

17/09/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 13-6 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
ADVOGADO : PAULO LEONARDO MEDEIROS VIEIRA  
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembléia Legislativa.

Fere o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes.

Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes.

Pedido julgado procedente.

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 ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 17 de setembro de 2007.

JOAQUIM BARBOSA

- Relator



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 13-6 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. JOAQUIM BARBOSA**  
**REQUERENTE** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**ADVOGADO** : PAULO LEONARDO MEDEIROS VIEIRA  
**REQUERIDO** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo governador do estado de Santa Catarina contra o § 5º do art. 1º, o § 2º do art. 3º e o art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Lei estadual 1.115, de 09.12.1988.

Os dispositivos impugnados têm a seguinte redação:

"Art. 1º Os valores, vigentes em setembro de 1988, de vencimento, salário, soldo, gratificação, adicional de representação, provento e pensão do pessoal civil e militar, ativo e inativo, dos quadros da administração direta e autárquica dos Poderes Executivo e Legislativo e do Tribunal de Contas do Estado ficam reajustados, observados os seguintes critérios:

.....  
§ 5º Sobre o resultado dos reajustes previstos neste artigo, itens I, letras 'a', 'b', 'c' e 'd', II e III, incide o percentual de 87% (oitenta e sete por cento), e sobre ele incidirão os adicionais, inclusive o tempo de serviço."

"Art. 3º Sobre a Gratificação Complementar à Regência de Classe instituída pelo artigo 6º da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986 e sobre as Cotas de Produção, instituídas, pela Lei nº 6.894, de 03 de novembro de 1986, incidirá o adicional por tempo de serviço, nos limites previstos em Lei.

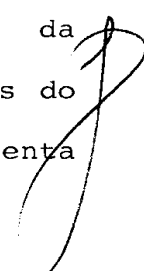
.....  
§ 2º A partir de novembro de 1988 (mil novecentos e oitenta e oito), ficará instituída a URP para o cálculo de reajuste salarial dos funcionários públicos dos três Poderes, do Tribunal de Contas e das Fundações, Polícia Civil e Militar."

"Art. 9º Os funcionários públicos da Administração Direta e Autárquica dos três Poderes do Estado, que deixaram de comparecer ao serviço, sem motivo justificado, nos períodos compreendidos entre 24 de maio de 1987 à 21 de julho de 1987 e de 6 de outubro de 1988 até a publicação desta Lei, terão suas faltas suprimidas das respectivas fichas funcionais para todos os fins e efeitos legais.

Parágrafo único. Os processos administrativos, instaurados em função de atividades desenvolvidas nos períodos mencionados no 'caput', serão arquivados e seus efeitos anulados."

Informa o requerente que encaminhou à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina mensagem com projeto de lei que versava sobre reajuste de vencimentos de servidores do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas. O projeto foi aprovado na Casa Legislativa com emendas, as quais foram vetadas pelo chefe do Executivo. Depois do retorno à Assembléia Legislativa, vários vetos opostos ao projeto foram rejeitados, e, assim, a lei foi promulgada.

Sustenta o governador que o § 5º do art. 1º e o § 2º do art. 3º da Lei 1.115/1988 de Santa Catarina, ambos de origem parlamentar, violam o disposto no art. 38 do ADCT da Constituição federal de 1988, pois fazem com que as despesas do estado com pessoal ultrapassem o limite de 65%. Apresenta



demonstrativo de que, de fato, tal limite foi ultrapassado com a implementação das normas impugnadas (fls. 48).

No que se refere à impugnação do art. 9º, defende que o abono de faltas decorrentes de exercício de greve por servidores, de que trata o dispositivo, viola o art. 2º da Constituição de 1988, uma vez que tal matéria é de índole administrativa, e não legislativa. Segundo sustenta, o dispositivo também ofende o art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, na medida em que muitos dos servidores que tiveram as faltas abonadas não obtiveram êxito em demandas judiciais com decisões já transitadas em julgado.

Apreciando pedido de liminar, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Rafael Mayer, com base em parecer previamente solicitado ao procurador-geral da República, decidiu suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia apenas do § 5º do art. 1º e do § 2º do art. 3º da Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina.

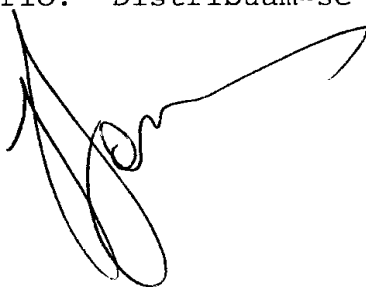
Designado relator do caso, o ministro Moreira Alves submeteu a decisão liminar ao julgamento do Pleno, onde foi integralmente referendada.

As informações da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo ressaltam a liberdade do estado-membro para disciplinar a matéria contida nos dispositivos impugnados e no princípio da isonomia, uma vez que existia lei estadual anterior

que concedia aos membros do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina o reajuste de 87% de que trata o § 5º do art. 1º da Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina.

A Advocacia-Geral da União defende a constitucionalidade das normas atacadas. Por sua vez, o procurador-geral da República opina pela procedência integral do pedido.

É o relatório. Distribuem-se cópias aos senhores ministros.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

17/09/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 13-6 SANTA CATARINAV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Senhora Presidente, em síntese, o requerente aponta dois tipos de contrariedade à Constituição federal pelas normas impugnadas.

O primeiro deles, que agrupa o § 5º do art. 1º e o § 2º do art. 3º da Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina, tem a ver com o limite de comprometimento do orçamento do estado com pagamento de servidores públicos. O segundo, que envolve o art. 9º da lei catarinense, relaciona-se com suposta ofensa aos princípios da separação de poderes e da proteção da coisa julgada.

Em relação aos dois primeiros dispositivos impugnados, creio, na linha do julgamento da liminar - o qual seguiu parecer do então procurador-geral da República, hoje o ministro Sepúlveda Pertence -, que não seja sequer necessário analisar a compatibilidade das normas com o art. 38 do ADCT da Constituição federal de 1988.

Com efeito, é possível perceber que os dispositivos, uma vez originados de emendas parlamentares, feriram o art. 61, § 1º, II, a, por disporem, indiscutivelmente, sobre aumento de

remuneração, embora sob o argumento de que, com isso, pretendia-se corrigir distorções do processo inflacionário. Essa é, há muito, a posição desta Corte. Cito, para ficar apenas em exemplos mais recentes, a ADI 2.619 (rel. min. Eros Grau), a ADI 1.470 (rel. min. Carlos Velloso) e a ADI 2.705 (rel. min. Ellen Gracie).

O terceiro dispositivo impugnado, por sua vez, comporta análise mais detida. Seu objetivo principal é suprimir as faltas dos servidores dos três poderes do estado de Santa Catarina que se ausentaram do serviço em determinados períodos entre os anos de 1987 e 1988. Embora o dispositivo não informe expressamente o que ocasionou a ausência ao serviço, o veto do governador (fls. 33) e o parecer do deputado estadual relator da apreciação do veto na Assembléia Legislativa (fls. 117) referem-se à paralisação grevista que teria ocorrido nos períodos.

O perdão de dias de falta do servidor público por exercício de greve já foi tema de várias ações diretas ajuizadas no Supremo Tribunal Federal, tais como a ADI 233-MC (rel. para o acórdão min. Ilmar Galvão), ADI 1.333-MC (rel. min. Ilmar Galvão), ADI 864 (rel. min. Moreira Alves), ADI 1.440-MC (rel. min. Ilmar Galvão), ADI 546 (rel. min. Moreira Alves).

Os dois últimos julgamentos, nos quais a Corte se deteve com mais afinco na questão, revelaram uma diferença de perspectivas. Para a maioria, emenda parlamentar em projeto de

lei enviado por governador que disponha sobre perdão de faltas em períodos de greve é inconstitucional, seja por violar a reserva exclusiva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, seja por violar o princípio da separação de poderes. Do outro lado, a minoria entende que o estabelecimento de tal perdão, por configurar-se como um tipo de anistia, pode ser objeto de emenda parlamentar, pois tal assunto não é reservado à iniciativa do Executivo.

No caso em questão, é preciso ressaltar uma peculiaridade, já aqui lembrada, que, a meu sentir, interfere na adoção de uma ou de outra perspectiva desenvolvida na jurisprudência da Corte: a norma do art. 9º em nenhum momento estabelece perdão de faltas pelo exercício de movimento grevista. Não há direcionamento nesse sentido; basta um servidor ter faltado ao serviço, por qualquer motivo, no período contemplado no dispositivo, para não sofrer nenhuma punição. Não há que se falar, portanto, em anistia de servidores grevistas. Ainda que se possa afirmar que a anistia tem caráter nitidamente político, podendo, assim, ser disciplinada por iniciativa do Poder Legislativo, a norma atacada pode atingir servidores que faltaram por motivos outros, o que retira qualquer conotação política do perdão estabelecido.

À parte isso, filio-me à posição majoritária da Corte desenvolvida nos precedentes citados, no sentido de que perdão



de faltas é matéria de nítida índole administrativa, recaindo na reserva de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, c, da Constituição de 1988. Como muito bem ressaltado pelo ministro Néri da Silveira no julgamento da ADI 1.440-MC:

*"Não há dúvida, portanto, que, por sua extensão, essa norma concerne ao regime jurídico dos servidores, desde que dispõe sobre revogação de punições ou de atos de conteúdo punitivo, tendo como destinatários, como disse, servidores que integram a administração direta, fundacional e autárquica do Estado. Penso que não há como deixar de reconhecer, nessa norma, o caráter de regra sobre regime jurídico de servidor, pois pertencem ao regime jurídico dos servidores aquelas normas que dispõem a respeito do processo disciplinar de restrições em decorrência do não comparecimento do servidor ao trabalho ou de ausência, antes do fim do expediente, assim como as leis estatutárias de ordinário regulam essas matérias."*


É certo, no entanto, que a jurisprudência desta Corte tem se encaminhado no sentido de reconhecer a faculdade de o Poder Legislativo emendar projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, desde que isso não implique aumento de despesa ou restrição orçamentária de algum tipo. Mas a Corte também tem reconhecido que é preciso que haja nas emendas pertinência lógica com o projeto enviado pelo Poder Executivo. Na didática síntese do min. Celso de Mello, constante da ementa da ADI 1050, emendas parlamentares são possíveis nesses casos, desde que: "(a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica

(relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política”.

Ora, no caso presente, o segundo requisito apontado não foi verificado. O projeto de lei originalmente enviado pelo chefe do Executivo não contemplava sequer a questão afeita à greve de servidores. O projeto versava exclusivamente sobre reajuste de remuneração aos servidores (fls. 15-22). Deve-se reconhecer, portanto, que o Legislativo, ao inserir, por emenda, matéria completamente diversa daquela que motivara o chefe do Executivo a enviar projeto de lei, feriu o princípio da separação de poderes consubstanciado no art. 2º da Constituição federal. Não fosse assim, o Poder Legislativo teria liberdade ampla para disciplinar, por emenda, matérias estranhas àquelas inseridas em projeto de lei enviados por chefe do Executivo. Lembro, ademais, que tal argumento foi utilizado pelo voto vencedor do min. Moreira Alves, por ocasião do julgamento da ADI 546, que versava também sobre tema relativo a perdão a servidores por falta ao trabalho.

Nesse sentido, concluo que houve tanto violação da reserva exclusiva do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo, relativamente ao art. 9º, como, em relação ao mesmo dispositivo, ofensa ao princípio da separação de poderes.

Ante o exposto, julgo procedente, no todo, o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 1º, do § 2º do art. 3º e do art. 9º da Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina.



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 13-6**

PROCED.: SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA**

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

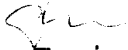
ADV.: PAULO LEONARDO MEDEIROS VIEIRA

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Eros Grau e Menezes Direito. Plenário, 17.09.2007.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário