

17/09/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.835 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **GENIR JOSÉ DESTRI**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar estadual nº 164/98 do Estado de Santa Catarina. Extensão aos servidores inativos e extrajudiciais de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado. Emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local. Vício de iniciativa. Artigo 96, II, b, da Constituição Federal. Paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos. Alteração e posterior revogação do parâmetro de controle. Não prejudicialidade. Parcial procedência.**

1. Ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna dispositivo de lei complementar estadual - oriundo de emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local - que alargou a incidência de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a fim de abarcar os servidores inativos e extrajudiciais.

2. Alteração e posterior revogação da regra da paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos operadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Não há de ser aplicado o entendimento anterior da Corte de que a mudança de paradigma de controle implica a impossibilidade de se prosseguir na apreciação da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.

3. Constitucionalidade da extensão do aumento remuneratório aos servidores inativos do TJSC. A legislação albergadora do dispositivo em análise, editada no início de 1998, é anterior às reformas do regime

**ADI 1835 / SC**

público de previdência (Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03), quando então entendia o Supremo Tribunal Federal que a cláusula da paridade era de aplicabilidade imediata. Segundo a jurisprudência então corrente, a extensão do aumento remuneratório aos inativos era automática, **pari passu** à concessão aos servidores ativos. Inútil seria qualquer análise tendente a macular essa parte do dispositivo - no sentido de se afirmar a ocorrência de vício formal por desrespeito à regra de iniciativa ou desbordamento da atividade parlamentar - se a garantia da paridade de remuneração era direito dos servidores inativos, a teor do original art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

4. Inconstitucionalidade da extensão do aumento aos serventuários extrajudiciais, por ofensa ao art. 96, II, b, da Constituição Federal. Os serventuários extrajudiciais que, a teor do disposto no art. 32 do ADCT, são remunerados pelos cofres públicos, à conta do Poder Judiciário, dependem de projeto de lei de iniciativa privativa do Judiciário.

5. O projeto original de reajuste remuneratório proposto pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina não compreendia a extensão do benefício aos servidores extrajudiciais, tendo sido acrescido por emenda apresentada por parlamentar. A jurisprudência da Suprema Corte, em algumas oportunidades, fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar relativamente a projeto de lei fruto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo ou de órgão detentor de autonomia financeira e orçamentária. São eles: (i) a necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa e (ii) a máxima de que dela não resulte aumento de despesa pública. No caso, a extensão do aumento remuneratório aos serventuários extrajudiciais implicou, necessariamente, aumento de despesa com pessoal que não era contemplado no texto original do projeto do Judiciário, nem decorria de regra constitucional automaticamente aplicável.

6. Ação direta julgada parcialmente procedente.

**ACÓRDÃO**

**ADI 1835 / SC**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar parcialmente procedente a ação, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente.

Brasília, 17 de setembro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.835 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ADV.(A/S)** : **GENIR JOSÉ DESTRI**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador em exercício do Estado de Santa Catarina, em 1º de junho de 1998, tendo por objeto o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar estadual nº 164/1998, o qual estendeu aos servidores inativos e extrajudiciais percentual de aumento dado aos servidores do Poder Judiciário local.

Eis o teor da Lei Complementar estadual nº 164/98 (em negrito, o dispositivo questionado):

“Art. 1º O Valor estabelecido no art. 18 da Lei Complementar nº 90, de 01 de julho de 1993, com as alterações da Lei Complementar nº 123, de 12 de julho de 1994 e Lei nº 9.698, de 30 de setembro de 1994, fica reajustado em 10,30% (dez vírgula trinta por cento).

**Parágrafo único. O reajuste estabelecido no 'caput' do artigo 1º, será extensivo aos servidores inativos e extrajudiciais.**

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias do Poder Judiciário.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 1º de outubro de 1997.”

Em suas alegações, o autor afirmou que:

a) a extensão do aumento conferido aos servidores do Poder

**ADI 1.835 / SC**

Judiciário aos inativos e extrajudiciais, decorrente de emenda parlamentar ao projeto original encaminhado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, viola *“flagrantemente o princípio da separação dos Poderes estampado no art. 2º, da Constituição Federal, na medida em que compete exclusivamente ao Poder Judiciário iniciar processo legislativo de matéria pertinente à alteração de vencimentos de seus servidores”* (fl. 5);

b) o *“Poder Legislativo extrapolou a sua função, quando acrescentou por emenda constitucional (sic) matéria que, de acordo com o art. 96, inc. II, letra ‘b’, da Constituição Federal, é privativa do Poder Judiciário”* (fl. 5);

c) o acréscimo legislativo é inconstitucional, uma vez *“o aumento de despesa sem a respectiva fonte de custeio ou viabilização orçamentária, na forma efetivada, afronta diretamente também o parágrafo único e os incisos I e II, do art. 169, da Carta Federal”* (fl. 14).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina prestou informações no sentido da ausência da inconstitucionalidade apontada, uma vez que o dispositivo apenas teria dado concretude ao dispositivo de eficácia imediata inserto na redação original do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, o qual assegurava a paridade remuneratória entre servidores públicos ativos e inativos.

Em sessão plenária ocorrida em 13/8/98, esta Corte, por maioria, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação direta, a vigência da expressão *“e extrajudiciais”* constante do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 164, de 31/3/98, do Estado de Santa Catarina, tendo indeferido, ainda, por unanimidade, o pedido de medida cautelar em relação à extensão do aumento aos servidores inativos, nos termos da ementa a seguir:

*“Processo legislativo: emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Judiciário.*

1. A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição, não acarrete aumento de despesa, salvo se este, independentemente do dispêndio, de qualquer modo adviria da aplicação direta de norma da

**ADI 1.835 / SC**

Constituição, como, no caso, a que impõe a extensão aos inativos do aumento de vencimentos concedido, segundo o projeto inicial, aos correspondentes servidores da ativa: implausível a alegação de inconstitucionalidade, indefere-se a liminar.

2. Liminar deferida, contudo, no ponto em que, por emenda parlamentar, se estendeu o aumento a cargos diversos, aí, vencido o relator” (fl. 128).

O Advogado-Geral da União, em petição juntada às fls. 133/139, manifestou-se pelo não reconhecimento da existência de inconstitucionalidade formal, uma vez que, na linha da jurisprudência desta Corte, é autorizado ao Poder Legislativo propor emenda a projeto de lei de iniciativa reservada, mesmo com aumento de despesa, desde que a matéria da proposição não verse sobre a organização de serviços administrativos do Tribunal em questão.

O Procurador-Geral da República (fls. 141/148) opinou pela parcial procedência da ação, nos exatos termos do que decidido na medida cautelar.

Por fim, informou a Assembleia Legislativa (fl. 155) continuar em vigor o dispositivo impugnado, sem qualquer alteração.

É o relatório.

Distribuem-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei n. 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

17/09/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.835 SANTA CATARINA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna dispositivo de lei complementar estadual - oriundo de emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local - que alargou a incidência de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a fim de abarcar os servidores inativos e extrajudiciais.

Quando da concessão da medida cautelar, o Tribunal diferenciou os servidores inativos pertencentes aos quadros do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e os serventuários extrajudiciais. Tal dicotomia permanece válida, demonstrando-se fundamental para o deslinde da presente ação direta, como se verá a seguir.

**A) Da ausência de prejudicialidade da ação e da constitucionalidade da extensão do aumento remuneratório aos servidores inativos do TJSC**

De início, faz-se necessário advertir sobre a necessidade de esta Corte, no presente caso, mais uma vez, superar a questão atinente à prejudicialidade da ação, em vista da substancial alteração do parâmetro de controle. No presente caso, como será demonstrado adiante, trata-se da alteração e da posterior revogação da regra da paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos operadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03.

Com efeito, a paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos perdurou no texto constitucional por quase quinze anos, vindo a ceder tão somente na reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Essa paridade estava prevista na redação original do art. 40, § 4º, da

**ADI 1835 / SC**

Constituição Federal, cujo teor era o seguinte:

“Art. 40. (...)

(...)

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.”

Editada a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o conteúdo normativo foi transposto para o § 8º do art. 40, que dispunha:

“§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.”

Finda a última reforma previdenciária no serviço público, a garantia da equivalência de remuneração remanesceu, como hipótese de transição, estampada no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/03 e no art. 3º, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 47/05.

No caso em análise, a legislação albergadora do dispositivo ora em análise, editada no início de 1998, é anterior às reformas do regime público de previdência, quando então **entendia este Supremo Tribunal Federal que a cláusula da paridade era de aplicabilidade imediata.**



**ADI 1835 / SC**

Segundo a jurisprudência então corrente, a extensão do aumento remuneratório aos inativos era automática, **pari passu** da concessão aos servidores ativos. Confirmam-se os seguintes precedentes nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTENSÃO AOS APOSENTADOS DE VANTAGEM CONCEDIDA AOS ATIVOS EM DECORRÊNCIA DO EXERCÍCIO FUNCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que a garantia insculpida no parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal é de eficácia imediata. 2. Hipótese que trata de gratificação de representação instituída por lei para servidores no exercício de função comissionada e que, por isso mesmo, não se estende a quem não mais exerce esse mister. Agravo regimental não provido” (RE nº 261.997/RR-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 23/02/01).

“ISONOMIA - ATIVOS E INATIVOS - § 4º DO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - APLICABILIDADE. A garantia insculpida no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal é de eficácia imediata. A revisão dos proventos da aposentadoria e a extensão aos inativos de quaisquer benefícios e vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade pressupõem, tão-somente, a existência de lei prevendo-os em relação a estes últimos. O silêncio do diploma legal quanto aos inativos não é de molde a afastar a observância da igualação, sob pena de relegar-se a atuação do legislador ordinário como se a este fosse possível introduzir, no cenário jurídico, temperamentos a igualdade. Uma vez editada lei que implique outorga de direito aos servidores em atividade, dá-se pela existência da norma constitucional, a repercussão no campo patrimonial dos aposentados. A locução contida na parte final do § 4º em comento - ‘na forma da lei’ - apenas submete a

**ADI 1835 / SC**

situação dos inativos as balizas impostas na outorga do direito aos servidores da ativa” (AI nº 141.189/DF-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJ de 14/8/92).

Diante disso, a inserção promovida pela Assembleia Legislativa para estender aos servidores inativos o reajuste conferido aos servidores da ativa apenas explicitou determinação que derivava diretamente do texto constitucional. Em face disso, inútil seria qualquer análise tendente a macular essa parte do dispositivo, no sentido de se afirmar a ocorrência de vício formal - por desrespeito à regra de iniciativa ou desbordamento da atividade parlamentar - se a garantia da paridade de remuneração era direito dos servidores inativos, a teor do original art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Ministro **Sepúlveda Pertence** no julgamento da medida cautelar:

“Quanto ao primeiro grupo - o dos inativos do Poder Judiciário - estou em que a argüição, quando não se repute despida de densidade dogmática - o que me parece o caso -, de qualquer modo, não autorizaria a medida cautelar, uma vez que, no ponto, a emenda aprovada é financeiramente inócua.

É que, com ela ou sem ela, cuida-se de simples reajuste monetário ou de aumento real de vencimentos do pessoal da ativa, a sua extensão aos inativos decorre diretamente ao art. 40, § 4º, da Constituição, a teor do qual *‘os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade (...)*’.

Mais de uma vez o Tribunal se orientou no sentido da inoponibilidade das regras de iniciativa legislativa reservada e outras limitações ao Legislativo à validade de preceitos legais que se limitam à reprodução literal ou substancial de normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata à hipótese cogitada.

(...)

Sigo convencido da correção do raciocínio: afinal de

**ADI 1835 / SC**

contas, não haveria por que invalidar, por vício de iniciativa, a emenda parlamentar que viesse unicamente a explicitar a incidência, no campo normativo da disciplina legal proposta, de norma constitucional que, de qualquer modo, nele incidiria.

Dado que, na hipótese, o vício de iniciativa só ocorreria em função do aumento de despesa, é patente que o elide a circunstância de que o dispêndio, com ou sem a regra de explicitação questionada, de qualquer modo seria devido.

Por outro lado, a inexistência do acréscimo de gastos faz cair no vazio o segundo pressuposto - o **periculum in mora** - da cautelar requerida.”

Nota-se, portanto, que a emenda aditiva de origem parlamentar que promoveu a extensão aos servidores inativos do quadro do Tribunal de Justiça local referido acréscimo salarial, nesse aspecto, **não se afigurava, à época, inconstitucional**. Ao contrário, **satisfazia desígnio de incidência autossuficiente, cuja efetivação prescindia de qualquer interferência legislativa**.

É por essa razão que, a meu ver, não há de ser aplicado – assim como já fizemos no julgamento da ADI nº 2.189/PR, 2.158/PR, da ADI nº 239/RJ, todas de minha relatoria, e da ADI nº 94/RO, de relatoria do Ministro **Gilmar Mendes** – o entendimento tradicional da Corte de que a mudança de paradigma de controle implica a impossibilidade de se prosseguir na apreciação da ação direta de inconstitucionalidade.

Por dever de coerência, resalto a diversidade de situações debatidas na presente ação e nos precedentes citados (ADI nºs 2.189/PR e 2.158/PR), nos quais a questão da prejudicialidade foi suplantada para se admitir o juízo de conformidade com a Constituição da República.

Naquela assentada, foi declarada a inconstitucionalidade congênita do diploma legislativo, porquanto insuscetível de convalidação (constitucionalização) por futura alteração do texto constitucional.

Na espécie, **a norma impugnada, na parte em que estende o reajuste aos servidores judiciais inativos, em seu nascedouro, já era compatível com a Constituição Federal e, não havendo concessão de**

**ADI 1835 / SC**

**liminar, produziu plenamente seus efeitos, os quais, de toda sorte, devem ter sua validade confirmada.**

É bem verdade que, assentada a constitucionalidade da norma perante o parâmetro originário, esta Corte poderia – assim como o fez no julgamento da ADI nº 239/RJ, de minha relatoria – avançar no sentido da análise da norma impugnada em relação ao padrão normativo de constitucionalidade posterior (que aqui seria a ausência da regra da paridade, uma vez que essa foi revogada).

**Contudo, estamos diante de caso cujo fundamento restringe-se à presença de vício formal de iniciativa, o qual, no meu sentir, somente deve ser analisado de acordo com o regramento existente no momento do processo legislativo. Portanto, a superveniente alteração do regime previdenciário não tem o condão de desnaturar a constitucionalidade da legislação criada sob o amparo direto da Carta Federal então vigente.**

Por outro lado, a mudança constitucional tampouco gera qualquer efeito sobre as parcelas dos proventos que se sucederam à reforma. Isso porque a norma limitou-se a conceder determinado percentual de aumento remuneratório, estando ausente qualquer cláusula que vinculasse ulteriormente a política remuneratória do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Em verdade, somente os efeitos patrimoniais do aumento, legítimo quando de sua concessão, é que perduram até a atualidade, incorporados, por óbvio, ao acervo dos servidores e alçados pela cláusula do direito adquirido.

Sendo assim, a revogação do parâmetro de controle, de natureza prospectiva, é irrelevante para regular situações jurídicas consolidadas anteriormente ao seu ingresso no ordenamento constitucional.

Assim sendo, nos termos do que julgado na medida cautelar e tomando como parâmetro a redação original do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, a extensão aos inativos do aumento de vencimentos concedido aos correspondentes servidores da ativa **não é inconstitucional.**

**B) Da inconstitucionalidade da extensão do aumento aos**

**ADI 1835 / SC**

**serventuários extrajudiciais**

Nesse ponto, antes de adentrar no mérito do pedido de declaração de inconstitucionalidade, cumpre esclarecer, de início, que **o reajuste ora questionado implicou incremento de remuneração dos serventuários extrajudiciais pagos exclusivamente pelo Estado, e não daqueles que hoje são remunerados pelos emolumentos e pelas taxas cobrados pelos serviços notariais e de registro.**

A referência aos servidores extrajudiciais deve ser entendida no contexto do pessoal compreendido na situação residual prevista no art. 32 do ADCT, **in verbis**:

“Art. 32. O disposto no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando-se o direito de seus servidores.”

Esclarecedoras são as considerações da Procuradoria-Geral da República:

“De início, para o esclarecimento do tema, visto que a inicial é escancaradamente deficiente na definição do termo 'extrajudiciais', do que se obtém da manifestação produzida pelo Tribunal de Justiça catarinense juntada a fls. 23, a extensão implementada iria atingir os integrantes de serviços cartorários extrajudiciais e seus auxiliares já inativados. Comporiam eles o pessoal que remanesce do quadro jurídico anterior à Lei 8.935/94, que remeteu os integrantes dos serviços notarial e de registro ao regime geral de previdência social. Seria o quadro de pessoal regido pela regra de transição assentada no art. 32 do ADCT, que, por sua vez, exclui as relações instaladas antes da Constituição Federal do regime privado imposto pelo artigo 236 do corpo permanente da Carta.

Ou seja, a regra não irá atingir servidores de ofícios extrajudiciais, pois estão esses regidos por normas de direito privado. Não são servidores públicos. Há, contudo, o quadro

**ADI 1835 / SC**

remanescente do sistema anterior. São eles os eventuais beneficiados pela norma” (fl. 146).

Com efeito, o projeto original de reajuste remuneratório proposto pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, como relatado, não compreendia a extensão do benefício aos servidores extrajudiciais. Tendo o acréscimo legislativo sido oriundo de emenda apresentada por parlamentar, é de se perquirir, nesse caso específico, se houve violação às regras constitucionais do processo legislativo.

Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte, em algumas oportunidades, fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar na ocasião em que o projeto de lei fosse fruto de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou de órgão detentor de autonomia financeira e orçamentária. São eles: (i) a necessidade de pertinência da emenda relativamente à matéria tratada na proposição legislativa e (ii) a máxima de que dela não resulte aumento de despesa pública. **Vide:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.301, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APLICAÇÃO IMEDIATA DE SUSPENSÃO PREVENTIVA A SERVIDOR DA POLÍCIA CIVIL, ASSIM QUE RECEBIDA DENÚNCIA PELA PRÁTICA DE DETERMINADOS CRIMES. VIOLAÇÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (INCISOS LIV E LV DO ART. 5º DA CF). (...) 3. **O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166,**

**ADI 1835 / SC**

**implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente. (...)** (ADI nº 3.288/MG, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 24/2/11).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. LEI ESTADUAL 13644/2000, ARTIGO 51, §§ 1º E 2º. OFENSA AOS ARTIGOS 22, XXV, E 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ACUMULAÇÃO DE ATIVIDADE CARTORIAL DE NOTAS E DE REGISTRO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. **1. A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial.** 2. Lei pertinente à organização judiciária do Estado e destinada a preencher as necessidades de pequenas comarcas, incapazes de suportar o ônus de mais de uma serventia extrajudicial. Norma editada segundo os limites da competência do Estado-membro. Legitimidade. 3. Acumulação de atribuições cartorárias de notas e de registro. Harmonia entre a lei estadual e a Lei Federal 8935/94, que apenas excepcionalmente admite a possibilidade de acumulação de serviços. Norma de natureza secundária. Controle concentrado de constitucionalidade. Exame. Impossibilidade. **Ação conhecida em parte e, nesta parte, julgada improcedente**” (ADI nº 2.350/GO, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 30/4/04).

Nesse sentido, os serventuários extrajudiciais que, a teor do disposto no art. 32 do ADCT, são remunerados pelos cofres públicos, à conta do Poder Judiciário, **dependem de projeto de lei de iniciativa privativa do Judiciário**. Isso porque são remanescentes de um regime específico de

**ADI 1835 / SC**

natureza privada, os quais não se confundem com os servidores do Poder Judiciário, nem com os seus inativos. Diante disso, **os reajustes referentes a essa classe de serventuários não são implementados de forma automática, ao contrário da conclusão a que se chegou em relação aos servidores inativos.**

Sobre o ônus público com o aumento conferido aos serventuários extrajudiciais, vale citar, novamente, as considerações do parecer ministerial:

“Não é desarrazoado que a política remuneratória dos serventuários extrajudiciais, quando envolvidos no regime público de aposentadoria, esteja versada em lei que tenha como patrocinador o Poder Judiciário. Especificadamente no Estado de Santa Catarina os 'extrajudiciais' estão sob manutenção dos cofres desse Poder, conforme dispõe a Lei Complementar estadual 127/94. Seus proventos são, por determinação do art. 2º desse diploma legal, vinculados à tabela constante do Anexo XXIV da Lei Complementar 90/93. Nela estão estipuladas as referências de remuneração dos serventuários da justiça, assim, como dos auxiliares de justiça e juízes de paz – fls. 32 dos autos. Ou seja, os 'extrajudiciais' têm seus proventos vinculados aos vencimentos de servidores públicos que exercem funções similares às suas no âmbito do Poder Público, mas que estão galgados ao regime jurídico estatutário. (...)

Ou seja, em síntese, os 'extrajudiciais' são inativos que, em que pese não serem servidores do Poder Judiciário, têm por ele quitados os seus proventos, em padrões similares aos que são pagos a funcionários desse mesmo Poder, que, por sua vez, exercem atividades em tudo afinadas com as exercidas por aqueles quando na ativa.

São ex-integrantes de um regime híbrido, que, contudo, sempre pendeu para o sistema privado. Sua natureza ficou ainda mais definida após a Carta de 1988. Portanto, não são servidores inativos do Poder Judiciário, mas remanescentes de um regime específico, aos quais foi resguardado o direito de se aposentar sob o sistema previdenciário dos servidores públicos



**ADI 1835 / SC**

(...).

O reajuste de seus proventos não será implementado de forma automática, pois os seus respectivos pares ainda em atividade não são remunerados com o pagamento de vencimentos, mas com o rendimento dos cartórios, ou, no caso dos auxiliares, por salários, sob o regime de contratação celetista.

Assim, somente uma norma de caráter específico, emanada da esfera de Poder que quita tais proventos, poderá ensejar o seu novo arranjo (...)” (fls. 146/147).

No caso ora posto, inegável que a extensão do aumento remuneratório aos serventuários extrajudiciais necessariamente implicou aumento de despesa com pessoal que não era contemplado no texto original do projeto do Judiciário, não sendo decorrente, ademais, de regra constitucional automaticamente aplicável.

Incorreu o Poder Legislativo, por conseguinte, em abuso, eivando a parte final do dispositivo impugnado de vício formal, por violação do art. 96, II, b, da Constituição Federal, que estabelece:

“Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver.”

Ressalte-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, na análise da cautelar, firmou-se exatamente na direção de se reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade formal, por quebra de prerrogativa de iniciativa legislativa reservada, quando o aumento de

**ADI 1835 / SC**

remuneração dado aos servidores do Poder Judiciário não decorra de projeto de lei por ele proposto. Confira-se precedente nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8958, DE 07 DE JANEIRO DE 1993, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO ESPECIAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES. INICIATIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Remuneração dos integrantes dos serviços auxiliares do Poder Judiciário estadual, bem como dos juízos que lhe forem vinculados. Processo legislativo. Competência reservada ao Tribunal de Justiça (CF, artigos 96, II, 'b'; e 125). 2. Iniciativa isolada do Presidente do Tribunal estadual. Vício formal de inconstitucionalidade, de natureza insanável. Ação direta julgada procedente” (ADI nº 1.681/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 5/12/03).

Dessa forma, o acréscimo remuneratório somente seria legítimo se fosse decorrente de proposição legislativa apresentada pelo Poder Judiciário, e não por exclusiva iniciativa de origem parlamentar, o que enseja a inconstitucionalidade da extensão do aumento remuneratório conferido aos servidores efetivos do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina aos serventuários extrajudiciais.

Ante o exposto, na linha do que firmado por esta Corte por ocasião do julgamento da medida cautelar, julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e extrajudiciais” contida no parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 164/98 do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

**17/09/2014**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.835 SANTA CATARINA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, quando me pronunciei quanto ao pleito de medida acauteladora, acompanhei o relator, o ministro Sepúlveda Pertence. Por que o fiz? Porque não vislumbrei, como não vislumbro, ingerência do Poder Legislativo, tendo em conta a iniciativa do projeto, iniciativa que foi do Judiciário.

O que ocorreu – e estabeleço elo entre o que versado no projeto e a alteração implementada no Legislativo? Este, considerado o tratamento igualitário, estendeu o benefício aos servidores de cartórios não judiciais, diríamos, de cartórios que não atuam no campo jurisdicional e cogitou, presente a regra do § 4º do artigo 40, da extensão aos inativos.

Não houve a invasão glosada pelo Texto Maior, que é a Constituição Federal, quanto ao fato de prever-se a iniciativa do Judiciário. A alteração guardou relação com o tema versado no próprio projeto e prestou homenagem, como já ressaltai – e foi o convencimento quando votei indeferindo a medida acauteladora –, ao tratamento igualitário.

Por isso, julgo improcedente o pedido formulado na inicial da ação.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.835**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : GENIR JOSÉ DESTRI

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação, vencido o Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente. Ausente o Ministro Roberto Barroso, participando do "Yale Global Constitutionalism Seminar", na Universidade de Yale. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2014.

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

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

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário