

05/02/2014

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.759 BAHIA**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

REMUNERAÇÃO – SERVIDOR CEDIDO – PROJETO DE LEI – INICIATIVA. Em se tratando de servidor cedido pelo Executivo, a este cabe a iniciativa de lei a alcançar a respectiva remuneração. Relevância e risco no que pretendida liminar para afastar a eficácia de lei que conflita com a premissa.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em deferir o pedido de liminar para suspender a eficácia do artigo 5º da Lei nº 11.634/2010, do Estado da Bahia, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 5 de fevereiro de 2014.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.759 BAHIA**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, a título de relatório, as informações prestadas pelo Gabinete:

O Estado da Bahia busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei estadual nº 11.634/2010 por violação aos artigos 37, incisos V, X e XIII, 39, § 1º, e 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 5º - Aplica-se aos servidores que se encontram à disposição do Poder Judiciário há pelo menos 10 (dez) anos, na data da vigência desta Lei, independentemente da natureza jurídica da entidade de origem, o direito à incorporação, para todos os fins, inclusive de aposentadoria, da gratificação de função prevista no art. 5º da Lei nº 6.355, de 30 de dezembro de 1991, ficando-lhes ainda assegurada a irredutibilidade dos vencimentos ou salários que percebem atualmente no Tribunal de Justiça, os quais servirão de base de cálculo para a incidência da gratificação aqui mencionada.

Segundo narra, a norma questionada destina-se a alterar o quadro funcional permanente do Poder Judiciário estadual, sendo certo que o diploma é de iniciativa do Tribunal de Justiça respectivo, em atendimento ao disposto no artigo 96, inciso II, alínea “b”, da Carta Federal. No entanto, dela constou “cauda

ADI 4759 MC / BA

legislativa”, assegurando, de modo inconstitucional, o direito à incorporação da gratificação prevista no artigo 5º da Lei nº 6.355, de 30 de dezembro de 1991, para todos os fins, em favor dos servidores estaduais que se encontram à disposição do Poder Judiciário. Esclarece que a mencionada vantagem – denominada adicional de função e gratificação de serviço – foi criada em benefício dos servidores do Poder Judiciário, cabendo ao Tribunal Pleno regulamentar a concessão mediante resolução.

Argumenta não terem sido fixados por lei os critérios para a concessão da vantagem, consoante exige o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Diz que a liberdade atribuída ao Tribunal Pleno viola o princípio da legalidade. Assevera haver o Conselho Nacional de Justiça glosado, por inconstitucionalidade, a percepção do referido adicional, conforme decisão proferida no Pedido de Providências nº 005230-38.2009.2.00.0000. O Ministro Celso de Mello, entretanto, teria implementado liminares nos Mandados de Segurança nº 28.924, 28.936 e 28.937, afastando o ato do Conselho ante a incapacidade do órgão para declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais. Segundo aduz, o adicional foi substituído pela gratificação de Condições Especiais de Trabalho, prevista nos artigos 6º e 7º da Lei estadual nº 11.919/2010, daí a falta de lógica da legislação impugnada.

Aponta existir vício de inconstitucionalidade na cessão de servidores ao Poder Judiciário. Assinala apenas ser legítimo o exercício de cargo por servidor de outro poder quando licenciado na origem e nomeado para cargo em comissão ou função de confiança, que somente podem ser criados nas hipóteses do artigo 37, inciso V, da Lei Fundamental. Assim, conclui, há inconstitucionalidade na atribuição de efeitos jurídicos legítimos a situação fática que contraria o texto constitucional.

ADI 4759 MC / BA

Articula com violação ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, do Diploma Maior, em virtude de desrespeito a iniciativa privativa do Governador do Estado para majorar a remuneração de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo. Assevera que o modelo federal é aplicável aos Estados por força do princípio da simetria. Alude, alfim, a ofensa aos artigos 39, § 1º, e 37, inciso XIII, da Carta Federal, este último por haver vinculação do adicional à remuneração.

Sob o ângulo do risco, argumenta ter o executivo estadual negado aplicação à lei mencionada, o que demanda a imediata ratificação judicial. Reporta-se à repercussão ao erário e à ordem constitucional, bem como à impetração de ações judiciais buscando o recebimento de valores. Postula o deferimento de medida acauteladora para suspender os efeitos do artigo 5º da Lei nº 11.634/1999.

O processo encontra-se concluso para apreciação do pedido de liminar.

É o relatório.

05/02/2014

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.759 BAHIA**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Trago este processo para exame do pedido de concessão de medida acauteladora, acionando o artigo 10 da Lei nº 9.868/99, presentes a urgência, a relevância da causa de pedir lançada na inicial e o risco de permanecerem com plena eficácia os dispositivos atacados, aptos a sujeitar Estado da Federação a satisfazer aos respectivos servidores verbas remuneratórias indevidas.

Mediante o ato atacado, foi determinada a incorporação da gratificação contida no artigo 5º da Lei nº 6.355, de 1991, à remuneração dos servidores do Estado da Bahia que se encontram à disposição do Poder Judiciário há pelo menos dez anos, sendo-lhes assegurada a irredutibilidade de vencimentos, inclusive para fins de aposentadoria. Eis o teor do dispositivo em que prevista a citada gratificação:

Art. 5º Ficam criadas as vantagens pecuniárias Adicional de função e Gratificação de Serviço nas mesmas condições estabelecidas para os servidores do Poder Executivo, cabendo ao Tribunal Pleno disciplinar a sua concessão, mediante Resolução.

Parágrafo Único: As vantagens pecuniárias criadas pelo *caput* deste artigo são incompatíveis com as gratificações a título de incentivo, por condições especiais de trabalho, por regime de tempo integral ou com vantagem pessoal percebidas a qualquer título.

Trata-se de lei, de iniciativa do Tribunal de Justiça, na qual se regulamentou a remuneração de servidores que não integram o quadro

ADI 4759 MC / BA

permanente do Poder Judiciário, mas estão à disposição por período temporário. Mediante a norma, buscou-se conferir caráter perene à percepção da gratificação por funcionário integrante de carreira diversa, o que implica modificação do regime jurídico do servidor ou empregado público e inevitável repercussão financeira para outros Poderes e órgãos do Estado. Cumpre salientar que o exercício da função comissionada durante vários anos não desnatura o caráter provisório do correspondente cargo, o qual depende da continua presença do vínculo de confiança. A regra, no mais, foi introduzida ao então projeto de lei por meio de emenda parlamentar.

O Supremo já afirmou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes versado na Constituição de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator ministro Ilmar Galvão. Logo, o Estado da Bahia deve adotar o disposto na Carta da República quanto à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo sobre projetos de lei concernentes à remuneração e ao regime jurídico dos respectivos servidores, o que não ocorreu. A norma impugnada, resultante de emenda parlamentar, também gerou aumento de despesa em matéria de iniciativa reservada ao Governador, ficando consubstanciada a ofensa ao artigo 63, inciso I, do Diploma Maior.

Esclareço que os argumentos voltados a revelar a inconstitucionalidade da própria gratificação de função, instituída no artigo 5º da Lei nº 6.355, de 1991, não serão apreciados porque o requerente não pleiteou exame em tal sentido. Embora seja aberta a causa de pedir no controle concentrado, a atuação do Tribunal deve ficar restrita aos limites do pedido, pois descabe proclamar a inconstitucionalidade de ato normativo de ofício. Precedentes: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.132, relator ministro Moreira Alves, e Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.242, relator ministro Moreira Alves, nº 2.215, relator ministro Celso de Mello, e nº 2.938, relator ministro Eros Grau.

ADI 4759 MC / BA

Não se pode, na espécie, cogitar de inconstitucionalidade por arrastamento, porquanto da invalidade da incorporação da gratificação para servidores de carreira distinta não decorre, necessariamente, a própria insubsistência da verba remuneratória.

Ante o quadro, defiro o pedido liminar para suspender a vigência do artigo 5º da Lei nº 11.634, de 2010, do Estado da Bahia.

É como voto.

05/02/2014

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.759 BAHIA**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, eu acompanho o eminente Relator, especialmente pelo argumento da violação da iniciativa privativa dos outros Poderes.

De modo que estou de acordo.

#

05/02/2014

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.759 BAHIA**

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Também suspendo, cautelarmente, a eficácia da regra legal ora impugnada na presente sede de fiscalização abstrata, considerando, para tanto, além dos fundamentos invocados pelo eminente Relator, a circunstância de a norma em questão, *que resultou de emenda parlamentar*, haver provocado aumento da despesa em matéria posta sob reserva de iniciativa de outro Poder, com ofensa ao que prescreve o art. 63, n. I, da Constituição da República.

Observo, quanto a esse aspecto, que o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, tem se manifestado sobre a controvérsia constitucional ora em exame, como resulta claro de julgamento consubstanciado em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRA INERENTE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A OUTRAS CATEGORIAS FUNCIONAIS NÃO ABRANGIDAS PELO PROJETO DE LEI ORIGINAL – EXTENSÃO DE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA – CONSEQÜENTE AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – VETO REJEITADO – PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL – ATUAÇÃO PROCESSUAL ORDINÁRIA DO

ADI 4759 MC / BA

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO COMO 'CURADOR DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE' DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTATAIS – **DESNECESSIDADE, PORÉM, DESSA DEFESA QUANDO O ATO IMPUGNADO VEICULAR MATÉRIA CUJA INCONSTITUCIONALIDADE JÁ TENHA SIDO PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO.

- **A atuação** dos integrantes da Assembléia Legislativa dos Estados-membros ***acha-se submetida***, no processo de formação das leis, **à limitação** imposta **pele art. 63** da Constituição, **que veda** – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento **de emendas parlamentares** de que resulte **o aumento da despesa** prevista nos projetos sujeitos **ao exclusivo** poder de iniciativa do Governador do Estado **ou** referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, ***bem assim*** do Ministério Público estadual.

O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO.

- **O poder de emendar** – **que não constitui** derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – **qualifica-se** como prerrogativa **deferida** aos parlamentares, **que se sujeitam**, no entanto, **quanto** ao seu exercício, **às restrições** impostas, em 'numerus clausus', pela Constituição Federal.

- **A Constituição Federal de 1988**, prestigiando o exercício da função parlamentar, **afastou muitas** das restrições que incidiam, **especificamente**, no regime constitucional anterior, **sobre** o poder de emenda **reconhecido** aos membros do Legislativo. **O legislador constituinte**, ao assim proceder, **certamente pretendeu repudiar a**

ADI 4759 MC / BA

*concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), **que suprimiria**, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo.*

*- **Revela-se plenamente legítimo**, desse modo, **o exercício** do poder de emenda pelos parlamentares, **mesmo quando se tratar** de projetos de lei **sujeitos** à reserva de iniciativa **de outros** órgãos e Poderes do Estado, **incidindo**, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – **que é inerente** à atividade legislativa –, **as restrições** decorrentes **do próprio** texto constitucional (CE, art. 63, I e II), **bem assim** aquela fundada **na exigência** de que as emendas de iniciativa parlamentar **sempre guardem** relação de pertinência ('afinidade lógica') com o objeto da proposição legislativa. **Doutrina. Precedentes.** (...)."*

(ADI 2.681-MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Nesse sentido, Senhor Presidente, é o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.759

PROCED. : BAHIA

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferiu o pedido de medida liminar para suspender a eficácia do art. 5º da Lei 11.634/2010, do Estado da Bahia. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Ministro Teori Zavascki. Plenário, 05.02.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário