

29/10/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.333 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
ADV.(A/S) : MANOEL ANDRE DA ROCHA E OUTRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.*

1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. *b*, da Constituição da República.

2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.

3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D Ã O

ADI 1333 / RS

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, **em julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 10.385, de 18 de abril de 1995, do Estado do Rio Grande do Sul**, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 29 de outubro de 2014.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

29/10/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.333 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **MANOEL ANDRE DA ROCHA E OUTRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, em 3.8.1995, na qual se questiona a constitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 10.385/1995:

“Art. 2º - São considerados como de efetivo exercício para todos os efeitos legais, os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário, compreendidos no período de 13 de março de 1995 a 12 de abril de 1995, mediante compensação a ser definida pelo próprio Poder” (fl. 3).

2. O Autor esclarece que o art. 2º da Lei gaúcha n. 10.385/95 decorreria de *“emenda parlamentar versando sobre matéria absolutamente estranha ao projeto emendado e cujo desencadeamento do processo legislativo estava submetido à iniciativa privativa do Poder Judiciário em face da autonomia administrativa e financeira que se lhe reconhece constitucionalmente”* (fl. 4, grifos no original) nos arts. 96, inc. II, alínea b, e 99 da Constituição da República.

Para ele, ainda que o dispositivo impugnado não fosse inconstitucional por ofensa à autonomia administrativa do Poder

ADI 1333 / RS

Judiciário, haveria ofensa ao art. 61, § 1º, inc. II, al. c, da Constituição da República, que estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo “o desencadeamento do processo legislativo” (fl. 9), de observância obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 25 c/c o art. 2º da Constituição da República.

Requeru, por isso, a suspensão cautelar do dispositivo impugnado. No mérito, pediu fosse julgada procedente a ação.

3. Em 10.8.1995, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar e suspendeu os efeitos da norma impugnada até o julgamento final da presente ação (fl. 86).

4. Em 21.9.1995, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul informou que, no exercício de suas funções, teria promovido “as emendas que entendeu necessárias ao projeto original, sendo que a originadora do artigo 2º, ora atacado, longe de significar interferência na autonomia do respeitável Poder Judiciário, te[ria] como escopo promover a pacificação das tensões decorrentes do movimento grevista” (fl. 68).

Não haveria aumento da despesa inicialmente prevista, pois “o pagamento dos vencimentos dos servidores, sem os descontos que seriam impostos pelos dias paralisados, já constava de expressa previsão orçamentária” (fl. 70).

Ressaltou também que a emenda teria apenas possibilitado “fossem recuperados os dias de paralisação, mediante compensação a ser definida pelo Poder Judiciário” (fl. 70), e que não teria havido, assim, “interferência do Poder Legislativo na atividade correcional do Judiciário[, pois] a inserção no texto legal da regra pela qual possam ser recuperados os dias paralisados, de nenhuma forma, imped[iria] o Judiciário de punir excessos porventura havidos” (fl. 73).

ADI 1333 / RS

5. Em 8.4.1996, o Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade da norma impugnada. Ressalte-se, entretanto, que, naquele momento, era entendimento prevalecente a sua obrigação de atuar nesse exclusivo sentido (ADI 1.254-MC-AgR/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19.9.1997; ADI 72-QO/ES, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 25.5.1990; e ADI 97-QO/RO, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 30.3.1990). Naquela ocasião, reproduziu os termos das informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (fls. 91-97).

6. Em 12.12.2001, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência da ação e alegou que o dispositivo impugnado ofende os arts. 96, inc. II, alínea *b*, e 99 da Constituição da República, pois teria interferido na autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual, dado que, “*além de aumentar-lhe as despesas, o impossibilitou de gerir, de forma autônoma, suas próprias secretarias e serviços auxiliares*” (fl. 101).

7. Em 27.5.2003, o Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foi admitido na qualidade de *amicus curiae* (juntada por linha).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

29/10/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.333 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Conforme relatado, o Governador do Rio Grande do Sul ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade questionando a validade constitucional do art. 2º da Lei gaúcha n. 10.385/1995, ao argumento de afronta aos arts. 2º, 25, 96, inc. II, alínea *b*, e 99 da Constituição da República.

2. O Autor alega ser a norma impugnada resultado de emenda parlamentar “*versando sobre matéria absolutamente estranha ao projeto emendado e cujo desencadeamento do processo legislativo estava submetido à iniciativa privativa do Poder Judiciário em face da autonomia administrativa e financeira que se lhe reconhece constitucionalmente” (fl. 4, grifos no original).*

Preliminar de prejudicialidade quanto ao art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República

3. Inicialmente, cumpre registrar que o art. 96, inc. II, al. *b*, da Constituição da República, uma das normas apontadas como parâmetro de controle de constitucionalidade, foi alterado por duas emendas constitucionais promulgadas em data posterior ao ajuizamento da presente ação.

4. Em sua versão originária, o art. 96, inc. II, alínea *b*, da Constituição da República dispunha:

“Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado

ADI 1333 / RS

o disposto no art. 169:

(...)

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

Com o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, esse artigo passou a dispor:

“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 juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV”.

E com a Emenda Constitucional n. 41/2003:

“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”.

5. As alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não se afiguram substanciais a causar prejuízo da

ADI 1333 / RS

análise da constitucionalidade da norma ora impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. *b*, da Constituição da República.

O Supremo Tribunal Federal tem afirmado a necessidade de análise de mérito quando a alteração das normas debatidas em controle de constitucionalidade não é substancial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 57, §§ 1º A 3º, E ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS DA JUSTIÇA MILITAR. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 125, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. As modificações impostas ao artigo 125 da Constituição do Brasil pela EC 45/04 não prejudicam o pedido. A modificação não foi substancial, configurando simples ampliação do alcance dos preceitos.(...)3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º a 3º do artigo 57 e do artigo 58 da Constituição do Estado de Goiás” (ADI 471/GO, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 29.8.2008).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 46, § 1º, e 53, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Exigência de concurso público. Artigo 37, II, da Constituição Federal. Ausência de prejudicialidade. Iniciativa do Poder Executivo. Precedentes da Corte. 1. A inteira modificação do art. 39 da Constituição Federal não autoriza o exame do tema constitucional sob sua regência. 2. Não há alteração substancial do art. 37, II, da Constituição Federal quando mantida em toda linha a exigência de concurso público como modalidade de acesso ao serviço público. (...) 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 980/DF, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJ 1º.8.2008).

6. Ainda que assim não fosse, há se enfrentar a questão jurídica posta na espécie vertente - saber se a emenda parlamentar ao projeto de lei de

ADI 1333 / RS

iniciativa do Poder Judiciário gaúcho pode “*considera[r] como de efetivo exercício para todos os efeitos legais os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário*” (fl. 3) –, pois a presente discussão tem amparo em outros dispositivos constitucionais (arts. 2º, 25 e 99 da Constituição da República).

Mérito

7. A Constituição da República define, em seu art. 1º, o princípio federativo, explicitando o espaço constitucional de autonomia de cada Estado e assegura aos entes federados, para cumprimento desse princípio, espaço de competência privativa.

Em seu art. 25, a Constituição autoriza os Estados-Membros a se organizarem segundo suas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

Como posto no sistema constitucional, o Brasil adota como modelo federativo a simetria dos modelos federal e estadual para as matérias que se refiram aos princípios.

Na esteira dessa opção constituinte, o art. 96, inc. II, al. *b*, da Constituição da República atribuiu ao Supremo Tribunal Federal e aos tribunais superiores a iniciativa de leis nas matérias a eles reservados pela própria Constituição, como a “*criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros e dos seus serviços auxiliares; por seu presidente, sua proposta orçamentária (art. 99, inc. I)*” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 448).

A Constituição da República também conferiu ao Chefe Poder Executivo, no art. 61, § 1º, inc. II, al. *a*, da Constituição da República, competência privativa para dar início ao procedimento de elaboração de leis que disponham sobre “*criação de cargos, funções ou empregos públicos na*

ADI 1333 / RS

administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”.

Nos termos dos arts. 51, inc. IV, e 52, inc. XIII, da Constituição da República, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm competência privativa para a iniciativa de lei para a *“criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.*

Assente na jurisprudência o entendimento de ser a cláusula de reserva de iniciativa decorrência do princípio da separação de poderes, tem-se que essa autoadministração dos poderes é de observância obrigatória também dos Estados e Municípios.

8. Na assentada de 10.8.1995, no julgamento da medida cautelar desta ação direta de inconstitucionalidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

“- Relevância da fundamentação jurídica de argüição de inconstitucionalidade e conveniência pública da suspensão da eficácia a dispositivo legal (art. 2. da Lei n. 10.385-RS), de iniciativa parlamentar, que considerou como de efetivo exercício período de paralisação de servidores do Poder Judiciário. Precedente do STF (ADIn 546 RTJ/747). Medida cautelar deferida” (DJ 13.10.1995).

Naquela ocasião, o então Relator, Ministro Octavio Gallotti, consignou:

“É indiscutível a relevância jurídica do fundamento do pedido. Há patente conveniência pública da suspensão da norma atacada, diante da gravidade de sua repercussão sobre a ordem administrativa e financeira do Estado do Rio Grande do Sul.

Foi essa a conclusão assentada, aliás, pelo Plenário ao apreciar o requerimento de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 546, tratando de matéria análoga (RTJ 138/747).

Defiro o pedido de medida cautelar, para suspender, até decisão

ADI 1333 / RS

final da ação, os efeitos do art. 2º da Lei n. 10.385, de 18 de abril de 1995, do Estado do Rio Grande do Sul” (DJ 13.10.1995).

9. O Projeto de Lei n. 45/1995 apresentado pelo Poder Judiciário tem o seguinte teor:

“Projeto de Lei n. 45/95

Reajusta os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual e dá outras providências.

Art. 1º - Os vencimentos dos cargos de provimento efetivo dos Serviços Auxiliares da Justiça de 1º e 2º Graus os vencimentos dos Cargos em Comissão e as Funções Gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário, e o valor máximo de que trata o artigo 5º da Lei n. 8.917, de 29/11/89, ficam assim recompostos:

I – em 21,80% (vinte e um vírgula oitenta por cento), a partir de 1º de fevereiro de 1995 a título de reajuste salarial;

II – a partir da mesma data, em 20,46% (vinte vírgula quarenta e seis por cento) a título de reposição parcial de perdas salariais;

Art. 2º - Face a recomposição estabelecida pelo artigo anterior, as tabelas de vencimentos dos diversos Quadros do Poder Judiciário passam a ser as constantes do anexo que acompanha esta Lei.

Art. 3º - As disposições desta Lei são extensivas aos servidores contratados, aos aposentados e pensionistas, no que couber.

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário”.

Pela Emenda aditiva n. 4, de 1995, a Assembleia Legislativa gaúcha apresentou a seguinte alteração:

“Projeto de Lei n. 54/1995

Emenda n. 4

Deputado(a) Beto Albuquerque + 1 Dep(s)

Adicione-se um artigo, onde couber, renumerando-se os demais.

Adicione-se um artigo, onde couber, ao Projeto de Lei n. 54/95, renumerando-se os demais, que passa a ter a seguinte redação:

ADI 1333 / RS

‘Art. são considerados como de efetivo exercício, para todos os efeitos legais, os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário, compreendidos no período de 13.03.95 a 12.04.95, mediante compensação a ser definida pelo próprio Poder.’

Deputado(a) Maria Augusta Feldman

Justificativa

Existe o direito constitucionalmente garantido a greve. Desde que o Poder Judiciário encaminhe administrativamente uma forma de compensar os dias parados, não haverá óbices em nosso atendimento”.

A norma impugnada estabelece o seguinte:

“Lei gaúcha n. 10.385/1995

(...)

“Art. 2º - São considerados como de efetivo exercício para todos os efeitos legais, os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário, compreendidos no período de 13 de março de 1995 a 12 de abril de 1995, mediante compensação a ser definida pelo próprio Poder” (fl. 3).

10. Apesar de ser a Lei gaúcha n. 10.385/1995 resultado de processo legislativo iniciado por proposta do Poder Judiciário no exercício de suas atribuições, o Poder Legislativo emendou o projeto originário e introduziu o art. 2º.

11. Não se há questionar a legitimidade dos membros das assembleias legislativas para apresentar emendas a projetos de leis iniciados pelo titular do Poder Judiciário. Entretanto, o limite da atuação legítima está na observância dos princípios constitucionais e nas regras de acatamento obrigatório pelos entes federados, tal como a que se contém nos arts. 96 e 99 da Constituição brasileira, entre outros.

A respeito do poder de emenda, o Ministro Mário Guimarães ressaltou:

ADI 1333 / RS

“O poder de emendar é corolário do poder de iniciativa. A emenda, diz Carré de Malberg, não é senão ‘uma nueva iniciativa, que se injerta sobre uma iniciativa anterior’ – Theoria General del Estado, trad. Esp., pág. 354.

(...)

Se a emenda é ‘uma forma de iniciativa’, um ‘corolário’ da iniciativa, ‘o próprio direito de iniciativa’ já se vê que onde falta a competência para a iniciativa, falta competência para emendar. E se caso a reconhecermos, há de ser em limites que não desvirtuem o poder privativo” (Rp 164/SC, Rel. Min. Mário Guimarães, Tribunal Pleno, DJ 8.9.1952, grifos nossos).

Nesse ponto, os ensinamentos de José Afonso da Silva:

“Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra de reserva. Reserva-se ao Presidente da República a iniciativa exclusiva de leis que regulem os interesses vinculados à matéria prevista no § 1º do art. 61, não podendo o Legislativo mudar a fixação desses interesses” (SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 201).

12. A pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa dos Poderes Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática e não importem em aumento de despesas, como, por exemplo:

“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” (ADI 2.350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004, grifos nossos).

“O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de

ADI 1333 / RS

ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência" (ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004, grifos nossos).

E, ainda, ADI 3.114/SP, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 7.4.2006; ADI 2.170/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 9.9.2005; RE 134.278/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 12.11.2004; ADI 2.569/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 2.5.2003.

Do cotejo entre o Projeto de Lei n. 54/1995, apresentado pelo Poder Judiciário, e a Proposta de Emenda Parlamentar n. 4/1995, que deu origem à norma ora impugnada, evidencia-se que, ao considerar os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário como de efetivo exercício para todos os efeitos legais, a emenda não guarda pertinência temática com o projeto originário, que trata de reajuste de vencimentos dos servidores do Poder Judiciário gaúcho.

Nos casos de desrespeito dos limites do poder de emenda, o Supremo Tribunal Federal entende haver ofensa ao art. 2º da Constituição da República. E, em se tratando de iniciativa de competência do Poder Judiciário, não pode a assembleia legislativa propor emendas que desfigurem o projeto original, sob pena de exercer poder de iniciativa

ADI 1333 / RS

paralela:

“a jurisprudência desta Corte tem se encaminhado no sentido de reconhecer a faculdade de o Poder Legislativo emendar projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, desde que isso não implique aumento de despesa ou restrição orçamentária de algum tipo. Mas a Corte também tem reconhecido que é preciso que haja nas emendas pertinência lógica com o projeto enviado pelo Poder Executivo.

(...)

Ora, no caso presente, o segundo requisito apontado não foi verificado. O projeto de lei originalmente enviado pelo chefe do Executivo não contemplava sequer a questão afeita à greve de servidores. O projeto versava exclusivamente sobre reajuste de remuneração aos servidores (fls. 15-22). Deve-se reconhecer, portanto, que o Legislativo, ao inserir, por emenda, matéria completamente diversa daquela que motivara o chefe do Executivo a enviar projeto de lei, feriu o princípio da separação de poderes consubstanciado no art. 2º da Constituição federal. Não fosse assim, o Poder Legislativo teria liberdade ampla para disciplinar, por emenda, matérias estranhas àquelas inseridas em projeto de lei enviados por chefe do Executivo” (ADI 13/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 28.9.2007, grifos nossos).

13. Como assentado no julgamento da medida cautelar, a matéria não é nova no Supremo Tribunal. Em 11.3.1999, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 546/RS, Relator o Ministro Moreira Alves, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o

ADI 1333 / RS

objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito à matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul” (DJ 14.4.2000).

Afastando o argumento segundo o qual o art. 5º da Lei gaúcha n. 9.265/1994, que proíbe punições de servidores públicos do Executivo envolvidos em movimentos reivindicatórios, teria importado em aumento de despesa, o Ministro Moreira Alves registrou em seu voto:

“Tenho, porém, o artigo 5º em causa como inconstitucional por outro fundamento: o de violar o princípio da separação de Poderes (artigo 2º da Constituição Federal).

Não há dúvida de que, não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projetos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Esse poder, no entanto, não é ilimitado, pois, sob pena de ferir indiretamente essa atribuição de Chefe do Poder Executivo, não se estende ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo. Tais emendas, em verdade, implicariam – além de cercearem a iniciativa privativa do Chefe do Executivo – usurpação de competência exclusiva de um Poder por outro para a elaboração de normas estranhas ao objeto que o projeto de lei apresentou à apreciação do Legislativo.

É o que ocorre no caso. Em projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar exclusivamente de aumento de vencimentos por meio de reajustes salariais (artigo 61, § 1º, inc. II, ‘a’, ‘in fine’, da Constituição Federal), foi incluído um artigo – o 5º ora impugnado – que disciplina matéria totalmente estranha (relativa a tempo de serviço ficto para todos os efeitos, bem como vedação de punições e de registros em assentos funcionais) ao objeto desse projeto, e matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade, uma vez que diz respeito a regime jurídico de servidor público” (DJ 14.4.2000).

ADI 1333 / RS

Naquela assentada, o Ministro Relator foi acompanhado integralmente pelos eminentes Ministros Carlos Velloso, Néri da Silveira e Celso de Mello, que divergiram quanto à inconstitucionalidade do art. 5º da Lei gaúcha n. 9.265/1991. Os eminentes Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence votaram pela improcedência da ação quanto ao art. 5º, ao fundamento de que se trataria de anistia de servidores públicos passível de “*livre iniciativa do próprio órgão legislativo*” (DJ 14.4.2000), como acentuou o Ministro Sepúlveda Pertence. Na sequência, em seu voto, o Ministro Nelson Jobim anotou:

“Esta é a indagação:

(a) a matéria é de regime jurídico do servidor (MOREIRA ALVES, VELLOSO, GALOTTI, NERI E CELSO); ou

(b) é de anistia (MAURÍCIO, MARCO AURÉLIO e PERTENCE)?

Vejamos o conteúdo do artigo.

É uma regra geral que considera “... como sendo de efetivo exercício e desempenho os dias em que ...[membros do Magistério Público, servidores das escolas públicas e da Secretaria de Educação] ... desenvolveram movimento reivindicatório, estando vedada quaisquer punições e registros ...”.

A regra não tem por objeto fatos pretéritos faltosos.

Na verdade, disciplina, no campo do Magistério Público e “adjacências”, a participação em “movimentos reivindicatórios”.

Dá um tratamento definitivo a uma categoria específica de servidores públicos.

Define determinada conduta - participação em movimentos reivindicatórios - como legítima.

Veda a aplicação de sanções, que são aplicáveis quando outros servidores públicos tiveram a mesma conduta.

Não se trata de anistia.

(...)

Observo que, com a anistia, perdoa-se fato pretérito sancionável.

Afasta-se, pela anistia, sanção que seria ou foi aplicada a fato pretérito.

Aliás, essa característica - fato pretérito - está posta nos votos de

ADI 1333 / RS

MAURÍCIO, MARCO AURÉLIO E PERTENCE:

MAURÍCIO:

"...está dando ao servidor que participou de movimento grevista."

MARCO AURÉLIO:

"... uma anistia quanto àqueles que estiveram no movimento de paralisação e sofreram punições ..."

PERTENCE:

"... entendo competente o Estado para ... conceder esta 'soi dissant' anistia de faltas funcionais ..."

Todos eles fizeram referência ao passado.

No entanto, o dispositivo gaúcho não trata do passado, embora a ele aplicável.

Ele dá um tratamento diferenciado a uma específica categoria de servidores públicos.

É norma que integra o regime jurídico de uma categoria.

Não é uma simples anistia.

De outro lado, observo que o artigo usa da expressão "movimentos reivindicatórios" no sentido da expressão "greve".

A disciplina da greve, até a EC. 19/98, dependia de lei complementar.

Com a emenda, passou a depender de lei específica.

Não é o caso da regra gaúcha" (DJ 12.5.2000).

14. O art. 99 da Constituição da República assegura:

"Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira".

Ao comentar essa norma constitucional, José Adércio Leite Sampaio esclarece:

"A independência do Judiciário não seria completa se a administração de pessoal, a modificação da lotação de membros e servidores dos tribunais e dos juízos a ele vinculados, bem como a sua política remuneratória, estivessem, de alguma forma, postas à iniciativa de outro Poder. Entretanto, garante-se apenas a competência

ADI 1333 / RS

para formular propostas de lei, não a sua aprovação, a depender da vontade do Legislativo e Executivo. A submissão à lei é exigência do Estado de Direito e se inclui no sistema de freios e contrapesos da repartição orgânico-funcional dos poderes” (SAMPAIO, José Adércio Leite. O Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 138-139).

Na assentada de 2.8.1995, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.051/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZES DE PAZ: REMUNERAÇÃO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMAS LEGAIS RESULTANTES DE EMENDA PARLAMENTAR: USURPAÇÃO DE INICIATIVA. PODER JUDICIARIO: AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA; AUMENTO DE DESPESA. Normas ínsitas nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1. de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina. Ofensa aos artigos 2. e 96, inciso II, alínea ‘b’, assim como ao art. 63, inciso II, combinado com o art. 25 e o art. 169, parágrafo único e seus incisos, da ‘Lex Fundamentalís’. A Constituição Federal preconiza que compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados (art. 96, inciso II, alínea “b”). A remuneração dos Juízes de Paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do Estado. A regra constitucional insculpida no art. 98 e seu inciso II, segundo a qual a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão a justiça de paz, remunerada, não prescinde do ditame relativo a competência exclusiva enunciada no mencionado art. 96, inciso II, alínea “b”. As disposições que atribuem remuneração aos Juízes de Paz, decorrentes de emenda parlamentar ao

ADI 1333 / RS

projeto original, de iniciativa do Tribunal de Justiça estadual, são incompatíveis com as regras dos artigos 2. e 96, II, alínea 'b', da Constituição Federal, eis que evadas de vício de inconstitucionalidade formal, além de violarem, pela imposição de aumento da despesa, o princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n. 90, de 1º de julho de 1993, do Estado de Santa Catarina” (DJ 13.10.1995).

Na mesma linha:

“2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. 3. O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo” (ADI 1.594/RN, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 22.8.2008)

15. Exatamente nesse sentido foi o parecer do ilustre Procurador-Geral da República, taxativo ao afirmar que *“o abono em alusão interfere na autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual. Além de aumentar-lhes as despesas, o impossibilitou de gerir, de forma autônoma, suas próprias secretarias e serviços auxiliares. Logo, não poderia o Poder Legislativo estadual, através de uma emenda, imiscuir-se neste mister para desconsiderar os dias de paralisação dos servidores daquele Poder”* (fl. 101).

16. Pelo exposto, **julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**

29/10/2014**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.333 RIO GRANDE DO SUL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, não estive presente à sessão plenária do dia 10 de agosto de 1995, juntamente com o ministro Sydney Saches, quando foi apreciado o pedido de concessão da medida acauteladora. Por coerência, se estivesse, teria votado, como votei em precedente mencionado pela Ministra Relatora, na companhia honrosa do ministro Sepúlveda Pertence, no sentido do indeferimento da liminar.

O que se tem na espécie? Algo interessante: o Governador do Estado do Rio Grande do Sul vem ao Supremo para defender prerrogativa do Poder Judiciário, ou seja, a iniciativa do projeto como sendo estrita do Poder Judiciário. Não discuto a legitimidade do Governador para fazê-lo porque é o Chefe de Estado e o Chefe de Governo. Mas, Presidente, não tenho – deixarei o segundo argumento para aferi-lo daqui a pouco –, como concluir que, no caso, a iniciativa seria privativa, sem abrir margem ao poder de emenda do Legislativo. Por que não? Porque, primeiro, interpreto as previsões, quanto à exclusividade de iniciativa, de forma estrita. É o que se contém na Carta da República e nada mais. Se for ao preceito que versa a iniciativa dos tribunais – ao inciso II do artigo 96 da Constituição Federal –, verei que essa iniciativa está restrita:

Art.96.

(...)

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

ADI 1333 / RS

Nada se diz quanto a esse instituto, importantíssimo para o restabelecimento da paz social, que é o da anistia.

Em projeto, realmente encaminhado pelo Poder Judiciário local, houve a introdução de dispositivo que encerra, em última análise, sem aumento de despesa – é importantíssimo que se diga isso –, a anistia.

Ocorreu um fato indesejável no Rio Grande do Sul – a paralisação do Judiciário, dos servidores do Judiciário –, e preocupado o Legislativo local com esse contexto, com as consequências da paralisação e também a perda dos dias de paralisação pelos servidores, previu que seriam considerados como de efetivo exercício para todos os efeitos legais – consequências, portanto, jurídicas – os dias de paralisação dos servidores do Poder Judiciário compreendidos no período de 13 de março 1995 a 12 de abril de 1995, mediante – vem a cláusula salutar, e se costuma muito cogitar de banco de horas extras – compensação a ser definida pelo próprio Poder Judiciário.

O preceito, a meu ver, Presidente, pacificou os ânimos e implicou a conciliação de valores: o valor alusivo à própria integridade da Administração Pública e o referente ao bem-estar dos servidores, dos prestadores de serviços.

Em se tratando de lei voltada à anistia, como a presente, não tenho como próprio observar preceito – e, no caso, sequer existe esse preceito – que verse a iniciativa privativa deste ou daquele Poder. Pode e deve o Poder Legislativo atuar implementando, portanto, a anistia.

Por isso, peço vênua – coerente com o precedente citado pela Ministra Relatora e também com o que sustentei em uma das últimas assentadas, no Plenário – para julgar improcedente o pedido formulado na inicial desta ação direta de inconstitucionalidade.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.333

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : MANOEL ANDRE DA ROCHA E OUTRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 10.385, de 18 de abril de 1995, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto da Relatora. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 29.10.2014.

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, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

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

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