

17/10/2013

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 745.811 PARÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
RECDO.(A/S) : MERIAM AZANCOT CAMARINHA
ADV.(A/S) : ELZA MARIA DE SOUZA MARTINS

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Ricardo Lewandowski e Luiz Fux.

RE 745811 RG / PA

Ministro GILMAR MENDES

Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 745.811 PARÁ

MANIFESTAÇÃO:

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal contra acórdão da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Pará, cuja ementa transcrevo a seguir:

AGRAVO INTERNO APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME INEXERCÍCIO DE RETRATAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE RAZÕES SUFICIENTES A TANTO MATÉRIA JÁ REITERADAMENTE JULGADA NESTA CORTE DE JUSTIÇA: PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. UNANIMIDADE. (fl. 131)

O recurso extraordinário apresenta preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, na forma do art. 543-A, § 2º, CPC.

Aponta-se violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63 do texto constitucional.

O recurso extraordinário foi inadmitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ao argumento de inexistência de questão constitucional a ser debatida (fl. 167).

Inicialmente, neguei seguimento ao recurso extraordinário com agravo (fls. 181-184). Em face da referida decisão monocrática, o ora recorrente interpôs agravo regimental, ao qual dei provimento para reconsiderar a decisão anteriormente proferida, dar provimento ao agravo e determinar o processamento do apelo extremo.

No recurso extraordinário, defende-se, em síntese, que os arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei Estadual 5.810/1994 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará) são

RE 745811 RG / PA

inconstitucionais, uma vez que os referidos preceitos resultaram de emenda parlamentar que implicou aumento de despesa.

Confira-se a redação dos dispositivos impugnados:

Art. 132 Ao servidor serão concedidas gratificações:
XI pelo exercício de atividade na área de educação especial;

Art. 246 Aos servidores em atividade na área de educação especial fica atribuída a gratificação de cinquenta por cento (50%) do vencimento.

Observados os demais requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, passo à análise da existência de repercussão geral da questão constitucional.

Discute-se nos autos a constitucionalidade de norma local que, vinculada à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, foi objeto de emenda parlamentar que implicou aumento de despesas.

Na espécie, o Tribunal de origem considerou constitucionais as disposições insertas nos arts. 132, inciso XI, e 246, ambos da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará, resultantes de emenda parlamentar, ao argumento de que a extensão da gratificação (que foi lançada no projeto inicial do Chefe do Poder Executivo para abarcar, tão somente, os professores que exercessem atividades em classe em unidades de ensino especial) a todos os servidores que atuassem na área de educação especial não conduziria à inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista o fato de que também os servidores agiriam em prol da realização de mandamentos constitucionais atinentes à promoção do respeito às pessoas com deficiência.

Assim, tem-se, a partir do exame do acórdão recorrido,

RE 745811 RG / PA

que o projeto de lei enviado pelo Chefe do Poder Executivo não abrangia todos os servidores que integravam as unidades de ensino especial, mas somente os professores, no exercício efetivo do magistério.

O aresto, ao assentar a constitucionalidade dos dispositivos, destoa da jurisprudência desta Corte segundo a qual não é admissível emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que, versando sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, acarrete aumento de despesa.

Nesse sentido, confira-se a ADI 13, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 28.9.2007, a seguir ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembléia Legislativa.

Fere o art. 61, § 1º, II, a , da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes.

Ofende o art. 61, § 1º, II, c , e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes.

Pedido julgado procedente.

Cumpre destacar que é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o processo legislativo nos Estados-membros deve observar as regras básicas

RE 745811 RG / PA

previstas na Carta Magna.

Nesse sentido, confira-se, no que interessa, o seguinte julgado:

1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do aproveitamento e acesso de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90).

2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas. (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJe 1º.10.2004) (grifei)

Impende considerar, ainda, que as regras referentes ao processo de elaboração das leis possuem cunho constitucional.

No tocante à reserva de iniciativa, a Constituição Federal estabelece, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo atinente a assuntos restritos.

Ressalte-se, ainda, que as referidas hipóteses são exceções constitucionais insuscetíveis de ampliação

RE 745811 RG / PA

pela via interpretativa.

Nesse sentido, confira-se:

SERVIDOR PÚBLICO REAJUSTE DE VENCIMENTOS OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PRETENDIDA EXISTÊNCIA, COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE MERA LEI ORDINÁRIA IMPOR, EM CARÁTER OBRIGATÓRIO, AO CHEFE DO EXECUTIVO, O EXERCÍCIO DO PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA INICIATIVA VINCULADA DAS LEIS, QUE SÓ SE JUSTIFICA EM FACE DE EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL PLEITO QUE BUSCA A FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS INADMISSIBILIDADE PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E POSTULADO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

A INICIATIVA DAS LEIS QUE POSSUI MATRIZ CONSTITUCIONAL NÃO PODE SER DETERMINADA EM SEDE MERAMENTE LEGAL.

- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

- A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja.

Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma

RE 745811 RG / PA

lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 7.12.2006) (grifei)

A matéria atinente à limitação de iniciativa parlamentar é prevista, *numerus clausus*, no art. 61 do texto constitucional, de forma que não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É o que se depreende do julgamento proferido na ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 15.8.2008, a seguir ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR

RE 745811 RG / PA

QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus* , no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a

RE 745811 RG / PA

ser disciplinado pela União.

5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988.

6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º.

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (grifei)

Com base nas premissas anteriores, esta Corte, no julgamento da ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008, firmou entendimento no sentido que, por força do princípio da simetria, devem os Estados-membros observar as regras encartadas no art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da Constituição Federal, que dispõem sobre as leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Confira-se a ementa do aludido julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL

RE 745811 RG / PA

DA POLÍCIA CIVIL.
INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL
RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A e C, da
CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA
PROCEDENTE.

I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.

II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria.

III - Ação julgada procedente. (grifei)

Por fim, ressalto que o Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004, assentou que padece de vício de inconstitucionalidade a norma que, resultante de emenda parlamentar em projeto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, implique aumento de despesa. Por força do princípio da simetria, a referida diretriz também deve ser observada pelas demais entidades federativas. Em suma:

Não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos). Assim, não se impede a emenda em casos de

RE 745811 RG / PA

iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva; 2011, p. 904)

Nesse contexto, leia-se a ementa do julgamento anteriormente mencionado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. Criação de gratificação Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes.

2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (grifei)

Registre-se, portanto, que as normas locais em questão são inconstitucionais por violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63, inciso I, da Carta Magna, haja vista tratar-se de dispositivos que, imiscuindo-se no regime

RE 745811 RG / PA

jurídico dos servidores públicos estaduais, aumentaram a remuneração desses servidores, em desacordo com os parâmetros lançados pelo Chefe do Poder Executivo em seu projeto de lei.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos, para reafirmar a jurisprudência desta Corte, no seguinte sentido: a) há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); b) são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Dessa forma, na linha de jurisprudência desta Corte, dou provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará.

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 745.811 PARÁ

PRONUNCIAMENTO

PROJETO DE LEI – SERVIDORES – VANTAGEM – EMENDA CONSTITUCIONAL – VÍCIO FORMAL AFASTADO NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

GRATIFICAÇÃO DE ENSINO ESPECIAL – PROFESSORES – ESTADO DO PARÁ – EXTENSÃO A SERVIDORES – ADMISSIBILIDADE NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA LEGAL – INADEQUAÇÃO.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PLENÁRIO VIRTUAL – JULGAMENTO – INADEQUAÇÃO.

1. O Gabinete prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do que discutido no Recurso Extraordinário nº 745.811/PA, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral às 17 horas e 47 minutos do dia 27 de setembro de 2013.

A Quinta Câmara Cível Isolada do Tribunal de Justiça do Estado do Pará negou provimento ao Agravo em Apelação Cível e Reexame nº 2010.3.014567-2 bem como manteve a condenação do Estado do Pará a pagar à recorrida Gratificação de Ensino Especial no percentual de cinquenta por cento dos vencimentos. Concluiu pela constitucionalidade dos artigos 132,

RE 745811 RG / PA

inciso XI, e 246 da Lei estadual nº 5.810/94, alterados por emenda parlamentar estendendo a vantagem a todos os servidores vinculados ao ensino especial. Conforme destacou, o atendimento especializado em unidades educacionais públicas aos portadores de deficiência configura forma de concretização do direito à vida. Consignou ser contraditório manter a atividade e deixar de reconhecer o direito aos servidores que as desempenham.

Não foram interpostos embargos de declaração.

No extraordinário, protocolado com alegada base nas alíneas “a” e “c” do permissivo constitucional, o Estado do Pará argui a violação aos artigos 2º, 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, e 63 do Diploma Maior. Sustenta a inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos estaduais, porquanto decorrentes de emenda parlamentar em matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, que resultou em aumento de despesa. Segundo aponta, os artigos questionados teriam sido vetados pelo Governador, havendo a Assembleia Legislativa derrubado o veto consagrando a vantagem sem prévia dotação orçamentária. Diz da existência de diversos precedentes do Supremo em sentido idêntico ao da tese defendida.

Sob o ângulo da repercussão geral, afirma ultrapassar o tema o interesse subjetivo das partes, em virtude do grande número de demandas versando sobre o mesmo assunto.

A recorrida, apesar de intimada, não apresentou contrarrazões.

O extraordinário não foi admitido na origem.

O relator deu provimento ao agravo e determinou o processamento do extraordinário.

RE 745811 RG / PA

A Procuradoria Geral da República, em parecer, opina pelo provimento do recurso. Assevera estar a decisão impugnada em contrariedade ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, bem como à jurisprudência do Supremo na matéria.

Eis o pronunciamento do ministro Gilmar Mendes:

MANIFESTAÇÃO:

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal contra acórdão da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Pará, cuja ementa transcrevo a seguir:

AGRAVO INTERNO APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME INEXERCÍCIO DE RETRATAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE RAZÕES SUFICIENTES A TANTO MATÉRIA JÁ REITERADAMENTE JULGADA NESTA CORTE DE JUSTIÇA: PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. UNANIMIDADE. (fl. 131)

O recurso extraordinário apresenta preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, na forma do art. 543-A, § 2º, CPC.

Aponta-se violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63 do texto constitucional.

O recurso extraordinário foi inadmitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ao argumento de inexistência de questão constitucional a ser debatida (fl. 167).

Inicialmente, neguei seguimento ao recurso extraordinário com agravo (fls. 181-184). Em face da referida decisão monocrática, o ora recorrente interpôs agravo regimental, ao qual dei provimento para

RE 745811 RG / PA

reconsiderar a decisão anteriormente proferida, dar provimento ao agravo e determinar o processamento do apelo extremo.

No recurso extraordinário, defende-se, em síntese, que os arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei Estadual 5.810/1994 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará) são inconstitucionais, uma vez que os referidos preceitos resultaram de emenda parlamentar que implicou aumento de despesa.

Confira-se a redação dos dispositivos impugnados:

Art. 132 Ao servidor serão concedidas gratificações:

XI pelo exercício de atividade na área de educação especial;

Art. 246 Aos servidores em atividade na área de educação especial fica atribuída a gratificação de cinquenta por cento (50%) do vencimento.

Observados os demais requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, passo à análise da existência de repercussão geral da questão constitucional.

Discute-se nos autos a constitucionalidade de norma local que, vinculada à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, foi objeto de emenda parlamentar que implicou aumento de despesas.

Na espécie, o Tribunal de origem considerou constitucionais as disposições insertas nos arts. 132, inciso XI, e 246, ambos da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará, resultantes de emenda parlamentar, ao argumento de que a extensão da gratificação (que foi lançada no projeto inicial do Chefe do Poder Executivo para abarcar, tão somente, os professores que exercessem atividades em classe em unidades de ensino especial) a todos os servidores que atuassem na área de educação especial não

RE 745811 RG / PA

conduziria à inconstitucionalidade formal da norma, tendo em vista o fato de que também os servidores agiriam em prol da realização de mandamentos constitucionais atinentes à promoção do respeito às pessoas com deficiência.

Assim, tem-se, a partir do exame do acórdão recorrido, que o projeto de lei enviado pelo Chefe do Poder Executivo não abrangia todos os servidores que integravam as unidades de ensino especial, mas somente os professores, no exercício efetivo do magistério.

O aresto, ao assentar a constitucionalidade dos dispositivos, destoa da jurisprudência desta Corte segundo a qual não é admissível emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que, versando sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, acarrete aumento de despesa.

Nesse sentido, confira-se a ADI 13, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 28.9.2007, a seguir ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembléia Legislativa.

Fere o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes.

Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao

RE 745811 RG / PA

trabalho. Precedentes.

Pedido julgado procedente.

Cumprir destacar que é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o processo legislativo nos Estados-membros deve observar as regras básicas previstas na Carta Magna.

Nesse sentido, confira-se, no que interessa, o seguinte julgado:

1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do aproveitamento e acesso de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90).

2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas. (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJe 1º.10.2004) (grifei)

Impende considerar, ainda, que as regras referentes ao processo de elaboração das leis possuem cunho constitucional.

No tocante à reserva de iniciativa, a Constituição Federal estabelece, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo

RE 745811 RG / PA

atinentes a assuntos restritos.

Ressalte-se, ainda, que as referidas hipóteses são exceções constitucionais insuscetíveis de ampliação pela via interpretativa.

Nesse sentido, confira-se:

SERVIDOR PÚBLICO REAJUSTE DE VENCIMENTOS OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PRETENDIDA EXISTÊNCIA, COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE MERA LEI ORDINÁRIA IMPOR, EM CARÁTER OBRIGATÓRIO, AO CHEFE DO EXECUTIVO, O EXERCÍCIO DO PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA INICIATIVA VINCULADA DAS LEIS, QUE SÓ SE JUSTIFICA EM FACE DE EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL PLEITO QUE BUSCA A FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS INADMISSIBILIDADE PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E POSTULADO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

A INICIATIVA DAS LEIS QUE POSSUI MATRIZ CONSTITUCIONAL NÃO PODE SER DETERMINADA EM SEDE MERAMENTE LEGAL.

- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

- A teoria geral do processo legislativo, ao

RE 745811 RG / PA

versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja.

Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 7.12.2006) (grifei)

A matéria atinente à limitação de iniciativa parlamentar é prevista, *numerus clausus*, no art. 61 do texto constitucional, de forma que não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É o que se depreende do julgamento proferido na ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 15.8.2008, a seguir ementada:

RE 745811 RG / PA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus , no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao

RE 745811 RG / PA

funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União.

5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988.

6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º.

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (grifei)

Com base nas premissas anteriores, esta Corte, no julgamento da ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008, firmou entendimento no sentido

RE 745811 RG / PA

que, por força do princípio da simetria, devem os Estados-membros observar as regras encartadas no art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da Constituição Federal, que dispõem sobre as leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Confira-se a ementa do aludido julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A e C, da CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA PROCEDENTE.

I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.

II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria.

III - Ação julgada procedente. (grifei)

Por fim, ressalto que o Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004, assentou que padece de vício de inconstitucionalidade a norma que, resultante de emenda parlamentar em projeto de iniciativa reservada do chefe

RE 745811 RG / PA

do Poder Executivo, implique aumento de despesa. Por força do princípio da simetria, a referida diretriz também deve ser observada pelas demais entidades federativas. Em suma:

Não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos). Assim, não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva; 2011, p. 904)

Nesse contexto, leia-se a ementa do julgamento anteriormente mencionado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. Criação de gratificação Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da

RE 745811 RG / PA

Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes.

2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (grifei)

Registre-se, portanto, que as normas locais em questão são inconstitucionais por violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63, inciso I, da Carta Magna, haja vista tratar-se de dispositivos que, imiscuindo-se no regime jurídico dos servidores públicos estaduais, aumentaram a remuneração desses servidores, em desacordo com os parâmetros lançados pelo Chefe do Poder Executivo em seu projeto de lei.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos, para reafirmar a jurisprudência desta Corte, no seguinte sentido: a) há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); b) são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Dessa forma, na linha de jurisprudência desta Corte, dou provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará.

2. Faz-se em jogo tema constitucional a estampar repercussão maior. Diz respeito ao vício formal de lei cujo projeto foi encaminhado pelo Executivo e veio a ser, com aumento de despesas, emendado na Assembleia Legislativa.

RE 745811 RG / PA

Quanto à matéria de fundo, a decisão proferida está baseada em interpretação de normas estritamente legais.

Por último, não há campo para extravasar, no Plenário Virtual, os limites do incidente da repercussão geral. Em síntese, não cabe, sem a reunião física dos integrantes do Tribunal, julgar recurso extraordinário nesse âmbito.

3. Manifesto-me, estritamente, no sentido de mostrar-se configurada a repercussão geral, deixando, assim, de pronunciar-me sobre a procedência ou não do inconformismo retratado no recurso extraordinário.

4. À Assessoria para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive quanto a possíveis processos que estejam, no Gabinete, aguardando exame.

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 8 de outubro de 2013.

Ministro MARCO AURÉLIO