

13/02/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : RICARDO AZIZ CRETTON
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 2/1991 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕS SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES. PROJETO DE INICIATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

2. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 2/91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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 de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 13 de fevereiro de 2008.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : RICARDO AZIZ CRETTON
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

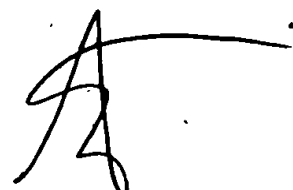
O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento nos arts. 102, I, **a e p**, e 103, V, da Constituição Federal, ajuíza a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a Emenda Constitucional 2, de 6 de agosto de 1991, à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com origem na Assembléia Legislativa, que incluiu um parágrafo único no artigo 92 da Carta estadual de modo a assegurar direitos aos servidores militares, além de estabelecer que a sua regulamentação seria feita mediante lei de iniciativa do Executivo.

Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

"Art. 1º - Acrescente-se ao artigo 92 o seguinte parágrafo único:

'Art. 92 (...)

Parágrafo único - o disposto nos incisos V, VI, VIII, XVI, XVII e XXI do art. 83 desta Constituição



aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, que também terão assegurado adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da Lei.'

Art. 2º - Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, devendo esses direitos ser regulamentados por Lei de iniciativa do Poder Executivo, revogadas as disposições em contrário."

Encontram-se transcritos abaixo os dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro aos quais os dispositivos impugnados fazem menção:

"Art. 83 - Aos servidores públicos civis ficam assegurados, além de outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos:

(...)

V - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

VI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

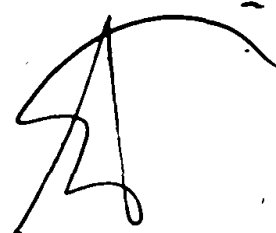
(...)

VIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta semanais, facultada a compensação de horários;

(...)

XVI - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XVII - indenização em caso de acidente de trabalho, na forma da lei;



(...)

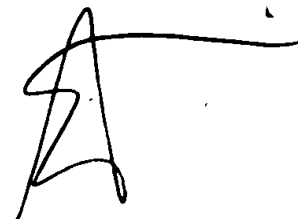
XXI - redução em cinquenta por cento de carga horária de trabalho de servidor estadual, responsável legal por portador de necessidades especiais que requeira atenção permanente;

(...)."

Sustenta o autor, em síntese, a ocorrência de inconstitucionalidade formal dado que "a quase totalidade dos dispositivos acrescentados pela EC 2/91 importa, direta ou indiretamente, em aumento de remuneração, e todos eles, sem exceção, cuidam do regime jurídico de servidores públicos" (fl. 3).

Alega, ademais, que a referida Emenda Constitucional "resultou de proposição gerada no seio do próprio Legislativo", estando, assim, eivada de nulidade por vício de iniciativa por violação ao art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição da República.

Apontã, ainda, a inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, mormente porque a Constituição da República, ao tratar dos servidores militares, o fez de modo a diferenciá-los dos servidores civis, concedendo, àqueles, além de



núcleo comum a todos, benefícios próprios, conforme estampado no art. 42, § 11, do mencionado diploma, na redação anterior à Emenda Constitucional 18, de 5 de fevereiro de 1998.

Além disso, estaria a EC 2/91 afrontando o paradigma "delineado pelo constituinte federal para as forças armadas, como se depreende do confronto entre as disposições dos arts. 92 e 83 da Carta Estadual com os arts. 42, § 11º; e 7º, da Constituição Federal" (fl. 9).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 20/5/1993, deferiu o pedido de medida cautelar e suspendeu, até decisão final desta ação, a eficácia da referida Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em acórdão assim ementado (fl. 35):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - REMUNERAÇÃO E DIREITOS DOS SERVIDORES MILITARES - VEÍCULO PRÓPRIO. A Constituição Federal encerra o princípio de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre vantagens dos servidores públicos civis e militares - artigo 61. Daí a existência do sinal do bom direito quando se constata que a norma editada o foi ao arrepio de tal princípio, nascendo no âmbito da própria Assembléia Legislativa. Quanto ao risco, embora prevista regulamentação a ser viabilizada mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, exsurge da circunstância de a inércia deste ensejar possível inconformismo dos beneficiários, refletindo na disciplina que deve reinar no âmbito da tropa, com nefastos prejuízos para à segurança pública."



Solicitadas as informações, o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro apresentou, em suma, os argumentos abaixo listados (fls. 33-39):

I) A inexistência de óbice à inclusão, na Constituição estadual, de direitos e deveres dos servidores locais, porquanto o art. 25 da Carta Magna apenas exige que os Estados observem os princípios nela contidos, aduzindo que o art. 11 do ADCT investe "cada Assembléia Legislativa de poderes expressamente ali estabelecidos como constitucionais" (fl. 35). Assim, "erigir determinado tema como objeto de norma paramétrica estadual situa-se, em princípio, no âmbito do juízo discricionário do constituinte local, desde que respeitadas os princípios da Lei Maior Federal" (fl. 36).

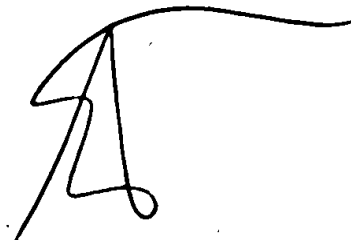
II) A competência para disciplinar o regime jurídico dos servidores "insere-se no mecanismo de elaboração de normas decorrentes das parametrais" (fl. 36), sendo a iniciativa legislativa, nesse sentido, conferida indistintamente ao Governador e à Assembléia.



III) Inocorrência de inconstitucionalidade material, dado que "o texto constitucional federal estabelece um minimum que os Estados não podem diminuir, mas podem ampliar" (fl. 37). Ademais, os servidores civis e militares estaduais não se confundem com os seus paradigmas federais, pois cabe aos servidores federais de que trata o art. 42 da Constituição da República o exercício das atribuições previstas no art. 142, ao passo que aos servidores militares estaduais incumbe o desempenho de funções relacionadas à segurança pública, nos termos do art. 144 da Constituição. Aos servidores estaduais, portanto, podem ser conferidos outros direitos além daqueles elencados no art. 42, § 11, do texto magno, na redação anterior à EC 18/98.

A Advocacia-Geral da União sustentou a improcedência da presente ADI, reportando-se à manifestação da Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (fls. 42-49). Já a Procuradoria-Geral da República opinou pela sua procedência (fls. 51-55).

Instado a manifestar-se (fl. 58), o Governador do Estado do Rio de Janeiro informou que a norma impugnada não sofreu alteração (fl. 64).



Tendo em conta a supressão e alteração de alguns dispositivos constitucionais paradigmas pela EC 18/98 (art. 42, § 11, e art. 61, § 1º, II, c, da Constituição), o então Relator, Ministro Carlos Velloso, solicitou novo parecer da Procuradoria-Geral da República (fl. 69).

A PGR reiterou o parecer anterior (fls. 51-55), consignando que, "não se tratando de alteração substancial da norma utilizada como paradigma para o presente controle concentrado de constitucionalidade, não há que se falar em prejudicialidade da presente ação, em face da perda superveniente de seu objeto" (fls. 71-74).

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Excelentíssimos Senhores Ministros.



13/02/2008

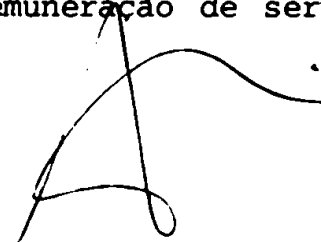
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIROV O T O

Preliminarmente, observo que não há falar em prejudicialidade da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da promulgação da EC 18/98, que deu nova redação ao inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição da República. É que o cerne da questão aqui discutida, qual seja, a existência de vício de iniciativa de projetos legislativos que versem sobre o regime jurídico de servidores militares, não foi alterado (veja-se, nesse sentido, a ADI 749, Rel. Min. Carlos Velloso).

A seguir, bem examinados os autos, verifico que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ao editar a EC 2/91, dispondo sobre direitos e, conseqüentemente, sobre vencimentos de servidores públicos militares estaduais, afrontou a reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, f, da Constituição da República.

Com efeito, a norma impugnada assegurou aos servidores militares a percepção de vários direitos, tais como: remuneração de trabalho noturno superior à do diurno; remuneração de serviço



ADI 858 / RJ

extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; duração da jornada de trabalho não superior a oito horas diárias ou quarenta semanais, facultada a compensação de horários; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; indenização no caso de acidente de trabalho; redução em cinquenta por cento da carga horária de trabalho de servidor estadual, responsável legal por portador de necessidades especiais que requeira atenção permanente; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas.¹

Quando do julgamento da medida cautelar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal suspendeu, por unanimidade, a eficácia da Emenda Constitucional ora impugnada (fls. 25-35). À ocasião, o Relator Ministro Marco Aurélio consignou o seguinte:

"Mediante emenda à Constituição, dispôs-se sobre matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, como são as relativas à remuneração e demais direitos dos servidores públicos. Assim, tem-se que, de início, e considerados os precedentes desta Corte, a citada Emenda conflita com o artigo 61 da Constituição Federal" (fl. 27).

¹ Artigos 92 e 38, incisos V, VI, VIII, XVI, XVII, XXI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.



ADI 858 / RJ

Nesse sentido, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, tendo em vista o disposto no art. 61, § 1º, II, f, da Constituição Federal.

Dentre os diversos precedentes, destaco os seguintes: ADI 749, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.741 e ADI 2.748, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 2.966, Rel. Min. Joaquim Barbosa. Esse último julgado possui a seguinte ementa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia. Inconstitucionalidade.

À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988).

Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar.

Precedentes.

Pedido julgado procedente."

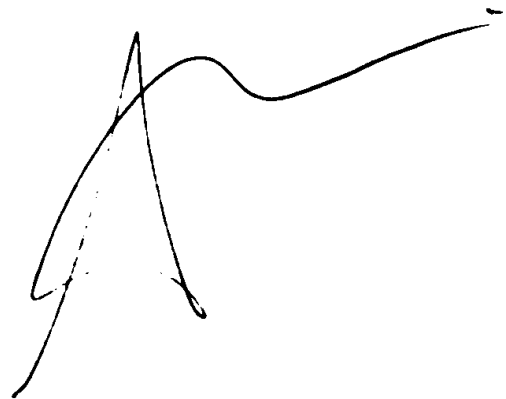
De resto, como bem observou a Procuradoria-Geral da República,



ADI 858 / RJ

"o dispositivo impugnado está em patente descompasso com os preceitos contidos na Constituição da República. A iniciativa de leis que versem sobre este tema, não obstante a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº. 18, de 1998, continua sendo privativa do Chefe do Poder Executivo, e não do Poder Constituinte decorrente" (fl.73).

Isso posto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 2, de 6 de agosto de 1991, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several sweeping, interconnected strokes.

13/02/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIRO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Vossa Excelência julga procedente pelo vício de iniciativa?

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Por vício de iniciativa fundamentalmente. E também por não se compatibilizar com o disposto na Constituição Federal, que estabelece um padrão no que diz respeito aos servidores militares em geral. Mas, fundamentalmente, a inconstitucionalidade reside no vício de iniciativa, porque gera despesas e estabelece alterações do regime dos militares estaduais, e a iniciativa não partiu do Chefe do Executivo local.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Agora, é curioso como esse artigo impugnado pela ADI, em rigor, não concede o aumento, não concede essas vantagens, remete para a lei conceder.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Remete a regulamentação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Terão assegurados adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Tudo bem, mas, de qualquer maneira, aprioristicamente, já estabelece vantagens que necessariamente levarão ao aumento da remuneração.



ADI 858 / RJ

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Atuei, em 1993, na relatoria do caso, quando enfrentamos o pedido de concessão de medida acauteladora. O Tribunal deferiu essa medida, fazendo-o sem discrepância de votos. Partiu do pressuposto de que teria sido criada vantagem dependendo, ainda, de regulamentação, de lei, quanto ao valor, sem a iniciativa do Poder Executivo quanto ao projeto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pois é, Ministro. Notei que, neste caso, há uma peculiaridade: isso veio por uma emenda constitucional à Constituição estadual. E havia, naquela ocasião, uma discussão se, para a emenda constitucional, também precisaria haver essas mesmas garantias previstas como regra de competência. O que isso significa? O Poder Judiciário não tem competência para iniciativa de projetos de proposições de emenda. Por exemplo, eventualmente, para se criarem novos tribunais regionais, quem vai ter de fazer isso não será o Judiciário, embora haja uma regra. Claro que, neste caso, havia uma outra dificuldade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Aqui não é o caso, porque envolveria o Executivo, que tem a iniciativa também da emenda, da Proposta de Emenda à Constituição.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - No caso, a meu ver, há a questão da competência, apesar de ser esse um tema muito

ADI 858 / RJ

delicado no Direito Constitucional, por causa das peculiaridades: se é emenda constitucional, e não uma lei. Então, a questão não é tão singela assim. Mas, na verdade, parece-me que, na hipótese, tal como está nas informações da Assembléia, de que é emenda constitucional, ela pode emendar. Mas emendar, cumpridas as exigências das regras, e, inclusive, relativas a aumento de despesas. Penso que seria isso, porque aqui há uma peculiaridade com muitas conseqüências para outras matérias que temos a decidir.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Precisamos distinguir quando é disposição originária, outorgando vantagem, e disposição decorrente de emenda constitucional. Neste último caso, seria um drible à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Um **bypass** que se dá.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E, aqui, por quê? Porque o Chefe do Poder Executivo tem a possibilidade de iniciar, porque, para outros casos que não tenha, sim.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - É interessante também verificar aqui, prezados Colegas, dentre outras vantagens asseguradas aos militares estaduais, a seguinte: duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta semanais, facultada a compensação de horários. Quer dizer, os turnos

ADI 858 / RJ

de serviço dos policiais militares, evidentemente, são próprios daquela atividade, não podem ser equiparados à atividade do servidor civil. Remuneração de trabalho noturno superior a diurno, serviço extraordinário, há todo um regime próprio dos servidores militares que, de forma nenhuma, se equipara aos servidores civis. Como disse o eminente Ministro Marco Aurélio, quando se trata de uma emenda constitucional, o que se está enfrentando, na verdade, é uma espécie de um **bypass**, é uma forma de, por via transversa, obviar aquele vício de iniciativa que eventualmente pode ser caracterizado quando se tratar de uma lei ordinária.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E aqui há um outro dado. Essa questão é de 1991, mas, em 1998, chegou-se a fazer uma alteração à emenda constitucional para excluir os militares do capítulo geral de servidores públicos, a dizer que eles são militares com regime jurídico específico. A Emenda Constitucional n° 18 veio fazer exatamente isso, dizer que os militares não são servidores públicos no sentido genérico, aproveitando-se dos artigos 37 a 39.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski (§ 4° do artigo 96 do RISTF)

13/02/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - De todo modo, embora essa emenda não confira, por merecimento próprio, nenhum aumento de remuneração, nenhuma vantagem, mas está dispondo sobre servidores públicos, e essa matéria é da competência privativa, a iniciativa de lei é reservada com exclusividade ao Poder Executivo.

Acompanho o voto do eminente Relator.

###



13/02/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7 RIO DE JANEIRO

VOTO

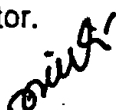
O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Senhora Presidente, queria só deixar registrados dois aspectos: primeiro, como disse a Ministra **Cármem Lúcia** e o Ministro **Marco Aurélio** complementou, a questão não é a mesma quando se trata de lei ordinária. Aqui, estamos diante de uma emenda constitucional. Se fosse uma disposição do constituinte estadual originário, a perspectiva poderia ser outra. Por quê? Porque, como disse o Ministro **Marco Aurélio** muito bem, se admitirmos a invasão da competência privativa por meio de emenda, vamos facultar a possibilidade de os legislativos estaduais, por esse mecanismo, invadirem a competência privativa do Poder Executivo.

Mas há, além desse aspecto, um outro que me parece relevante. É que, na disciplina constitucional, do ponto de vista material, temos de obedecer ao padrão da Constituição no que concerne à hierarquia militar e aos direitos e vantagens dos militares. Ou seja, numa palavra, não estamos diante apenas da inconstitucionalidade por vício formal, mas também, no caso, de inconstitucionalidade por vício material, pela discrepância de tratamento do regime militar, na Constituição Federal, no tocante ao regime militar introduzido por meio de emenda constitucional na Constituição do Estado.

Essas são as razões pelas quais acompanho o voto do eminente

Relator.



PLENÁRIO ..

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 858-7

PROCED.: RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

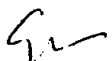
ADV.: RICARDO AZIZ CRETTON

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 13.02.2008.

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

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


Luiz Tomimatsu
Secretário