

Coordenadoria de Análise de Jurisprudência  
DJE nº 121 Divulgação 10/10/2007 Publicação 11/10/2007  
DJ 11/10/2007  
Ementário 2293 - 1

16/08/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIRO

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. MAURÍCIO CORRÊA  
RELATOR PARA O : MIN. JOAQUIM BARBOSA (ART.38,IV, b,  
ACÓRDÃO DO RISTF)  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
ADVOGADO : RAUL CID LOUREIRO E OUTROS  
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 71 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Disposição constitucional estadual que impõe o  
pagamento de décimo-terceiro salário aos servidores estaduais em  
data e forma definidas.


Abuso do poder constituinte estadual, por  
interferência indevida na programação financeira e na execução  
de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da  
Constituição Federal.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada  
procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os  
ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a  
presidência da ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do  
julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, em julgar  
procedente a ação direta, nos termos do voto do relator,  
vencidos os senhores ministros Marco Aurélio e Carlos Britto.

Brasília, 16 de agosto de 2007.

  
JOAQUIM BARBOSA - Relator p/ o acórdão



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO : RAUL CID LOUREIRO E OUTROS

REQUERIDO : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA:** O Governador do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no artigo 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com o objetivo de que seja declarado inconstitucional o artigo 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual, que assim dispõe:

*"Art. 71. O décimo terceiro-salário devido aos servidores do Estado será pago em duas parcelas, simultaneamente, com o pagamento dos meses de julho e dezembro."*

2. Alega que o preceito impugnado invade a competência privativa do Chefe do Executivo estadual, a quem cabe, segundo o modelo federal, dirigir e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração (CF, artigo 84, II e IV).

3. Esclarece que esta Corte deferiu medida cautelar na ADI 247-RJ, Ilmar Galvão (RTJ 141/394), para suspender a eficácia do § 3º do artigo 82 da Constituição do mesmo Estado, que determina seja efetuado o pagamento dos servidores públicos estaduais até o 10º dia útil de cada mês.

4. A cautelar foi deferida em acórdão cuja ementa ficou assim redigida:



"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 71 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: 'O DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO DEVIDO AOS SERVIDORES DO ESTADO SERÁ PAGO EM DUAS PARCELAS, SIMULTANEAMENTE, COM O PAGAMENTO DOS MESES DE JULHO E DEZEMBRO'.

1. Compete, privativamente, ao Governador do Estado exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da Administração Estadual (CF, art. 84, II, combinado com o art. 25, 'caput').

Esta competência exclusiva inclui a programação financeira e a execução da despesa pública, não podendo o constituinte estadual dispor sobre tal matéria. Precedente.

2. Presença do 'periculum in mora: configurada a situação excepcional, que autoriza a concessão de liminar, tendo em vista os danos que a aplicação da disposição impugnada pode causar ao erário estadual.

3. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 71 do A.D.C.T. da Constituição fluminense até o julgamento final da ação." (fl. 31)

5. O Advogado-Geral da União sustenta a constitucionalidade do dispositivo legal impugnado (fls. 36/44).

6. O Procurador-Geral da República manifesta-se pela procedência da ação tendo em vista a inconstitucionalidade formal do artigo 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (fls. 60/62).

É o relatório, do qual se extrairão cópias para remessa aos Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).



V O T O

**O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR):** A norma impugnada disciplina o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores do Estado. Como se percebe, o ato legislativo versa sobre matéria da estrita competência do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe exercer, com exclusividade, a direção superior da administração estadual, em simetria com as regras inscritas na Constituição Federal (CF, artigos 61, §º 1º, II, c<sup>1</sup>, e 84, II e IV<sup>2</sup>).

2. Esta Corte, ao apreciar questões atinentes à competência privativa do Governador do Estado, com fundamento no inciso II do artigo 84 da Carta da República, sempre tem afastado dos estados matéria com esse conteúdo conceitual, como deixei explícito no julgamento da ADI 227 (DJ de 18/05/01), de que fui relator, ao registrar que *"A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatoria*

---

<sup>1</sup>Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

<sup>2</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo".

3. Por outro lado, na mesma assentada, foi pacificado exegese de que "O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-membro de criar como o de revisar sua Constituição e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Carta da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Governador", como é a hipótese dos autos.

4. No mesmo sentido, decidiu o Tribunal nas ADIMCs 2417 e 2534, de minha relatoria, DJs de 18/05/01<sup>3</sup> e 13/06/03, respectivamente; 821, Octavio Gallotti, DJ 07/05/93; 1901 e 2300, Ilmar Galvão, DJs de 01/09/00 e 15/12/00, respectivamente; 1914, Sydney Sanches, DJ de 01/09/00; e PET 494, Ilmar Galvão, DJ de 03/04/92, dentre outras. Ressalte-se que nesse último precedente mencionado ficou assentado que a competência privativa do Governador do Estado compreende também "a programação financeira e a execução da despesa pública".

5. Nesse contexto é de ver-se que o dispositivo impugnado não guarda sintonia com os parâmetros traçados pela Carta Federal. Com efeito, atento ao princípio da separação e independência

---

<sup>3</sup> "(...)Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, propor à Assembléia Legislativa projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigo 61, § 1º, II, "e").

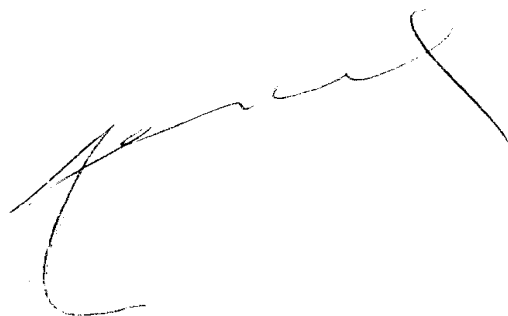
Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformando-se em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. Medida cancelar deferida." (ADIMC 2417, de que fui relator, DJ 18/05/01).



ADI 1.448 / RJ

harmônica entre os Poderes, o Texto Constitucional atribuiu ao Chefe do Executivo a iniciativa de normas referentes à competência para exercer a administração superior.

Ante essas circunstâncias, julgo procedente a ação, para declarar inconstitucional, por vício formal, o artigo 71 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly 'C. F. C.', written in a cursive style.

03/03/2004

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIRO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, fazemos aquela distinção entre poder de emenda e poder de elaboração originário da Constituição e afastamos a problemática da iniciativa quando a norma haja surgido na época da elaboração da Carta. É o caso. Mesmo assim, ainda diante de um texto constitucional, tivemos o episódio, no Rio de Janeiro, quanto ao décimo terceiro, que não foi honrado no exercício respectivo.

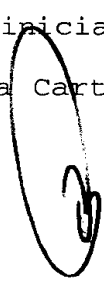
Por isso entendo que aqui não cabe evocar o vício de forma.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - Temos uma figura nova: o poder constituinte originário do Estado-membro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não. É a organização, após a passagem de um regime de exceção para um regime democrático, do próprio Estado que a Carta Federal preconiza.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Está antecipando o voto, Ministro Marco Aurélio?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sim, para julgar improcedente o pedido formulado, porque não vejo vício de iniciativa ainda que o preceito tenha surgido quando da elaboração da Carta do Estado.



ADI 1.448 / RJ

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Com base no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal, que atribui poderes constituintes aos Estados.

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM** - Originários.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Não. Não com essa adjetivação.



03/03/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, peço  
vênia para discordar do voto de Vossa Excelência e julgar  
improcedente a ação.

# # #

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.: RAUL CID LOUREIRO E OUTROS

REQDO.: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** Após os votos dos Senhores Ministros Maurício Corrêa, Relator, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Nelson Jobim, julgando procedente a ação e declarando a inconstitucionalidade, por vício formal, do artigo 71 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto, julgando-a improcedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 03.03.2004.

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

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

72)   
Luiz Tomimatsu  
Coordenador

16/08/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIROV O T O V I S T A

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:

## I

01. A norma constitucional transitória impugnada determina o pagamento do décimo terceiro salário aos servidores do Estado do Rio de Janeiro em duas parcelas, simultaneamente com o pagamento dos meses de julho e dezembro de cada ano (art. 71, do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

02. Alega-se, em suma, vício de iniciativa, tendo em vista a interferência do constituinte derivado estadual na gestão do caixa da Administração, atraindo - de acordo com o princípio da simetria - a incidência do art. 84, II e VI, da Constituição Federal.

03. Argúi-se, ainda, a desarrazoabilidade da norma, por afastar-se "*da razão ontológica da verba*", ou seja, os gastos com as festividades do Natal (f. 05/06).

04. Deferida a medida cautelar em sessão plenária de 17.5.96, manifestaram-se o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, este, pela procedência da ação, aquele, pela constitucionalidade da norma.

05. Iniciado o julgamento de mérito em 3.3.04, votou o em. Relator, Ministro **Maurício Corrêa**, pela inconstitucionalidade do dispositivo, considerando a jurisprudência do Tribunal no sentido da competência privativa do Governador do Estado para tratar da



ADI 1.448 / RJ

programação financeira e da execução da despesa pública, ainda que em face do legislador constituinte estadual (ADIn's 227, **Corrêa**, DJ 18.5.01; 2417-MC, **Corrêa**, DJ 18.5.01; 2534, **Corrêa**, DJ 13.6.03; 821, **Gallotti**, DJ 7.5.93; 1901, **Ilmar**, DJ 1.9.00; 2300, **Ilmar**, DJ 15.12.00; 1914, **Sydney**, DJ 1.9.00 e PET 494, **Ilmar**, DJ 3.4.92).

06. Acompanharam o Relator os Ministros **Joaquim Barbosa**, **Cezar Peluso**, **Gilmar Mendes**, **Ellen Gracie** e **Nelson Jobim**.

07. Divergiram os Ministros **Marco Aurélio** e **Carlos Britto**, para quem o vício de iniciativa não poderia ser suscitado diante do poder constituinte do Estado.

08. Considerando a existência de precedentes no sentido da constitucionalidade de dispositivos assimiláveis ao impugnado, pedi vista para melhor examinar a questão.

09. São as anotações que faço para rememorar o caso.

II

10. De fato, o Tribunal, por diversas vezes, afastou o vício de inconstitucionalidade formal em ações impugnando dispositivos constitucionais estaduais que não só fixavam data-limite para pagamento pontual dos vencimentos dos servidores - bem como da gratificação natalina -, mas também impunham expressamente a correção monetária, na hipótese de atraso no pagamento.

11. Assim, v.g., na ADIn 176/MT, **M. Aurélio**, DJ 9.10.92; na ADIn 657/RS, **Néri**, DJ 28.9.01; na ADIn 544/SC, **Velloso**, DJ 30.4.04; e na ADIn 144-MC/RN, **Gallotti**, DJ 26.3.93, esta ainda pendente de julgamento de mérito.



ADI 1.448 / RJ

12. Bem verdade que no julgamento da ADIn 247/RJ (17.6.02, red. p/ acórdão **Nelson Jobim**), mencionada pelo proponente, decidiu-se pela inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que determinou o pagamento dos servidores públicos estaduais até o décimo dia útil de cada mês (DJ 26.3.04).

13. Entretanto - malgrado a manifestação do Relator, o Ministro **Ilmar Galvão**, no sentido de a matéria extrapolar os limites do poder constituinte decorrente -, o fundamento utilizado para tanto foi a desarrazoabilidade da norma que fazia incidir correção monetária sobre o não-pagamento antecipado do trabalho ainda não prestado.

14. De resto, os precedentes mencionados naquela ocasião pelo em. Relator (ADIn 89/MG e 483/PR, **Ilmar**, DJ 20.8.93 e DJ 29.6.01, respectivamente) não cuidavam de normas que fixavam data para pagamento dos servidores, mas de situações tópicas de grupos de servidores desta ou daquela carreira do serviço público do Estado correspondente - como fixação de vencimentos ou vantagens, ou ainda concessão de subvenção ou auxílio a servidores, hipóteses que resultam em aumento direto da despesa pública.

15. Ora, o dispositivo questionado determinou o recebimento do décimo-terceiro salário - também conhecido como gratificação natalina - em duas parcelas, simultâneas ao pagamento dos meses de julho e dezembro.

16. Não há identidade, portanto, dessa norma com aquelas dos precedentes a que me referi, as quais fixavam - em um momento calamitoso das finanças públicas brasileiras - data-limite para pagamento dos vencimentos e proventos dos servidores dentro do mês



ADI 1.448 / RJ

de sua correspondência, impondo a correção monetária do pagamento atrasado.

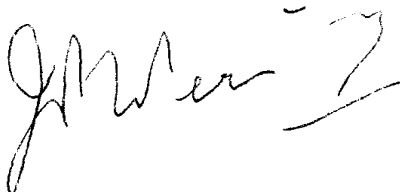
17. Certo, tenho sustentado, aqui e ali, uma maior amplitude da autonomia constitucional dos Estados-membros, investida nas Assembléias Constituintes Estaduais, conforme o Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

18. Mas balizo esse entendimento - a fim de não levar essa supra-ordenação do poder constituinte estadual às raias do absoluto - na verificação de ocorrência de fraude aos poderes originários que, por força da Constituição Federal, hão de tocar aos poderes instituídos.

19. Nesse contexto, correta a observação do Ministro **Maurício Corrêa** no sentido de que a norma impugnada, ao antecipar o pagamento da gratificação natalina, interferiu na programação financeira e na execução da despesa pública - atividades de competência privativa do Chefe do Poder Executivo: manifesto, assim, o abuso do poder constituinte estadual no caso.

### III

20. Acompanho, portanto, o Relator - com as devidas vênias dos que dele divergiram -, julgando procedente a ação e declarando a inconstitucionalidade, por vício formal, do art. 71 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro: é o meu voto.



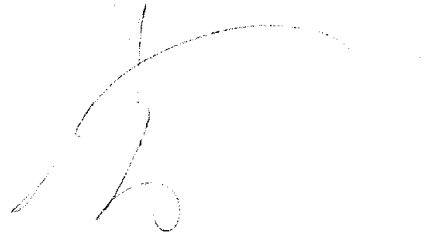
4

16/08/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0 RIO DE JANEIROV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, também julgo procedente, porque entendo formalmente inconstitucional a norma, na medida em que invade competência exclusiva do governador.



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.448-0**

PROCED.: RIO DE JANEIRO

**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. JOAQUIM BARBOSA (ART.38,IV, b, DO RISTF)

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.: RAUL CID LOUREIRO E OUTROS

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** Após os votos dos Senhores Ministros Maurício Corrêa, Relator, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Nelson Jobim, julgando procedente a ação e declarando a inconstitucionalidade, por vício formal, do artigo 71 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto, julgando-a improcedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 03.03.2004.

**Decisão:** Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 28.04.2004.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Não votaram a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Eros Grau por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Maurício Corrêa (Relator), que já proferiram voto. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio, com voto em assentada anterior. Plenário, 16.08.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda



*Supremo Tribunal Federal*

Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

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

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário