

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 26.03.2004

19/02/2004

EMENTÁRIO Nº 2145-1

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.892-8 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADVOGADO(A/S) : PGE-ES - GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA: SERVIDOR PÚBLICO. C.F., art. 61, § 1º, II, a e c. Lei Complementar nº 258, de 2002, do Estado do Espírito Santo: inconstitucionalidade.

I. - A regra da iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República — C.F., art. 61, § 1º, II, a e c — é de observância obrigatória pelos Estados-membros.

II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

III. - Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 258, de 2002, do Estado do Espírito Santo.

IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

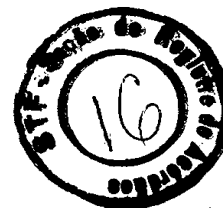
A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em julgar procedente a ação e em declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 258, de 06 de dezembro de 2002, do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Maurício Corrêa, Presidente, Marco Aurélio e Carlos Britto.

Brasília, 19 de fevereiro de 2004.

NELSON JOBIM - PRESIDENTE


 CARLOS VELLOSO - RELATOR





*Supremo Tribunal Federal***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.892-8 ESPÍRITO SANTO****RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADVOGADO(A/S) : PGE-ES - GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - O GOVERNADOR DO ESTADO DO **ESPÍRITO SANTO**, com fundamento nos arts. 102, I, a e p, e 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da Lei Complementar capixaba 258, de 06 de dezembro de 2002, que alterou a modalidade de remuneração dos cargos de Diretor do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro - IPAJM.

A Lei Complementar capixaba 258/2002 (fl. 27) acoimada de inconstitucional tem o seguinte teor:

"Art. 1º O § 5º do art. 7º da Lei Complementar nº 134, de 17 de dezembro de 1998, publicada em 18 de dezembro de 1998, passa a ter a seguinte redação:

.....

'Art. 7º

§ 1º



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.892 / ES

§ 2º

§ 3º

§ 4º

§ 5º Os cargos de Diretor do IPAJM têm seus vencimentos estabelecidos conforme o Anexo VI'.

.....

Art. 2º O Anexo VI que integra a Lei Complementar nº 134, de 17 de dezembro de 1998, publicada em 18 de dezembro de 1998, mantém inalterados os valores nele constantes, passando a ter a seguinte redação:

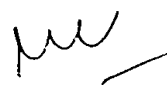
ANEXO VI

QUADRO DE VENCIMENTOS DA DIRETORIA DO IPAJM		
Denominação dos cargos	Referência	Vencimento
Diretor Presidente	S/R	R\$ 3.500,00
Diretor Administrativo Financeiro	S/R	R\$ 3.000,00
Diretor de Previdência	S/R	R\$ 3.000,00
Diretor de Assistência	S/R	R\$ 3.000,00

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

(...)."


Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:



Supremo Tribunal Federal

ADI 2.892 / ES

a) a **inconstitucionalidade formal da lei em questão**, tendo em vista o flagrante **vício de iniciativa no processo legislativo** (C.F., art. 61, § 1º, II, a e c), mormente porque teve sua origem na Assembléia Legislativa capixaba, desrespeitando a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em relação à remuneração de servidores públicos;

b) a **inconstitucionalidade material da lei ora impugnada**, por afrontar o **art. 39, § 4º, da Constituição Federal**, redação da E.C. 19/98, emenda essa que instituiu o regime do subsídio, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis de qualquer natureza, aplicável a todos os agentes públicos mencionados no referido dispositivo constitucional, certo que a **lei ora impugnada alterou a modalidade de remuneração dos cargos de diretoria do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro - IPAJM de subsídios** (Lei Complementar capixaba 134/98, art. 7º, § 5º) **para vencimentos**, permitindo, assim, que sobre esses incidam outras vantagens pecuniárias, como gratificações, abonos, adicionais, o que levará ao **aumento do gasto público sem qualquer dotação orçamentária prévia**, afrontando-se o **art. 169, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal**; 

Supremo Tribunal Federal


ADI 2.892 / ES

c) existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da suspensão de dispositivos legais por afronta à iniciativa privativa de Governador de Estado (ADIs 2.434-MC/AP, Ministro Sepúlveda Pertence, "D.J." de 10.8.2001 e 546/DF, Ministro Moreira Alves, "D.J." de 14.4.2000);

d) ocorrência do *periculum in mora*, na medida em que a "atual administração encontrou os cofres públicos zerados, de forma que qualquer investida contra as receitas públicas que não seja absolutamente legítima e necessária tende a prejudicar ainda mais a recuperação das finanças estaduais" (fl. 12).

Requisitaram-se informações na forma do art. 12 da Lei 9.868/99 (fl. 34). O Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, às fls. 36/53, informa, em síntese, o seguinte:

a) existência de ofensa ao princípio da separação dos poderes (C.F., art. 2º), na medida em que a referida lei cuidou de matéria atinente à alçada administrativa funcional do Poder Executivo;



Supremo Tribunal Federal


ADI 2.892 / ES

b) ocorrência de afronta aos arts. 61, § 1º, II, "e", e 84, VI, "a", da Constituição Federal, ante a usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual;

c) afronta aos arts. 39, § 4º, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, dado que "a 'sutil' modificação" (fl. 51) da palavra em questão importa substancial aumento de remuneração a ser percebida pelos diretores do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro - IPAJM;

d) conveniência da suspensão cautelar da norma ora impugnada, por ser "indubitável a presença (...) do *periculum in mora*" (fl. 52).

O Advogado-Geral da União, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, às fls. 97/100, sustenta que a hipótese dos presentes autos se identifica com precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADIs 483/PR, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 29.6.2001 e 1.353/RN, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 16.5.2003).

O ilustre Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Fonteles, opina pela procedência da ação (fls. 102/107). 

ADI 2.892 / ES

Supremo Tribunal Federal

Autos conclusos em 14.8.2003.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exm^{as}.
Srs. Ministros. *mtm*

19/02/2004

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.892-8 ESPÍRITO SANTOV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): O governador do Estado do Espírito Santo pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 258, de 06.12.02, daquele Estado, que alterou a modalidade de remuneração dos cargos de Diretor do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro.

Sustenta o autor que a lei ora impugnada violou os seguintes preceitos constitucionais: art. 61, § 1º, II, a e c, porque dispõe sobre remuneração de servidor público, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo; art. 39, § 4º, por ter alterado o modo de remuneração dos cargos de Diretor do IPAJM, antes estabelecidos pela Lei Complementar 134 na forma de subsídio; art. 169, parágrafo único, I e II, porque aumenta despesa sem prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que a alteração da forma de remuneração dos diretores do Instituto implicará incidência de diversos adicionais e gratificações sobre o salário-base. *MU*

Oficiando nos autos, opina o ilustre Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Fonteles, pela procedência desta ação direta. Destaco do parecer:

"(...)

5. Prescreve a Carta Magna que ao Presidente da República compete, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas 'a' e 'c', CF/88).

6. No caso sub examine, sabendo-se que os servidores de autarquias estaduais, na presente hipótese servidores do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro, possuem status de servidores públicos estaduais (RE nº 318.379/MG, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, jul. 6.3.2002), e que a regra de iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República é de observância obrigatória pelos Estados membros (ADI nº 844/MS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 21.6.2002), manifesta-se indubitável a usurpação de competência pela Assembléia Legislativa Capixaba, ao alterar a forma de remuneração dos diretores do mencionado instituto, de subsídio para vencimento.

7. Nessa toada, vale aqui transcrever trechos das informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo:

'(...)

Resta evidente que a Lei Complementar nº 258/2002 cuidou de matéria de alçada administrativa funcional do Poder Executivo, porquanto alterou nomenclatura da remuneração a ser paga a Diretores do Instituto

de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro
- IPAJM.

Nesta via, é cristalina a inconstitucionalidade da norma ora indigitada, conclusão esta que se arrima na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que ao decidir casos análogos ao presentemente debatido, se posicionou no sentido de que afrontam o princípio da separação dos poderes leis cujo processo legislativo ignorou as normas de iniciativa dispostas na Constituição Federal.

(...)

Destarte, forçoso reconhecer que o Projeto de Lei Complementar nº 41/2002, em sua gênese feriu o disposto no art. 2º da Carta Magna Federal, maculando, em decorrência, a Lei Complementar nº 258/2002 que dele se originou de inconstitucionalidade formal.

(...)

Analisando o texto da Lei Complementar nº 258, atacada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, outra medida não cabe a esta Digna Casa Legislativa, senão reconhecer que referido Diploma trata de matéria, que ante o princípio do paralelismo federativo anteriormente citado, deve ser proposta apenas pelo Chefe do Executivo Estadual, não podendo, conseqüentemente, ser objeto de proposição de Deputado Estadual.

(...)

Destarte, cumpre a esta Casa de Leis solicitar, também, desta Suprema Corte a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 258/2002, por manifesta desobediência à Lei Fundamental da República'.



8. Com efeito, a norma ora impugnada legislou tema afeto aos servidores públicos do estado, assunto esse de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Assim, resta evidente a inconstitucionalidade formal da presente Lei Complementar nº 258/2002 por ofensa direta ao que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas 'a' e 'c', da Carta Magna.

9. Além do mais, cumpre também mencionar que a modificação na forma de remuneração dos servidores estaduais, advinda da norma estadual ora examinada, significa aumento de remuneração sem que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, sendo necessário também haver prévia autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, como mandam os incisos I e II, do §1º, do art. 169, da Carta da República. Neste sentido:

'Ação Direta de
Inconstitucionalidade. Estado do Mato Grosso
Art. 354 e parágrafos 1. e 2., da Constituição
Estadual, que prevê a instituição de fundação
de amparo à pesquisa. Lei Estadual n. 5.696, de
13 de dezembro de 1990, que cria a referida
entidade. Alegada violação, em ambos os casos,
dos princípios da harmonia e independência dos
poderes (art. 2. da CF/88), da iniciativa
privativa das leis (art. 61, parágrafo 1.,
alíneas 'a' e 'e') e da prévia dotação
orçamentária para a projeção de despesa com
pessoal e seus acréscimos (art. 169).
Requerimento de cautelar, atendido por despacho
da Presidência da Corte, em recesso forense.

Reconhecimento da plausibilidade da alegada inconstitucionalidade formal da lei impugnada, por violação da norma do art. 61, parágrafo 1., alínea 'e', da CF/88, e, bem assim, do risco de dano irreparável que poderia advir de sua execução, antes da apreciação do mérito. Entendimento em sentido contrário, referentemente ao dispositivo constitucional também impugnado, onde se tem mera recomendação

do constituinte, com vinculação, e certo, de parcela da receita estadual, mas com respaldo na Constituição Federal, e condicionada a lei, sem a qual não se tem presente o alegado risco. Cautelar parcialmente confirmada' (ADI nº 550/MT, Rel. Min. Ilmar Galvão, 19.06.92, pág. 9519).

'Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reajuste no percentual de 11,98% nos vencimentos dos membros da magistratura mediante resolução administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Medida liminar deferida.

Reconhecimento do direito ao reajuste de 11,98% nos vencimentos da magistratura estadual, a partir de abril de 1994, em razão da conversão da URV para o Real, por Resolução Administrativa tomada pelo Plenário da Corte 'a quo'. **Fumus boni iuris:** aumento de vencimentos sem lei que o autorize e sem prévia dotação orçamentária para a sua concessão. **Periculum in mora** consubstanciado na iminência de lesão ao erário, de difícil reparação. Medida cautelar deferida' (ADI nº 1.801/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 22.05.98, pág. 2).

'Ementa: Constitucional. Resolução Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho que institui gratificação de representação a ser calculada com a incidência da parcela autônoma de equivalência. Decreto-lei 2371/87. Caracterizado aumento salarial sem a devida reserva e sem prévia dotação orçamentária. Inteligência dos arts. 96, II, 'b', e 169, §1º, CF. Precedentes. Liminar deferida' (ADI nº 2.104/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 20.10.00, pág. 111).



10. De fato, e na esteira dos arestos acima transcritos, forçoso concluir pela inconstitucionalidade da norma capixaba ora em comento, por ofensa direta ao disposto nos arts. 61, §1º, II, 'a' e 'c' e 169, §1º, I e II, ambos da Constituição Federal.

(...)." (Fls. 104-107)

Correto o parecer.

A Lei Complementar nº 258, de 2002, do Estado do Espírito Santo, objeto da causa, originária de projeto de autoria parlamentar, dispõe sobre a forma de remuneração dos cargos de Diretor do Instituto de Previdência e Assistência, uma autarquia estadual. Dispõe, portanto, sobre a forma de remuneração de servidor público estadual, alterando-a e bem assim aumentando-a, por isso que, sustenta o autor, a alteração da forma de remuneração dos diretores do Instituto implicará incidência de diversos adicionais e gratificações sobre o salário-base.

Ora, a iniciativa legislativa, em tal caso, é privativa do Chefe do Executivo: C.F., art. 61, § 1º, II, a e c.

Tem-se, na hipótese, princípio de observância obrigatória por parte dos Estados-membros, conforme jurisprudência iterativa do

ADI 2.892 / ES

Supremo Tribunal Federal, de que é exemplo o decidido na ADI 844/MS, por mim relatada, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

"EMENTA: - CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL: INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA: SERVIDORES PÚBLICOS. C.F., art. 61, § 1º, II, c. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, art. 33.

I. - A regra da iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República — C.F., art. 61, § 1º, II, c — é de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

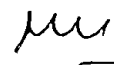
II. - ADIn julgada procedente." ("DJ" de 21.6.2002)

Também na ADI 549/RJ, de minha relatoria, decidi o Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO: OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS E PELO DISTRITO FEDERAL: C.F., art. 61, § 1º, II, a e c. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO: VEDAÇÃO. C.F., art. 37, XIII.

I. - Matéria de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo: C.F., art. 61, § 1º, II, a e c, de observância obrigatória pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal. Precedentes do STF.

II. - Vinculação ou equiparação de remuneração de pessoal do serviço público: vedação: C.F., art. 37, XIII.



ADI 2.892 / ES

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (RTJ 169/830)

No mesmo sentido: ADI 766/RS, Ministro Sepúlveda Pertence ("DJ" de 11.12.98); ADI 665/DF, Ministro Sydney Sanches ("DJ" de 27.10.95); ADI 1.568/ES, Ministro Carlos Velloso, RTJ 163/957.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 258, de 09.12.2002, do Estado do Espírito Santo. *muu*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.892-8

PROCED.: ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S): PGE-ES - GLADYS JOUFFROY BITRAN E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 258, de 06 de dezembro de 2002, do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Maurício Corrêa, Presidente, Marco Aurélio e Carlos Britto. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 19.02.2004.

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