade de índice e data da revisão geral de remuneração extensiva aos servidores civis e militares, não tendo nenhuma relação com a época em que se daria a revisão ou mesmo sua periodicidade.

Naquela oportunidade, adotei, na companhia dos eminentes Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, posição distinta da tomada pela maioria, expressa no seguinte trecho do voto então proferido:

"Não vejo, nesse dispositivo, uma norma que tenha por efeito exclusivo assentar que a revisão da remuneração dos servidores deverá ser feita, de maneira paritária, entre servidores públicos, civis e militares, em termos de índices e de oportunidade.

Na verdade, contém ele um imperativo lógico, pressuposto da apontada paridade de tratamento entre servidores civis e militares, consistente em que os vencimentos dos servidores em geral deverão ser periodicamente atualizados, em face da perda do poder aquisitivo da moeda.

É que a despesa pública, como um todo, em face dos efeitos da inflação, tem a expressão de seu real valor necessariamente ajustado à nova realidade monetária, não sendo razoável admitir-se que a despesa de pessoal, que é uma parcela da despesa pública, não deva merecer idêntico tratamento, ainda que de forma periódica.

Daí a exigência de fixação da chamada "data-base" para a revisão dos vencimentos dos servidores públicos que, não sem razão, de ordinário tem recaído no mês de janeiro, quando se inicia o ano orçamentário,



prática que tem sido rigorosamente observada, entre nós, mesmo quando, em face da elevação dos índices inflacionários, se tem tornado inevitável a concessão de reajustamentos no correr do exercício, os quais, entretanto, são levados à compensação na "data-base".

A revisão periódica dos vencimentos dos servidores do Estado constitui, portanto, obrigação irrecusável para a Administração Pública que, no âmbito federal, tem à frente a autoridade impetrada, como supremo administrador da despesa pública, mesmo porque, na forma do art. 61, § 1º, II, é o detentor de competência privativa para a iniciativa de leis disciplinadoras da espécie."

Ocorre, entretanto, que a Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao dispositivo constitucional sob enfoque, **verbis**:

"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".

Dessa forma, fica evidente que o texto constitucional, em sua nova redação, explicitou o que este Relator teve por subentendido no texto original, ou seja, a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores da União, providência que implica a edição de lei específica, de iniciativa privativa do Presidente da República, como previsto no art. 61, § 1º, II, a, do texto constitucional.

Tornou-se extreme de dúvida, portanto, incumbir ao Chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional,



enviando, a cada ano, ao Congresso Nacional, projeto de lei que disponha sobre a matéria.

Ocorre, entretanto, como destacado na inicial, que até o presente momento, embora quase três anos tenham decorrido desde a edição da EC 19/98 e, conseqüentemente, da categórica norma do art. 37, X — e não obstante o fenômeno da inflação se tenha feito sentir, ininterruptamente, durante todo o período —, não se registrou o necessário desfecho, de parte do Palácio do Planalto, de nenhum processo legislativo destinado a tornar efetiva a indispensável revisão geral dos vencimentos dos servidores da União.

Patente, assim, a alegada mora legislativa, de responsabilidade do Presidente da República, que justificou o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

De acordo com o art. 103, § 2º, da CF, "*declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção de providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias*".

A fixação de prazo, como se vê, só tem cabimento em se cuidando de providência a cargo de órgão administrativo, o que não se verifica no presente caso, posto não se enquadrar nas atribuições administrativas do Chefe do Executivo iniciativa que, caracterizadora de ato de Poder, desencadeia processo legislativo

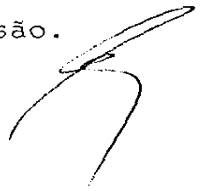


(cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Do Processo Legislativo", p. 202).

Meu voto, portanto, julga procedente, em parte, a presente ação, para o fim tão-somente de, declarando-o em mora no cumprimento do disposto no art. 37, X, da Constituição Federal; determinar que ao Presidente da República seja dada ciência desta decisão.

* * * * *

CBH/ismr



Supremo Tribunal Federal

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE - Sr. Presidente, eu não tenho dúvidas em acompanhar nesta extensão o eminente Relator, considerando, também, caracterizada a omissão pela ausência de encaminhamento de projeto, que é da iniciativa exclusiva da Presidência da República.

Acompanho S.Exa. para dar pela procedência parcial do pedido.



Supremo Tribunal Federal

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERAL

À REVISÃO DE APARTES DO SR. MINISTRO
SEPÚLVEDA PERTENCE.

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.061

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, estava lembrando que o sistema introduzido pela nova Emenda Constitucional nº 19 tem como paradigma básico o inciso XI, que estabelece o teto da remuneração, que seria o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Lembro-me que em sessão administrativa, deste Tribunal, quando se discutiu a matéria, entendeu-se que o sistema da Emenda Constitucional dependia, para vigir, da aprovação da lei, de iniciativa conjunta, relativa à fixação do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Como observou o Sr. Ministro-Relator, o inciso X, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, passou a assegurar a revisão geral, anual, neste texto. A pergunta que me faço é a seguinte: estaria parcialmente, então, tendo em vista a não votação da lei do teto, em vigor, também, a parte da Emenda Constitucional que criou a obrigação de revisão geral, anual, independente de índice? Sabemos, perfeitamente, que hoje, tendo em vista a

Supremo Tribunal Federal

interpretação que foi dada ao texto da Constituição originária, pela ADI nº 14, nós não temos o teto tal qual modelado pela Emenda nº 19, que passou a incluir no teto aquilo que estava afastado pela redação original.

Pergunto-me: poderíamos entender que parte do sistema da Emenda Constitucional nº 19 estaria em vigor, não obstante a não apresentação, a mora caracterizada pela não fixação do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na emenda conjunta?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: A mim me parece que, basicamente, além de outros dispositivos a ele conexos, o que se entendeu dependente da fixação do subsídio dos Ministros do Supremo foi o inciso XI. Aqui se trata de reajuste linear, percentual, de tal modo que não tem nenhuma dependência, a meu ver, **data venia**, com o problema do teto.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - V.Exa. entende que é questão de autonomia, é possível determinar, digamos, a manutenção do sistema anterior por situações?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Por natureza esse reajuste é um reajuste percentual, que incidiria sobre os tetos atuais, que, o Tribunal entendeu, continuam vigentes. Permanece o mesmo sistema que a maioria do Tribunal, contra o meu voto, entendeu

Supremo Tribunal Federal

que subsiste, quer dizer, o dos três tetos, que, obviamente, recebendo um reajuste percentual, continuariam como teto para os demais servidores de cada Poder.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, estou de acordo com o voto do Sr. Ministro-Relator.

Supremo Tribunal Federal

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, a partir da redação dada ao inciso X do artigo 37 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 19, evidentemente que está caracterizada a omissão, e, tendo decorrido mais de um ano, é o caso de deferir-se a cautelar.

Nesse caso o que se espera é apenas que não seja uma mera ficção, mas que realmente haja resultado positivo do deferimento do pedido.



Suprema Tribunal Federal

25/04/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Também acompanho o voto de Sua Excelência o Relator, Ministro Ilmar Galvão, salientando que, já na vigência da Carta de 1988, considerado o texto primitivo, surgia, em si, o princípio da irredutibilidade remuneratória, ligado, evidentemente, para que não seja algo simplesmente formal, ao valor real dos vencimentos. Fiquei vencido em julgamento procedido neste Plenário, com Sua Excelência, no que admitia a vigência da lei fixadora da data-base da categoria dos servidores públicos. Mesmo que não houvesse tal lei - que Josapha Marinho proclamou, em artigo publicado no Correio Braziliense, estar em plena vigência -, teríamos assento constitucional para caminhar no sentido da revisão, simples revisão, ou seja, da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores públicos.

Foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, e aí o Legislador constituinte tornou explícita a garantia constitucional, homenageando, com isso, o princípio da irredutibilidade e dando a este uma orientação pedagógica. Previu a unidade de tempo "ano" para a revisão dos vencimentos. Tem-se a revelação, em bom vernáculo, de que o princípio da irredutibilidade não se situa no plano



*Supremo Tribunal Federal*ADI 2.061-7 DF

simplesmente formal, mas efetivo, tendo como finalidade a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos.

A omissão, a meu ver, está escancarada, e já consideraria configurada desde janeiro de 1996. Com maior razão o faço relativamente ao mês que se seguiu ao aniversário de ano da própria Emenda Constitucional nº 19. Posso atribuir a autoria desta omissão a um órgão meramente administrativo? A resposta é desenganadamente negativa, por mais que a minha visão no campo acadêmico seja pela efetividade do que se contém na Carta da República. A iniciativa, no caso do projeto, não é de uma autoridade simplesmente administrativa, como referida no artigo 103, § 2º, da Constituição Federal; a mora no encaminhamento do projeto é do Chefe do Poder Executivo. O Constituinte de 1988, conforme ressaltado por José Afonso da Silva, mostrou-se tímido na regência da matéria, porque corremos o risco, principalmente em terra brasileira, de vir à balha uma decisão do Supremo Tribunal Federal sem eficácia maior, bastando, para tanto, que persista o Chefe do Poder Executivo na omissão, ora certificada pela Corte. Espero, porque confio no perfil democrático de Sua Excelência, que o Presidente da República, Professor Fernando Henrique Cardoso, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, do Órgão de cúpula do Poder Judiciário, certificando de forma clara, precisa, o ato omissivo, encaminhe o projeto, objetivando a revisão da remuneração dos servidores públicos. Com isso, as instituições demonstrarão à sociedade



brasileira que estão funcionando, como é próprio no Estado Democrático de Direito.

Acompanho o voto de Sua Excelência, o Senhor Ministro-Relator, também rejeitando a preliminar de falta de interesse, acolhendo, em parte, o pedido formulado na inicial, porquanto não posso fazê-lo na totalidade, no que pleiteada a imposição de prazo para encaminhamento do projeto.

3

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.061-7

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO

REQTE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVDS. : RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR E OUTROS

REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVDS. : LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS

REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : O Tribunal, a uma só voz, rejeitou a preliminar suscitada pelo requerido e julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ação direta, para assentar a mora do Poder Executivo no encaminhamento do projeto previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, e determinar a ciência àquele a quem cabe a iniciativa do projeto, ou seja, ao Chefe do Poder Executivo. Votou o Presidente. Falou pelo requerente - Partido dos Trabalhadores-PT - o Dr. Luiz Alberto dos Santos. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso (Presidente), Néri da Silveira e Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 25.4.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador