

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA,

D.J. 18.02.2005

16/12/2004

EMENTÁRIO Nº 2180-4

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.369-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
 REQUERENTE(S) : PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA
 REQUERIDO(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL
 REQUERIDO(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

III. - Cautelar deferida.

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 julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, **em conceder** a cautelar, para suspender, com eficácia **extunc**, o Ato Conjunto nº 01, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, publicado em 05 de novembro de 2004, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente.

Brasília, 16 de dezembro de 2004.

NELSON JOBIM - PRESIDENTE


 CARLOS VELLOSO - RELATOR





Supremo Tribunal Federal

16/12/2004

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.369-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE(S) : PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL
REQUERIDO(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, do Ato Conjunto nº 01, de 05 de novembro de 2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que reajustou os estipêndios dos servidores das referidas Casas e do Tribunal de Contas da União em 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004.

Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:

a) ocorrência de ofensa aos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal, porquanto o ato ora acoimado de inconstitucional estabeleceu o referido reajuste de remuneração sem a existência de lei específica;



Supremo Tribunal Federal

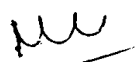
ADI 3.369-MC / DF

b) **necessidade de observância do princípio da reserva de lei**, seja para a fixação da remuneração de servidores públicos, seja para a sua alteração, ainda que sob o pretexto de assegurar isonomia, como alegado nos esclarecimentos prestados pelos eminentes Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (fls. 12-13 e 15-28);

c) **ser aplicável ao Poder Legislativo a Súmula 339/S.T.F.**, quando este promove reajuste de remuneração por ato emanado de órgão desprovido de função legislativa;

d) **existência do *periculum in mora***, consubstanciado no fato de que o reajuste em questão deverá ser implementado nas folhas de pagamento do corrente mês, onerando indevidamente os cofres públicos;

e) **demonstração inequívoca da inconstitucionalidade formal do ato impugnado, que não tem natureza de lei, o que consubstancia o *fumus boni iuris*.**



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

Requer o autor, ao final, a **concessão da medida cautelar**, com eficácia **ex nunc**, nos termos dos **arts. 10 da Lei 9.868/99 e 170 do R.I./S.T.F.**, suspendendo-se o ato ora impugnado.

Autos conclusos em 13.12.2004.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exm^{as}.
Srs. Ministros.



Supremo Tribunal Federal

16/12/2004

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.369-7 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): A Lei 9.868, de 1999, estabelece, no seu artigo 10, que a medida cautelar será apreciada pelo Plenário "após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias."

É dizer, a Lei 9.868, de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADI e da ADC, não dispensa, para a apreciação da cautelar, a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado.

Todavia, dispõe o § 3º do citado art. 10, que, "em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado."

O caso reclama urgência, por isso que, informa o Sr. Procurador-Geral da República, autor da ação, secundado pelo Sr.



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

Advogado-Geral da União, cerca de quinhentos milhões de reais serão despendidos com a execução, nos próximos dias, do ato normativo impugnado. De outro lado, avizinha-se o recesso judiciário. Amanhã, sexta-feira, dia 17, teremos a última sessão do ano de 2004.

O caso reclama urgência, repito.

De outro lado, no que toca às informações dos órgãos dos quais emanou o ato normativo impugnado, convém registrar que elas se encontram nos autos. É que o eminente Procurador-Geral tomou a iniciativa de solicitar aos eminentes Presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados informações a respeito (fls. 11 e 14). Suas Excelências prestaram as informações solicitadas, estando elas às fls. 12-13, informações do eminente Presidente José Sarney, e fls. 15-28, informações do eminente Presidente João Paulo Cunha. Basicamente, esclarecem que o Ato Conjunto nº 01, de 2004, publicado em 12.11.2004, foi baixado "tendo em vista a alteração da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo contida em legislação ali mencionada", certo que referido Ato Conjunto nº 01 "estendeu os mesmos efeitos aos servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União." "E o fez", acrescenta o Presidente José Sarney, "por aplicação do art. 37, inc. X, da Constituição Federal, uma vez que os servidores do Poder Legislativo e do TCU



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

ainda não haviam recebido o mesmo direito em sua remuneração, apesar da unicidade do tratamento constitucional dos servidores públicos federais" (fls. 12-13).

O Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado João Paulo Cunha, estendeu-se mais nas informações. Basicamente, entretanto, as suas informações encontram a mesma justificativa apresentada pelo Sr. Presidente do Senado. O Ato Conjunto impugnado estendeu "**aos servidores do Poder Legislativo, do reajuste geral concedido pelo Poder Executivo aos seus servidores, com esteio no art. 37, X, da Constituição Federal, que contempla, como garantia dos servidores públicos, revisão geral de sua remuneração, a ser realizada sempre na mesma data e sem distinção de índices**" (fl. 16). Invoca o Sr. Presidente da Câmara o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RMS 22.307/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio (RTJ 163/132) — caso dos 28,86% concedidos aos servidores militares e estendido aos servidores civis. Está nas informações:

"(...)

Com efeito, o STF, no julgamento do RMS 22.307-7, assentou que a revisão geral não se confunde com aumento de remuneração. Este depende de decisão administrativa, a ser tomada no campo discricionário, presentes os critérios de conveniência e oportunidade. Aquela, de sua parte, é garantia constitucional que visa assegurar a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos.



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

Consoante o raciocínio acima, no caso da Câmara dos Deputados, o aumento de remuneração depende, efetivamente, da aprovação de lei, de sua iniciativa exclusiva, nos termos do que dispõe o inciso IV do art. 51 da Constituição.

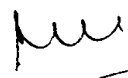
Diferentemente se passa com a revisão geral de remuneração, que, ao visar à mera recomposição salarial, dá concretude ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos e dispensa a edição de lei específica no âmbito de cada Poder, conforme adiante se demonstrará.

Registre-se que desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, a revisão geral de remuneração já constava do art. 37, como direito dos servidores públicos, a ser concedido sempre na mesma data. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou-se o inciso X, para consignar expressamente que a revisão geral deve ser anual e sem distinção de índices.

Atento à modificação implementada pela referida emenda no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o dever do Chefe do Poder Executivo de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, na qualidade de titular exclusivo da competência para a iniciativa do processo legislativo específico, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, da CF.

Nessa linha, tem julgado procedentes as ações propostas com o fito de declarar a omissão do Executivo quando não iniciado o processo de elaboração da lei de reajuste, anualmente. Confira-se, a respeito, as ementas da ADI nº 2.516 e da ADI nº 2.061, **in verbis**:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). ESTADO DO ACRE. Norma constitucional que impõe ao Governador do Estado o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais, prevista



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

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 Carta da República. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho de 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. (ADI nº 2.516-3-AC, Relator Min. Ilmar Galvão, DJ 15/03/2002)

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. (ADI nº 2.061-7-DF, Relator Min. Ilmar Galvão, DJ 29/06/2001)



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

Vale comentar que, como resultado da última decisão acima citada (ADI 2.061), foi editada a Lei nº 10.331, de 18/12/2001, de aplicação no âmbito federal, estabelecendo que a remuneração e os subsídios dos servidores públicos serão revistos no mês de janeiro, sem distinção de índices e extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

(...)." (Fls. 17-19)

Prosseguem as informações sustentando a legitimidade do ato tendo em vista a alteração da remuneração dos servidores do Executivo.

Passo ao exame da cautelar.

Sustenta-se, na inicial, que o Ato Conjunto nº 01, objeto da causa, viola o disposto nos incisos X do art. 37, IV do artigo 51 e XIII do art. 52, todos da C.F., com a redação de EC 19, de 1998. Sustenta o Procurador-Geral da República, também, que não há invocar o decidido no RMS 22.307/DF, por isso que o acórdão deste "foi adotado considerando as redações originárias dos incisos X do artigo 37, IV do artigo 51 e XIII do artigo 52, todos alterados posteriormente ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998."

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

Vejam os.

Dispunha o inc. X do art. 37 da C.F., sem a EC 19/98:

"Art. 37.....

 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;"

Com a EC 19, de 1998, o citado inc. X do art. 37 passou a ter a seguinte redação:

"Art. 37.....

 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;"

Art. 51, IV, sem a EC 19/98:

"Art. 51.....
"



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

IV. dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Art. 51, IV, com a EC 19/98:

"Art. 51.....

IV. dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Art. 52, XIII, da C.F., sem a EC 19/98:

"Art. 52.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Art. 52, XIII, da C.F., com a EC 19/98:



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

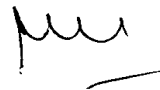
"Art. 52.....

.....
 XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

A EC 19, de 1998, fez acrescentar, nos incisos IV do art. 51 e XIII do art. 52, a expressão "e a iniciativa de lei para", vale dizer, estabeleceu que a fixação da remuneração dos seus servidores far-se-á mediante lei.

Observadas, então, as alterações introduzidas pela EC 19, de 1998, aos incisos X do art. 37, IV do art. 51 e XIII do art. 52, verifica-se que a Constituição estabelece, em tema de remuneração dos servidores públicos, o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.

No caso, tem-se um ato normativo, que não é lei, que majora ou reajusta a remuneração dos servidores do Legislativo e do Tribunal de Contas da União, ao arrepio do princípio da reserva de lei expressamente estabelecido nos incisos X do art. 37, IV do art. 51 e XIII do art. 52, todos da Constituição Federal.



Supremo Tribunal Federal

ADI 3.369-MC / DF

O ato normativo objeto da causa, pois, é inconstitucional sob o ponto de vista formal. É o que, pelo menos ao primeiro exame, nos parece.

Ocorre, no caso, pois, o **fumus boni juris** que autoriza a concessão da cautelar. Também ocorre, no caso, o **periculum in mora**, por isso que "o valor do reajuste ilegitimamente concedido aos servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados" e aos servidores do TCU, "deverá ser implementado na folha de pagamento do corrente mês", dezembro, "onerando indevidamente os cofres públicos."

Assim posta a questão, defiro, com eficácia **ex tunc**, a medida cautelar de suspensão da eficácia do Ato Conjunto nº 01, de 2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, publicado em 12.11.2004.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.369-7

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE.(S): PROCURADOR - GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): MESA DO SENADO FEDERAL

REQDO.(A/S): MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a cautelar, para suspender, com eficácia *ex tunc*, o Ato Conjunto nº 01, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, publicado em 05 de novembro de 2004, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Plenário, 16.12.2004.

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

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


Luiz Tomimatsu
Secretário