

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

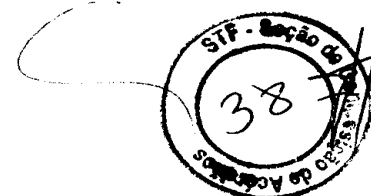
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER
LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO - SINDILEGIS
ADVOGADO(A/S) : MARCOS VINICIUS WITCZAK E OUTROS

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.

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 da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata



do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer em parte da ação e, na parte conhecida, julgar improcedente nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de maio de 2007.

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQUERENTE(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER
LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO - SINDILEGIS
ADVOGADO(A/S) : MARCOS VINICIUS WITCZAK E OUTROS

R E L A T Ó R I O

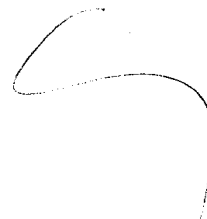
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

Trata-se da primeira ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Presidente da República. A ação foi ajuizada, com pedido de medida liminar em face das Leis n°s 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

As referidas leis possuem o seguinte teor:

Lei n° 11.169, de 2 de setembro de 2005.

"Faço saber que o Congresso Nacional rejeitou o veto total aposto ao Projeto de Lei da Câmara n° 1, de 2005 (PL n° 4.712, de 2005, na Câmara dos Deputados), e eu, RENAN CALHEIROS, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, nos termos do §7° do art. 66 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:



Art. 1º Fica alterada em 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004, a remuneração dos servidores públicos da Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Ficam revogados, no âmbito da Câmara dos Deputados, os efeitos do Ato Conjunto nº 1, de 2004, das Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Lei nº 11.170, de 2 de setembro de 2005

Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal do Senado Federal.

“Faço saber que o Congresso Nacional rejeitou o veto total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 371, de 2004 (PL nº 4.845, de 2005, na Câmara dos Deputados), e eu, RENAN CALHEIROS, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, nos termos do §7º do art. 66 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º É alterada em 15% (quinze por cento), a partir de 1º de novembro de 2004, a remuneração dos servidores públicos do Senado Federal e dos seus Órgãos Supervisionados.

Parágrafo único. São declarados insubsistentes, no âmbito do Senado Federal e dos seus Órgãos Supervisionados, os efeitos do Ato Conjunto nº 1, de 2004, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O Presidente da República sustenta que as leis são inconstitucionais por vício de iniciativa (arts. 2º 37, X, e 61, §1º, II, a, da CF/88) por terem desrespeitado o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88) e por não terem observado a obrigação de prévia dotação orçamentária (art. 169, §1º, da CF/88).

As informações solicitadas, nos termos do **art. 10 da Lei n. 9.868/1999**, foram prestadas.

Nas informações da Advocacia do Senado Federal, juntadas aos presentes autos, pelo Presidente do Congresso Nacional, argumenta-se que:

a) ao contrário do alegado na petição inicial, as leis impugnadas não cuidam de revisão geral anual prevista na parte final do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que elas somente alteram os vencimentos de servidores do Congresso Nacional, com fundamento na parte inicial no mesmo inciso X do art. 37 da Constituição;

b) não foi desrespeitado o princípio da separação de poderes nem o princípio da isonomia, pois o exercício de competência constitucionalmente estabelecida não afronta a divisão funcional de poder, principalmente em virtude da autonomia administrativa que existe entre eles;

c) no que tange à suposta ausência de previsão orçamentária, argumenta-se, com apoio em precedentes do Supremo Tribunal Federal, que lei que concede aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias não está sujeita à aferição de constitucionalidade por meio de controle abstrato. Mesmo que estivesse sujeita ao crivo do controle abstrato, a inobservância das restrições constitucionais relativas à autorização orçamentária não induziria à inconstitucionalidade da lei, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo (fls. 34-47).

Da mesma forma, nas informações encaminhadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, afirma-se que:

a) não é possível manejar a ação direta de inconstitucionalidade para impugnar lei de efeitos concretos cuja análise de constitucionalidade depende de cotejo com outras normas infraconstitucionais;

b) não há vício de iniciativa, nem ofensa à separação de poderes, pois as normas impugnadas foram editadas no exercício das competências das respectivas Casas Legislativas (arts. 51, IV, e 52, XIII, da CF/88), com a finalidade de reajustar a remuneração dos servidores desses órgãos. Também não havendo qualquer afronta ao princípio da isonomia, pois não se tratava de revisão geral de remuneração;

c) não se caracteriza afronta ao art. 169, §1º, da CF/88, porquanto no ano em que foi prevista pela primeira vez a despesa (2004) foram atendidas as exigências do referido dispositivo constitucional, de forma que eventuais insuficiências de dotação orçamentária para os exercícios subseqüentes podem ser resolvidas na forma dos arts. 166 (projetos de crédito adicional) e 165, §8º (abertura de créditos suplementares), da Constituição de 1988 (fls. 49-64).

O Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União requereu seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* (fls. 211-229), o que foi deferido (fls. 259-263).

Considerando a relevância da matéria, **adotei o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999**, com a finalidade de submetê-la de imediato ao Plenário desta Corte para julgamento (fl. 266).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela inconstitucionalidade das Leis nºs 11.169 e 11.170, sustentando violação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos (arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Lei

Fundamental), violação aos princípios da separação de poderes e da isonomia (arts. 3º e 5º, *caput*, da Carta de 1988) e violação ao §1º do art. 169 da Constituição da República (fls. 279-293).

O Ministério Público, em parecer do Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, opinou pela procedência da ação direta, por entender que "(...) as leis impugnadas, ao disporem sobre revisão geral e anual da remuneração dos servidores da Câmara Federal e do Senado, malferem o princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, e as normas inscritas nos artigos 37, X e 61, §1º, II, "a", da Constituição Federal." (fls. 295-298).

É o relatório, do qual a Secretaria distribuirá cópia aos demais Ministros.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):

1. Objeto e razões da ADI

A discussão dos autos sobre a constitucionalidade das Leis n^os 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteraram, elevando em 15% (quinze por cento), a remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, gira em torno de três argumentos principais:

a) usurpação de iniciativa do Presidente da República para apresentar projeto de lei de revisão geral da remuneração de servidores públicos e, conseqüentemente, afronta ao princípio da separação de poderes (afronta aos arts. 2^o, 37, X, e 61, §1^o, II, a, da CF/88);

b) ofensa ao princípio da isonomia (art. 5^o, *caput*, da CF/88), ao conceder à parcela do funcionalismo público (servidores das Casas Legislativas) reajuste remuneratório de 15% (quinze por cento), o qual não fora concedido aos demais servidores públicos federais;

c) desrespeito à regra constitucional que obriga a existência de prévia dotação orçamentária para leis que instituem novas despesas (violação do art. 169, §1^o, da CF/88).

2. Vício de iniciativa - projeto de lei que altera remuneração - violação do art. 61, §1º, II, a, da CF/88

As normas que são objeto da presente ação direta alteram remuneração dos servidores das duas Casas Legislativas, majorando-a em 15% (quinze por cento). Não há dúvida, portanto, de que não se trata de norma que pretendeu revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos, mas de norma específica, das respectivas Casas Legislativas, concedendo majoração de remuneração a seus servidores.

A Constituição Federal, em seu art. 37, X, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabeleceu expressamente que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Esta situação distingue-se daquela situação que, já prevista na redação original da Constituição, estabelecia revisão geral anual, sempre na mesma data, e sem distinção de índices, para todos os servidores públicos.

Note-se que, na fórmula constitucional anterior à Emenda nº 19/1998, o texto constitucional afirmava que "a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á na mesma data" (art. 37, X, CF/88). Não havia qualquer referência à necessidade de lei específica, nem menção à iniciativa privativa em cada caso para alteração remuneratória.

Assim, não há ofensa ao referido dispositivo, nem mácula ao art. 61, §1º, II, a, da Constituição pelo fato de as normas impugnadas serem de iniciativa das respectivas Casas Legislativas. É a própria Constituição, também após as alterações supramencionadas, advindas da Emenda Constitucional nº 19/1998, que lhes dá tal prerrogativa:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

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 Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

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;"

Por fim, também não há que se falar em ofensa ao princípio da separação de poderes, pois, conforme demonstrado, é a própria Constituição que estabelece as competências nesse âmbito.

O pedido da ação direta, por esses fundamentos, não merece ser acolhido.

3. Princípio da isonomia - ofensa ao art. 5º, caput, da CF/88

A concessão de aumento de remuneração a um grupo restrito de funcionários públicos, sem que o mesmo seja concedido a outro(s) grupo(s), sempre suscita debates e ampla discussão. O tema não é novo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No caso dos autos, a alegação do Autor de que outros segmentos do funcionalismo público irão pleitear, ao fundamento de isonomia, alteração remuneratória equivalente à que foi concedida aos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não se revela suficientemente consistente para sustentar a tese da inconstitucionalidade dos referidos diplomas normativos. Na verdade, se o texto constitucional previu (arts. 51, IV, e 52, XIII) a competência privativa das Casas Legislativas para a iniciativa de

lei que fixe a remuneração de seus servidores, é porque estava privilegiando a autonomia administrativo-financeira desses órgãos.

Afirmar a inconstitucionalidade das normas ora impugnadas, - editadas com amparo na referida competência constitucional -, em nome do princípio da isonomia, seria esvaziar o comando constitucional e olvidar a vontade do legislador constituinte derivado. É pressuposto da interpretação constitucional que se busque interpretação harmonizadora dos dispositivos constitucionais, a fim de que não se anule completamente uma das normas envolvidas a pretexto de concretizar a outra.

No caso, do confronto que se estabelece entre a possibilidade de concessão de aumentos diferenciados e o princípio da isonomia, deve-se privilegiar o entendimento que, harmonizando os conceitos de majorações remuneratórias específicas para determinados segmentos e carreiras (desde que respeitadas os limites das respectivas autonomias administrativo-financeiras) com a revisão geral anual do funcionalismo público, revela-se constitucional a norma que concede aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, em caso de eventual revisão geral anual (nesse sentido: ADI 2.726, Rel. Maurício Corrêa, DJ 29/8/2003).

O pedido da ação direta também não prospera neste particular.

4. Exigência de prévia dotação orçamentária - afronta ao art. 169, §1º, da CF/88

O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição,

pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.

Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não-conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2339 SC, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).

Outrossim, no caso dos autos, a argumentação do Autor no sentido de que "(...) nos termos da Nota Técnica nº 123/SECAD/SOF/MP (em anexo), não foram incluídos na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005, Lei Orçamentária de 2005 - LOA - 2005, recursos para atender a esses acréscimos de despesas. Também não existe previsão de limites financeiros e autorizações específicas correspondentes, necessários ao atendimento das referidas despesas, no Anexo V da LOA-2005, que trata das autorizações constantes do art. 169, §1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de Pessoal e Encargos Sociais." (fls. 10-11) depende de análise dos documentos referenciados, principalmente em face das informações prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional, segundo as quais: "(...) razão não assiste ao Autor, pois dotação orçamentária dispunha o Congresso Nacional, em 2004, tanto que as despesas foram liquidadas no mesmo ano de 2004. Nos termos do inciso I, do §1º, do art. 169, da CF, a suficiência orçamentária deve existir previamente à criação da despesa. E orçamento havia em 2004, assim como autorização expressa na LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003)." (fl. 42)

Esse cotejo não é admissível em sede de controle abstrato, pois exige análise casuística e documental-orçamentária incompatível com o juízo que se faz nesse tipo de controle.

Dessa forma, na linha dos precedentes desta Corte, não conheço da presente ação direta quanto ao terceiro fundamento.

5. Conclusão

Pelo exposto, não conheço da ação direta quanto à alegada violação do art. 169, §1º, da CF/88 e julgo improcedente o pedido pelos demais fundamentos, nos termos do voto.

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhora Presidente, acompanho o voto do Ministro Relator, com brevíssimas considerações: a primeira, parece continuar havendo enorme confusão, no Brasil, entre os que trabalham na área jurídica, sobre aumento, revisão e reajuste de servidores públicos. E foi introduzido, aqui, na Tribuna, um outro tema, sempre tomado de empréstimo e trazido à colação, que é a questão de reestruturação de carreiras. Pode-se reestruturar uma carreira sem ter aumento algum. Carreiras são feitas, estruturadas, organizadas para o aperfeiçoamento das estruturas e do pessoal que compõe os quadros, sem que haja qualquer referência ou decorrência imediata e necessária com a questão remuneratória. Então, regime remuneratório não tem a ver com a questão da estruturação, a não ser naqueles casos em que, havendo a reestruturação, isso leve necessariamente a uma criação de cargos ou a uma mudança de patamares, inclusive de vencimentos, de graus, de definição dos próprios cargos.

Estamos, aqui, diante de uma questão que se põe relativamente à constitucionalidade ou não das duas normas, 11.169 e 11.170, e, especificamente, ao aumento de remuneração. Quando se fala em alteração - no Brasil, não pode haver redução de vencimentos -, logo estamos falando de aumento. O aumento pode ser setorial, a Constituição não proíbe. Pelo contrário. Até porque nunca um professor poderia ganhar um patamar diferenciado do que ganha outras carreiras na hora em que políticas públicas resolvessem enfatizar determinadas carreiras. Os reajustes setoriais são perfeitamente adequados e compatíveis com o que a Constituição prevê. A revisão, sim, é geral e diz respeito à reposição do valor da moeda que se tenha comprovado num determinado período. Razão pela qual, necessariamente, haverá de ser nos mesmos períodos e nos mesmos índices, porque aqui não se trata de aumento, trata-se tão-somente de manter aquilo que, inicialmente, com outros padrões monetários, com outros valores são fixados. Cuida-se, aqui - parece -, basicamente de alteração para aumento concedido por um dos Poderes da República, que tem autonomia para cuidar do tema relativo a seus servidores dentro do que foi posto por ele como sendo os 15% para categoria dos que compõem os órgãos do Poder Legislativo.

Não vejo, portanto, quanto à questão do princípio da separação de poderes - como disse muito bem o Ministro Relator -, nada que pudesse ser questionado.

No que respeita à isonomia - temos insistido que a jurisprudência do Supremo é doutrina secular -, trata mesmo diferentemente e, inclusive, do regime remuneratório. Aliás, o que a Constituição quer, a partir da Emenda Constitucional n. 19, é o estabelecimento da verdade remuneratória. Para se estabelecer a verdade remuneratória, é preciso mesmo que se fixe, para as diversas categorias dos órgãos e dos Poderes Públicos, aquilo que seja adequado, coerente com cada categoria. Logo, não haveria quebra de princípio de isonomia alguma, ainda que fosse desigualado com critérios objetivos e legítimos.

Quanto ao art. 169, § 1º, como disse o Ministro Gilmar Mendes, realmente é o ponto que poderia suscitar algum tipo de dúvida mais consistente, parece-me que também aqui - conduzo-me no sentido do que foi posto por ele - não é a hipótese de se cogitar de conhecer da ação, pois, primeiro, pelas informações que foram trazidas, haveria, sim, a dotação e, segundo, porque haveria de se perquirir tema que não é diretamente relacionado à Constituição.

Razão pela qual, Senhora Presidente, acompanho integralmente o voto do Ministro Relator.

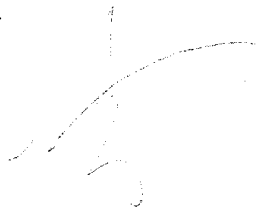
Obs.: Texto sem revisão (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, também acompanho o brilhante voto do eminente Relator, agora reforçado pelos argumentos explicitados pela Ministra Cármen Lúcia.



21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, essa ADI é providencial, porque é uma oportunidade que temos - usarei de uma metáfora - de colocar em "pratos limpos" esse tormentoso tema da remuneração dos servidores por efeito, sobretudo, de emendas sucessivas da Constituição, nos levando, por vezes, a perplexidades, até a aparentes paradoxos na Constituição. O eminente Relator afastou esses paradoxos muito bem-secundados pela Ministra Cármen Lúcia.

Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. Ou o instituto é da revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala de índices e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, não sendo revisão, será reajuste - que eu tenho como sinônimo de aumento. Então, de um lado, temos ou revisão, que não é aumento, é mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, ou, então, aumento. Mesmo que a lei chame de reajuste, entendo que é um aumento. Aí, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real. Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material



do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração meramente nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem um ganho real.

Quanto à iniciativa das leis que tratam de remuneração, entendo que o Ministro-Relator também foi feliz. Mesmo no inciso X do artigo 37, ao falar de revisão geral anual, a Constituição teve o cuidado de prever, "...observada a iniciativa privativa em cada caso..." Ora, significa, "...observada a iniciativa privativa em cada caso...", que o Poder executivo cuida dessa iniciativa de lei, em se tratando de revisão remuneratória no âmbito da Administração direta e indireta sob a autoridade máxima do Presidente da República - estou falando no plano federal -, e, no âmbito dos demais Poderes, a iniciativa é de cada um deles. É do Poder Judiciário quando se tratar de revisar a remuneração dos cargos próprios do Poder Judiciário, e no âmbito do Congresso Nacional, há uma bipartição: a iniciativa tanto é do Câmara dos Deputados quanto é do Senado Federal. Tudo a Constituição deixa, para mim, explicitado, com todas as letras, em alto e bom som. Se a iniciativa, porém, parte, por primeiro, de qualquer dos Poderes, em matéria de pura revisão, parece-me, por lógica, que aprovado que seja o projeto de lei em matéria de revisão, o Congresso Nacional fica - volto a dizer -, logicamente vinculado àquela data de início da alteração remuneratória, ao percentual e ao índice, como diz a Constituição.



Em antiquíssimo estudo de uns treze anos sobre o instituto da correção monetária, à luz da Constituição, cheguei a afirmar o que recentemente vi num belíssimo texto do professor José Sérgio Monte Alegre, administrativista do Estado de Sergipe. Que, ao se referir a índice, a Constituição não se referiu exatamente a percentual; ela disse que só é dado fixar um índice desses oficiais. Qualquer dos índices oficiais de medição da inflação é que deve ser adotado pelo Poder que tomar a iniciativa de alterar a remuneração dos servidores a título de mera recomposição do poder aquisitivo, a título de revisão. Vale dizer, índice não significa percentual arbitrário. Não cabe a nenhum dos Poderes, arbitrariamente, fixar o percentual de revisão; tem que escolher um índice oficial, medidor; portanto, que sirva como termômetro para a inflação anual.

Sigo um pouco avante para dizer que, em se tratando de revisão, mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, mera recomposição do poder de compra do servidor, não há a menor necessidade de previsão orçamentária, nem na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nem na Lei Orçamentária anual, que é a Lei Anua propriamente dita.

A Constituição apenas exigiu lei específica, "... observada a iniciativa privativa em cada caso...", com os mesmos índices e as mesmas datas. Não falou nem na Lei de Diretrizes Orçamentárias nem na Lei Orçamentária Anual, porque não há necessidade. É uma mera recomposição, no caso, de pura revisão.



A Constituição exigiu lei específica, num cuidado elogiável, por efeito de uma das emendas - não sei se foi a Emenda nº 19. Porque a lei específica é monotemática, é uma lei que não pode ser tematicamente promíscua e significa uma lei exigente do máximo de concentração material, por parte do Congresso Nacional, e mais facilitado acompanhamento por toda a sociedade brasileira.

Sigo um pouquinho - o tema, para mim, é muito sedutor - para dizer que, de fato, os fundamentos da inicial, segundo os quais resultaria violado o Princípio da Separação dos Poderes; o outro, vulneração da isonomia, e um terceiro, conspurcação ou vício de iniciativa. Estou plenamente com o Relator e com a Ministra Cármen Lúcia.

Restaria, para meu equacionamento um pouco mais dificultoso, o § 1º do artigo 169 da Constituição. Este, sim, exigente de prévia dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Porém, ainda assim, a Constituição prevê aumento de remuneração, não de revisão.

No caso desta ADI, o Relator deixou bem claro tratar-se de aumento de vencimentos. Trata-se de um reajuste, um reajuste não explicado. A que título se deu, ou qual a sua motivação empírica? Porque a lei é lacônica, simplesmente dá o aumento. Eu teria que ver, para julgar melhor, a respectiva exposição de motivos. Mas já se sabe que reajuste, correspondendo a aumento, só



se dá ou para reestruturar a carreira, ou para valorizar a carreira, ou para corrigir uma injustiça acumulada ao longo do tempo.

Por qualquer desses motivos, também me convenço e afastos todos os meus receios de estar proferindo, aqui, uma decisão pouco rimada com a Constituição brasileira.

Acato a conclusão do voto do eminente Relator, não conhecendo da ADI, embora me permitindo o Ministro Gilmar Mendes seguir meditando sobre os dois fundamentos que Vossa Excelência lançou para isso: primeiro, já há uma previsão da própria Lei do Orçamento; segundo, Vossa Excelência falou da diferença entre validade e eficácia, com base na nossa jurisprudência, que me parece apropriada também, mas me permito dizer que não adiro incondicionalmente. Seguirei meditando e, por enquanto, aceito a distinção entre validade e eficácia.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Foi o que a jurisprudência consagrou a partir da ADI nº 1.292, entendendo que, se, eventualmente, uma vantagem fosse contemplada no mesmo ano e não houvesse dotação orçamentária, a lei não resultaria inválida. Todavia, não se aplicava, quando restava ineficaz, pelo menos naquele ano ou naquele exercício financeiro.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Na tentativa de fazer com que a norma se resguarde na sua constitucionalidade.



Porque a Constituição é taxativa. Ela prevê: "Não se pode conceder sem prévia". E a concessão é pela lei.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Neste caso, poderíamos até ter feito um tipo de esclarecimento porque, hoje, mudou completamente o próprio modelo da ADI. Mas, aqui, há controvérsias até sobre a existência, ou não, da dotação orçamentária.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, também não conheço por este último fundamento e julgo improcedente, em tudo o mais, a ADI, porque não aceito nenhum dos três fundamentos restantes aqui lançados.



Obs: Texto s/revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia (§4º do art. 96 do RISTF)

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

(À revisão de aparte do Sr. Ministro Carlos Britto).

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhora Presidente, com o devido respeito, gostaria de propor à consideração do Tribunal outra interpretação desse artigo 37, inciso X.

A meu ver, este inciso, à luz das outras normas que atribuem a cada Poder competência reservada de iniciativa para estabelecer a remuneração dos seus servidores (arts. 51, IV; 52, XIII; 96, II, "b"), limita-se a prever não a necessidade de lei que, de certo modo, já está pressuposta nas outras normas, mas um requisito adicional e particular: a necessidade de lei específica. E, de modo algum, supõe diferença ou distinção entre formas de aumento da remuneração. Não importa a que título seja concedido o aumento; não importa que o seja a título de revisão geral, não importa que o seja a título de reestruturação de carreira, não importa a que título seja.



ADI 3.599 / DF

Trata-se, pura e simplesmente, de exigir, para qualquer tipo de aumento, ainda para aquele puramente nominal, uma lei específica. E, em seguida, alcançando o âmbito de cada Poder, prescreve uma garantia aos quadros de servidores, o que é outra coisa.

Na verdade, a norma dirige-se a cada Poder. Impõe a cada Poder a necessidade de, pela iniciativa exclusiva já prevista em outras normas, fazer aprovar uma lei específica. Nesse sentido, é norma cujos destinatários são os Três Poderes. E, depois, estabelece, em favor dos funcionários, uma garantia, que é a de obterem, pelo menos, em cada ano, na mesma data, sem distinção de índice, a reposição do resíduo inflacionário que implicou perda do poder aquisitivo daquela quantidade de moeda representada pelos seus vencimentos. Tal norma não distinguiu entre aumento a título de reestruturação - ou seja lá o que for -, e a chamada revisão geral, a não ser para assegurar a todos os funcionários dos Três Poderes esta revisão anual.

Por isso, a Corte enviou e tem enviado projetos de sua iniciativa para fixar a revisão geral e anual dos vencimentos de seus funcionários.

De modo que, a mim não me impressiona, nem para argumentar, que as duas leis aqui impugnadas veiculassem, na



verdade, a dita revisão geral. Isso, para mim, não faria nenhuma diferença, porque teria sido aprovada, ainda que em termos de argumentação, por uma lei específica para cada Poder e, portanto, para cada Mesa, como dispõem os artigos 51 e 52.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, se o Ministro Cezar Peluso me permite, adiro inteiramente a essa distinção, muito didática, de que, efetivamente, a exigência de lei específica é para toda e qualquer alteração estipendiária; para toda e qualquer alteração remuneratória que se fizer, no âmbito do serviço público, independentemente dessa dualidade, dessa bipartição: aumento de um lado e simples revisão do outro.

O Ministro Cezar Peluso coloca muito bem, em termos didáticos, que a parte final do dispositivo é uma garantia para o servidor de que ele terá, anualmente, essa revisão estipendiária a significar mera recomposição do poder aquisitivo da moeda.

O Ministro Gilmar Mendes até lembrou-me agora, *in off*, que essa norma da revisão geral, infelizmente, tem sido ineficaz, na prática. Resulta, ao longo do tempo, numa frustração; é um comando que não tem sido obedecido pelos



ADI 3.599 / DF

Poderes Públicos, em descompasso com a vontade objetiva da Constituição Federal. Mas a distinção que Sua Excelência faz entre os dois núcleos significativos do artigo 37 parece-me extremamente didática.

Antecipo a minha integral adesão.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - E digo mais: a racionalidade dessa norma está em evitar aquela conhecida promiscuidade legislativa, pela qual, no corpo de uma lei que trata de outro assunto, se embute regra que concede aumento!

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - É o que tenho chamado de monotemática.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Foi exatamente isso que tal inciso tende a evitar. Ele não modifica competências de iniciativa para os aumentos; se pretendesse modificá-las, teria dito de forma textual. Na verdade, quis-se evitar, com a exigência de lei específica, exatamente essa promiscuidade legislativa, na qual passa despercebido da opinião pública o aumento concedido. É preciso fique claro para o País que a lei está sendo votada com a



ADI 3.599 / DF

finalidade exclusiva de conceder aumento, reestruturação geral ou seja lá o que for!

Então, a mim, parece-me que a norma preserva isso. Portanto, não veria aqui, nem remotamente, nenhuma lesão à Constituição. Penso que os brilhantes votos, inclusive o do eminente Relator, foram exaustivos nas questões referentes tanto à separação de Poderes quanto ao princípio da isonomia. E a única coisa que me deixa em dúvida, talvez tanto quanto o eminente Relator, é a interpretação do artigo 169, nos termos do precedente da ADI 1.292.


É claro que não se pode, aqui, predicar para a expressão "aumento de remuneração" aquela distinção quanto eventual remuneração geral, porque o que importa para o artigo 169 não é tampouco o título do aumento, mas o acréscimo de despesa orçamentária, ou melhor, o acréscimo de despesa sem previsão orçamentária. Então, se o aumento de despesa também for a título de revisão, cairá na mesma exigência constitucional, pois não é irrelevante saber se esse é um aumento **stricto sensu** ou se é mera reposição do poder aquisitivo da moeda.

O problema é que, com essa interpretação, reconhecemos uma espécie de inconstitucionalidade

ADI 3.599 / DF

condicionada; reconhecemos que essa norma não tem eficácia, apenas enquanto não sobrevenha uma lei orçamentária e uma lei de dotação orçamentária que preveja os recursos suficientes para a eficácia da norma votada sem essas duas exigências. Isso, em relação ao aumento de remuneração, não é tão problemático, porque, até que sobrevenha lei orçamentária e lei de diretrizes orçamentárias que prevejam recursos suficientes para atender à criação das leis, pode ser que nem no exercício seguinte haja previsão suficiente, mas isso adia a eficácia para outros exercícios. De modo que se teria norma vigente, mas temporariamente e condicionalmente ineficaz até que sobrevenham leis que atendam aos dois requisitos dos incisos I e II.

Mas o problema grave, a meu ver, em termos práticos, diz com as outras hipóteses previstas no artigo 169, **caput**. Porque aí não se trata só de aumento. Trata-se de reestruturação, de criação de cargos e funções, mudanças de carreira, contratação de pessoal etc.

Corre-se o risco de criar precedente que torne, quando menos, confusa a situação jurídica de certos órgãos, de certos serviços etc. Talvez isso merecesse da Corte, conforme sugere o Ministro Gilmar Mendes, meditação um pouco mais aprofundada. 

ADI 3.599 / DF

A mim, interessa-me a afirmação de Sua Excelência de que há previsão orçamentária, que não foi objeto de contestação.

Com essa ressalva, acompanho inteiramente o voto de Sua Excelência e julgo improcedente a ação.



21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL
D E B A T E

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro Cezar Peluso, gostaria de enfatizar algo que Vossa Excelência acaba de dizer. Há uma conjugação entre o art. 37, inc. X, da Constituição da República e o art. 169. Exatamente como Vossa Excelência deixou claro, houve uma tentativa, pela Emenda Constitucional n. 19, de moralização da legislação referente ao servidor, e, nisso, que chamamos de "verdade remuneratória", quer dizer, conforme Vossa Excelência bem asseverou, havia uma lei tratando de outro assunto e, lá no último artigo, introduzia-se algo...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Parece-me que, hoje, a Lei Complementar nº 95/98 o proíbe.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim. Ela já proíbe. Neste caso é porque a chamada "lei Frankstein", adotada hoje, trata de tudo. Há lá algo que não permite ao cidadão saber qual é a verdade de uma remuneração referente a alguém, até porque, por exemplo, dá-se uma gratificação que, às vezes, é maior que o

vencimento. No final, a remuneração não é a que ele conta. Quis-se estampar exatamente isso.

No art. 169, no período em que se introduziu a Lei de Responsabilidade Fiscal - Vossa Excelência chamou a atenção para o ponto, e eu vou acrescentar mais um -, buscou-se considerar válida a norma, do ponto de vista constitucional, para que a sua produção de efeitos fosse nos termos de prévia, não digo previsão, mas provisão orçamentária, porque não é só uma questão de verbo, mas de verba.

E pode ocorrer outro dado: esse aumento pode superar o próprio art. 169, que remete à lei que fixa o percentual máximo de servidores com cada questão.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Vossa Excelência tem razão. Pode, na prática, gerar até essa contradição.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, não é só um problema de vir a próxima lei orçamentária; é saber quando se consegue chegar a esse patamar, insuperável por definição da Constituição, lançado como referência. Enfim, isso tudo veio para moralizar a legislação que trata de aumento de pessoal, porque o cidadão brasileiro não agüentava mais não saber quem recebe quanto e a qual título.

Faço essas ponderações só para dar uma achega de esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Esse artigo 169 é também angustiante porque não se limita a exigir prévia dotação orçamentária suficiente na lei anual. No seu inciso II, ainda menciona a autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias.

Por isso, preferi aderir ao fundamento utilizado pelo eminente Relator para não conhecer da ação no ponto.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Exatamente por isso não me fixo nesse argumento, mas, sim, no de que havia previsão orçamentária suficiente.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Também teríamos que criar, aqui, um regime de absoluta transparência nos três planos - da União, dos Estados e dos municípios -, porque poderíamos ter a Administração, que neste caso é o Poder Executivo, como um tipo de intérprete autêntico da possibilidade, ou não, de revisão, uma vez que estamos percebendo a dificuldade dessas questões.

Atualmente, inclusive, essa matéria do Direito financeiro quase já não tem especialistas - há alguns importantes, mas são poucos. Tanto que se usa um jargão em referência aos *orçamenteiros*, as pessoas que dominam a matéria. Sabemos a dificuldade de discutir

esses temas com os chamados *orçamenteiros*, porque se trata de uma ciência toda própria. Se trouxermos a questão para o campo da legitimidade, muitas vezes as fórmulas propostas estarão inviabilizadas porque sempre se afirmará que não há dotação orçamentária. Ficamos aqui, então, num discurso sem solução.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Talvez até por isso, nessas ações, se deva exigir que o impugnante faça a prova de não haver previsão orçamentária suficiente.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - É uma saída.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Sim, mas, é claro, temos de assegurar a força normativa do artigo 169.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Sem dúvida nenhuma. Não podemos enfraquecer o alcance dessa norma, assim como dos seus requisitos e exigências.

Obs.: Texto sem revisão da Exma.Sra.Ministra cãrmen Lúcia
(§ 4º do artigo 96 do RISTF)

21/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, entendo que o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal trata de institutos diversos.

O primeiro alusivo à fixação da remuneração dos servidores e do subsídio, englobados, logicamente, o aumento da remuneração e o do subsídio. Quanto a essas matérias, exige-se realmente lei específica.

Na parte final do preceito, há algo diverso que, conforme consagrado no âmbito da Administração Pública e, também, no da iniciativa privada, é a simples revisão dos vencimentos, simples revisão do subsídio, simples revisão dos salários para manter o que evidencia a relação jurídica, o caráter sinalagmático, o caráter comutativo da relação jurídica. Isso obstaculiza, portanto, o enriquecimento sem causa, que o valor dos vencimentos, do salário, já não remunere, nem satisfaça mais os serviços prestados.

Relativamente a essa segunda parte, já sustentei no Plenário - e não sei se o processo ainda está pendente de conclusão do julgamento - que, até mesmo para evitar o que veio a ocorrer - a existência de uma norma constitucional inócua -, não se tem sequer a exigibilidade de diploma prevendo a reposição do poder aquisitivo da moeda. O preceito é observável de imediato no tocante à revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices - o que

ADI 3.599 / DF

coloca em segundo plano a necessidade de uma lei específica - e independe até mesmo de lei. A cláusula "na forma da lei" diz respeito à fixação da remuneração e à do subsídio, ao aumento da remuneração e ao do subsídio, e não à revisão geral.

Nos últimos anos, ocorreu verdadeiro deboche quanto a essa previsão constitucional. Diante de proclamação, na visão prevalecente, da inércia do Executivo no encaminhamento de lei para haver a reposição do poder aquisitivo da moeda, enviou-se diploma com índice irrisório que não correspondia, de forma escancarada, à inflação do período.

Do que se trata na espécie? Da revisão? Não. Até mesmo o percentual, considerada a inflação do período, está a indicar que não aconteceu uma simples revisão, mas um *plus*. Os vencimentos foram alterados em 15%. E a iniciativa, então, conforme previsto na Constituição Federal, é de cada Casa do Congresso Nacional. Não se pode cogitar de iniciativa do Presidente da República.

Há mais: penso que, no caso, é mostrada a evolução, consideradas as circunstâncias reinantes. Acabou-se por aprovar o mesmo percentual no tocante aos servidores do Tribunal de Contas da União. Creio não ter havido sequer o veto quanto ao projeto de lei, muito menos o ajuizamento de ação visando ao reconhecimento da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

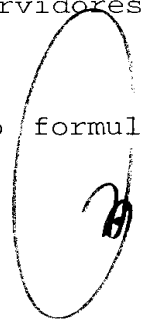
Subscrevo também o voto do relator relativamente à isonomia, que não pode ser levada às últimas conseqüências, a



ADI 3.599 / DF

distinguir-se, tendo em conta o segmento de servidores e a problemática do orçamento.

Julgo, portanto, improcedente o pedido formulado na inicial.

A handwritten signature, possibly 'B', is enclosed within a hand-drawn oval shape on the right side of the page.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.599-1

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

INTDO.(A/S): SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO E DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - SINDILEGIS

ADV.(A/S): MARCOS VINICIUS WITCZAK E OUTROS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu em parte da ação e, na parte conhecida, julgou-a improcedente. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Eros Grau. Falaram, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro José Antônio Dias Toffoli e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Marcos Vinicius Witczak. Plenário, 21.05.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


p/ Luiz Tomimatsu
Secretário