

## Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.396-3 - SC (Tribunal Pleno)

Requerente: Partido dos Trabalhadores  
Requerido: Governador do Estado de Santa Catarina  
Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio

*Legitimação - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Partidos políticos - Amplitude. Os partidos políticos têm legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da matéria versada, na norma atacada, não se aplicando, em consequência, as restrições decorrentes da pertinência temática. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.096/RS, relatada pelo Ministro Celso de Mello, e cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça da União de 22 de setembro de 1995.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Liminar - Vencimentos - Respeito ao teto constitucional - Limitação de pagamento. O tema está, de início, submetido à reserva legal, descabendo a disciplina mediante decreto do Poder Executivo. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 482/RJ, relatada pelo Ministro Néri da Silveira (Revista Trimestral de Jurisprudência nº 150, à página 374).*

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em referendar o despacho do Ministro Celso de Mello, Vice-Presidente, que, no exercício da Presidência (RISTF, art 37, I), deferira o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do Decreto nº 624, de 8 de janeiro de 1996, do Estado de Santa Catarina.

Brasília, 7 de fevereiro de 1996.

**Sepúlveda Pertence**  
Presidente

**Marco Aurélio**  
Relator

### RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Eis como o ilustre Ministro Celso de Mello, na Presidência da Corte, relatou a espécie, ao apreciar o pedido de concessão de medida acauteladora, que acabou deferida, suspendendo-se a eficácia do diploma atacado mediante esta ação direta de inconstitucionalidade, isso em 27 de janeiro de 1996, à 1h.5min.:

“O Partido dos Trabalhadores ajuíza ação direta destinada a questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto nº 624, de 08.01.96, que, editado pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, “Estabelece diretrizes para observância do limite das despesas com o funcionalismo público estadual” (fls. 26 vº).

O ato estatal ora impugnado - **enfatizando**, dentre outras razões, que o art. 169 da Constituição da República prescreve que a despesa com o pessoal ativo e inativo do serviço público não **poderá** exceder os limites estabelecidos em lei complementar e **acentuando** que a União Federal já **editou** a Lei Complementar nº 82/95, que fixou **inclusive para os Estados-membros**, o limite máximo para a realização das despesas totais com o funcionalismo público - **assim disciplinou, no âmbito do Poder Executivo local**, o processo de desembolso mensal concernente ao pagamento dos servidores públicos daquela unidade da Federação (fls. 26 vº):

“Art. 1º - O desembolso mensal com a folha de pagamento do funcionalismo estadual do Poder Executivo fica limitado a 65% (sessenta e cinco por cento) da respectiva receita líquida disponível, consoante as Leis nºs 9.900, de 21 de julho de 1995, 10.056, de 29 de dezembro de 1995, e 10.057, de 29 de dezembro de 1995.

Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se aos órgãos da administração direta, autarquias, fundações e às empresas públicas e sociedades de economia mista cujas despesas de pessoal sejam custeadas total ou parcialmente com recursos do orçamento geral do Estado, compreendidos na Lei nº 9.831, de 17 de fevereiro de 1995.

Art. 2º - O comprometimento da receita será determinado mensal e percentualmente, mediante o confronto entre a despesa de pessoal do mês e a receita ingressada no período que compreende o dia 16 (dezesesseis) do mês anterior e o dia 15 (quinze) do mês de referência.

Art. 3º - Na hipótese de o comprometimento resultar em percentual superior ao fixado no art. 1º, fica suspenso proporcionalmente o pagamento do excesso.

§ 1º - A suspensão será implementada na remuneração mensal do servidor.

§ 2º - O valor a ser suspenso corresponderá ao percentual de participação da remuneração de cada servidor na despesa total com a folha de pagamento, aplicado sobre a parte excedente da despesa.

§ 3º - Os valores suspensos serão computados em código específico no Sistema Integrado de Recursos Humanos, responsável pela elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos.

Art. 4º - Será suspenso também o pagamento do valor que ultrapassar uma remuneração bruta de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Parágrafo único - O valor suspenso será considerado para a determinação prevista no art. 2º.

Art. 5º - O pagamento dos valores suspensos será feito automaticamente, no todo ou em parte, na ordem da suspensão, do menor para o maior, no mês em que for apurado percentual de comprometimento inferior ao estabelecido no art. 1º, respeitado sempre o limite nele fixado.

Parágrafo único - Terão prioridade no pagamento os valores suspensos na forma do art. 3º.

Art. 6º - Tratando-se de empresas públicas e sociedades de economia mista cujas despesas de pessoal sejam custeadas total ou parcialmente com recursos do orçamento geral do Estado, as suspensões estabelecidas neste Decreto serão implementadas diretamente no montante dos recursos a serem repassados pelo Tesouro Estadual.

Parágrafo único - O setor responsável pelo processamento da folha de pagamento do pessoal das entidades consignará o valor da suspensão na forma prevista no art. 3º e seus §§ 1º e 2º, computando-o em código específico no seu sistema.

Art. 7º - Compete às Secretarias de Estado da Administração e da Fazenda adotar em conjunto os procedimentos indispensáveis à aplicação do disposto neste Decreto.

Art. 8º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação."

O autor da presente ação direta, ao postular o reconhecimento da inconstitucionalidade do decreto executivo ora questionado, sustenta que esse ato editado pelo Senhor Governador do Estado importou em múltiplas transgressões ao ordenamento constitucional, afetando, de modo direto, cláusulas fundamentais concernentes (a) ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, (b) à garantia da intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas e (c) ao postulado da reserva de lei formal (fls. 5 e 9/19).

Pretende-se a suspensão cautelar de eficácia do Decreto nº 624, de 08.01.96, eis que concorreriam, na espécie, os requisitos da plausibilidade jurídica e, também, do *periculum in mora*, caracterizado este pela natureza alimentar que qualifica "os vencimentos do serviço público estadual, alvo de suspensão arbitrária e inconstitucional (fls. 23).

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Na espécie, voto no sentido de referendar a concessão da liminar pelas razões lançadas por Sua Excelência e que vão a seguir transcritas:

"Preliminarmente, impõe-se reconhecer a plena legitimidade ativa *ad causam* do Partido dos Trabalhadores para a instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, eis que, além de possuir representação no Congresso Nacional, **não sofre as restrições** decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de **pertinência temática** nas ações diretas. Sabemos todos que é extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como **corpos intermediários**, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos políticos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensáveis à dinâmica do processo governamental, na medida em que, **consoante registra a experiência constitucional comparada**, "concorrem para a formação da vontade política do povo" (v. art. 21, nº 1, da Lei Fundamental de Bonn).

Essa é a razão pela qual o eminente Ministro PAULO BROSSARD - tendo presente a **essencialidade** da atuação das agremiações partidárias, **notadamente em tema de defesa jurisdicional da própria Constituição** - deixou consignada, **com inteira procedência**, a **necessidade de se conferir aos Partidos Políticos pleno acesso** ao uso da ação direta de inconstitucionalidade:

O fato é que qualquer partido político, tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembléia, do Presidente da República.

O partido político, ou pode questionar sobre toda e qualquer matéria ou ficaria adstrito a um capítulo muito reduzido de assuntos que poderia equacionar em uma ação direta. (RTJ 133/1020-1021)

Dentro desse contexto, o reconhecimento da **legitimidade ativa** das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, **sem as restrições decorrentes do vínculo da pertinência temática**,

constitui **natural derivação** da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

Todas essas observações fazem-se necessárias, **porque esta Suprema Corte** - defrontando-se com a objeção de que Partidos Políticos **somente** poderiam impugnar, mediante ação direta, leis ou atos normativos cujo conteúdo guardasse estrita conexão com os objetivos institucionais das agremiações partidárias - **reconheceu assistir a essas instituições a condição de legitimadas ativas universais**, em ordem a qualificá-las ao exercício do poder de iniciativa do processo de fiscalização abstrata em face de atos estatais revestidos de **qualquer** conteúdo normativo.

Com efeito, o **Pleno** do Supremo Tribunal Federal, ao julgar esse específico e relevante aspecto da questão, proferiu decisão assim emendada:

Partido Político e Pertinência Temática nas Ações Diretas: Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa **universal**, gozando, em consequência, da **ampla** prerrogativa de impugnar **qualquer** ato normativo do Poder Público, **independentemente de seu conteúdo material**.

A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o **poder-dever** de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República.

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, **sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática**, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o **vínculo de pertinência temática** à condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa **ad causam** do Autor, **somente** naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por

entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. **Precedentes.**"

(ADIn, nº 1.096-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU de 22.09.95.)

Sendo assim, **reconheço** configurada a legitimidade ativa **ad causam** do Partido dos Trabalhadores para a instauração deste processo de controle normativo abstrato.

Passo, agora, a analisar **outra questão prévia**, que concerne à qualificação do decreto estadual ora impugnado como ato de caráter normativo.

Entendo, **ao menos para efeito de um juízo de mera delibação**, que o ato ora impugnado qualifica-se, **para fins de controle abstrato de constitucionalidade** (RTJ 143/510, Rel. Min. CELSO DE MELLO), como espécie revestida de conteúdo normativo.

**Na realidade**, o ato estatal em questão - que se destina a **todos** os órgãos e entes situados na estrutura orgânica do Poder Executivo estadual e projeta os seus efeitos sobre o universo funcional dos servidores administrativos desse mesmo Poder - veicula **prescrições gerais e abstratas** destinadas a reger as diversas situações concernentes ao processo de desembolso mensal pelo Estado e respectiva repercussão no pagamento do funcionalismo público local.

**Mais do que isso**, o decreto ora impugnado, em regra qualificada pela nota da generalidade e da impessoalidade - e uma vez configurada a hipótese de comprometimento da receita líquida disponível em limite superior a certo percentual -, determina que ficará suspenso, **em bases proporcionais**, o pagamento do excesso, **com direta repercussão** sobre a remuneração mensal devida ao servidor público vinculado ao Poder Executivo estadual.

O ato questionado nesta sede processual **também prescreve que ficará suspenso**, o pagamento de qualquer estipêndio funcional que ultrapasse o valor bruto de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Esse conteúdo material do ato em causa claramente evidencia que o decreto impugnado encerra uma **proposição de dever-ser** e veicula, em seu âmbito, **enquanto manifestação subordinante de vontade**, uma prescrição - revestida de inquestionável positividade destinada a ser **cumprida** pelos órgãos administrativos aos quais é destinada (e **suportada**, em seus efeitos financeiros, pelos servidores do Poder Executivo), **subsumindo-se**, desse modo, no plano jurídico, à noção conceitual de **norma** (v. HANS Kelsen, **Teoria Geral das Normas**, Porto Alegre, Fabris Editor, 1986, pp. 2-6).

O Decreto ora impugnado, ao **generalizar** a dimensão subjetiva de sua aplicabilidade, deu efetividade à **função normativa** ordinariamente

imputável aos atos estatais, **gerando**, quanto ao segmento funcional do aparelho executivo do Estado, **uma situação subjetiva de desvantagem**, que, **aparentemente** - e uma vez **respeitada** a cláusula de irredutibilidade - **só poderia** emergir de **fonte constitucionalmente qualificada**, vale dizer, de fonte situada no plano institucional do Poder Legislativo.

Vê-se, **desse modo**, que o ato ora em exame, ao dar expressão formal a uma atividade nitidamente **criadora** de direitos, tornou possível realizar, na dimensão do seu alcance, um dos momentos concretizadores do processo normativo, muito embora o procedimento institucional concernente à edição desse ato estatal tenha sido efetivado de maneira **aparentemente** incompatível com a ortodoxia dos padrões que regem, **de modo estrito**, dentro da organização constitucional brasileira, o sistema de poderes limitados

**Análise**, agora, se se acham configurados, na espécie, os pressupostos **necessários** ao deferimento da medida cautelar ora postulada.

**Não hesito em reconhecer** a extrema plausibilidade jurídica da tese suscitada pelo Partido dos Trabalhadores, **especialmente quando este sustenta** - não obstante a reta e louvável preocupação demonstrada pelo ilustre Governador do Estado de Santa Catarina na solução e superação dos **gravíssimos** problemas que hoje comprometem a ação eficaz e responsável do Poder Público - a ocorrência de múltiplas transgressões ao ordenamento constitucional brasileiro.

O **primeiro** fundamento em que se apóia a presente arguição reside na alegada ofensa, pelo ato estatal em questão, ao **postulado constitucional da reserva de lei formal**.

Sabemos que o tema concernente à disciplina normativa da remuneração funcional **submete-se** ao regime jurídico dos servidores públicos, que - consoante já proclamado pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn 766-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Na realidade, a cláusula constitucional pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos - precisamente em virtude da extensão de sua abrangência conceitual - **compreende**, como pude enfatizar no julgamento da ADIn 766-RS, de que fui Relator, todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) **aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária**; (i) **as reposições salariais e aos vencimentos**; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) **aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações**

remuneradas; (l) às férias, licença em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.

**Não custa enfatizar** - até mesmo porque a análise desse aspecto da questão se torna inafastável - que o **princípio da reserva de lei**, que submete ao domínio normativo desse ato **estatal primário** a disciplina da matéria pertinente a vencimentos, deriva de cláusula constitucional que discrimina **determinadas categorias temáticas**, como a de que ora se trata, **exigindo**, para efeito de seu **válido** regramento normativo, a utilização de diploma legislativo. Sem lei vigorante, que autorize o tratamento normativo pertinente aos diversos aspectos que concernem ao estipêndio devido aos servidores públicos em geral, não há como disciplinar essa matéria, **autonomamente**, mediante simples decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo, sem que se incida em grave ofensa a um dos princípios nucleares de nossa organização constitucional: o **princípio da divisão funcional do poder**.

O ato estatal em causa, ao veicular o conteúdo material anteriormente referido, **parece** haver incidido em domínio **constitucionalmente** reservado à atuação institucional do Poder Legislativo, **o que tornaria inviável**, juridicamente, a possibilidade de o Executivo interferir, **mediante prescrições normativas autônomas**, na disciplina do tema em questão.

A disciplina concernente à remuneração funcional, na verdade, achase submetida ao postulado da reserva de lei, cabendo assinalar - ante a inegável importância de que se reveste a retribuição pecuniária devida pelo Estado aos servidores que lhe prestam serviços (RAFAEL BIELSA, **Derecho Administrativo**, tomo II/174, 4ª ed., El Ateneo, Buenos Aires; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, **Direito Administrativo**, pp. 384-386, 5ª ed., 1995, Atlas; HELY LOPES MAIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, pp.397-401, 17ª ed., 1992, Malheiros, v.g.) - que **existe** um articulado sistema jurídico de proteção constitucional ao **direito ao estipêndio**, cujo regramento, em seus diversos aspectos, tem, na lei, a sua **sede materiae** por excelência (IVAN BARBOSA RIGOLIN, **O Servidor Público na Constituição de 1988**, p. 145, item nº 3, 1989, Saraiva), circunstância esta que, como precedentemente já enfatizado, **pré-exclui**, por efeito do que dispõe o próprio estatuto constitucional, a possibilidade de **qualquer** ingerência normativa por parte da instância executiva do Poder.

Sustenta-se, **de outro lado**, que o ato estatal em questão **afeta**, de maneira frontal, a **garantia da irredutibilidade do estipêndio** devido aos servidores do Poder Executivo, eis que as regras consubstanciadas no Decreto nº 624/96 - ao determinarem a **suspensão do pagamento** da remuneração funcional, quando superado determinado limite, ou ultrapassado certo índice percentual, ou comprometida a arrecadação da receita pública - importam, em essência, no pagamento de valores pecuniários

inferiores ao **quantum** nominal a que, **por lei**, já fazem jus os agentes públicos.

É preciso enfatizar que a garantia da irredutibilidade de vencimentos reflete **importantíssima** conquista jurídico-social (que cumpre não ignorar), outorgada pela **vigente** Constituição da República a **todos** os servidores públicos, em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Poder.

Essa especial tutela de índole constitucional **impede** que o Poder Público adote qualquer medida, **especialmente no plano infraconstitucional**, que importe em **diminuição do valor nominal** fixado em lei a título de remuneração devida aos servidores públicos.

Daí a **advertência** constante do autorizado magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 628, 10ª ed., 1995, Malheiros), para quem a extensão da garantia tutelar concernente à irredutibilidade de vencimentos significa que nem o padrão, nem os adicionais ou outras vantagens fixas poderão ser reduzidas.

Esta Corte, pronunciando-se sobre o **alcance** da cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos, deixou assentado que o princípio em questão veda a redução do que se tem (RTJ 104/808, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

O Supremo Tribunal Federal, tendo presente a concreta abrangência desse postulado fundamental, enfatizou que... a garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos (...) **torna intangível** o direito que já nasceu e que não pode ser suprimido... (RTJ 118/300, Rel. Min. CARLOS MADEIRA), pois, afinal, a garantia da irredutibilidade incide sobre aquilo que, **a título de vencimentos**, o servidor já vinha percebendo (RTJ 112/768, Rel. Min. ALFREDO BUZAID).

**Cumprir ter presente**, neste ponto, a sempre lembrada decisão desta Suprema Corte, em período no qual a garantia em causa **somente** dizia respeito aos membros do Poder Judiciário, na qual se assentou, concernentemente ao tema em debate, que "O que a irredutibilidade veda é a diminuição, por lei posterior, dos vencimentos que o juiz, **em exercício antes de sua vigência**, estivesse recebendo" (RTJ 45/353, 355, Rel. Min. EVANDRO LINS).

Esse entendimento - **impõe-se enfatizar** - tem sido reiterado em diversos pronunciamentos desta Corte Suprema, nos quais, por mais de uma vez, já se proclamou que a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos **proíbe** que o estipêndio funcional seja reduzido ou afetado, por ato do Poder Público, em seu valor nominal (RTJ 105/671, 675, Rel. Min. SOARES MUÑOZ).

**Todas essas razões**, além de conferirem relevância jurídica à tese exposta pelo Partido dos Trabalhadores, **parecem justificar** as observações feitas pelo eminente Desembargador JOÃO MARTINS, Vice-Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina,

em decisão recentemente proferida a propósito do decreto ora questionado (fls. 36):

"Por outro lado, o Decreto nº 624/96 menospreza o artigo 37, inciso XV, da Constituição da República. Seja qual for a expressão que se utilize para cunhar o não-pagamento de parte dos vencimentos, o que induz à convicção quanto à ofensa direta à regra da irredutibilidade dos vencimentos é o fato objetivo de o impetrante estar correndo o risco de receber, a título de remuneração, importe nominal inferior ao do mês anterior, sem que, como aposentado, tenha havido qualquer alteração na sua posição funcional."

É certo que o ato estatal ora questionado dispõe, em seu art. 5º, **caput**, que "O pagamento dos valores suspensos será feito automaticamente, no todo ou em parte, na ordem da suspensão, do menor para o maior, no mês em que for apurado percentual de comprometimento inferior ao estabelecido no art. 1º, respeitado sempre o limite nele fixado".

Vê-se, no que concerne a essa regra ora transcrita, que o Senhor Chefe do Poder Executivo do Estado, ao autorizar o pagamento **oportuno** dos valores suspensos, **quando a arrecadação da receita pública o permitir**, está, na realidade, **reconhecendo a plena legitimidade jurídica** do direito e da pretensão dos servidores administrativos à percepção do estipêndio **a que fazem jus** por efeito de concessão legal.

Essa circunstância, além de evidenciar - e é o que transparece, de modo inequívoco, do próprio texto normativo ora impugnado - que a "suspensão" de pagamento **não decorre** de qualquer das situações referidas no art. 17 do ADCT/88, **apenas faz confirmar** a impressão de que o Estado pretende **transferir** aos servidores do Poder Executivo, num **aparentemente** questionável **processo de sub-rogação subjetiva de obrigações**, a responsabilidade pessoal e os ônus financeiros decorrentes de eventual inobservância, **pelos órgãos estatais**, do dever **institucional** de contenção da despesa pública com o pessoal administrativo (CF, art. 169, **caput**).

Sob essa estrita perspectiva, **parece-me** assistir razão ao eminente Desembargador JOÃO MARTINS, quando, em decisão jurisdicional proferida **início litis** em causa mandamental instaurada perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, advertiu:

"O argumento de que os valores, apenas suspensos, serão pagos quando a arrecadação permitir não faz desaparecer o vício de inconstitucionalidade. Notadamente quando se pretende deixar o servidor sob a dependência do implemento de condição totalmente estranha à sua vontade aleatória e puramente potestativa, que, em tese, pode levar anos para se verificar, conforme o Estado seja, ou

não, competente para arrecadar. Os vencimentos do servidor, **devidos mês a mês, são também irredutíveis mês a mês.**" (fls. 36).

É certo, tal como já precedentemente enfatizado, que a Constituição promulgada em 1988 prescreveu, em seu art. 169, **caput**, que a despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá** superar os limites fixados em lei complementar.

Convém assinalar, **neste ponto**, como mero registro histórico, que a norma inscrita no art. 169, **caput**, da Constituição de 1988 **não se reveste de qualquer originalidade**, eis que **reproduz**, em termos virtualmente idênticos, a regra consubstanciada no art. 64 da Carta Federal outorgada em 1969, que assim dispunha: "Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios".

É de acentuar, **por pertinente**, que essa **preocupação** revelada pelo legislador constituinte já se manifestara, anteriormente, em 1967, quando a Carta Política promulgada naquele ano fixou, **desde logo**, o limite de 50% das receitas correntes como parâmetro destinado a **conter** a despesa de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios (CF/67, art. 66, § 4º).

O legislador constituinte de 1988 desejando tornar imediatamente executável esse comando normativo inscrito no art. 169, **caput**, da Constituição, estipulou, **em cláusula de direito transitório**, que as pessoas estatais referidas - enquanto não sobreviesse a lei complementar mencionada no preceito em questão - submeter-se-iam, em tema de despesa com o pessoal administrativo, ao limite de 65% do valor das respectivas receitas correntes (ADCT/88, art. 38).

Com a **superveniência** da Lei Complementar nº 82, de 27.03.95 - que disciplina os limites (60%) das despesas com o funcionalismo público -, **regulamentou-se** a prescrição consubstanciada no art. 169, **caput**, da **vigente** Constituição, com o conseqüente **exaurimento** de eficácia da norma transitória inscrita no art. 38 do ADCT/88.

Esse diploma legislativo, tendo presente a **possibilidade** de as despesas totais com o pessoal do serviço público eventualmente superarem o **limite máximo** de sessenta por cento (60%), **instituiu**, com **estrita** observância dos postulados constitucionais que regem a disciplina jurídica pertinente à remuneração funcional, **solução normativa** consistente (a) **em serem reduzidas** as despesas de pessoal ao limite estipulado, **no prazo máximo de três exercícios financeiros**, à razão de um terço do excedente por exercício, a contar daquele em que essa Lei Complementar entrou em vigor (**art. 1º, § 1º**) e (b) **em vedar**, "até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas" (**art. 1º, § 3º**).

**Na realidade**, e é importante acentuar esse aspecto, o próprio legislador constituinte ministrou solução **semelhante** ao da lei complementar

em referência, ao prescrever, no **art. 38, parágrafo único, do ADCT/88**, que as pessoas estatais, quando a respectiva despesa de pessoal superasse o limite percentual máximo previsto, retornassem a esse mesmo limite, "**reduzindo** o percentual excedente à razão de um quinto por ano".

Vê-se, **desse modo**, ao menos em análise compatível com um juízo de mera deliberação, **que há soluções normativas** destinadas a neutralizar, **de modo legítimo** - sem qualquer suspensão, retenção ou bloqueio de vencimentos do servidor público - a superação dos problemas, **efetivamente reais**, motivados por razões de constrangimento orçamentário ou de insuficiência de arrecadação tributária.

Entendo, **salvo melhor juízo**, que a Administração Pública, ao implementar o parâmetro de sessenta por cento (60%) fixado pela Lei Complementar nº 82/95, **não poderá** adotar providências que importem em **desconsideração** da garantia **insuprimível** da irredutibilidade de vencimentos, ou de qualquer outro direito assegurado pela Constituição da República, eis **que é nenhum o valor jurídico do ato inconstitucional** (MARCELO REBELO DE SOUZA, *O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*, vol. I/15-19, 1988, Lisboa). É importante ressaltar, neste ponto, que é absoluta - ante a jurisdição de controle exercida pelo Supremo Tribunal Federal - a **desvalorização da conduta inconstitucional**, eis que os atos do Poder Público que **ofendem** a Lei Fundamental, por serem nulos e ineficazes, revestem-se de total inaplicabilidade (RTJ 146/461, Rel. Min. CELSO DE MELLO). "Sendo inconstitucional, a regra jurídica é nula" (RTJ 102/671).

As soluções indicadas pela Lei Complementar nº 82/95 **podem tornar-se executáveis** na medida em que o Poder Público, para reduzir os gastos de pessoal até o limite máximo estipulado (60%), adote as providências nela indicadas ou, **então** - se isso se tornar **estritamente necessário** -, **deixe de admitir novos servidores**, para, desse modo, atender a exigência de redução do excedente, consoante **sugere** WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. 3/1280, 1989, Julex).

É fundamental insistir, no entanto, que, nesse processo de ajuste, **não se vulnerem** direitos e garantias outorgados pela Constituição aos servidores públicos. Daí a correta observação de IVES GANDRA MARTINS (*Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 6º, tomo II/388, 1991, Saraiva), **verbis**:

"O art. 169 objetiva pôr termo a tal quadro, que exigirá uma **exegese de conciliação**, impondo normas superiores a regerem a matéria concernente à remuneração dos servidores. O que a lei complementar determinar servirá de parâmetro, à evidência, **devendo esta também ficar sujeita** aos limites colocados pela Constituição" (destaquei).

É imperioso reconhecer, portanto, que a norma inscrita no art. 169 da Constituição - que tem por **exclusivos** destinatários os entes governamen-

tais - **não pode legitimar**, no processo de contenção de gastos públicos e de equilíbrio do orçamento, medidas que se projetem de modo inconstitucional sobre situações jurídicas **validamente** titularizadas pelos servidores públicos e **amparadas** por um regime de direito instituído pela própria Carta da República.

Desse modo, a norma consubstanciada no art. 169 da Carta Política, **mais do que mera exortação dirigida ao aparelho de Estado**, impõe ao Poder Público a implementação de medidas que se destinem, em tema de planejamento governamental fundado em padrões de racionalidade e de controle de **indevidos** gastos públicos, a dar estrita concreção aos mecanismos de controle instituídos, **para esse específico efeito**, pelo ordenamento constitucional no **parágrafo único** do já referido art. 169.

Cumpra ter presente, **dentro desse contexto**, a advertência de RICARDO LOBO TORRES (*O Orçamento na Constituição*, p. 220, 1995, Renovar):

"Não basta restringir os gastos com pessoal. É preciso também **impedir** que, dentro dos limites da lei complementar, **possam ser concedidos aumentos não previstos no orçamento** ou na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. **A vedação se estende** a qualquer **vantagem** ou **aumento de remuneração**, a **criação** de cargos ou **alteração** de estrutura de carreiras, bem como a **admissão de pessoal**, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. A providência do art. 169 da CF, que visa precipuamente a impedir a edição de leis de pessoal que impliquem aumento do gasto sem prévia garantia de cobertura por dotação orçamentária ou previsão nos planos financeiros, tem sido adotada em outros países, pela legislação infraconstitucional, no esforço para a obtenção do equilíbrio orçamentário" (destaquei).

Impende destacar, **de outro lado**, que o ato ora impugnado ordenou a suspensão, **sempre no âmbito do Poder Executivo local**, do pagamento de **qualquer** estipêndio funcional cujo valor "ultrapassar uma remuneração bruta de R\$ 6.000,00 (seis mil reais)" (art. 4º).

**Não há dúvida** de que a remuneração inerente ao cargo de Secretário de Estado **constitui referência paradigmática**, na esfera do Poder Executivo estadual, para efeito de definição dos valores estipendiários a serem pagos aos servidores vinculados a esse Poder do Estado (CF, art. 37, XI).

Ocorre, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a **ADIn nº 14-DF**, Rel. Min. CÉLIO BORJA (RTJ 130/475), **firmou orientação** no sentido de que o **teto constitucional** fixado em tema de remuneração funcional **não compreende** vantagens pecuniárias de **ordem pessoal**, tais como os adicionais por tempo de serviço, por exemplo.

As vantagens de caráter individual - precisamente pela **singularidade** de que se revestem (anuênios, triênios, quinquênios, v.g.) - **não se qualificam** como valores incluíveis no cômputo do limite remuneratório máximo a que se refere o texto constitucional em seu art. 37, XI, eis que, conforme adverte o saudoso HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 405, 17ª ed., 1992, Malheiros), essa particular modalidade de gratificação assume caráter eminentemente pessoal, circunstância esta que lhe confere expressão de absoluta neutralidade para efeito de consideração do teto remuneratório.

Isso significa que o Poder Público, **nem mesmo mediante lei**, poderá, sem incidir em **possível** inconstitucionalidade, fixar, para efeito do teto constitucional (CF, art. 37, XI), um valor global que **também abranja, para efeito de seu cômputo**, vantagens de ordem meramente individual.

Tenho para mim que a norma inscrita no art. 4º, **caput**, do Decreto nº 624/96, **para que subsista válida em sua aplicabilidade**, deverá sofrer - considerada a exegese dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 14-DF - **necessária interpretação conforme à Constituição**.

**Em situações como essa** - em que a norma impugnada, porque **revestida de conteúdo abrangente**, admite interpretações múltiplas, sendo algumas **compatíveis** e outras **inconciliáveis** com o texto da Constituição -, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, objetivando impedir que o ato estatal, considerado em sua literalidade, venha a ser afetado, quer pela concessão de medida cautelar, quer pela declaração de inconstitucionalidade, tem utilizado o método da **interpretação conforme à Constituição**

Trata-se, na realidade, de uma técnica, que, **sem redução do texto normativo** veiculador de conteúdo polissêmico e plurissignificativo, **inibe e exclui** interpretações que conduzem a uma exegese que se divorcia do **único** sentido autorizado pela Lei Fundamental.

Esse método, portanto, preserva a única interpretação que se revela compatível com a Constituição, **suspendendo**, em consequência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional.

Vê-se, desse modo, que o **princípio da interpretação conforme à Constituição** - inteiramente aplicável em sede de medida cautelar nas ações diretas (RTJ 1337/90, Rel. Min. MOREIRA ALVES; ADIn nº 1.370-DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) -, mais do que fundamento doutrinário para um qualificado processo exegético, traduz elemento viabilizador do próprio controle de constitucionalidade, **inclusive** na esfera mesma da fiscalização normativa abstrata (RT 631/211, Rel. Min. MOREIRA ALVES), **ensejando a preservação** da eficácia de atos estatais cujo conteúdo normativo, **revestindo-se de sentido polissêmico**, admita **múltiplas** significações que se revelem, **algumas**, compatíveis com a Carta Política (**sendo válidas**, portanto) e **outras**, conflitantes com o que dispõe a Lei Fundamental do Estado (KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, pp.

410-414, 2ª ed., trad. de José Lamago, Fundação Calouste Gulbenkian; JORGE MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, tomo II/232, item nº 57, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO, **Direito Constitucional**, p. 235, 5ª ed., 1991, Livraria Almedina, Coimbra; CELSO RIBEIRO BASTOS, **Curso de Direito Constitucional**, pp. 101/102, 11ª ed., 1989, Saraiva).

Tenho para mim, **presentes tais considerações**, que se justificaria, mediante interpretação conforme à Constituição - e sem redução de texto, conseqüentemente - a suspensão, **na regra em causa (art. 4º, caput)**, da exegese que, **dissentindo** da orientação firmada pelo STF no julgamento de ADIn nº 14-DF, pretendesse incluir, no cômputo do teto remuneratório, quaisquer vantagens de caráter individual ou de natureza pessoal.

As razões ora expostas levam-me a reconhecer presente, na espécie, o requisito da plausibilidade jurídica subjacente à tese de inconstitucionalidade sustentada pelo Partido dos Trabalhadores.

Impõe-se verificar, agora, se **também** concorre, no caso, o pressuposto concernente ao **periculum in mora**.

O Autor da presente ação sustenta que "o **periculum in mora** decorre diretamente do caráter alimentar que reveste os vencimentos do serviço público estadual" (fls. 23).

Entendo que se registra, na espécie, a situação exposta pelo Partido dos Trabalhadores, eis que o ato estatal ora impugnado **afeta**, desde logo, valores remuneratórios que vêm sendo pagos - **inclusive ao estrato menos favorecido do funcionalismo estadual** - há muito tempo.

**Essa circunstância**, quando a ela associada a relevância da tese de inconstitucionalidade - e ante o caráter alimentar que assume a remuneração funcional - justifica o deferimento da medida cautelar, consoante tem sido enfatizado em decisões várias nas quais esta Corte, considerando a alta indagação das questões suscitadas, **preservou**, até o julgamento final da ação direta, a **continuidade** do pagamento integral do estipêndio ou de vantagens pecuniárias (RTJ 140/430, Rel. p/ o acórdão, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 142/80, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - RTJ 142/86, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - ADIn nº 1137-RS, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, v.g.).

Não se pode perder de perspectiva, **neste ponto**, e na linha do **melhor** magistério doutrinário, que a remuneração devida ao servidor público reveste-se de caráter alimentar (HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 401, 17ª ed., 1992, Malheiros). Essa especial natureza jurídica que tipifica o estipêndio funcional permite, por isso mesmo, qualificá-lo como dívida de valor.

A natureza essencialmente alimentar dos vencimentos funcionais tem sido iterativamente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 110/709 - RTJ 117/1335), **inclusive** por aquela que se formou sob a égide do **vigente** ordenamento constitucional (RTJ 136/1351 - RTJ 139/364-368 - RTJ 139/1009 - RTJ 141/319 - RTJ 142/942).

**Assim sendo**, tendo presentes as razões ora expostas e os motivos de urgência invocados, **defiro, ad referendum** do Egrégio Plenário deste Tribunal (RISTF, art. 21, V), a medida cautelar postulada pelo Partido dos Trabalhadores e suspendo, em conseqüência, a eficácia e a aplicabilidade do Decreto nº 624, de 08.01.96, editado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, **observando**, no que concerne particularmente ao art. 4º, **caput**, desse mesmo ato estatal, que **não deverão ser consideradas**, na aferição do teto constitucional pertinente aos servidores do Poder Executivo estadual (**remuneração paga a Secretário de Estado**) as vantagens pecuniárias de caráter individual ou de natureza pessoal, nestas incluídos os adicionais por tempo de serviço (ADIn nº 14-DF).

Comunique-se, **com urgência**.

Publique-se.

Brasília, 27 de janeiro de 1996.

(01:05h)

**Ministro Celso de Mello**  
no exercício da Presidência  
(RISTF, art. 37, I)

É o meu voto.

#### EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.396-3 - Medida Liminar

Origem: Santa Catarina

Relator: Min. Marco Aurélio

Reqte.: Partido dos Trabalhadores - PT

Advs.: Marcio Roberto Harger e Outro

Reqdo.: Governador do Estado de Santa Catarina

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal referendou o despacho do Ministro Celso de Mello, Vice-Presidente, que no exercício da Presidência (RISTF, art. 37, I) deferira o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do Decreto nº 624, de 08.01.96, do Estado de Santa Catarina. Votou o Presidente. Plenário, 07.02.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

**Luiz Tomimatsu**  
Secretário