

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 06.08.2004

04/02/2004

EMENTÁRIO Nº 2158-2

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULO**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO(A/S) : PGE-SP - ELIVAL DA SILVA RAMOS

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO(A/S) : JORGE L. GALLI

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal.

PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal.

PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.

PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva.

LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência.



A C Ó R D ã O

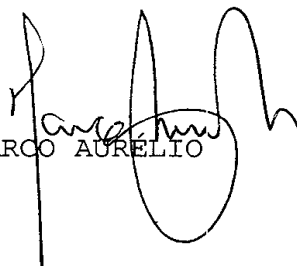
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, sem redução de texto, excluindo as situações jurídicas já constituídas até a data da Lei Complementar nº 857, de 20 de maio de 1999, do Estado de São Paulo.

Brasília, 4 de fevereiro de 2004.

MAURÍCIO CORRÊA

-

PRESIDENTE



MARCO AURÉLIO

-

RELATOR

04/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULO**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO(A/S) : PGE-SP - ELIVAL DA SILVA RAMOS

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO(A/S) : JORGE L. GALLI

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Em peça subscrita por si próprio e pelo Procurador-Geral do Estado - Dr. Elival da Silva Ramos -, o Governador do Estado de São Paulo pleiteia seja fulminado, por inconstitucional, o artigo único do ato transitório da Lei Complementar do Estado nº 857, de 20 de maio de 1999. É que, havendo sido encaminhado projeto sobre a disciplina do gozo de licença-prêmio no âmbito da Administração Pública direta e indireta e de outros Poderes do Estado, a Assembléia Legislativa procedera a emendas, vindo à balha o veto em relação a todas as inovações.

Argumenta-se, na inicial, com o princípio da separação dos Poderes. A lei foi promulgada e, posteriormente, derrubou-se o veto alusivo ao artigo único transitório:

Artigo único. O disposto no artigo 1º desta lei complementar não se aplica aos períodos de licença-prêmio cujo término do respectivo período aquisitivo seja anterior a 31 de dezembro de 1999 e cuja situação rege-se-á, em cada Poder, por normas regulamentadoras próprias.

Articula-se com a iniciativa do Poder Executivo, consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da

Constituição Federal. A inserção verificada no âmbito da Assembléia implicara substituição do quadro normativo proposto, no que o citado artigo 1º vedava a conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio não usufruídos. Na espécie, surgiu, com a modificação, aumento de despesa, conflitando a normatividade com o estabelecido no inciso I do artigo 63 da Carta da República. Alude-se à alteração do artigo 215 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado - no que previa a opção do servidor pelo gozo da metade do período de licença-prêmio e o recebimento do restante em pecúnia - pela Lei nº 644, de 26 de dezembro de 1989. Citam-se precedentes desta Corte nas Ações Diretas de Constitucionalidade nº 774/RS e 805/RS, relatadas pelo ministro Celso de Mello, já havendo ocorrido o julgamento final da última. A proposta do Executivo teria sofrido emenda conflitante com o fim visado inicialmente. Foi pleiteada, na inicial, a concessão de medida acauteladora, concluindo-se com pedido de declaração de inconstitucionalidade do preceito atacado (folha 2 a 12). Aos autos vieram os documentos de folha 13 a 32.

À folha 35, o ministro Maurício Corrêa, a quem sucedi na relatoria deste processo, ante assunção de Sua Excelência na Presidência da Corte, despachou acionando o artigo 12 da Lei nº 9.868/99 e, portanto, a possibilidade de julgamento definitivo da ação.


A Assembléia prestou as informações de folha 39 a 50. Buscou demonstrar a inexistência de ofensa à Lei Máxima. O

requerente não fizera ver o descompasso entre a norma estadual e os dispositivos da Constituição Federal evocados. Em passo seguinte, sustenta-se que aferir o citado conflito pressupõe o exame da norma constitucional local. No mais, ressalta-se a competência exclusiva da Assembléia para dispor sobre a matéria tratada, conforme previsto no artigo 20 da Carta do Estado. Afirma-se que o Diploma Maior deve ser considerado em seu conjunto, afastando-se visões isoladas. Busca-se, com a óptica de que o preceito depende de regulamentação, revelar que, em si, não acarreta aumento de despesa.

O Advogado-Geral da União emitiu pronunciamento no sentido da existência dos vícios formal e material alegados. A uma, porquanto ter-se-ia a inobservância da competência privativa do Chefe do Poder Executivo sobre projeto contendo disciplina de tema a envolver o regime jurídico dos servidores públicos e, a duas, quanto ao aumento de despesa (folha 52 a 58). O parecer da Procuradoria Geral da República preconiza a procedência do pedido, reportando-se o Procurador-Geral Geraldo Brindeiro a precedentes deste Tribunal.

Recebi os autos para exame em 24 de junho de 2003. Nele aponto visto para julgamento em 8 imediato, oportunidade na qual determinei a distribuição de cópia do relatório aos integrantes do Colegiado (folha 68).

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Descabe, na espécie, adotar entendimento segundo o qual o exame da constitucionalidade, ou não, do dispositivo atacado pressupõe análise da Carta estadual. Tem-se hipótese em que, na Assembléia, projeto encaminhado pelo Executivo veio a ser emendado, implicando o procedimento alteração substancial. É que originariamente não foi prevista exceção à regra linear do artigo 1º:

Art. 1º. Fica vedada a conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio.

Ressalvou-se, via emenda legislativa, os períodos de licença-prêmio completados até 31 de dezembro de 1999, data tomada como balizamento para saber-se as situações apanhadas e não para vigência do dispositivo. Remeteu-se a regência da matéria a cada Poder e, com isso, manteve-se, onde praticado o sistema, a transformação do gozo da licença em pecúnia. Tampouco não procede o que asseverado quanto ao aumento de despesa. O simples fato de haver alusão, no artigo único da disposição transitória, a normas regulamentadoras, não afasta a premissa da transgressão ao artigo 63, inciso I, da Constituição Federal. É que, dependendo a lei de regulamentação, ainda que essa fique a cargo do Poder Executivo, não pode ele deixar de implementá-la, sob pena de ter-se campo para a própria responsabilidade do governador. De qualquer forma, a exceção

aberta pela emenda direciona a normas regulamentadoras de cada Poder e aí se tem o envolvimento do Legislativo e do Judiciário. Julgo procedente o pedido formulado na inicial e declaro a inconstitucionalidade do artigo único da disposição transitória da Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 357, de 20 de maio de 1999, fazendo-o pelo vício formal - de iniciativa - e material - aumento de despesa.



04/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULO

À revisão de apartes dos Srs. Ministros Marco Aurélio (Relator) e
Sepúlveda Pertence.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente,
gostaria de suscitar o debate.

Eminente Ministro Marco Aurélio, o primeiro vício de
natureza formal decorreria de violação do § 1º do artigo 61 da
Constituição, não seria isso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Tem-se o
envolvimento de regime jurídico, de alteração do projeto
implementada na Assembléia, com a criação de despesa, e, portanto,
com modificação substancial do texto enviado.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - O § 1º, em causa,
do artigo 61, no que interessa, tem a seguinte redação:

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

II - disponham sobre:



ADI 2.887 / SP

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"

Ou seja, no caso, não se trata nem de "criação de cargos, funções ou empregos públicos"; vem o segundo vício, o de que não pode haver emenda aumentando a despesa. Mas essa proibição só prospera diante de um pressuposto, nos projetos "de iniciativa privativa do Presidente da República", ou seja, uma coisa está atrelada à outra. Só existe a proibição do artigo 63, quando o projeto é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. No caso, Excelência, está a me parecer que não existe essa reserva de iniciativa para o Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Isso não é regime jurídico.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Regime jurídico e satisfação de um direito dos trabalhadores, dos prestadores de serviço, a conversão da licença em pecúnia.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - De outra parte, suscito, aqui, o debate, parece-me que, no caso, não haveria aumento de despesa, porque autorizar a conversão da licença-prêmio não gozada em pecúnia, não teria um caráter compensatório? Porque, se o servidor goza, efetivamente, da licença *in natura*, ele vai provocar



ADI 2.887 / SP

a necessidade da substituição dele por outro, em tese. E, aí, não, simplesmente ele não sai, permanece no serviço, e o Poder Público como forma de compensação, porque não vai se ver privado daquela mão-de-obra, paga os respectivos vencimentos. Não estou, ainda, convencido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Sob a sua óptica, teríamos, inclusive, uma economia para Administração Pública.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Até que sim. Quem sabe? Não estou convencido de que houve aumento de despesa.

Estou achando que, primeiro, não se trata de matéria de iniciativa reservada para o Poder Executivo, nos termos da Constituição. Não se trata nem de criação de cargo, nem de emprego, nem de função na Administração. Não está aqui na Constituição, não é?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ministro, está: é regime jurídico do servidor público.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Vamos ver o artigo. Estou lendo o art. 61, § 1º, II, "c":

*"servidores públicos da União e Territórios,
seu regime jurídico, ..."*



ADI 2.887 / SP

Perfeito. Não havia percebido. Sem dúvida que o regime jurídico alcança a disciplina da licença-prêmio. Sem dúvida que é matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo.

Reconsidero, eminente Relator, porém resta a última indagação: Há mesmo aumento de despesa no caso de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Sim, porque há desembolso, ou seja, percebe o servidor, além do vencimento, as parcelas relativas ao período em que ele estaria afastado.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ainda que houvesse substituição, como Vossa Excelência supõe que haverá sempre, a remuneração será sempre menor do que o vencimento total.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Há pagamento em dobro, ocorrendo substituição por outro servidor, que passa a cobrir a ausência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Talvez, eu esteja a raciocinar a partir de uma espécie de vício mental. Habituei-me a incorporar ao regime jurídico das licenças-prêmios essa possibilidade de conversão em pecúnia.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Tomando de empréstimo o que ocorre com as férias trabalhistas, na percentagem de um terço.

ADI 2.887 / SP

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Isso. Sempre foi assim. A licença-prêmio não gozada comporta mesmo conversão em pecúnia. A Assembléia Legislativa nada mais fez do que seguir essa tradição vetusta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Mas não como faculdade. Admito que possa haver a satisfação sob o ângulo indenizatório, quando o Poder Público inviabiliza o gozo da licença e ocorre, por exemplo, a aposentadoria. Agora, por iniciativa do prestador do serviço, de servidor público, como se ter a transformação?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Mas a iniciativa, aí, teria que ser sempre do servidor público.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Não, sempre do Executivo, quanto ao projeto, à previsão. E não houve a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Alterou-se substancialmente um projeto que vedava a transformação da licença, como obrigação de fazer, em satisfação pecuniária.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Este fundamento é sólido. Vou acompanhar Vossa Excelência.

* * * * *



04/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULOV O T O

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, tenho certa dúvida que gostaria que o eminente Relator esclarecesse. Está-me parecendo - não tive acesso aos autos - que o pressuposto necessário do caso é que havia legislação anterior que permitia a conversão da licença-prêmio em pecúnia, e, portanto, o projeto que redundou nessa lei complementar, nas disposições permanentes, revogava esse regime.


Noutras palavras, esse parágrafo único ressalvaria os casos de direito adquirido. E, se isso de fato acontece, não encontro inconstitucionalidade alguma; vejo, antes, norma que reverencia princípio constitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -

Vossa Excelência me permite?

A lei é de maio de 1999, e a ressalva engloba licença adquirida até 31 de dezembro de 1999.

ADI 2.887 / SP

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Mas o início de vigência da lei não é 1º de dezembro de 1999? Então, pelo menos até a data da entrada em vigor da lei complementar, a ressalva tem toda propriedade. Isto é: todo funcionário público que adquiriu o direito com a superveniência do termo, na forma da legislação então vigente, está fora do âmbito de incidência da lei nova. Desse modo, o parágrafo único resguardaria tais situações, aplicando-lhes garantia constitucional, pelo menos até a data de entrada em vigor da mesma lei. Em síntese, se a data de entrada em vigor da lei é anterior a 31 de dezembro, quanto a esse período suplementar a norma é inconstitucional. Mas, até a data de início de vigência da lei, parece-me tutelar o direito adquirido do servidor de converter a vantagem em pecúnia, de acordo com a lei vigente ao tempo em que completou o período aquisitivo. O servidor tinha o direito, mas deixou de o exercer, isto é, deixou de requerer à Administração Pública o pagamento que, segundo a lei então vigente, era devido. Esse parágrafo único diz simplesmente isso, salvo eventual mudança quanto ao início de vigência. Até a data de vigência da lei, não vejo infração à norma constitucional; acho, antes, que está cumprindo a Constituição. 

ADI 2.887 / SP

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Ou seja, de acordo com o voto de Vossa Excelência, se o período aquisitivo já se completou, o direito se torna adquirido.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Se já se completou, a ressalva é de toda propriedade. E é muito bom que o ressalve, porque às vezes a Administração Pública cede à tentação de achar que não há direito adquirido. Até a data de início de vigência da lei, o dispositivo tem aplicação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - E este período coincide com o período anterior à vigência da lei nova?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Poderia proceder no tocante àqueles períodos já completados quando da edição da lei, mas o dispositivo atacado engloba, também, períodos implementados após a lei.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Mas não seria, Ministro Marco Aurélio, então, de se declarar parcialmente procedente a ação direta, sem redução de

ADI 2.887 / SP

texto, para excluir os períodos posteriores à vigência da lei?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Só a parte sobejante no tempo, até dezembro de 1999, é que seria inconstitucional.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Exatamente. Então, para os períodos que se tenham completado a partir da data de início da lei, não haveria direito adquirido, e, sim, mera expectativa de direito. ✓

* * * * *

04/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULO

ADITAMENTO AO VOTO

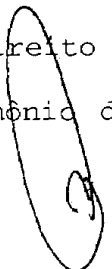
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Senhor Presidente, o dispositivo alterado, artigo 215 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo), preceituava:

Artigo 215 - O funcionário efetivo, que contar pelo menos com 15 (quinze) anos de serviço, poderá optar pelo gozo da metade do período de licença-prêmio a que tiver direito, recebendo em dinheiro, importância equivalente aos vencimentos correspondentes à outra metade.

Parágrafo único - No caso deste artigo, poderá o funcionário gozar o período restante de 45 (quarenta e cinco) dias, por inteiro ou em duas parcelas de 30 (trinta) e 15 (quinze) dias, independentemente da ordem estabelecida nesse parágrafo a juízo da Administração quanto à oportunidade.

Então foi aprovada uma modificação a essa norma, no caso, vetando-se, de forma peremptória, a conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio, sem alusão a período completo, ou não, quando da vigência ainda do preceito anterior, que viabilizava a transformação.

Senhor Presidente, evoluo para assentar que a emenda da Assembléia - no que limitada a preservar situações constituídas, devidamente constituídas, no que estampa a preservação de direito já integrado, pela consumação do período aquisitivo, ao patrimônio dos



servidores - atende, em primeiro lugar, ao próprio projeto encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo - considerado o que normalmente ocorre - e explicita a cláusula pétrea da Carta da República, prestando-lhe homenagem.

Por isso, apenas julgar procedente parcialmente o pedido formulado na inicial e declaro que se mostra harmônica com a Carta Federal interpretação concernente a período já completo quando da vigência da lei nova.



Supremo Tribunal Federal

04/02/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULO

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie - : Sr. Presidente, com a ressalva feita pelo Ministro Cezar Peluso e agora adotada pelo eminente Ministro-Relator, ou seja, ressalvados os direitos adquiridos até a data da vigência da lei, que coincide com a data da sua publicação, acompanho o eminente Relator.



Supremo Tribunal Federal

04/02/2004

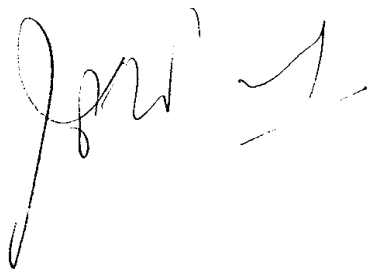
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, embora, a rigor, seja inútil, porque a lei não precisa ressalvar os direitos adquiridos, não tenho como declarar inconstitucional a lei na medida em que, no período questionado e nela mencionado, ressalva os direitos adquiridos.

Por isso, também julgo procedente em parte, a ADIn, sem redução do texto, para ressalvar da inconstitucionalidade os casos em que o direito à licença-prêmio já tivesse sido adquirido conforme a lei anterior.

CR/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.887-1**

PROCED.: SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S): PGE-SP - ELIVAL DA SILVA RAMOS


REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S): JORGE L. GALLI

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, sem redução de texto, excluindo as situações jurídicas já constituídas até a data da Lei Complementar nº 857, de 20 de maio de 1999, do Estado de São Paulo. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Nelson Jobim e Gilmar Mendes. Falou pelo requerente o Dr. Marcos Ribeiro de Barros, Procurador do Estado. Plenário, 04.02.2004.

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

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


Luiz Tomimatsu
Coordenador