

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 07.12.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 5 9 - 2

17/04/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.690-1 CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE : JOÃO VIANEI GOMES ROCHA E OUTRO
ADVOGADO : JOELINA PEREIRA MARINHO
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

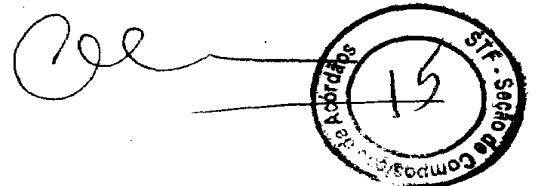
E M E N T A: **SERVIDOR PÚBLICO - REAJUSTE DE VENCIMENTOS - OMISSÃO** ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - **PRETENDIDA** EXISTÊNCIA, **COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O** PRESIDENTE DA REPÚBLICA **FAZER INSTAURAR** O PROCESSO LEGISLATIVO - **IMPOSSIBILIDADE** DE MERA LEI ORDINÁRIA IMPOR, EM CARÁTER OBRIGATÓRIO, AO CHEFE DO EXECUTIVO, **O EXERCÍCIO** DO PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA - **INICIATIVA VINCULADA DAS LEIS, QUE SÓ SE JUSTIFICA EM** FACE DE **EXPRESSA** PREVISÃO CONSTITUCIONAL - **PLEITO** QUE BUSCA A **FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO,** DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS - **INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO** DA RESERVA DE LEI E **POSTULADO** DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

A INICIATIVA DAS LEIS - QUE POSSUI MATRIZ CONSTITUCIONAL - NÃO PODE SER DETERMINADA EM SEDE MERAMENTE LEGAL.

- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

- A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja.

Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.



O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO.

- A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.

- Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão, e, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 17 de abril de 1997.



CELSON DE MELLO - RELATOR

17/04/1997

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 22.690-1 CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
IMPETRANTE : JOÃO VIANEI GOMES ROCHA E OUTRO
ADVOGADO : JOELINA PEREIRA MARINHO
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do eminente Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, opinou pela **denegação** do presente mandado de segurança (fls. 39/40):

"1. **Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por servidores públicos federais lotados no 3º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - DNER, contra ato atribuído ao senhor Presidente da República, consubstanciado na omissão em conceder reajuste legal de vencimentos aos servidores públicos federais em janeiro do corrente ano.**

2. **Segundo a impetração, o direito líquido e certo dos servidores públicos residiria no artigo 1º da Lei nº 7.706/88 - que lhes garante, em 1º de janeiro de cada ano, uma revisão geral da remuneração - dispositivo que estaria a dar aplicabilidade ao preceito normativo estatuído no artigo 37, X, da Constituição Federal. Assim, fixado em lei o mês de janeiro de cada ano como a data-base para fins de revisão dos vencimentos do funcionalismo público federal, a decisão do Chefe do Poder Executivo da União de não conceder o reajuste previsto em lei estaria a configurar omissão lesiva ao direito público subjetivo dos impetrantes, corrigível pela via mandamental.**

3. **Postula-se, então, por medida liminar impeditiva da omissão apontada e, no mérito, requer-se a**



declaração da ilegalidade do ato coator com o conseqüente reconhecimento do mês de janeiro de cada ano como a data-base dos servidores públicos federais.

4. Vieram as informações (...), onde se pugna, em essência, pela inexistência de direito líquido e certo a amparar os impetrantes.

5. A matéria objeto da pretensão deduzida pelos impetrantes neste writ já foi trazida ao conhecimento desta Suprema Corte nos autos do Mandado de Segurança nº 22.439-DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, oportunidade em que o plenário decidiu que o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal não dá amparo jurídico ao alegado direito público subjetivo à data-base dos servidores públicos, além de que a Lei nº 7.706/88 - bem como qualquer outra - não pode ser invocada como a dar fundamento jurídico de validade à pretensão de compelir o senhor Presidente da República a encaminhar, ao Congresso Nacional, projeto de lei que preveja reajuste na remuneração geral dos servidores públicos federais.

6. O exercício da iniciativa de lei dispendo sobre reajuste dos vencimentos pagos aos servidores públicos federais é matéria da competência constitucional privativa do Chefe do Poder Executivo Federal, não havendo qualquer ato normativo que possa obrigar o mais alto dignitário da nação a apresentar projeto de lei sobre o assunto, à míngua de determinação constitucional a respeito.

7. Entendeu, também, o Supremo Tribunal Federal que o artigo 37, inciso X, da Carta Maior, longe de estabelecer a data-base do servidor público, apenas garante aos servidores públicos civis e militares a revisão geral de seus vencimentos, sempre nos mesmos índices e na mesma data.

8. Assim, reportando-se às razões jurídicas aduzidas no julgamento do MS nº 22.439-DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, na Sessão Plenária do dia 15 de maio de 1996, o parecer é no sentido da denegação da segurança." (grifei)

O pedido de medida liminar foi por mim indeferido

(fls. 19/22).

MS 22.690 / CE

O Senhor Presidente da República, autoridade apontada como coatora, **prestou** as informações que lhe foram solicitadas (fls. 26/36).

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'O' followed by a cursive 'e' and a horizontal line extending to the right. Below the signature, there are two parallel horizontal lines, likely representing a signature line or a separator.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de mandado de segurança impetrado com a finalidade de questionar suposta omissão imputável ao Senhor Presidente da República, pelo fato de não ter concedido qualquer reajuste de vencimentos aos servidores públicos federais no mês de janeiro/96, sob a alegação de que estes não dispõem de data-base para efeito de recomposição periódica de seus valores remuneratórios.

Os ora impetrantes sustentam que a Lei n° 7.706/88 (art. 1°) garante, aos servidores públicos, em 1° de janeiro de cada ano, uma revisão geral da remuneração, em ordem a permitir a recomposição dos efeitos danosos do processo inflacionário. Mais do que isso, enfatiza-se, na presente impetração, que o preceito legal em referência desenvolve, em toda a extensão de seu conteúdo eficaz, a normatividade emergente da cláusula inscrita no art. 37, X, da Constituição, de tal maneira que os servidores públicos da União, na data-base que lhes foi definida em lei (mês de janeiro de cada ano), teriam direito público subjetivo à revisão de seus vencimentos.

Postula-se, nesta sede mandamental, o reconhecimento de que assiste, aos impetrantes, o direito à revisão dos valores




MS 22.690 / CE

remuneratórios que lhes são pagos, **na razão de 35,30%**, a partir de janeiro/96, **que constitui** a data-base dos servidores públicos da União (fls. 08).

Os ora impetrantes, **em consequência**, pretendem, **com fundamento** na Lei nº 7.706/88, **que se reconheça** o dever jurídico do Chefe do Poder Executivo da União "de elaborar e mandar à apreciação do Congresso Federal mensagem contendo aumento salarial para os servidores públicos federais (...)" (fls. 03).

A **pretensão mandamental** deduzida pelos impetrantes na presente sede processual **já foi apreciada - e repelida -** pelo Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento plenário do MS 22.439/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, **decidiu** que o art. 37, X, da Constituição **não confere**, aos servidores públicos em geral, o **direito subjetivo** (por eles alegado) a uma data-base, **acentuando-se**, ainda, em tal julgamento, que **nenhuma lei, inclusive** a Lei nº 7.706/88, **pode ser invocada** como fundamento jurídico **válido** para compelir o Presidente da República **a remeter**, ao Congresso Nacional, **proposição legislativa** destinada a majorar o estipêndio funcional devido aos agentes estatais.

O Supremo Tribunal Federal, **no precedente em questão**, proclamou **que nenhum** ato legislativo, em nosso sistema



constitucional, **reveste-se** de autoridade suficiente **para impor**, ao Presidente da República, o **exercício** do poder de iniciativa legislativa.

É que a disciplina jurídica do processo de elaboração legislativa **tem matriz** essencialmente constitucional, **pois é no texto da Carta Política** que se acham delineados os princípios que regem o procedimento de formação das leis.

O poder de iniciativa das leis, por isso mesmo, **funda-se na Constituição**, que define os órgãos investidos dessa prerrogativa de instauração do processo legislativo (CELSO RIBEIRO BASTOS, "Curso de Direito Constitucional", p. 312, item n. 1, 11ª ed., 1989, Saraiva).

Cumprir ter presente, **de outro lado**, o magistério da doutrina, que, **ao versar** a teoria geral do processo legislativo, **refere-se** à iniciativa vinculada das leis, que **somente** se legitima - **considerada** a qualificação **eminentemente** constitucional do poder de agir em sede legislativa - nas hipóteses **exclusivamente** mencionadas **pelo próprio** texto da Carta Política.

Daí a **exata observação** de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, que, **em obra monográfica** sobre o tema ("Do Processo



Legislativo", p. 204, 3ª ed., 1995, Saraiva), **acentua** que "**Caso oposto ao da iniciativa reservada é o da iniciativa vinculada**", salientando que se tem por ocorrente a hipótese de **iniciativa vinculada**, "**quando a apresentação do projeto de lei sobre determinada questão é exigida pela Constituição, em data ou em prazo certo**" (grifei), **tal como o fez** a Carta Federal de 1969 em matéria orçamentária (art. 66, "caput") **e**, de forma **menos** incisiva, a **vigente** Constituição em seu art. 166, § 6º.

Desse modo, para que o Chefe do Executivo **tivesse o dever jurídico** de apresentar projeto de lei **concernente** à revisão do estipêndio funcional dos servidores públicos, **seria imprescindível que a própria Constituição assim o determinasse**. Tal, porém, não ocorre, **cabendo assinalar**, ainda, que a norma **inscrita** no art. 37, X, da Carta Política, **além de não legitimar** a possibilidade de qualquer estipulação de data-base, **também não assegura**, aos servidores públicos em geral, direito subjetivo à revisão compulsória de vencimentos **em determinado período**.

Na realidade, o preceito constitucional em referência estabelece, **em tema de estipêndio funcional**, uma **única e específica** garantia **em favor** dos agentes estatais (civis ou militares), **consistente** na outorga de direito **aos mesmos** índices, com vigência a partir **da mesma data**, **sempre** que o Estado proceder à revisão geral



da remuneração devida aos servidores públicos. É o que ressalta, a esse propósito, o magistério da doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/249-250, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2/375, 1990, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 362/363, 5ª ed., 1995, Atlas; ADILSON ABREU DALLARI, "Regime Constitucional dos Servidores Públicos", p. 57/58, 2ª ed., 1990, RT, v.g.).

É por essa razão que CELSO RIBEIRO BASTOS, ao comentar o sentido da norma constitucional em questão, assinala, com extrema propriedade, que "O conteúdo do preceito tem duas vertentes. Em primeiro lugar, impõe os mesmos índices, o que significa a adição de um percentual idêntico para todos os servidores. De outra parte, consagra-se a identidade de data, ou seja, a aludida revisão geral de remuneração terá de ocorrer simultaneamente para todos os servidores públicos, civis e militares. Não significa que ele ocorrerá sempre na mesma data do ano. O preceito não parece ter qualquer conotação com a época em que se dará a revisão ou mesmo com a sua periodicidade. O que ele impõe é, em síntese, que, em havendo previsão geral para os servidores, quer civis, quer militares, ela se estenderá inexoravelmente à outra categoria" ("Comentários à Constituição do Brasil", vol. 3, tomo III/105-106, 1992, Saraiva - grifei).



Cumpra salientar, ainda - ao contrário do que também postulam os ora impetrantes -, que se revela estranha à competência do Poder Judiciário, que não dispõe de função legislativa, a prerrogativa de fixar, ele próprio, em sede de provimento jurisdicional, o percentual de reajuste concernente aos vencimentos dos servidores públicos federais, somente passível de concessão mediante lei.

Essa pretensão mandamental - por importar em inadmissível substituição do Congresso Nacional - veicula clara transgressão ao postulado constitucional da separação de poderes e, também, ao princípio da reserva de lei formal.

Como se sabe, a disciplina concernente à remuneração funcional acha-se submetida ao postulado da reserva de lei, cabendo assinalar - ante a inegável importância de que se reveste a retribuição pecuniária devida aos servidores públicos (RAFAEL BIELSA, "Derecho Administrativo", tomo II/174, 4ª ed., El Ateneo, Buenos Aires; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 384/386, 5ª ed., 1995, Atlas; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 397/401, 17ª ed., 1992, Malheiros, v.g.) - que o regramento normativo concernente aos diversos aspectos do estipêndio (inclusive àquele relativo ao seu



reajuste) tem, na lei, a sua "sedes materiae", por excelência (IVAN BARBOSA RIGOLIN, "O Servidor Público na Constituição de 1988", p. 145, item n. 3, 1989, Saraiva), circunstância esta que pré-exclui, por efeito do que dispõe o próprio estatuto constitucional, a possibilidade de qualquer ingerência inovadora (e indevida) por parte dos órgãos integrantes do Poder Judiciário.

Não constitui demasia observar, neste ponto, a propósito do que consagra a Súmula 339/STF, que a reserva de lei traduz postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas (como sucede no caso ora em exame), quaisquer intervenções, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos.

Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência - ao reforçar o princípio fundado na autoridade da própria Constituição - impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.

Não cabe, pois, ao Poder Judiciário, na matéria em questão (reajuste de vencimentos), atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de



seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa (Súmula 339/STF) - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

Impõe-se considerar, ainda, o fato de que a Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal - que consagra, na jurisprudência desta Corte, uma específica projeção do princípio da separação de poderes - foi recebida pela Carta Política de 1988, revestindo-se, em consequência, de plena eficácia e de integral aplicabilidade sob a vigente ordem constitucional (RMS 21.662/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não custa enfatizar que o princípio da reserva de lei, que submete, ao domínio normativo desse ato estatal primário, a disciplinação da matéria pertinente a vencimentos, deriva de cláusula constitucional que discrimina determinadas categorias



temáticas, como a de que ora se trata, **exigindo**, para efeito de seu **válido** regramento normativo, a **utilização** de diploma legislativo.

Desse modo, **sem** lei vigorante **que autorize** o tratamento normativo **pertinente** aos diversos aspectos **que concernem** ao estipêndio devido aos servidores públicos em geral, **não há como disciplinar** essa matéria, **autonomamente**, mediante simples decisão judicial, **sem que se incida** em grave ofensa a um dos princípios nucleares de nossa organização constitucional: o princípio da divisão funcional do poder.

Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando, especialmente, a decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento do MS 22.439/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA (sessão de 15/05/96), **indefiro** o pedido de mandado de segurança.

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22690-1

PROCED. : CEARA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**

IMPTE. : JOÃO VIANEI GOMES ROCHA E OUTRO

ADV. : JOELINA PEREIRA MARINHO

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : Por votação unânime, o Tribunal indeferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão, e, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 17.4.97.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário