

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 18.06.2004
EMENTÁRIO Nº 2156-1

29/04/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.079-0 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADVOGADO : PGE-SC - WALTER ZIGELLI

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes.

2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

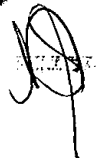
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação direta e declarar a inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei nº 10.789, de 03 de julho de 1998, do Estado de Santa Catarina.

Brasília, 29 de abril de 2004.


MAURÍCIO CORRÊA

- PRESIDENTE E RELATOR





29/04/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.079-0 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADVOGADO : PGE-SC - WALTER ZIGELLI

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Governador do Estado de Santa Catarina propõe, com fundamento no artigo 103, V, da Carta Federal, a presente ação direta de inconstitucionalidade, em que requer a suspensão da eficácia do parágrafo único do artigo 12 da Lei estadual 10789, de 3 de julho de 1998, que "*dispõe sobre normas de administração tributária para estimular o cumprimento voluntário de obrigações fiscais e estabelece outras providências*".

2. O dispositivo impugnado tem o seguinte teor:

"Art. 12 -
(...)

Parágrafo único. Para dar efetividade ao disposto neste artigo, fica instituído, para os servidores de que trata o art. 1º da Lei nº 8.248, de 18 de abril de 1991, o Pró-labore de Êxito Fiscal, com o tratamento previsto no art. 3º da Lei nº 10.287, de 05 de dezembro de 1996, a ser regulamentado por Decreto do Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto aos valores e respectivas incidências, à forma de cálculo e pagamento e, ainda, limites, observado o disposto no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal." (fl. 56)

3. Aduz o requerente que, visando estabelecer diretrizes de administração tributária, remeteu à Assembléia Legislativa projeto de lei que, entre outras medidas, previa a **transformação** da vantagem



ADI 2.079 / SC

Retribuição Complementar Variável - RCV, instituída pelo artigo 2º da Lei 8411, de 28/11/91, e que vinha sendo paga aos integrantes do Grupo de Fiscalização e Arrecadação da Secretaria de Estado da Fazenda, **em Pró-labore de Êxito Fiscal**. Eis a redação original do projeto de lei encaminhado pelo Governo do Estado ao Legislativo, *verbis*:

"Art. 12 -

(...)

Parágrafo único. Para dar efetividade ao disposto neste artigo, fica transformada a vantagem prevista no art. 2º da Lei nº 8.411, de 28 de novembro de 1991, para os fins e em função do disposto nos seus incisos I e II, em Pró-labore de Êxito Fiscal, com o tratamento previsto no art. 3º da Lei nº 10.287, de 05 de dezembro de 1996, e regulamentação própria, particularmente quanto aos valores e respectivas incidências, à forma de cálculo e pagamento e, ainda, limites, estabelecida em Decreto do Poder Executivo, observado o disposto no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal." (l. 44)

4. Sustenta que da leitura do dispositivo aprovado **por força de emenda parlamentar** extrai-se que a atuação legislativa criou nova vantagem salarial para a referida categoria, diferentemente da proposta do Executivo, que cuidava de **transformação de gratificação**, em flagrante vício de iniciativa, restando violado o disposto no artigo 61, § 1º, II, a e c, da Constituição da República, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos.

5. Em decorrência dessa primeira alegação, indica, também, como infringido o artigo 2º da Carta Federal, já que a norma estadual em exame gera desarmonia e desequilíbrio na convivência entre os Poderes.



ADI 2.079 / SC

6. Ainda quanto aos vícios de ordem formal, aduz ausência de previsão orçamentária da vantagem salarial criada pela emenda parlamentar. Alega que o aumento de despesa com pessoal - consequência da alteração efetivada pela Assembléia Legislativa -, além de não possuir autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, excede os limites previstos na Lei Complementar 82/95, o que significa vulneração à disposição contida no artigo 169, § 1º¹, da Carta de 88, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19/98.

7. Por outro lado, afirma que o dispositivo impugnado contém inconstitucionalidade material, consubstanciada na delegação ao Chefe do Poder Executivo da determinação dos valores a serem pagos a título do benefício criado, por cingir-se a matéria ao postulado da reserva legal, o que exige lei específica, nos termos do artigo 37, X, da Carta Federal.

8. Assevera, ainda, que se cuidando de vantagem auferida pelo efetivo exercício de função arrecadatória e fiscalizatória, e não de benefício pessoal, a sua incorporação aos proventos dos servidores inativos, prevista na parte final do dispositivo,

¹ 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.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

ADI 2.079 / SC

violaria o artigo 40, § 8º², da Constituição, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98.

9. Por fim, alega violação ao "princípio do teto remuneratório", tendo em vista a previsão de recebimento da vantagem sem observância do limite remuneratório estabelecido pela Constituição estadual.

10. O Tribunal deferiu a medida liminar, em acórdão cuja ementa transcrevo³.

11. A Advocacia-Geral da União, em manifestação subscrita pelo então Advogado-Geral da União, o hoje Ministro Gilmar Ferreira Mendes, reportando-se ao provimento cautelar da ação, conclui que (fls. 349/361) a emenda parlamentar em debate "não se limitou a alterações superficiais ou simplesmente redacionais, (...) na verdade, a modificação mostrou-se substancial, criando nova vantagem salarial a servidores do Poder Executivo estadual", violando, dessa forma, os

² Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

³ "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI Nº 10.789, DE 3 DE JULHO DE 1998, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE VETO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A inexistência de veto à emenda parlamentar não inviabiliza o exame da questão relativa à inconstitucionalidade formal.

2. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I), a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Precedentes.

3. Medida liminar deferida" (fl. 344)

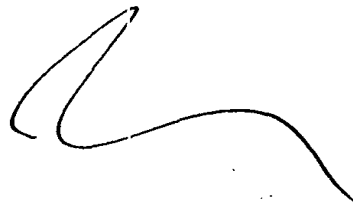


ADI 2.079 / SC

princípios constitucionais da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e da separação dos poderes.

12. O Ministério Público Federal opina pela procedência do pedido, visto que o *Supremo Tribunal Federal* tem proclamado a *inconstitucionalidade formal de leis estaduais que, ao arrepio da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, concedem aumento de vencimentos de servidores ou das despesas inicialmente previstas no projeto de lei enviado ao Legislativo pelo Executivo (fls. 363/366)*.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para distribuição aos Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves slightly upwards at the end.

V O T O

O SENHOR MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): A norma impugnada consta do parágrafo único do artigo 12 da Lei estadual 10789, de 3 de julho de 1998, que *"dispõe sobre normas de administração tributária para estimular o cumprimento voluntário de obrigações fiscais e estabelece outras providências"*.

2. Embora o dispositivo seja decorrente de projeto de lei do Governador do Estado, a Assembléia Legislativa alterou substancialmente a redação originária, criando uma nova gratificação, o chamado Pró-labore de Êxito Fiscal, e não mais transformação apenas nominativa do título, o que acabou por violar a Constituição, no que diz respeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para editar leis que disponham sobre servidores públicos, sua remuneração e regime jurídico (artigo 61, §1º, II, "a" e "c" da CF).

3. Ademais, verifica-se que a referida vantagem financeira acarretou elevado aumento de despesa, conforme demonstrado pela Secretaria de Estado da Administração (fl. 66), uma vez que a gratificação será devida a 1242 (um mil, duzentos e quarenta e dois) servidores, representando, em média, um acréscimo de R\$ 1.501,97 (um mil, quinhentos e um reais e noventa e sete centavos) a cada um deles, o que implica afronta ao inciso I do artigo 63 da Carta Federal, consoante remansosa jurisprudência desta Corte^{4/5}.

⁴ "PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO: A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente



ADI 2.079 / SC

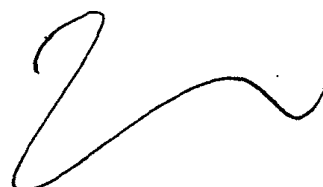
4. Por outro lado, o parágrafo primeiro do artigo 169 da Constituição Federal também restou violado, visto que o novo benefício financeiro destinado aos servidores integrantes do Grupo de Fiscalização e Arrecadação da Secretaria de Estado da Fazenda foi concedido sem ter havido prévia dotação orçamentária, o que ofende o princípio da independência e harmonia dos Poderes, na forma do que dispõe o artigo 2º da Carta Federal.

5. Além do mais, a norma dispõe que o Pró-labore de Êxito Fiscal deverá "*ser regulamentado por Decreto do Chefe do Poder Executivo, especialmente quanto aos valores e respectivas incidências, à forma de cálculo e pagamento e, ainda, limites,...*" o que traduz violação ao princípio da reserva legal (CF, artigo 37, caput c/c inciso X, com a redação dada pela EC 19/98), por delegar ao Poder Executivo a estipulação do quantum remuneratório a ser fixado por decreto, enquanto o dispositivo constitucional mencionado refere-se à lei específica.

6. No que se refere à extensão aos aposentados de gratificação que se constitui de um prêmio pelo exercício de determinada função, parece-me que, no ponto, a ação estaria prejudicada, tendo em vista a nova redação dada ao § 8º do artigo 40 da Constituição pela EC 41/03, dado que permaneceu apenas em seu corpo regra de transição, quanto à paridade, que apenas se aplica aos já aposentados e aos atuais servidores. Já quanto ao teto ganhou ele contornos novos, não sendo possível afirmar que verbas de natureza pessoal, estariam fora de sua abrangência. De qualquer

para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente." (ADI 1070-MS, Celso de Mello, DJ de 15/09/95)

⁵ No mesmo sentido: ADI 774-RS, Pertence, DJ de 26/02/99; ADI 873-RS, de minha relatoria, DJ de 22/08/97; e ADI 822-RS, Octavio Gallotti, DJ de 06/06/97, entre outros.



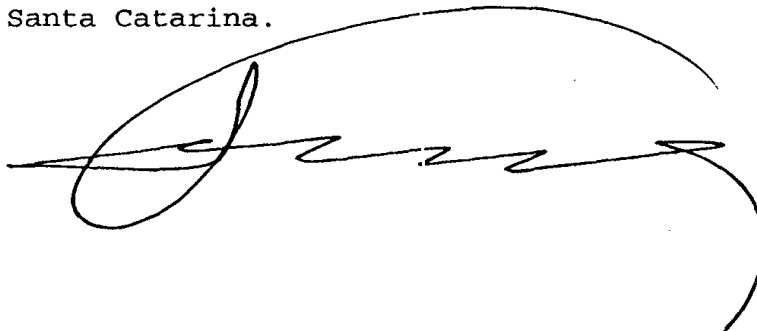
Supremo Tribunal Federal

ADI 2.079 / SC

forma a alteração no parâmetro de confronto foi considerável e, por ora, não vislumbrei em que a norma impugnada retiraria a vantagem criada no cálculo do teto.

7. Entretanto, a limitar-me às questões anteriormente examinadas e suficientes a possibilitar a procedência da ação, deixo de apreciar o tema sobre esses dois tópicos.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente o pedido e declaro inconstitucional o artigo 12, da Lei 10789, de 3 de julho de 1998, do Estado de Santa Catarina.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.079-0

PROCED.: SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.: PGE-SC - WALTER ZIGELLI

REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei nº 10.789, de 03 de julho de 1998, do Estado de Santa Catarina. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 29.04.2004.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


Luiz Tomimatsu
Coordenador