



22/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ASJ
ADV.(A/S) : JOSE VECCHIO FILHO

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 15 a 21 de maio de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente



18/06/2007

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ASJ
ADV.(A/S) : JOSE VECCHIO FILHO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em face da Lei Estadual n. 12.299, de 27 de junho de 2005, que “reajusta os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário”, com o seguinte teor:

“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 das funções gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário e os salários das funções do Quadro de Emprego Público, ficam reajustados, a título de reposição, em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinqüenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

Art. 2º As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

**ADI 3538 / RS**

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta que, apesar de utilizar o termo “reajuste”, a lei estadual – a qual, frise-se, foi objeto de veto total, posteriormente rejeitado pela Assembleia Legislativa – trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local. Afirma que a revisão geral anual, distinta do aumento e do reajuste, constitui imperativo constitucional, tendo em vista o disposto no art. 37, X, da Constituição e deve ser geral, anual, na mesma data e sem distinção de índices, implementada por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, a Lei Estadual n. 12.299, de 2005, que implementa revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário, de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça, estaria a violar o art. 2º (princípio da separação dos Poderes), o art. 5º, *caput* (princípio da igualdade), o art. 37, X, e o art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição, assim como o art. 169, também da Lei Maior, na medida em que não respeita os limites de despesa com pessoal.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações afirmando que a Lei n. 12.299/2005, ao contrário do que defende o requerente, não trata de revisão geral anual, mas, em realidade, de reajuste de vencimentos dos servidores do Poder Judiciário local, o qual tem autonomia administrativa e financeira asseguradas pela Constituição para propor ao respectivo Poder Legislativo projetos de lei desse teor (fls. 109-157).

Ressalta, ainda, que “a petição inicial omite fato relevante, qual seja, o de que o senhor Governador do Estado, através do mesmo diploma legal em que afirma haver concedido revisão geral anual (Lei n. 12.222/2004), concedeu a todos os servidores do Poder Executivo recomposição de vencimentos em índices superiores aos previstos na Lei n. 12.299/2005, ora atacada” (fl. 115).

**ADI 3538 / RS**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência da ação (fls. 243-255), com base nos seguintes argumentos:

“A par de outras alegações, o cerne da questão, como se percebe, reside em duas questões centrais, a saber: (i) se a majoração resultante da Lei nº 12.999/05 importa revisão ou aumento de remuneração, a teor do disposto no art. 37, X, da CF/88, e (ii) considerando-se que seja revisão, a quem cabe a iniciativa para deflagrar o processo legislativo necessário a tanto.

Para elucidar a primeira questão, comporta a transcrição das palavras do Exmo. Ministro Marco Aurélio, que, ao apreciar a mencionada ADI nº 3.459, asseverou:

‘Dispõe o inciso X desse artigo que a remuneração dos servidores públicos e os subsídios de que trata o § 4º do artigo 39 serão revistos anualmente, sempre na mesma data e sem distinção de índices, já que a vida econômica é impiedosa para todos. Ora, cumpre emprestar aos institutos, expressões e vocábulos, o sentido técnico usual. Revisão geral distingue-se de aumento. Revisão geral implica simples manutenção do equilíbrio da equação inicial, afastando-se a perda sofrida por agentes públicos e servidores em virtude da inflação. Revisão geral – e o texto da Lei Fundamental a quer, repita-se anual, sempre na mesma data e sem distinções de índices – não resulta em acréscimo, mas na atualização monetária, de modo a eliminar os efeitos da inflação e com isso repor o poder aquisitivo da parcela recebida.’

Assim, conclui-se que se verificará a revisão de remuneração, nos moldes do art. 37, X, da Constituição Federal, quando o fim colimado pela norma for o de recompor, monetariamente, o poder aquisitivo desta, em datas e percentuais uniformes.

No caso vertente, a ‘mens legis’ encontrada na Lei hostilizada defluiu clara quando da leitura da Justificativa que acompanhou seu projeto (fl. 29), ‘*verbis*’:

‘Busca o presente projeto de lei recompor os vencimentos

**ADI 3538 / RS**

dos servidores do Poder Judiciário Estadual em 3% (três por cento) a partir de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a partir de agosto de 2005, resultando numa repercussão financeira média anual de 8,69% (oito vírgula sessenta e nove por cento), com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda.

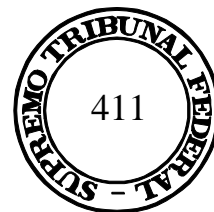
De salientar que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal.'

Na própria justificativa do referido projeto de lei é apontada como móvel da majoração remuneratória a recomposição monetária da moeda, bem como é indicado como fundamento normativo o art. 37, X, da Lei Fundamental (que cuida, indiscutivelmente, de revisão remuneratória).

Portanto, evidencia-se que a norma em exame versa sobre revisão remuneratória, ao cotejá-la com as referidas Leis nº 12.300/05 e 12.301/05, as quais dispõem, respectivamente, sobre a majoração da remuneração dos servidores do Ministério Público e do Poder Legislativo. Perceba-se que a esses servidores, sob a mesma justificativa de recomposição remuneratória, foi concedida também a majoração em idênticos percentuais e datas. Nesse contexto, não há dúvidas: a majoração em análise resulta de implementação da revisão remuneratória prevista no art. 37, X, da Carta Maior."

O parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, também pela procedência da ação, tem a seguinte ementa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.299/2005, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE REAJUSTE AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37, X, E 61, § 1º, II, 'A', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EM SENDO O



ADI 3538 / RS

OBJETIVO DA LEI GARANTIR A RECOMPOSIÇÃO DO VALOR DA MOEDA, ESTÁ CARACTERIZADA A REVISÃO GERAL ANUAL PREVISTA NO INCISO X DO ART. 37 DA CARTA MAGNA. VÍCIO DE INICIATIVA. SOMENTE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO PODERIA DESENCADear O PROCESSO LEGISLATIVO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO”.

É o relatório.



18/06/2007

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): A questão constitucional versada na presente ação direta cinge-se em saber se a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece o reajuste de vencimentos ou a revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

O deslinde da controvérsia depende da análise prévia do processo legislativo que culminou nas Leis estaduais n. 12.222, n. 12.299, n. 12.300 e n. 12.301, as quais, respectivamente, atualizaram a remuneração dos servidores do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul.

O *iter* legislativo pode ser descrito da seguinte forma:

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, e com o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei n. 336, dispondo sobre a revisão geral anual das remunerações e dos subsídios de todos os servidores e agentes públicos do Estado, suas autarquias e fundações públicas. Tal projeto de lei foi objeto de emenda parlamentar, que acrescentou a expressão “do Poder Executivo”, limitando a revisão geral anual aos servidores deste Poder. Após rejeição do veto do Governador a esta expressão, foi promulgada a Lei n. 12.222, de 30 de dezembro de 2004.

Foram então encaminhados à Assembleia Legislativa, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como pelo Ministério Público estadual, projetos de lei (ns. 306, 310 e 311) visando à recomposição da remuneração de seus respectivos servidores, com os mesmos índices e datas, utilizando-se como justificativa o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Todos esses projetos, aprovados na casa legislativa, foram objeto de

**ADI 3538 / RS**

vetos do Governador, com o fundamento de que a revisão da remuneração dos servidores públicos estaduais deve ser geral, anual, na mesma data, sem distinção de índices e, principalmente, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como estabelecem o art. 37, X, da Constituição Federal, e o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual. Esses vetos foram posteriormente rejeitados pela Assembleia Legislativa, o que resultou na aprovação das Leis Estaduais n. 12.299, n. 12.300 e n. 12.301, todas de 27 de junho de 2005.

O quadro legislativo, portanto, é o seguinte:

- Lei n. 12.222/2004 – concedeu revisão geral anual de 1% (um por cento) aos servidores do Poder Executivo, bem como reajustou a remuneração destes em percentuais sucessivos e cumulativos de 4% (quatro por cento), 2% (dois por cento) e 3% (três por cento);

- Lei n. 12.299/2005 – concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Poder Judiciário;

- Lei n. 12.300/2005 – concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Ministério Público; e

- Lei n. 12.301/2005 – concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Legislativo.

A Lei n. 12.222/2004 foi objeto da ADI n. 3.459/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, também proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, após amplo debate no Plenário da Corte, não foi conhecida, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” – que, como explicado, foi acrescentada por emenda parlamentar e objeto de veto do Governador, posteriormente rejeitado – acabaria por criar norma oposta à vontade do legislador local, na medida em que concederia a revisão geral anual e o reajuste

**ADI 3538 / RS**

remuneratório não apenas aos servidores do Poder Executivo, mas a todos os servidores públicos estaduais. A decisão tem a seguinte ementa:

“CARÊNCIA DA AÇÃO – PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSEQÜÊNCIA – SURGIMENTO DE NORMATIZAÇÃO. Uma vez surgindo, como conseqüência do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, normatização estranha ao crivo da Casa Legislativa, forçoso é concluir pela impossibilidade jurídica”.

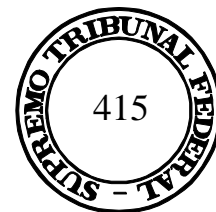
A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Lei n. 12.299, oriunda do Projeto de Lei n. 306/2004, de iniciativa do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

As Leis n. 12.300 e n. 12.301 são objeto, respectivamente, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.539, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e n. 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, também propostas pelo Governador do Estado, que se encontram pendentes de julgamento e com pareceres do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República no sentido da declaração de inconstitucionalidade dessas leis estaduais.

Após análise acurada dos documentos presentes nos autos, que correspondem ao processo legislativo da lei impugnada, e das manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, não tenho dúvida de que a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, trata, na verdade, de revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

A descrição anteriormente realizada do processo legislativo que culminou na edição da Lei n. 12.299/2005 assim o demonstra. E a Justificativa apresentada no Projeto de Lei n. 306/2004 também esclarece esse entendimento:

“Busca o presente projeto de lei recompor os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual em 3% (três por cento) a partir de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula

**ADI 3538 / RS**

cinquenta e três por cento) a partir de agosto de 2005, resultando numa repercussão financeira média anual de 8,69% (oito vírgula sessenta e nove por cento), com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda.

De salientar que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal".

Como se pode ver, a própria justificativa do projeto de lei baseia-se no art. 37, inciso X, da Constituição.

Às fls. 224-225 e 265-266, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul junta Relatório de Gestão Fiscal do Poder Judiciário estadual, no qual está consignado que as importâncias referentes à Lei Estadual n. 12.299 são relativas à concessão de "revisão anual salarial".

Dessa forma, como bem acentuado no parecer do Procurador-Geral da República, "*em sendo o escopo da revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição garantir, exatamente, a recomposição do poder aquisitivo da moeda, há que se concluir que assiste razão ao requerente quando este afirma que a Lei Estadual n. 12.299/2005 não provoca simples aumento para os servidores do Poder Judiciário daquele Estado, razão pela qual está caracterizada a alegada violação à norma constitucional que impõe a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de elaboração da lei*" (fl. 265).

A distinção entre revisão geral anual e reajuste ou aumento já foi objeto de apreciação desta Corte (MS n. 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 11.4.2003; MS n. 22.669, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ o acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 3.3.2006). Diversamente do reajuste de remuneração dos servidores públicos e dos subsídios de que trata o art. 39, § 4º, CF/88, que depende de lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, a revisão geral anual, decorrente de imperativo constitucional (art. 37, X), segue regras bem claras: deve ser anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. E esta Corte também já deixou

**ADI 3538 / RS**

assentado que a revisão geral anual deve ser objeto de lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como previsto no art. 61, §1º, II, *a*, da Constituição (ADI n. 2.061/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 26.6.2001; ADI n. 2.481/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 22.3.2002).

Ressalte-se que, no julgamento do RE-AgR 327.621/SP, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 27.10.2006, reafirmou-se o entendimento de que *“não é dado ao Poder Judiciário substituir o Chefe do Poder Executivo em processo legislativo de iniciativa de sua competência, ainda que constatada omissão de sua parte”*.

No presente caso, tendo em vista que a Lei Estadual n. 12.299/2005 é oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário local, não há como negar sua inconstitucionalidade em face do que dispõem os artigos 37, X, e 61, § 1º, II, *a*, da Constituição Federal.

Com essas considerações, voto pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul.



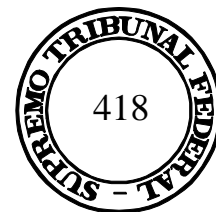
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente,
na linha do voto que proferi, absolutamente coerente com o de Vossa
Excelência, também julgo procedente a ação.

Publicado sem revisão.



18/06/2007

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **PGE-RS - HELENA MARIA SILVA COELHO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (ASJ)**
ADV.(A/S) : **JOSÉ VECCHIO FILHO E OUTRA**

VISTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, vou manter o pedido de vista, até porque, como se trata do mesmo tema, do mesmo Estado, pode haver um encaminhamento só, com o resgate, inclusive, de precedentes deste Tribunal.



28/05/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

VOTO - VISTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Como relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, nesta ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, em 20.7.2007, se questiona a constitucionalidade da Lei n. 12.299 do Rio Grande do Sul, de 27.6.2005, que *“Reajusta os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário”*.

2. O Autor alega contrariados, na norma impugnada, os arts. 2º, 61, § 1º, inc. II, als. *a* e *e*, 37, inc. X, e 169 da Constituição da República, argumentando que

“o Senhor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do RS encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado, em dezembro de 2004, Projeto de Lei (nº 306/2004), com o intento de recompôr os vencimentos dos servidores do Judiciário Estadual, com o seguinte teor:

“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 das funções gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário e os salários das funções do Quadro de Emprego Público, ficam reajustados, a título de reposição, em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

“Art. 2º - As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

“Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

“Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Justificativa apresentada indicava que o Projeto buscava recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda e que o mesmo

**ADI 3538 / RS**

percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inc. X da Constituição Federal.

Aprovado o PL n° 306/2004 pelo Plenário do Parlamento gaúcho na sessão de 19.04.2005, foi inteiramente vetado pelo Senhor Governador do Estado (D.O.E. 16.05.2004 -anexo), com base, em síntese, nas razões desenvolvidas no Parecer n° 14.141, da Procuradoria-Geral do Estado (anexado e com fundamentos adiante explorados).

(...)

Contudo, houve por bem a Assembleia Legislativa, pela maioria dos Senhores Deputados, rejeitar o veto, sendo promulgada a Lei Estadual n° 12.299 por ato do Senhor Deputado Presidente e publicada no Diário Oficial do Estado de 28.06.2005 (texto em anexo).

1.2 Deixe-se patente que o Projeto de Lei visava, não obstante o termo utilizado na ementa, não a conceder reajuste ou aumento às remunerações dos servidores do Poder Judiciário, mas, isto sim, segundo o texto do artigo 1° (a título de reposição) combinado com sua Justificativa, implementar a revisão geral anual.

A revisão geral da remuneração e dos subsídios constitui imperativo constitucional (art. 37, X, in fine), é ampla, periódica (anual), compulsória, igual e em dada ocasião (na mesma data) para todos os servidores públicos (de forma absolutamente paritária, portanto), traduzindo ideia de recomposição.

Já o aumento, segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 26a ed.), representa uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo, abrangendo geralmente determinados cargos ou classes funcionais.

E o reajuste, tal como a revisão geral, vincula-se à ideia de restabelecimento do poder aquisitivo dos estipêndios, diferenciando-se por não se revestir de cogência constitucional, não necessitar de implementação periódica e poder ser concedido de forma diferenciada, atendidos os ditames do artigo 169 da Constituição Federal e os limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como referido, a Justificativa ao PL n° 306 expressamente



ADI 3538 / RS

consignava destinar-se ele a recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda e que, indo ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inc. X, da Constituição Federal, também os magistrados estariam contemplados com idêntico percentual de recomposição” (grifos nossos).

Pede seja declarada “a inconstitucionalidade da Lei impugnada (Lei Estadual nº 12.299, de 27 de junho de 2005)”.

3. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela inconstitucionalidade da lei impugnada, nos seguintes termos:

“evidencia-se que a norma em exame versa sobre revisão remuneratória, ao cotejá-la com as referidas Leis nº 12.300/05 e 12.301/05, as quais dispõem, respectivamente, sobre a majoração da remuneração dos servidores do Ministério Público e do Poder Legislativo.

Perceba-se que a esses servidores, sob a mesma justificativa de recomposição remuneratória, foi concedida também a majoração, em idênticos percentuais e datas.

(...)

Nesse sentido, resta evidente que a Lei Estadual nº 12.299/05 incide em inconstitucionalidade formal, vez que a competência para deflagrar o processo legislativo de revisão anual remuneratória prevista no art. 37, X, da CF/88 é de privativa do Chefe do Poder Executivo.

(...)

Ante o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União, preliminarmente, pelo conhecimento da ação, e, no mérito pela procedência do pedido formulado, declarando-se inconstitucional a Lei nº 12.999, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul” (grifos nossos).

4. A Procuradoria-Geral da República opinou pela inconstitucionalidade da lei em questão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.299/2005, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.



ADI 3538 / RS

CONCESSÃO DE REAJUSTE AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37, X E 61, §1º, II, 'a', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EM SENDO O OBJETIVO DA LEI GARANTIR A RECOMPOSIÇÃO DO VALOR DA MOEDA, ESTÁ CARACTERIZADA A REVISÃO GERAL ANUAL PREVISTA NO INCISO X, DO ARTIGO 37, DA CARTA MAGNA. VÍCIO DE INICIATIVA. SOMENTE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO PODERIA DESENCADear O PROCESSO LEGISLATIVO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO”.

5. Em 18.6.2007, iniciado o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.543/RS, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, julgou-a procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.301/2005 do Rio Grande do Sul, com a seguinte fundamentação:

“Consta do Projeto de Lei 318/04, que resultou na lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que o objetivo da norma é “recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda”.

Trata-se, então, de revisão geral anual dos servidores da Assembleia Legislativa riograndense.

Sobre a revisão geral anual, ante o impacto orçamentário que representa, é privativa do chefe do Poder Executivo a iniciativa da lei (v.g., ADIns 2061, liminar, DJ 25.4.01; 1438, limar, DJ 08.11.02; 251-9, liminar, DJ 19.4.02; 2481, liminar, DJ 19.12.01).

Firme também o entendimento do Tribunal que considera as normas essenciais do processo legislativo da Constituição de observância compulsória pelos Estados-membros (v.g., ADIn 766, Pertence, DJ 11.12.98): é o que sucede com os arts. 37, X, e 61, II, a, da Constituição.

A norma impugnada, de iniciativa parlamentar e que significou revisão geral anual, contrariou estes dispositivos constitucionais”.

6. Naquela assentada, iniciados os debates, duas correntes se formaram: uma no sentido de acompanhar o Relator pelo vício formal de iniciativa do projeto de lei e outra entendendo que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.



ADI 3538 / RS

3.599/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, teria assentado que a iniciativa seria do chefe de cada qual dos Poderes, não configurada, assim, a inconstitucionalidade na espécie em foco.

A corrente divergente sustentou ter sido por mim acompanhada quando do julgamento daquela ação direta de inconstitucionalidade.

Por sugestão do Ministro Relator, fiquei com vista da ação direta de inconstitucionalidade n. 3543 para melhor análise do caso.

7. Na mesma data citada, iniciado o julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.538/RS, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, julgou procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299/2005 do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

“A questão constitucional versada na presente ação direta cinge-se em saber se a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece o reajuste de vencimentos ou a revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

O deslinde da controvérsia depende da análise prévia do processo legislativo que culminou nas Leis Estaduais ns. 12.222, 12.299, 12.300 e 12.301, as quais, respectivamente, atualizaram a remuneração dos servidores do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul.

O iter legislativo pode ser descrito da seguinte forma:

*O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, e com o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei n. 336, dispondo sobre a revisão geral anual das remunerações e dos subsídios de todos os servidores e agentes públicos do Estado, suas autarquias e fundações públicas. Tal projeto de lei foi objeto de emenda parlamentar, que acrescentou a expressão *udo Poder Executivo*”, limitando a revisão geral anual aos servidores deste Poder. Após*

**ADI 3538 / RS**

rejeição do veto do Governador a esta expressão, foi promulgada a Lei n. 12.222, de 30 de dezembro de 2004.

Foram então encaminhados à Assembleia Legislativa, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como pelo Ministério Público estadual, projetos de lei (ns. 306, 310 e 311) visando à recomposição da remuneração de seus respectivos servidores, com os mesmos índices e datas, utilizando-se como justificativa o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Todos esses projetos, aprovados na casa legislativa, foram objeto de vetos do Governador, com o fundamento de que a revisão da remuneração dos servidores públicos estaduais deve ser geral, anual, na mesma data, sem distinção de índices e, principalmente, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como estabelecem o art. 37, X, da Constituição Federal, e o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual. Tais vetos foram posteriormente rejeitados pela Assembleia Legislativa, o que resultou na aprovação das Leis Estaduais ns. 12.299, 12.300 e 12.301, todas de 27 de junho de 2005.

O quadro legislativo, portanto, é o seguinte:

- Lei n. 12.222/2004 - concedeu revisão geral anual de 1%

(um por cento) aos servidores do Poder Executivo, bem como reajustou a remuneração destes em percentuais sucessivos e cumulativos de 4% (quatro por cento), 2% (dois por cento) e 3% (três por cento);

- Lei n. 12.299/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Poder Judiciário;

- Lei n. 12.300/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Ministério Público; e

- Lei n. 12.301/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Legislativo.

A Lei n. 12.222/2004 foi objeto da ADI n. 3.459/RS, Rel. Min.

**ADI 3538 / RS**

Marco Aurélio, também proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, após amplo debate no Plenário da Corte, não foi conhecida, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade da expressão “do Poder Executivo” - que, como explicado, foi acrescentada por emenda parlamentar e objeto de veto do Governador, posteriormente rejeitado - acabaria por criar norma oposta à vontade do legislador local, na medida em que concederia a revisão geral anual e o reajuste remuneratório não apenas aos servidores do Poder Executivo, mas a todos os servidores públicos estaduais. A decisão tem a seguinte ementa:

“CARÊNCIA DA AÇÃO - PROCESSO OBJETIVO - PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSEQUÊNCIA - SURGIMENTO DE NORMATIZAÇÃO. Uma vez surgindo, como consequência do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, normatização estranha ao crivo da Casa Legislativa, forçoso é concluir pela impossibilidade jurídica.”

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Lei n. 12.299, oriunda do Projeto de Lei n. 306/2004, de iniciativa do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

As Leis ns. 12.300 e 12.301 são objeto, respectivamente, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3.539, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, também propostas pelo Governador do Estado, que se encontram pendentes de julgamento e com pareceres do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República no sentido da declaração de inconstitucionalidade dessas leis estaduais.

Após análise acurada dos documentos presentes nos autos, que correspondem ao processo legislativo da lei impugnada, e das manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, não tenho dúvida de que a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, trata, na verdade, de revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

A descrição anteriormente realizada do processo legislativo que culminou na edição da Lei n. 12.299/2005 assim o demonstra. E a Justificativa apresentada no Projeto de Lei n. 306/2004 também esclarece esse entendimento:

**ADI 3538 / RS**

“Busca o presente projeto de lei recompor os -vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual em 3% (três por cento) a partir de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a partir de agosto de 2005, resultando numa repercussão financeira média anual de 8,69% (oito vírgula sessenta e nove por cento), com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda.

De salientar que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal.’

Como se pode ver, a própria justificativa do projeto de lei baseia-se no art. 37, inciso X, da Constituição.

Às fls. 224-225 e 265-266, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul junta Relatório de Gestão Fiscal do Poder Judiciário estadual no qual está consignado que as importâncias referentes à Lei Estadual n. 12.299 são relativas à concessão de “revisão anual salarial”.

Dessa forma, como bem acentuado no parecer do Procurador-Geral da República, “em sendo o escopo da revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição garantir, exatamente, a recomposição do poder aquisitivo da moeda, há que se concluir que assiste razão ao requerente quando este afirma que a Lei Estadual n. 12.299/2005 não provoca simples aumento para os servidores do Poder Judiciário daquele Estado, razão pela qual está caracterizada a alegada violação à norma constitucional que impõe a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de elaboração da lei” (fl. 265).

A distinção entre revisão geral anual e reajuste ou aumento já foi objeto de apreciação desta Corte (MS n. 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 11.4.2003; MS n. 22.669, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ o acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 3.3.2006). Diversamente do reajuste de remuneração dos servidores públicos e dos subsídios de que trata o art. 39, § 4º, CF/88, que depende de lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, a revisão geral anual, decorrente de imperativo constitucional (art. 37, X),



ADI 3538 / RS

segue regras bem claras: deve ser anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. E esta Corte também já deixou assentado que a revisão geral anual deve ser objeto de lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como previsto no art. 61, §1º, II, a, da Constituição (ADI n. 2.061/DF, Rel. Min. limar Galvão, DJ 26.6.2001; ADI n. 2.481/RS, Rel. Min. limar Galvão, DJ 22.3.2002) .

Ressalte-se que, no julgamento do RE-AgR n. 327.621/SP, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 27.10.2006, reafirmou-se o entendimento de que "não é dado ao Poder Judiciário substituir o Chefe do Poder Executivo em processo legislativo de iniciativa de sua competência, ainda que constatada omissão de sua parte".

No presente caso, tendo em vista que a Lei Estadual n. 12.299/2005 é oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário local, não há como negar sua inconstitucionalidade em face do que dispõem os artigos 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal.

Com essas considerações, voto pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul".

Pedi vista deste processo, para melhor análise do caso e julgamento conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.543/RS, a qual trata da recomposição de perdas de vencimentos de servidores da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul nos mesmos índices previstos na lei discutida neste processo.

8. Essas as anotações apresentadas para se rememorar o caso.

9. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.599, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou inexistir inconstitucionalidade de leis federais pelas quais se reajustava a remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O acórdão ficou assim ementado:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº

**ADI 3538 / RS**

11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente" (DJe 14.9.2007, grifos nossos).

Acompanhei o Ministro Relator nos seguintes termos:

"Estamos, aqui, diante de uma questão que se põe relativamente à constitucionalidade ou não das duas normas, 11.169 e 11.170, e, especificamente, ao aumento de remuneração. Quando se fala em alteração - no Brasil, não pode haver redução de vencimentos -, logo estamos falando de aumento. O aumento pode ser setorial, a Constituição não proíbe. Pelo contrário. Até porque nunca um professor poderia ganhar um patamar diferenciado do que ganha

**ADI 3538 / RS**

outras carreiras na hora em que políticas públicas resolvessem enfatizar determinadas carreiras. Os reajustes setoriais são perfeitamente adequados e compatíveis com o que a Constituição prevê. A revisão, sim, é geral e diz respeito à reposição do valor da moeda que se tenha comprovado num determinado período. Razão pela qual, necessariamente, haverá de ser nos mesmos períodos e nos mesmos índices, porque aqui não se trata de aumento, trata-se tão-somente de manter aquilo que, inicialmente, com outros padrões monetários, com outros valores são fixados. Cuida-se, aqui - parece basicamente de alteração para aumento concedido por um dos Poderes da República, que tem autonomia para cuidar do tema relativo a seus servidores dentro do que foi posto por ele como sendo os 15% para categoria dos que compõem os órgãos do Poder Legislativo.

Não vejo, portanto, quanto à questão do princípio da separação de poderes - como disse muito bem o Ministro Relator -, nada que pudesse ser questionado.

No que respeita à isonomia - temos insistido que a jurisprudência do Supremo é doutrina secular -, trata mesmo diferentemente e, inclusive, do regime remuneratório. Aliás, o que a Constituição quer, a partir da Emenda Constitucional n. 19, é o estabelecimento da verdade remuneratória. Para se estabelecer a verdade remuneratória, é preciso mesmo que se fixe, para as diversas categorias dos órgãos e dos Poderes Públicos, aquilo que seja adequado, coerente com cada categoria. Logo, não haveria quebra de princípio de isonomia alguma, ainda que fosse desigualado com critérios objetivos e legítimos".

Assim, diversamente do afirmado pelo Ministro Cezar Peluso nos debates do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.543/RS, acompanhei o Ministro Relator no sentido de que, diferente dos reajustes setoriais de iniciativa do chefe de cada qual dos Poderes, a revisão, relativa à reposição do valor da moeda cuja desvalorização em determinado período tenha sido comprovada, há de ser geral, pelo que de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

10. A justificativa do Poder Judiciário gaúcho para o Projeto de Lei n.



ADI 3538 / RS

306/2004, origem da lei impugnada, é recompor os vencimentos dos servidores do Judiciário do Rio Grande do Sul, com o fim de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda:

“Busca o presente projeto de lei recompor os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual em 3% (três por cento) a partir de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a partir de agosto de 2005, resultando numa repercussão financeira média anual de 8,69%, com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda.

De salientar que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal.

A proposta está dentro das possibilidades orçamentárias do Poder Judiciário e não encontra trava na Lei de Responsabilidade Fiscal porquanto, já considerando o reajuste proposto tanto para Magistrados como para Servidores, o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com os gastos com pessoal, segundo estimativas, atingirá um patamar abaixo dos limites estabelecidos para este Poder” (grifos nossos).

11. O Projeto de Lei n. 306/2004 contém a expressão “reajusta os vencimentos” e tem o seguinte teor:

“Projeto de Lei nº 306 /2004

Poder Judiciário

Reajusta os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário.

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 das funções gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário e os salários das funções do Quadro de Emprego Público, ficam reajustados, a título de reposição, em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.



ADI 3538 / RS

Art. 2º - As disposições desta lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do artigo 1º.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”
(grifos nossos).

12. A Lei n. 12.299/2005 do Rio Grande do Sul, resultado do projeto de lei citado, estabelece reajuste de vencimentos dos servidores do Poder Judiciário:

“Reajusta os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

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 das funções gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário e os salários das funções do Quadro de Emprego Público, ficam reajustados, a título de reposição, em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

Art. 2º As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”
(grifos nossos).

13. A justificativa para o projeto de lei pelo qual se deu origem à lei questionada é *“recompôr os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual (...) com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda”.*

**ADI 3538 / RS**

Este Supremo Tribunal Federal assentou a natureza de revisão geral anual da recomposição de vencimentos por índice que vise à recuperação da perda do poder aquisitivo decorrente de perdas inflacionárias:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente” (ADI 3.599, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 14.9.2007, grifos nossos).

“Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Remuneração. 3. Alegação de que a Lei 10.698/2003 operou revisão geral dissimulada dos vencimentos dos servidores da União em descompasso com o preceituado pelo art. 37, X, da

**ADI 3538 / RS**

Constituição Federal. Tese inconsistente e incompatível com a harmonia do texto constitucional. 4. Texto normativo que não se submete ao âmbito de incidência do preceito constitucional invocado. Fosse o caso de revisão, ter-se-ia a tentativa de neutralizar consequências negativas de um processo inflacionário anterior, de tal sorte que o legislador teria enunciado o benefício contido na Lei 10.698/2003 por meio de um índice que tentasse refletir a respectiva corrosão do poder aquisitivo. 5. O fato de os desdobramentos gerados na esfera da economia individual de cada servidor serem diferentes é consequência natural de um estatuto normativo que, a par de beneficiar a todos os servidores, não expressa mensagem legal destinada a recompor de maneira geral perdas próprias de processo inflacionário. 6. Mostra-se plenamente legítima a motivação política que subjaz a esse diploma legislativo, ao se apresentar mais sensível no benefício das classes dos servidores que ganham menos, subentendendo-a como reflexo de uma realidade social específica. 7. Agravo interno a que se nega provimento” (ARE 649.212-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 13.8.2012, grifos nossos).

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REAJUSTE CONCEDIDO PELA LEI ESTADUAL 1.206/87. EXTENSÃO AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. NATUREZA DE REVISÃO GERAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 339/STF. PRECEDENTES. ANÁLISE DE LEI LOCAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 280/STF. 1. Analisando questão análoga à dos autos, o Plenário do STF, no julgamento do RMS 22.307, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 13/6/1997, decidiu afastar a aplicação da Súmula 339/STF para estender aos servidores públicos civis o reajuste de 28,86% concedido pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93 aos militares. 2. Encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte o entendimento do Tribunal de origem, que decidiu estender aos servidores públicos do Poder Judiciário o reajuste concedido pela Lei Estadual 1.206/87, por entender que possui caráter geral e finalidade

**ADI 3538 / RS**

de recompor as perdas decorrentes da inflação. 3. *Agravo regimental a que se nega provimento*” (ARE 810.579-AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 10.12.2014, grifos nossos).

“Questão de ordem. Recurso Extraordinário. 2. Alegação de ofensa aos artigos 5º e 37, X, da Constituição Federal. Inexistência. 3. Há de estender-se o reajuste de 28,86% aos servidores militares contemplados com índices inferiores pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93, já que se trata de revisão geral dos servidores públicos, observadas, entretanto, as compensações dos reajustes concedidos e a limitação temporal da Medida Provisória n.º 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n.º 2.215-10, de 15.9.2001. 4. Questão de ordem acolhida para: (1) reconhecer a repercussão geral quanto à extensão do reajuste de 28,86% aos servidores civis e militares; (2) reafirmar a jurisprudência do Tribunal; (3) prover parcialmente o recurso, apenas para limitar as diferenças devidas à data em que entrou em vigor a Medida Provisória n.º 2.131, de 28.12.2000, atual Medida Provisória n.º 2.215-10, de 15.9.2001, que reestruturou as carreiras e a remuneração dos servidores militares; e (4) para autorizar a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral” (RE 584.313-QO-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 22.10.2010).

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO POR CÓPIA REPROGRÁFICA. NULIDADE RELATIVA. IDENTIFICAÇÃO PRECISA DO SIGNATÁRIO DO RECURSO. ADMINISTRATIVO. EXTENSÃO DO REAJUSTE DE 28,86% AOS SERVIDORES MILITARES CONTEMPLADOS COM ÍNDICES INFERIORES PELAS LEIS 8.622/93 E 8.627/93. REVISÃO GERAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS. LIMITAÇÃO TEMPORAL À DATA DA MEDIDA PROVISÓRIA 2.131/2000. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. QUESTÃO DE ORDEM. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE.

**ADI 3538 / RS**

DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM. AGRAVO REGIMENTAL PARCIALMENTE PROVIDO PARA NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO” (AI 576.929-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 27.10.2011).

“RECURSO ORDINÁRIO - PRAZO - MANDADO DE SEGURANÇA - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O silêncio da legislação sobre o prazo referente ao recurso ordinário contra decisões denegatórias de segurança, ou a estas equivalentes, como é o caso da que tenha implicado a extinção do processo sem julgamento do mérito - mandado de segurança nº 21.112-1/PR (AGRG), relatado pelo Ministro Celso de Mello, perante o Plenário, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 29 de junho de 1990, à página 6.220 - é conducente à aplicação analógica do artigo 33 da Lei nº 8.038/90. A oportunidade do citado recurso submete-se à dilação de quinze dias. REVISÃO DE VENCIMENTOS - ISONOMIA. “a revisão geral de remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data” - inciso X - sendo irredutíveis, sob o ângulo não simplesmente da forma (valor nominal), mas real (poder aquisitivo) os vencimentos dos servidores públicos civis e militares - inciso XV, ambos do artigo 37 da Constituição Federal” (RMS 22.307, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 13.6.1997).

14. Este Supremo Tribunal Federal assentou a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei dispondo sobre revisão geral anual:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, §

**ADI 3538 / RS**

1º, II, a, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação” (ADI 2.061, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJe 29.6.2001, grifos nossos).

“SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL DE VENCIMENTO. COMPORTAMENTO OMISSIVO DO CHEFE DO EXECUTIVO. DIREITO À INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. IMPOSSIBILIDADE. Esta Corte firmou o entendimento de que, embora reconhecida a mora legislativa, não pode o Judiciário deflagrar o processo legislativo, nem fixar prazo para que o chefe do Poder Executivo o faça. Além disso, esta Turma entendeu que o comportamento omissivo do chefe do Poder Executivo não gera direito à indenização por perdas e danos. Recurso extraordinário desprovido” (RE 424.584, Redator para o acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 7.5.2010, grifos nossos).

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. Art. 201, § 4º, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SÚMULA 339 DO STF. INCIDÊNCIA. RECURSO PROTRELATÓRIO. MULTA. AGRAVO IMPROVIDO. I - A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão. Incidência da Súmula 339 do STF. Precedentes. II - Recurso protelatório. Aplicação de multa. III - Agravo regimental improvido” (AI 713.975-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 9.10.2009, grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO



ADI 3538 / RS

EXTRAORDINÁRIO. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. DEVER DE INDENIZAR. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. *A ausência de assinatura no recurso interposto, desde que o procurador esteja devidamente identificado, com procuração nos autos e atuando no processo, há de ser tida como mero erro material.* 2. *Não compete ao Poder Judiciário deferir pedido de indenização no tocante à revisão geral anual de servidores, por ser atribuição privativa do Poder Executivo*” (RE 528.965-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 29.6.2007, grifos nossos).

“RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Exaurimento. Instâncias ordinárias. Súmula 281. Decisão agravada. Reconsideração. Provado o exaurimento das instâncias ordinárias, deve ser apreciado o recurso. 2. *RECURSO. Extraordinário. Admissibilidade. Servidor público. Revisão geral e anual de vencimentos. Iniciativa da vontade política do Presidente da República e das conveniências subjetivas de sua avaliação. Indenização fundada na responsabilidade civil. Direito não reconhecido. Jurisprudência assentada. Decisão reconsiderada. Agravo regimental provido. Não cabe indenização para recomposição de perda inflacionária dos vencimentos dos servidores públicos”* (RE 501.054-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJe 6.11.2006, grifos nossos).

“MANDADO DE SEGURANÇA. REAJUSTE DE VENCIMENTOS, PROVENTOS, SOLDOS E PENSÕES DO FUNCIONALISMO PÚBLICO CIVIL E MILITAR. QUALIFICAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS, CONFEDERAÇÃO E ASSOCIAÇÃO DE SERVIDORES COMO PARTES LEGÍTIMAS PARA O FEITO (CF, ARTIGO 5º, LXX, a e b). POSTULAÇÃO DE EFEITO MERAMENTE DECLARATÓRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE LEIS QUE REGULAM A REVISÃO GERAL DOS VENCIMENTOS DOS



ADI 3538 / RS

SERVIDORES PÚBLICOS. IMPROPRIEDADE DA ALEGAÇÃO DE QUE A LEI Nº 7.706/88 REGULAMENTA O ARTIGO 37, X, DA CF/88. INEXISTÊNCIA DE PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE OBRIGUE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA A CONCEDER O REAJUSTE NOS TERMOS DA LEI. É COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA A INICIATIVA DE LEI SOBRE AUMENTO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CF, ARTIGO 61, § 1º, II, a). MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO, MAS INDEFERIDO. 1. Os Partidos Políticos, bem como a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias estão constitucionalmente amparados para representar seus filiados em juízo, figurando, no caso, no polo ativo da relação processual. 2. A inicial traduz pretensão que reclama desta Corte provimento judicial com efeitos meramente declaratórios, objetivando ver reconhecido o mês de janeiro de cada ano como data-base para a revisão geral dos vencimentos, proventos, soldos e pensões do funcionalismo público, consubstanciado na Lei nº 7.706/88. Postulação inviável em sede de mandado de segurança. 3. O Pleno desta Corte, ao apreciar a questão do reajuste previsto na Lei nº 7.706/88, entendeu que a norma insculpida no artigo 37, X, da Lei Maior, não se refere à data-base dos servidores, mas sim à unicidade de índice e data da revisão geral de remuneração extensiva aos servidores civis e militares. O preceito não tem qualquer conotação com a época em que se dará a revisão ou mesmo a sua periodicidade. 4. Há lei que criou e até outras que reforçaram a data-base, prevista no mês de janeiro de cada ano, determinando o seu cumprimento. Porém, mais do que a lei infraconstitucional, é a própria Constituição que reservou ao Presidente da República a iniciativa de propor aumento de vencimentos do funcionalismo público (CF, artigo 61, § 1º, II, a). 5. Inexistência de preceito constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento de autoaplicabilidade, obrigando o Executivo a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei. 6. Não pode esta Corte alterar o sentido inequívoco da norma, só podendo atuar como legislador negativo, não, porém, como legislador positivo. Mandado de Segurança conhecido, mas indeferido” (MS 22.439,



ADI 3538 / RS

Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 11.4.2003, grifos nossos).

14. Pelo exposto, voto no sentido de, acompanhando o Ministro Relator, **julgar procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299/2005 do Rio Grande do Sul, pela contrariedade aos arts. 37, inc. X, e 61, § 1º, inc. II, al. a, da Constituição da República.**



28/05/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, eu gostaria de fazer uma pergunta à eminente Ministra Cármen Lúcia ou aos Relatores.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pois, não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Vossa Excelência está considerando, portanto, que essas Leis aqui impugnadas são leis de revisão e não de reajuste, é isso?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É expressa, exatamente, a recomposição. Quando se tem "reajuste" li a justificativa dos projetos enviados. É reajuste no sentido de revisão geral anual. Aquela revisão que teria que ser dada...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Entendi. É porque, no meu exame, enfim, não aprofundado como o de Vossa Excelência, verifiquei que havia uma lei estadual de revisão geral naquele mesmo ano. E, depois, sobrevieram essas Leis de iniciativa do chefe do Poder Legislativo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Que acho que eram do Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, mas acho que era geral.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não, os dados que tenho e como disse, a partir até do relato mesmo do próprio Ministro Pertence e do Ministro Gilmar, o que se tem aqui é: deixa-se patente que o projeto de lei visa, não obstante o termo utilizado na ementa, não a conceder reajuste ou aumento de remuneração dos servidores do Poder Judiciário, mas a título de recomposição, promover a revisão geral anual.

É o que se tem.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Apenas para colaborar, Ministro Barroso, eu também verifico aqui dois fatores muito

**ADI 3538 / RS**

importantes. Primeiro, porque a norma assegurou a recomposição da remuneração em razão de perdas inflacionárias.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Do valor.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ela, na justificativa, até diz isso. A minha dúvida é porque havia uma lei do mesmo período que dizia assim: ficam revistos, na forma do 37, X, em 1%, a partir de 1º de setembro/2005, as remunerações e os subsídios de todos os servidores e agentes públicos do Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e fundações públicas.

Eu interpretei esse dispositivo, sem ter lido os autos como Vossa Excelência, como sendo uma revisão linear para todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - A revisão geral anual.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Teria tido uma revisão geral.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - E que, portanto, as duas Leis cuidassem de reajuste no Judiciário e no Legislativo. E me impressionei um pouquinho, Ministra Cármen, porque é uma lei que já está em vigor há alguns anos sem concessão de cautelar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É de 2005.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E nenhuma dúvida sobre isso. Esse é um dos problemas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Acho que vou pedir vista, sabe, Ministro? Porque vejo aqui, na Lei geral, quer dizer, a de iniciativa do Executivo, ela, no art. 1º, dá um aumento linear geral de 1%. Depois, no art. 2º, ela dá um aumento específico para os servidores do Executivo.

De modo que fiquei com a impressão de que o Judiciário e o Legislativo mandaram projetos de lei de iniciativa dos seus Chefes para equiparar os servidores desses Poderes aos aumentos de reajuste dados pelo Executivo. Mas, evidentemente, eu teria que examinar se é isso mesmo. Essa foi a impressão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não, Ministro, a iniciativa foi parlamentar. Por isso é que os Relatores estão glosando.



ADI 3538 / RS

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Acho que a iniciativa, no Legislativo, foi do Chefe do... Porque, no reajuste, a jurisprudência do Supremo...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Uma foi do Poder Legislativo; e a outra, do Poder Judiciário. A nossa jurisprudência é no sentido de quê?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Revisão, de que tipo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sendo revisão, como é o caso, compete ao Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Certo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas acho muito bem-vinda, até porque temos documentos - Vossa Excelência haverá de verificar nos autos -, que o próprio Poder Judiciário gaúcho, hoje, se preocupa dizendo: nenhuma dúvida de que se tratou de revisão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Se não há nenhuma dúvida de que se tratou de revisão, não tenho dificuldade em acompanhar.

Vossa Excelência entendeu, Presidente? Tenho uma certa dúvida se essas duas Leis do Legislativo e do Judiciário são reajuste ou são revisão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Seria bom Vossa Excelência ficar com vista.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Se forem revisão, que foi a premissa estabelecida por Vossa Excelência, estou de pleno acordo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Estou acompanhando os Relatores, Ministro Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence. E leio, referente ao primeiro ato:

"O Senhor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado, em dezembro de 2004, Projeto de Lei (nº 306/2004), com o intuito de *recompôr os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual*, com o seguinte teor:

(...)."



ADI 3538 / RS

E, depois:

"A justificativa apresentada indicava que o Projeto buscava *recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda (...)*."

Isso é revisão, não é reajuste.

Por isso no meu voto estou acompanhando os respectivos Relatores.

E o Advogado-Geral da União, bem como a Procuradoria, são taxativos também:

"VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37, X. (...) EM SENDO O OBJETIVO DA LEI GARANTIR A RECOMPOSIÇÃO DO VALOR DA MOEDA, ESTÁ CARACTERIZADA A REVISÃO GERAL ANUAL PREVISTA NO INCISO X DO ART. 37 DA CARTA MAGNA. VÍCIO DE INICIATIVA."

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu entendi, nessa linha.

A minha questão, como disse a Vossa Excelência, é que existe uma lei de iniciativa do Executivo, Lei nº 12.222, que deu um aumento linear para todos os servidores de 1%, e depois, no art. 2º, essa Lei deu um aumento de 8% para os servidores só do Executivo. E, aí - e verifiquei aqui, Ministro Marco Aurélio -, o Presidente do Tribunal ...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Do Tribunal e o Presidente da Assembleia ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - ... encaminha um Projeto de Lei, dando aos servidores do Judiciário o mesmo "reajuste" que teria sido dado aos do Executivo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E é a mesma coisa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Se for isso, eu acho que a situação é um pouco diferente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas a premissa dos Relatores é que, em se tratando de reajuste geral, como querido pela Carta, a iniciativa é única, é do Chefe do Poder Executivo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Certo, mas é porque esse reajuste foi dado. Veja, Ministro Marco Aurélio, houve uma



ADI 3538 / RS

lei de iniciativa do Executivo que deu 1% de revisão geral.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É, no campo da hipocrisia, com inflação em dois dígitos!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Depois, Ministro Marco Aurélio, essa mesma Lei, que deu a revisão geral, dá 8% só para o Executivo. Aí, o Presidente do Tribunal diz: não, eu também quero, porque isso é reajuste.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – ...locupletar todos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É ... Não ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Acho que não. Acho que talvez o que possa ter acontecido - e estou no campo de conjectura apenas - é que, tendo havido ...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não descaracteriza revisão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É, acho que não há dúvida quanto a ser revisão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É, Ministra Cármen, se Vossa Excelência não tem nenhuma dúvida, e Vossa Excelência, que estudou o processo, diz que é revisão, eu vou me fundar nessa premissa.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu não tenho, mas o Relator de uma delas também está aqui.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, mas, se estabelecida essa premissa, eu acompanho Vossa Excelência.

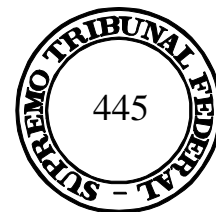
Vamos apenas imaginar aqui qual seria a consequência?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A consequência é que vieram outros aumentos nesse período ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, a consequência para esses servidores hoje.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Desde 2005.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Hoje? Exatamente, a consequência é que vieram outros aumentos nesse período, baseados no

**ADI 3538 / RS**

que eles receberam antes, e não houve a cautelar no Supremo. Esse é o problema que teremos que pensar depois.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Houve outros aumentos ...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Houve outros aumentos, outros reajustes, outras revisões nesse período de 10 anos, e não havia cautelar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Certo, portanto ...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, aí, nós teremos que levar em consideração, Ministro ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Figurou na base de cálculo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas nós não queremos ou não podemos decretar uma diminuição nominal.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Redutibilidade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Certo? Portanto, se nós todos estivermos de acordo de que não ...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, aí, tem-se que tomar os votos de mérito primeiro;

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Certo, eu estou tentando imaginar ...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Aí é outra coisa, é modulação. Mas acho que, primeiro, nós temos de votar no mérito, porque ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ok.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu acho que seria bom o pedido de vista ...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu, verdadeiramente, estou numa dúvida teórica aqui. Peço vista, e, aí, voltamos ao assunto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

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

ADV.(A/S) : PGE-RS - HELENA MARIA SILVA COELHO E OUTRO(A/S)

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

INTDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (ASJ)

ADV.(A/S) : JOSÉ VECCHIO FILHO E OUTRA

Decisão: Após o voto dos Senhores Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Sepúlveda Pertence, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelo requerente, o Dr. José Guilherme Kliemann, Procurador do Estado e, pela *amicus curiae*, o Dr. José Vecchio Filho. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 18.06.2007.

Decisão: Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, julgando procedente o pedido formulado, acompanhando o Relator, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.299/2005, do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 28.05.2015.

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



22/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

VOTO-VISTA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVISÃO GERAL. INICIATIVA LEGISLATIVA.

1. Ações diretas de inconstitucionalidade impugnando as Leis estaduais nº 12.301/2005 e 12.299/2005, que dispõem, respectivamente, sobre os vencimentos dos servidores da Assembleia Legislativa e do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

2. Os atos normativos estaduais questionados, originários de iniciativa da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa e da Presidência do Tribunal de Justiça, asseguraram a revisão geral de vencimentos.

3. Nos termos do art. 37, X, e 61 §1º, II, *a*, da Constituição, a iniciativa de proposta legislativa para revisão geral é da chefia do Poder Executivo. Precedentes.

4. Procedência dos pedidos, com a fixação da seguinte tese de julgamento: *“A iniciativa de projeto de lei de revisão geral de vencimentos é da Chefia do Poder Executivo”*.

1. Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, objetivando a declaração de inconstitucionalidade das Leis estaduais nº 12.301/2005 e nº 12.299/2005, que concederam, respectivamente, reajustes de



ADI 3538 / RS

vencimentos aos servidores da Assembleia Legislativa e do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

2. O requerente alegou que as leis impugnadas, de iniciativa da Mesa Diretora da Assembleia e do Presidente do Tribunal de Justiça, embora utilizem a expressão “reajuste”, asseguraram revisão geral anual de vencimentos. Assim sendo, afirmou a inconstitucionalidade formal das leis estaduais, em razão da usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 37, X c/c art. 61, §1º, II, *a*, da Constituição.

3. Em suas informações, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça defenderam a constitucionalidade das leis, afirmando a inexistência de revisão geral, mas de aumento remuneratório. Asseveraram que os demais Poderes e órgãos autônomos concederam reajuste a seus servidores, defendendo a iniciativa de cada Poder para dispor sobre o padrão remuneratório de seus servidores.

4. A Advocacia Geral da União e a Procuradoria da República se manifestaram pela procedência dos pedidos. Alegaram que as leis estaduais asseguraram a recomposição de poder aquisitivo da moeda. Diante disso, asseguraram a revisão geral de vencimentos, sem observância, no entanto, da iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo.

5. Em sessão de julgamento realizada em 18.06.2007, o Min. Sepúlveda Pertence, então relator da ADI 3.543, e o Min. Gilmar Mendes, relator da ADI 3.538, votaram pela procedência dos pedidos. Em seus votos, assentaram o vício formal de iniciativa das propostas legislativas sobre revisão geral de vencimentos. A Ministra Cármen Lúcia pediu vista para examinar os precedentes sobre a matéria e, na sessão de 28.05.2015, acompanhou os Ministros relatores, afirmando que “o Supremo Tribunal Federal assentou a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para

**ADI 3538 / RS**

apresentar projeto de lei dispondo sobre revisão geral anual”.

6. Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, pedi vista dos processos, em razão de dúvida quanto ao alcance de lei do mesmo período (Lei estadual nº 12.222/2004), de iniciativa da chefia do Executivo, que garantiu a revisão geral anual. O exame conjunto desse diploma com os atos normativos impugnados se fez necessário para atestar se, de fato, as Leis nº 12.301/2005 e nº 12.299/2005 cuidam de revisão geral, como sustenta o requerente, ou de reajuste, com alegam a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

7. Feito o breve retrospecto, entendo, assim como os Ministros que já votaram, que a hipótese é de procedência dos pedidos.

8. A controvérsia em análise circunscreve-se à determinação da natureza das leis impugnadas pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul. De um lado, há a defesa de que os atos normativos cuidaram de reajuste de vencimentos, hipótese em que a iniciativa legislativa é confiada a cada Poder da República e órgão autônomo (arts. 51, IV; 52, XIII; 73; 96, II, *b*; e 127, § 2º, da CRFB/1988). Por outro lado, há a afirmação de que as leis garantiram a revisão geral de vencimentos dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, situação em que a iniciativa é reservada à chefia do Poder Executivo, nos termos dos arts. 37, X, e 61 §1º, II, *a*, da Constituição.

9. Note-se que a revisão geral e o reajuste são institutos distintos do regime remuneratório dos servidores públicos. Enquanto a *revisão geral* se refere à reposição de perdas inflacionárias, implicando correção monetária da remuneração devida ao servidor; o reajuste constitui modificação real ou efetiva do padrão remuneratório. A identificação da natureza jurídica dos benefícios remuneratórios é, no entanto, relevante, porque a Constituição atribuiu regimes de iniciativa legislativa diversos para cada um desses institutos.

**ADI 3538 / RS**

10. Para preservar a independência e autonomia no desempenho de suas funções, a definição de política remuneratória e de planos de carreira foi atribuída aos respectivos chefes de Poderes e órgãos constitucionais. Assim, a iniciativa de proposta que vise a alteração de padrão remuneratório (o que inclui o reajuste de vencimentos) deve ser objeto de deliberação por cada Poder. Já a concessão geral de recomposição monetária de vencimentos se insere em atribuição constitucional do chefe do Poder Executivo. A razão é simples. A revisão geral pressupõe a utilização de único e igualitário índice para a recomposição de perdas inflacionárias de todos os servidores. Essa providência, por ser uniforme, não tem aptidão para desestabilizar ou retardar o exercício de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos. Inexiste, portanto, fundamento para a atribuição de iniciativa específica a cada chefia institucional. Diante disso, em um sistema presidencialista, a decisão sobre qual será o índice revisional adotado compete ao Presidente da República, Governadores e Prefeitos.

11. Como destacado pelos votos antecedentes, as justificativas apresentadas pelo Tribunal de Justiça e pela Assembleia Legislativa às leis impugnadas foram expressas ao detalharem o objetivo de *“recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda”* (Lei nº 12.299/2005) e de *“recompôr os vencimentos dos servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul”* (Lei nº 12.301/2005). Trataram, portanto, de leis de revisão. A alegação de que a Lei nº 12.222/2004, de iniciativa do Executivo seria a lei de revisão geral do período não tem fundamento, porque, *em primeiro lugar*, limitou-se a corrigir vencimentos de servidores do Poder Executivo[1]. *Em segundo lugar*, ainda que se identificasse omissão na Lei nº 12.222/2004, essa lacuna não seria capaz de convalidar o vício de iniciativa das leis de autoria do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa que revisaram vencimentos de seus servidores.

12. Diante do exposto, voto pela procedência dos pedidos para



ADI 3538 / RS

declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 12.299/2005 e 12.301/2005, do Estado do Rio Grande do Sul, fixando a seguinte tese de julgamento:

A iniciativa de projeto de lei de revisão geral de vencimentos é da Chefia do Poder Executivo.

13. É como voto.

[1]A redação original do art. 1º da Lei nº 12.222/2004, na proposta encaminhada pelo Governador do Estado, assegurava a revisão em 1,0% (um por cento) das remunerações e subsídios de todos os servidores do Estado. Por meio da Emenda nº 02 ao PL 336/2004, de autoria do Deputado Jair Soares, a revisão foi limitada aos servidores do Poder Executivo. A limitação resultante da Emenda parlamentar foi vetada pelo Governador. No entanto, o veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa em sessão de 05.04.2005. A Lei nº 12.222/2004 foi objeto da ADI nº 3459/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, a qual não foi conhecida em julgamento realizado em 24.08.2005.



22/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ASJ
ADV.(A/S) : JOSE VECCHIO FILHO

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Gilmar Mendes.

Trata-se de ação direta em que se objetiva que esta Corte reconheça a inconstitucionalidade da Lei do Estado do Rio Grande do Sul n. 12.299, de 27 de junho de 2005. O requerente, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, narra que, na justificativa original do projeto, a lei destinava-se a “recompôr os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual”, sob a justificativa de que era preciso “recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda” e que “o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos do Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inc. X da Constituição Federal”. Informa, ainda, que, inobstante o veto ao projeto aprovado pela Assembleia, a Casa legislativa acabou por derrubá-lo.

A alegação é de ofensa ao art. 61, § 1º. II, “a”, da CRFB, no que disciplina a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para as leis que disponham sobre “criação de cargos, funções, ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”.

**ADI 3538 / RS**

O e. Ministro Gilmar Mendes, Relator, votou pela procedência da presente ação direta, reconhecendo o vício de iniciativa, assentando que:

“A questão constitucional versada na presente ação direta cinge-se em saber se a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece o reajuste de vencimentos ou a revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

O deslinde da controvérsia depende da análise prévia do processo legislativo que culminou nas Leis Estaduais ns. 12.222, 12.299, 12.300 e 12.301, as quais, respectivamente, atualizaram a remuneração dos servidores do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul.

O iter legislativo pode ser descrito da seguinte forma:

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, e com o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei n. 336, dispondo sobre a revisão geral anual das remunerações e dos subsídios de todos os servidores e agentes públicos do Estado, suas autarquias e fundações públicas. Tal projeto de lei foi objeto de emenda parlamentar, que acrescentou a expressão “do Poder Executivo”, limitando a revisão geral anual aos servidores deste Poder. Após rejeição do veto do Governador a esta expressão, foi promulgada a Lei n. 12.222, de 30 de dezembro de 2004.

Foram então encaminhados à Assembleia Legislativa, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como pelo Ministério Público estadual, projetos de lei (ns. 306, 310 e 311) visando à recomposição da remuneração de seus respectivos servidores, com os mesmos índices e datas, utilizando-se como justificativa o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Todos esses projetos, aprovados na casa legislativa, foram objeto de vetos do Governador, com o fundamento de que a revisão da remuneração dos servidores públicos estaduais deve

**ADI 3538 / RS**

ser geral, anual, na mesma data, sem distinção de índices e, principalmente, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como estabelecem o art. 37, X, da Constituição Federal, e o art. 33, § 1º, da Constituição Estadual. Tais vetos foram posteriormente rejeitados pela Assembleia Legislativa, o que resultou na aprovação das Leis Estaduais ns. 12.299, 12.300 e 12.301, todas de 27 de junho de 2005.

O quadro legislativo, portanto, é o seguinte:

- Lei n. 12.222/2004 - concedeu revisão geral anual de 1% (um por cento) aos servidores do Poder Executivo, bem como reajustou a remuneração destes em percentuais sucessivos e cumulativos de 4% (quatro por cento), 2% (dois por cento) e 3% (três por cento);
- Lei n. 12.299/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Poder Judiciário;
- Lei n. 12.300/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Ministério Público; e
- Lei n. 12.301/2005 - concedeu revisão remuneratória, em percentuais sucessivos e cumulativos de 3% (três por cento) e 5,33% (cinco inteiros e trinta e três centésimos de por cento), aos servidores do Legislativo.

A Lei n. 12.222/2004 foi objeto da ADI n. 3.459/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, também proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, após amplo debate no Plenário da Corte, não foi conhecida, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade da expressão do Poder Executivo" - que, como explicado, foi acrescentada por emenda parlamentar e objeto de veto do Governador, posteriormente rejeitado - acabaria por criar norma oposta à vontade do legislador local, na medida em que concederia a revisão geral anual e o reajuste remuneratório não apenas aos servidores do Poder Executivo, mas a todos os servidores públicos estaduais.



ADI 3538 / RS

A decisão tem a seguinte ementa:

“CARÊNCIA DA AÇÃO - PROCESSO OBJETIVO - PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSEQUÊNCIA - SURGIMENTO DE NORMATIZAÇÃO. Uma vez surgindo, como consequência do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, normatização estranha ao crivo da Casa Legislativa, forçoso é concluir pela impossibilidade jurídica.”

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Lei n. 12.299, oriunda do Projeto de Lei n. 306/2004, de iniciativa do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

As Leis ns. 12.300 e 12.301 são objeto, respectivamente, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3.539, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, também propostas pelo Governador do Estado, que se encontram pendentes de julgamento e com pareceres do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República no sentido da declaração de inconstitucionalidade dessas leis estaduais.

Após análise acurada dos documentos presentes nos autos, que correspondem ao processo legislativo da lei impugnada, e das manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, não tenho dúvida de que a Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, trata, na verdade, de revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário local.

A descrição anteriormente realizada do processo legislativo que culminou na edição da Lei n. 12.299/2005 assim o demonstra. E a Justificativa apresentada no Projeto de Lei n. 306/2004 também esclarece esse entendimento:

“Busca o presente projeto de lei recompor os -vencimentos dos servidores do Poder Judiciário Estadual

**ADI 3538 / RS**

em 3% (três por cento) a partir de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a partir de agosto de 2005, resultando numa repercussão financeira média anual de 8,69% (oito vírgula sessenta e nove por cento), com o objetivo de recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda.

De salientar que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos Magistrados, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal.'

Como se pode ver, a própria justificativa do projeto de lei baseia-se no art. 37, inciso X, da Constituição.

Às fls. 224-225 e 265-266, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul junta Relatório de Gestão Fiscal do Poder Judiciário estadual no qual está consignado que as importâncias referentes à Lei Estadual n. 12.299 são relativas à concessão de "revisão anual salarial".

Dessa forma, como bem acentuado no parecer do Procurador-Geral da República, "em sendo o escopo da revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição garantir, exatamente, a recomposição do poder aquisitivo da moeda, há que se concluir que assiste razão ao requerente quando este afirma que a Lei Estadual n. 12.299/2005 não provoca simples aumento para os servidores do Poder Judiciário daquele Estado, razão pela qual está caracterizada a alegada violação à norma constitucional que impõe a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para desencadear o processo de elaboração da lei" (fl. 265).

A distinção entre revisão geral anual e reajuste ou aumento já foi objeto de apreciação desta Corte (MS n. 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 11.4.2003; MS n. 22.669, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ o acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 3.3.2006). Diversamente do reajuste de remuneração dos

**ADI 3538 / RS**

servidores públicos e dos subsídios de que trata o art. 39, § 4º, CF/88, que depende de lei específica, respeitada a iniciativa privativa em cada caso, a revisão geral anual, decorrente de imperativo constitucional (art. 37, X), segue regras bem claras: deve ser anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. E esta Corte também já deixou assentado que a revisão geral anual deve ser objeto de lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como previsto no art. 61, §1º, II, a, da Constituição (ADI n. 2.061/DF, Rel. Min. limar Galvão, DJ 26.6.2001; ADI n. 2.481/RS, Rel. Min. limar Galvão, DJ 22.3.2002) .

Ressalte-se que, no julgamento do RE-AgR n. 327.621/SP, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 27.10.2006, reafirmou-se o entendimento de que "não é dado ao Poder Judiciário substituir o Chefe do Poder Executivo em processo legislativo de iniciativa de sua competência, ainda que constatada omissão de sua parte".

No presente caso, tendo em vista que a Lei Estadual n. 12.299/2005 é oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário local, não há como negar sua inconstitucionalidade em face do que dispõem os artigos 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal.

Com essas considerações, voto pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul.

A e. Ministra Cármen Lúcia, ao justificar o voto acompanhando o Relator, rememorou o precedente firmado na ADI 3.599, Relator Min. Gilmar Mendes, na qual, em seu voto, registrou que:

“Estamos, aqui, diante de uma questão que se põe relativamente à constitucionalidade ou não das duas normas, 11.169 e 11.170, e, especificamente, ao aumento de remuneração. Quando se fala em alteração - no Brasil, não pode haver redução de vencimentos -, logo estamos falando de aumento. O aumento pode ser setorial, a Constituição não

**ADI 3538 / RS**

proíbe. Pelo contrário. Até porque nunca um professor poderia ganhar um patamar diferenciado do que ganha outras carreiras na hora em que políticas públicas resolvessem enfatizar determinadas carreiras. Os reajustes setoriais são perfeitamente adequados e compatíveis com o que a Constituição prevê . A revisão, sim, é geral e diz respeito à reposição do valor da moeda que se tenha comprovado num determinado período. Razão pela qual, necessariamente, haverá de ser nos mesmos períodos e nos mesmos índices, porque aqui não se trata de aumento, trata-se tão-somente de manter aquilo que, inicialmente, com outros padrões monetários, com outros valores são fixados . Cuida-se, aqui - parece basicamente de alteração para aumento concedido por um dos Poderes da República, que tem autonomia para cuidar do tema relativo a seus servidores dentro do que foi posto por ele como sendo os 15% para categoria dos que compõem os órgãos do Poder Legislativo.

Não vejo, portanto, quanto à questão do princípio da separação de poderes - como disse muito bem o Ministro Relator -, nada que pudesse ser questionado .

No que respeita à isonomia - temos insistido que a jurisprudência do Supremo é doutrina secular -, trata mesmo diferentemente e, inclusive, do regime remuneratório. Aliás, o que a Constituição quer, a partir da Emenda Constitucional n. 19, é o estabelecimento da verdade remuneratória. Para se estabelecer a verdade remuneratória, é preciso mesmo que se fixe, para as diversas categorias dos órgãos e dos Poderes Públicos, aquilo que seja adequado, coerente com cada categoria. Logo, não haveria quebra de princípio de isonomia alguma, ainda que fosse desigualado com critérios objetivos e legítimos."

A partir dessa compreensão, a Ministra Cármen Lúcia, examinando o teor da lei e a justificativa do projeto, afirmou que a revisão geral refere-se à reposição do valor da moeda, cuja desvalorização tenha sido comprovada. Assim, porque a lei destinava-se precisamente a

**ADI 3538 / RS**

recomposição de valor, tratar-se-ia, na espécie, de lei de revisão. Na linha de diversos precedentes desta Corte, por ser a revisão de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, dever-se-ia reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada nesta ação direta.

Acompanho o e. Relator e os votos que lhe seguiram. Registro, no entanto, duas observações no que tange à fundamentação. Uma sobre o alcance do conceito de revisão geral e outra sobre a iniciativa para sua propositura.

No que tange ao conceito do instituto, não se depreende da norma constitucional que a revisão geral anual tenha finalidade tendente a corrigir perdas inflacionárias. Com efeito, dispõe o texto constitucional:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

A partir da leitura do texto, a única diretriz que dele se deduz é a de que a revisão não será atomizada e que não haverá diferença de índices entre os servidores, prática que, como lembrou o Ministro Francisco Rezek, quando do julgamento do MS 22.439, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 11.04.2003, era comum no passado.

Daí a conclusão a que chegou o Plenário no julgamento do MS 22.669, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 03.03.2006: “o Supremo entende que inciso X do art. 37 da Constituição Federal não estabelece a data-base do servidor público, mas tão somente garante aos servidores públicos e militares a revisão geral de seus vencimentos, sempre nos mesmos

**ADI 3538 / RS**

índices e na mesma data". O conceito de revisão limita-se, pois, a proibir a distinção de índices e a atomização de sua realização.

Relativamente à iniciativa, assentou-se, ainda, nesse último precedente, que a revisão geral depende de lei, sob iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e que não poderia o Poder Judiciário determinar que o Presidente da República encaminhasse projeto de lei.

Quanto a este último ponto, não obstante ter sido firmada em precedentes antigos do Plenário, é preciso explicitar que subsistem as razões que justificaram a decisão.

É certo que essa orientação foi firmada antes da promulgação das Emendas Constitucionais 19/1998 e 41/2003 que alteraram, respectivamente, os art. 37, X, e 48, XV, da CRFB. Em relação ao art. 48, XV, a EC n. 41/2003, passou a prever apenas que cabe ao Congresso Nacional a "fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I". Como se observa da leitura desse dispositivo, a nova redação removeu a exigência que constava do mesmo inciso no sentido de que a fixação envolveria lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Assim, tendo em vista que a fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal depende de lei de iniciativa da Presidência deste Tribunal, seria possível sustentar que, a partir da Emenda Constitucional 41/2003, competiria ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a iniciativa para o projeto de lei de revisão geral.

Essa não é, porém, a melhor interpretação das alterações promovidas pela Emenda. A Lei 10.331, de 18 de dezembro de 2001, ao regulamentar o dispositivo constante do art. 37, X, da CRFB, o legislador ordinário estabeleceu como condições à revisão: (i) a autorização na lei de diretrizes orçamentárias; (ii) a definição do índice em lei específica; (iii) a previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual; (iv) a comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo,

**ADI 3538 / RS**

preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social; (v) compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e (vi) atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

Tais condicionalidades não permitem concluir que a iniciativa legislativa para a revisão geral recaia sobre outro poder que não o executivo. Há três razões para isso.

A primeira é a de que é da iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecem as diretrizes orçamentárias e a lei geral anual, conforme preceitua o art. 165, II e III, da CRFB:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.”

Assim, a prioridade a ser conferida “aos investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social”, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.331, decorre diretamente da própria lei orçamentária anual e da sua programação respectiva, constante do plano plurianual.

Uma segunda razão é a de que não detém o Poder Judiciário, por mais relevante que seja sua missão, capacidade institucional para cumprir, de forma igualitária, a obrigação que detém a autoridade com poder de iniciativa para a revisão geral anual de compatibilizar a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho, conforme condição estabelecida no art. 2º, V, da Lei que regulamenta a revisão. Como indica Miguel Godoy, “o conceito de capacidade institucional deve levar em conta qual decisão tem por consequência a melhor realização do resultado desejado” (GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos*

**ADI 3538 / RS**

institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 141). Não há, portanto, como afastar o fato de que eventual reposição inflacionária, a ser apreciada quando da realização da revisão anual, impacta no conjunto do orçamento público. Trata-se de cálculo de difícil estimação, sobretudo porque é por meio do orçamento que se realizam objetivos primordiais da República, como garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB), erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CRFB) e promover o bem de todos (art. 3º, IV, da CFRB).

Uma terceira linha de argumentação encontra respaldo em referências doutrinárias e apoio normativo na própria competência privativa do Presidente da República. Em conhecida interpretação do art. 37, X, da CRFB, Luciano de Araújo Ferraz aduz serem dois os comandos constantes da norma. Em relação ao segundo, que prevê a revisão geral anual, a iniciativa ficaria a cargo do Presidente da República. Confira-se:

“Dois são seus comandos atuais: fixação e alteração de remuneração e subsídio, e revisão geral anual.

(...)

O segundo comando do dispositivo trata da revisão geral anual das remunerações (e subsídios) sempre na mesma data e sem distinção de índices: o constituinte reformador instituiu regra para assegurar o direito à revisão, que atinge cada ente federativo, garantindo aos agentes públicos, a cada período de um ano (contado a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98), reposição das perdas inflacionárias respectivas, mediante percentual único.

Houve quem defendesse a aplicabilidade imediata dessa revisão, independente de regulamentação infraconstitucional, pleiteando a incorporação dos valores devidos aos vencimentos. A posição não se afigurava correta, porquanto também em matéria de revisão geral, fundamental a obediência ao princípio da reserva legal, sobretudo para a incorporação definitiva dos valores correspondentes (art. 61, § 1º, II, “a”, CR). A iniciativa do processo legislativo respectivo é do Chefe do Poder Executivo por abranger uniformemente os agentes públicos da



ADI 3538 / RS

entidade federativa.”

(FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao artigo 37, inciso X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 858-859).

No mesmo sentido, consignam William Douglas, Eugênio Rosa de Araújo e André Luiz Maluf Chaves o seguinte:

“Consoante o que foi exposto, podemos inferir que o art. 37, X, da Constituição traz um verdadeiro dever ao chefe do Poder Executivo de desencadear o processo legislativo de lei que estipule revisão geral anual, na mesma data, sem distinção de índices, para os servidores da União”.

(DOUGLAS, William. Omissão inconstitucional e revisão geral anula dos servidores públicos: razões pelas quais o STF deve dar cumprimento ao art. 37, X, da Constituição. Niterói: Impetus, 2014, p. 81).

Assim, embora tenha havido alterações no texto constitucional relativamente à previsão da revisão geral anual, não há razões para alterar o entendimento já consagrado na jurisprudência da Corte no sentido de se reconhecer a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

In casu, o curso do processo legislativo, tal como o resumiu o e. Relator, empresta razão jurídica aos argumentos que foram trazidos na inicial.

É possível que, seguindo a orientação local, tenha o legislador optado por uma interpretação que reconheça a iniciativa privativa de cada órgão para a realização da revisão geral. Ocorre, porém, que essa interpretação desqualifica uma garantia estabelecida no próprio texto constitucional, ao não autorizar a distinção de índices, nem que seja feita em períodos distintos. Eis o teor da lei:



ADI 3538 / RS

"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 das funções gratificadas dos diversos Quadros do Poder Judiciário e os salários das funções do Quadro de Emprego Público, ficam reajustados, a título de reposição, em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

"Art. 2º - As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

"Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias."

Em que pese a referência a "reajuste", tal como consta do art. 1º da Lei, a justificativa do projeto, já referida no início desta manifestação, aponta para o art. 37, X, da CRFB, a indicar, como bem apontou o relator, inconstitucionalidade formal.

Assim, considerando que a justificativa do projeto teve por base o direito à revisão geral anual, há nítida ofensa à regra de iniciativa, razão pela qual, acompanhando o Relator, declaro a inconstitucionalidade formal da Lei do Estado do Rio Grande do Sul n. 12.229, de 27 de junho de 2005.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.538

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

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

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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

INTDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - ASJ

ADV.(A/S) : JOSE VECCHIO FILHO (31437/RS)

Decisão: Após o voto dos Senhores Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Sepúlveda Pertence, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelo requerente, o Dr. José Guilherme Kliemann, Procurador do Estado e, pela *amicus curiae*, o Dr. José Vecchio Filho. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 18.06.2007.

Decisão: Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, julgando procedente o pedido formulado, acompanhando o Relator, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.299/2005, do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 28.05.2015.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.299, de 27 de junho de 2005, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator. Não votou o Ministro Dias Toffoli (Presidente), sucessor do Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário