MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.441 SANTA CATARINA

RELATOR	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINJUSC
ADV.(A/S)	: CARLOS ALEXANDRE CARVALHO SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASTC
ADV.(A/S)	: RONALDO MARQUES DE ARAÚJO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SINDALESC
ADV.(A/S)	: ANDERSON NAZÁRIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SATA CATARINA - SINDICONTAS/SC
ADV.(A/S)	: RAFAEL PEREIRA DE SOUZA E OUTRO(S)
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - ASSEMP/SC
ADV.(A/S)	: PAULO DE TARSO BRANDÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB
ADV.(A/S)	: CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE/SC
ADV.(A/S)	: HAMILTON HOBUS HOEMKE
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO NOS ESTADOS - FENAJUD
ADV.(A/S)	: RALPH CAMPOS SIQUEIRA E OUTRO(A/S)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador de Santa Catarina, em que se questionam a constitucionalidade dos seguintes dispositivos: (a) Lei estadual 15.138/2010, integralmente; (b) Lei Complementar estadual 643/2015, no que tange à introdução dos artigos 21 -B, 21-C, 21-D e 21 -E na Lei Complementar estadual n° 223/2002 ; (c) art. 4º da Lei Complementar 496/10; (d) art. 1º da Lei Complementar 618/13; (e) art. 2º da Lei Complementar 497/2010; (f) art. 26 da Resolução 02/2006, tanto na redação original quanto naquelas ditadas pelas Resoluções 04/2006, 09/2011 e 09/2013; e (g) art. 1º, III, da Lei Complementar 642/2015.

Tais normas tratam da percepção da vantagem funcional "estabilidade financeira", assim entendida como a incorporação aos vencimentos definitivos do servidor de gratificação por exercício de função comissionada em razão do tempo de exercício dessa função. Por força desses dispositivos legais, os servidores dos Poderes Judiciário e Legislativo, além dos servidores do Tribunal de Contas Estadual e do Ministério Público, foram agraciados com a possibilidade de incorporação dessa vantagem.

O Governador de Santa Catarina questionou a validade dessas normas, suscitando a sua inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para a propositura de leis que tratem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "c", CF), e sua inconstitucionalidade material, por incompatibilidade com o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF), da moralidade (art. 37, caput, CF) e com o perfil constitucional de cargos e funções (art. 37, II e V, CF).

O relator original, o eminente e saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, determinou o processamento da ação pelo rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Assim, requisitadas informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina sustentou a constitucionalidade dos atos impugnados, refutando a ocorrência de violação ao art. 61, § 1º, II, c, CF, pois a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo seria restrita à criação de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

cargos, empregos, funções e remuneração dos servidores do Poder Executivo. Ressaltou que competiria à cada órgão ou entidade dispor sobre o pagamento de seus servidores, em pleno exercício de sua autonomia funcional.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela parcial procedência do pedido de concessão de medida cautelar, argumentando, inicialmente, que as normas impugnadas não afrontariam o art. 61, § 1º, II, alínea c, CF, nem violariam o regime jurídico único dos servidores e o princípio da isonomia. Todavia, tal raciocínio não poderia ser estendido aos servidores que venham a ocupar cargos comissionados, independente de qualquer limitação temporal, uma vez que afrontaria os: (a) princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade pública (arts. 1º, caput e 37 da CF) e (b) arts. 169, § l°, I e II e 195, § 5°, CF, por instituir benefício sem observar a necessidade da autorização específica em lei, a indicação da correspondente previsão orçamentária.

O Procurador-Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido. Afastou a inconstitucionalidade formal, por inobservância à reserva de iniciativa, com base na jurisprudência do STF que reconhece ao chefe de cada Poder e órgãos autônomos a iniciativa para propositura de leis que tratem do regime jurídico de seus servidores. Mas opina pelo acolhimento do pedido quanto à inconstitucionalidade material dos atos impugnados: (a) por ofensa ao princípio da legalidade, no caso das resoluções editadas pela Assembleia Legislativa, por pretenderem a instituição de vantagem remuneratória por ato infralegal, e (b) por contrariedade aos princípios da legalidade, moralidade e irretroatividade das leis, no tocante aos demais atos, ao estabelecerem efeitos financeiros retroativos à vantagem instituída.

O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina - SINJUSC, a Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ASTC, o Sindicato dos Funcionários da Assembleia Legislativa SINDALESC, o Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina SINDICONTAS/SC, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

TCE/SC, a Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados FENAJUD, a Associação dos Servidores do Ministério Público de Santa Catarina ASSEMP, e a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil CSPB, foram admitidos no processo na qualidade de *amici curiae*.

É o relatório.

Em primeiro lugar, observo que a presente ação direta atende aos requisitos legais de admissibilidade, porque foi promovida por órgão constitucionalmente legitimado, em postulação subscrita pelo Procurador-Geral do Estado, tendo por objeto diversas leis estaduais, impugnadas em face da Constituição Federal, que acarretam consequências para a Administração financeira e orçamentária do Estado.

Passo ao exame da medida cautelar postulada liminarmente, em vista da alegada urgência e gravidade da questão suscitada pelo Governador de Santa Catarina. Neste momento processual, de cognição sumária da causa para para apreciação de medida cautelar postulada, importa averiguar a presença do *fumus boni iuris*, relativo à tese de inconstitucionalidade apresentada pelo requerente, e do *periculum in mora*, eventualmente decorrente do prosseguimento da eficácia dos atos impugnados.

As vantagens funcionais instituídas pelas normas impugnadas, designadas como "estabilidade financeira" ou "adicional de exercício", garantem a seus destinatários, servidores efetivos dos Poderes e órgãos especificados que exerceram cargo em comissão ou função assemelhada, a continuidade do recebimento da diferença entre os vencimentos do cargo ocupado transitoriamente e os vencimentos do cargo efetivo.

Muito antes da edição dessas leis, esse mesmo benefício era assegurado a todos os servidores catarinenses, por força do art. 90 da Lei estadual 6.745/1985 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, que estabelecia o seguinte:

> Art. 90. O funcionário que contar doze (12) meses consecutivos, ininterruptos ou não, de exercício de cargo em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

> comissão, função de confiança ou substituições, terá adicionada ao vencimento do seu cargo efetivo, passando a integrá-lo, para todos os efeitos legais, a importância equivalente a dez por cento (10%) do valor:
>
> I da função de confiança, das substituições ou da gratificação prevista no parágrafo único do artigo 92;
>
> II da diferença entre os vencimentos do cargo em comissão e os vencimentos do cargo efetivo.

Esse dispositivo foi expressamente revogado pela Lei Complementar 36/91, que extinguiu do regime jurídico local a possibilidade de incorporação de valores recebidos pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança. O teor da revogação é o seguinte (grifo aditado):

> Art. 4º Os valores percebidos por servidor da administração direta, indireta ou fundacional do Estado, no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, não serão incorporados aos vencimentos do cargo efetivo.
>
> (...)
>
> Art. 9º Ficam revogados:
>
> I - o inciso III do § 6º do art. 22; o inciso III do § 1º do art. 43; o § 5º do art. 77; o parágrafo único do art. 78; o inciso I do art. 80; **o art. 90**; os arts. 175 e 176 da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985;
>
> II - o parágrafo único do art. 72 e o art. 96 da Lei nº 6.843, de 28 de julho de 1986;
>
> III - os arts. 4º e 80 da Lei nº 6.844, de 29 de julho de 1986;
>
> IV - os arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 1.115, de 9 de dezembro de 1988;
>
> V - o art. 24 da Lei nº 7.373, de 15 de julho de 1988;
>
> VI - o art. 2º da Lei nº 7.720, de 31 de agosto de 1989;
>
> VII - as demais disposições em contrário.

Mais de uma década após a revogação da estabilidade financeira do regime jurídico local, os Poderes e órgãos com autonomia financeira, com a exceção do Poder Executivo, restabeleceram a vantagem por meio da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

edição de atos normativos específicos, impugnados na presente ação, voltando a permitir a contagem do tempo de exercício de cargo ou função para efeito de incorporação de valores aos vencimentos definitivos do servidor. É o que se infere dos seguintes atos normativos.

A Resolução 02/2006, editada 15 (quinze) anos após a supressão da vantagem, por ato da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, concede aos servidores da Assembleia o benefício adicional de exercício, que corresponde ao mesmo benefício de estabilidade funcional antes revogado, como se infere do art. 26 da Resolução 02/2006, com a redação da Resolução 09/2013, reproduzido abaixo:

> Art. 26. O servidor titular de cargo efetivo da Assembleia Legislativa que tiver exercido cargo em comissão, a que se refere o Anexo II-A desta Resolução, ou função de confiança, mesmo que em substituição, ininterruptamente ou não, fará jus, a título de adicional de exercício, à razão de 10% (dez por cento) ao ano, até o limite de 100% (cem por cento), ao valor da diferença entre o vencimento do cargo de provimento efetivo e o vencimento do cargo de provimento em comissão ou ao valor da função de confiança.

A Lei estadual 15.138/2010, de iniciativa do Desembargador Presidente do TJSC, a seu turno, recriou a estabilidade financeira para os servidores do Poder Judiciário estadual, com previsão semelhante, como se denota do seu art. 1º, caput , abaixo transcrito:

> Art. 1º O servidor que tiver exercido ou vier a exercer cargo em comissão ou função de confiança do Poder Judiciário, mesmo que em substituição, terá adicionado ao vencimento do cargo efetivo, como vantagem pessoal nominalmente identificável, o valor equivalente à diferença entre o vencimento do cargo efetivo e o do cargo comissionado, ou o valor da função de confiança.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

A Lei Complementar 643/2015 contemplou os servidores do Ministério Público estadual com idêntica vantagem, determinando a contagem do tempo posterior à LC 36/1991 de forma expressa, por meio da referência direta à data dessa lei, conforme o art. 26-A, acrescido à LC 223/2002, a seguir transcrito:

> Art. 21-B. Fica assegurada a estabilidade financeira, na forma desta Lei Complementar, ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério Público que tiver exercido, ininterruptamente ou não, cargo de provimento em comissão ou função gratificada no Ministério Público de Santa Catarina, a partir de 18 de abril de 1991, mesmo em substituição, mediante a concessão de vantagem pessoal, à razão de:
>
> I - 4% (quatro por cento) do vencimento do respectivo cargo em comissão, para cada 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de efetivo exercício, limitado a 40% (quarenta por cento); e
>
> II - 10% (dez por cento) do valor da respectiva função gratificada, para cada 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de efetivo exercício, limitado a 100% (cem por cento).

A Lei Complementar 496/2010 faz o mesmo em relação aos servidores do Tribunal de Contas estadual, assim como a Lei Complementar Promulgada 497/2010, para os servidores da Procuradoria-Geral junto ao TCE. As leis também contém expressa previsão remissiva à data de edição da LC 36/1991 como marco inicial da cômputo dos valores a incorporar, conforme os excertos abaixo transcritos:

> **Lei Complementar estadual 496/10:**
>
> Art. 4º Fica introduzido o art. 31-A na Lei Complementar nº 255, de 2004, com a seguinte redação:
>
> Art. 31-A Fica assegurada a estabilidade financeira, na forma desta Lei Complementar, ao servidor ativo ocupante de cargo de provimento efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

de Contas que tiver exercido, ininterrupto ou não, cargo em comissão, função de confiança ou atividade especial gratificada prevista no art. 85, VIII, da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, no Tribunal de Contas a partir de 18 de abril de 1991, mesmo em substituição, mediante concessão de vantagem pessoal nominalmente identificável, à razão de:

I 10% (dez por cento) do valor da respectiva função de confiança para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício, limitado a 100% (cem por cento);

II 4% (quatro por cento) do vencimento do respectivo cargo em comissão para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício, limitado a 40% (quarenta por cento);

III 10% (dez por cento) do valor da gratificação de atividade especial para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício, limitado a 100% (cem por cento).

Lei Complementar Promulgada 497/10

Art. 2º Fica assegurada a estabilidade financeira, na forma desta Lei Complementar, ao servidor ativo ocupante de cargo de provimento efetivo do Quadro de Pessoal da Procuradoria-Geral junto ao Tribunal de Contas que tiver exercido, ininterrupto ou não, cargo em comissão, função de confiança ou atividade especial gratificada prevista no art. 85, VIII, da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, na Procuradoria-Geral junto ao Tribunal de Contas a partir de 18 de abril de 1991, mesmo em substituição, mediante concessão de vantagem pessoal nominalmente identificável, à razão de:

I 10% (dez por cento) do valor da respectiva função de confiança para cada doze meses de efetivo exercício, limitado a 100% (cem por cento);

II 4% (quatro por cento) do vencimento do respectivo cargo em comissão para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício, limitado a 40% (quarenta por cento);

III 10% (dez por cento) do valor da gratificação de atividade especial para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício, limitado a 100% (cem por cento).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

A respeito dessas normas, vale destacar que: (a) todas permitem o cômputo de períodos de exercício de função ou cargo anteriores à data de início de suas respectivas vigências, isto é, admitem fatos passados para efeito de aquisição do direito aos benefícios que criam, a despeito da revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985, ocorrida em 18/4/1991 com a edição da LC 36/1991, inclusive com disposição expressa remissiva à data da revogação da estabilidade financeira como marco inicial da vantagem criada; (b) estabelecem um percentual de incorporação, por tempo de exercício, de valores recebidos aos vencimentos definitivos do servidor; (c) vedam a atribuição de efeitos financeiros retroativos para o cômputo de tempo incorporável, determinando que a eficácia do direito à vantagem se inicia com o requerimento do interessado; e (d) outras disposições específicas relacionadas ao cálculo da vantagem, à sua revisão, substituição ou atualização.

Esta CORTE reconhece aos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus servidores. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25, CF), essa divisão de competências, por constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os poderes da República, é norma extensível e de observância obrigatória para os demais entes federativos, como se infere do julgamento da ADI 4.203/RJ (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015).

Essa competência reservada convive com aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "c", CF), quanto às regras atinentes ao regime jurídico dos servidores estaduais. Incumbe ao Chefe deste Poder, além da iniciativa de propostas de lei que impliquem vantagem remuneratória para os seus servidores, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico aplicável a todos os servidores vinculados àquele ente político. A distinção foi explorada com percuciência pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 776 (DJ de 27/5/1994), em que, tratando da locução regime jurídico dos servidores públicos, discriminou as matérias que deveriam ser incluídas na cláusula de reserva de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

iniciativa tratada no art. 61, § 1º, II, "c", CF:

> Parece-me evidente que a Lei Complementar ora questionada veicula normas que se submetem, em função de seu próprio conteúdo material, ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.
>
> Não se pode perder de perspectiva, neste ponto e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos , que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.
>
> Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende 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 direito e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às 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, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.

Convivem, assim, duas competências legislativas cuja iniciativa é reservada a personagens distintos: (a) proposições que versem sobre política remuneratória de determinado quadro ou carreira de servidores públicos, quando a iniciativa será do Chefe do Poder ou órgão com autonomia financeira e administrativa; (b) proposições que versem sobre o estatuto jurídico dos servidores públicos, caso em que a iniciativa será exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

No caso, em análise sumária, não há indicativo de que a proposição das leis impugnadas tenha usurpado a iniciativa reservada ao Governador, pois o restabelecimento do benefício é limitado aos respectivos quadros funcionais de cada Poder ou órgão autônomo, não apresentando o alcance pretendido pelo requerente, de alterar o regime jurídico dos servidores do estado. Estão elas ao amparo da jurisprudência do Tribunal que reconhece a exclusividade de iniciativa legislativa aos demais Poderes e órgãos autônomos nessa matéria (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 30/1/2015, ADO 6, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 19/3/2015 ADI 4.643-MC, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 28/11/2014, ADI 4.418-MC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/6/2011, ADI 1.681/SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5/12/2003).

Sendo assim, não merece ser guarida, ao menos nesta fase de cognição sumária, a tese de inconstitucionalidade formal das leis impugnadas, nos termos em que enunciada na petição inicial da ação.

Por outro lado, quanto aos atos normativos editados pela Assembleia Legislativa, visto se tratarem de normas infralegais que concedem benefício remuneratório a servidores públicos, tem consistência a alegação de contrariedade ao art. 37, X, CF, que exige a edição de lei em sentido formal para fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos. No caso, os servidores do Poder Legislativo de Santa Catarina percebem o adicional de exercício desde 2006, com base em Resolução editada pela Mesa Diretora da Casa e, desde 2015, com base em Lei Complementar editada com a finalidade de convalidar a percepção da vantagem. A percepção do benefício nesse primeiro interregno, quando fundado apenas nas resoluções, carece de amparo legal, pois as resoluções da Assembleia Legislativa incidem na inconstitucionalidade formal apontada, como firmado na ADI 3.369-MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 18/2/2005, e na ADI 3.306/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 7/6/2011. Este último julgamento foi assim ementado:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.

I. PRELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO.

Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital n° 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções n°s 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI n° 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI.

A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

> inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.
>
> III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

Nesse julgado, à semelhança do caso em exame, houve a edição posterior, pela casa legislativa, de lei em sentido formal convalidando os efeitos das resoluções impugnadas. Segue o teor da Lei Complementar 642/2015:

> **Lei Complementar promulgada estadual 642/15:**
>
> Art. 1º Ficam convalidadas por esta Lei Complementar as disposições estabelecidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), sendo válidas as relações jurídicas já constituídas ou delas decorrentes, nos seguintes Atos Normativos:
>
> (…)
>
> III Resolução nº 002, de 11 de janeiro de 2006, que Dispõe sobre o Quadro de Pessoal, o Plano de Carreira, os cargos, as classes de cargos, as funções de confiança e as atribuições dos servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências, e suas alterações posteriores promovidas pelas Resoluções nº 004, de 31 de janeiro de 2006, nº 006, de 21 de fevereiro de 2006, nº 016, de 20 de novembro de 2006, nº 017, de 20 de novembro de 2006, nº 010, de 9 de outubro de 2007, nº 002, de 18 de fevereiro de 2009, nº 013, de de 2009, nº 002, de 24 de fevereiro de 2011, nº 009, de 31 de agosto de 2011, nº 010, de 2011, nº 011, de 2011, nº 012, de 7 de novembro de 2011, nº 015, de 2011, nº 001, de 30 de maio de 2012, nº 003, de 19 de julho de 2012, nº 002, de 9 de abril de 2013 e nº 009, de 2013.

A edição da Lei Complementar 642/2015 satisfaz a exigência do art. 37, X, CF, mas não é admissível a pretendida convalidação legislativa de relações jurídicas alicerçadas em atos normativos inconstitucionais e, por consequência, nulos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

Na ADI 4.048, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 21/8/2008, apreciou-se questão semelhante, consistente na possibilidade de lei que converte medida provisória convalidar eventual vício de inconstitucionalidade formal contido nessa espécie legislativa. A conclusão foi negativa, por razões que se aplicam ao caso em análise, conforme se depreende do voto proferido pelo Min. CELSO DE MELLO:

> Torna-se claro, pois, que o Congresso Nacional, mesmo no exercício do poder de reforma cuja prática está juridicamente subordinada às limitações impostas pela Lei Fundamental não dispõe de competência para constitucionalizar, mediante superveniente promulgação de emenda à Constituição, diploma legislativo até então incompatível, formal ou materialmente, com o texto da Carta Política, pois, se assim lhe fosse permitido, comprometer-se-ia, de modo grave, o postulado da supremacia da Constituição.
>
> Com maior razão, uma simples lei de conversão, hierarquicamente inferior a uma emenda à Constituição, não convalida medida provisória inconstitucional, tanto quanto uma emenda constitucional superveniente insista-se não legitima leis originariamente inconstitucionais.
>
> [...]
>
> Cumpre não perder de perspectiva que situações inconstitucionais jamais convalescem, eis que é nenhum, em nosso sistema normativo, ressalvado a possibilidade sempre excepcional de modulação, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, o valor jurídico dos atos eivados de ilegitimidade constitucional.

A impossibilidade de convalidação legislativa de atos formalmente inconstitucionais impede, assim, que as Resoluções 02/2006, 05/2006, 09/2011 e 09/2013, no que pertine à concessão do adicional de exercício, sejam convalidadas pela posterior edição da Lei Complementar 642/2015, que, naturalmente, servirá de fundamento para a concessão do benefício apenas a partir de sua edição.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

Para o exame da constitucionalidade material das demais normas, releva mencionar que a estabilidade financeira no Estado de Santa Catarina, em sua previsão original, teve a constitucionalidade apreciada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade no julgamento da ADI 1.264 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 15/2/2008). Eis a ementa do julgado:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ART. 3º DA LEI N. 1.145, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PREVISÃO DE REAJUSTE DOS VALORES FIXADOS REFERENTES ÀS VANTAGENS NOMINALMENTE IDENTIFICÁVEIS PARA OS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE DIREÇÃO E DE GERÊNCIA SUPERIOR, NA MESMA PROPORÇÃO.
>
> 1. Configurada situação de pagamento de vantagem pessoal, na qual se enquadra o princípio da 'estabilidade financeira', e não da proibição constitucional de vinculação de espécies remuneratórias vedada pelo art. 37, inc. XIII, da Constituição da República.
>
> 2. Previsão legal que não iguala ou equipara vencimentos, apenas reconhece o direito dos que exerceram cargos ou funções comissionadas por certo período de tempo em continuar percebendo esses valores como vantagem pessoal. Precedentes
>
> 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Mesmo antes desse precedente, a jurisprudência do Supremo Tribunal já registrava numerosos pronunciamentos a respeito da constitucionalidade da norma. Nesse sentido: RE 222.480, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 1/9/2000, RE 191.476-Agr, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 30/6/2006, dentre outros. Com relevo para o caso, convém mencionar o julgamento do RE 563.965/RN (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 20/3/2009), em que a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

eminente relatora faz o seguinte relato histórico:

> Trata-se de instituto apelidado pela jurisprudência de estabilidade financeira, adotada pelo direito administrativo antes mesmo do sistema constitucional de 1988. Entretanto, apenas com o advento deste é que passou a ser objeto de discussões judiciais, sob alegação de choque entre a vedação de vinculação entre acréscimos pecuniários à remuneração de servidores públicos e a garantia da irredutibilidade da remuneração, conforme, respectivamente, os incisos XIV e XV do art. 37 da Constituição da República.
>
> Este Supremo Tribunal inicialmente examinou a estabilidade financeira tendo em vista o extinto instituto da agregação (também chamado apostilamento em algumas legislações), que consistia na manutenção dos valores devidos a servidor que exercia, por determinado período, cargo em comissão. Mesmo após a saída deste cargo, mantinha ele tais valores que se somavam aos que lhe eram devidos por força de provimento de cargo efetivo. Quer dizer: o servidor continuava a perceber valores remuneratórios que lhe eram devidos por ter exercido, durante certo período, o cargo em comissão, e não o que lhe corresponderia pelo cargo de provimento efetivo de que era titular.
>
> (...)
>
> A União, o Distrito Federal e a grande maioria dos Estados e Municípios acolhem aquele instituto em suas respectivas legislações.
>
> Esse quadro foi alterado apenas à medida que o número de servidores públicos beneficiários do instituto aumentou em excesso, como resultado de fatores diversos, dentre eles interpretações que surgiram facilitando a incorporação de parcelas e as várias distorções no serviço público, como, por exemplo, rodízios anuais de funções e cargos comissionados, de modo a que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tivessem a oportunidade de incorporar uma parcela, ao menos, a suas respectivas remunerações.
>
> A estabilidade financeira, portanto, foi extinta na União e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

> em outras unidades federadas, embora em momentos distintos, havendo apenas os efeitos financeiros decorrentes daquele instituto.
>
> Na União, a extinção da estabilidade financeira não gerou maiores transtornos pela transformação das parcelas incorporadas em vantagem pessoal, desvinculando-as, portanto, da função ou cargo comissionado ocupado anteriormente pelo servidor público. Tal tranquilidade não se repetiu, entretanto, nos Estados-membros.
>
> (...)
>
> No caso dos autos, apesar de não se tratar de modificação da forma de cálculo de parcelas de funções ou cargos comissionados incorporados por servidores públicos, tem plena aplicação a jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal sobre a estabilidade financeira, que consiste, basicamente, na ausência de direito adquirido à forma de cálculo da remuneração, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

O mecanismo de incorporação propriamente dito, portanto, já teve a sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o que alcança parte das alegações de inconstitucionalidade material suscitadas pelo requerente com base em suposta afronta ao princípio isonômico e ao art. 37, II e V, CF.

A estabilidade financeira, a exemplo de instituto congênere que vigeu na esfera federal (os quintos do art. 62 da Lei 8.112/1990), e em muitos outros estados, atendia a objetivos válidos de valorização e profissionalização do serviço público, sob o pressuposto de incentivar e premiar a assunção de maiores responsabilidades pelo servidor e com a preocupação de evitar um grave decesso remuneratório ao fim do exercício do cargo ou função. A realidade do serviço público brasileiro, em que a prática contrariava esses legítimos propósitos, justificou a revogação do instituto, respeitado o direito adquirido às parcelas já incorporadas e a irredutibilidade nominal dos vencimentos. A reafirmação dessa jurisprudência permite, assim, em juízo cautelar,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

afastar os argumentos apresentados pelo requerente no sentido da inconstitucionalidade material das normas impugnadas com base em violação ao princípio da isonomia (art. 5º, caput) e com base em suposta descaracterização do perfil constitucional dos cargos e funções comissionados (art. 37, II e V, CF).

Embora os benefícios da estabilidade financeira e do adicional de exercício não difiram, em substância, de vantagens semelhantes já validadas pelo Tribunal, elas apresentam uma peculiaridade que as afasta da casuística já apreciada: o cômputo do tempo pretérito. Diferentemente do que se julgou nos precedentes acima referidos, nesta ação direta não há debate sobre a extinção da estabilidade financeira, mas sobre o seu restabelecimento. As leis impugnadas revigoram a vantagem extinta, não para preservar os valores incorporados até a sua extinção, mas para permitir novas incorporações, correspondentes a períodos posteriores a 1991, data da revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985 pela LC 36/1991.

É de se questionar acerca da eficácia temporal pretendida pelas normas impugnadas, ao permitirem a contagem do tempo de exercício anterior para efeito de cálculo da parcela a ser paga a partir de suas respectivas vigências.

Para comodidade do raciocínio, imagine-se o seguinte quadro hipotético: um servidor do MPSC, que exerceu função gratificada entre 1992 e 2002, terá direito, já a partir da edição da LC 643/2015, ao recebimento de 100% da diferença entre a remuneração de seu cargo efetivo e a remuneração da função que já não exerce há mais de 13 anos.

A LC 643/2015 expressamente afasta a possibilidade de pagamento de valores a título compensação por eventual defasagem remuneratória, a exemplo das demais normas impugnadas (exceção da Lei 15.138/2010, que não contém essa previsão), conforme transcrito abaixo:

> **LC 643/2015 (acrescenta o art. 21-B à LC 223/2002)**
>
> Art. 21-B (...)
>
> § 12. A vantagem pessoal de que trata este artigo será devida da data do requerimento administrativo, desde que preenchidos os requisitos legais e que esteja devidamente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

instruído, vedados efeitos financeiros retroativos.

LC 496/10 (acrescenta o art. 31-A à LC 255/2004)

Art. 31-A. (…)

§ 11. O disposto neste artigo produzirá efeitos financeiros a partir do ato de concessão da vantagem, vedado efeitos financeiros retroativos.

Lei Complementar Promulgada 497/10

Art. 2º. (…)

§ 11. O disposto neste artigo produzirá efeitos financeiros a partir do ato de concessão da vantagem, vedado efeitos financeiros retroativos.

Resolução 02/2006

Art. 26 (...)

§ 10. O adicional de exercício previsto neste artigo produzirá efeitos financeiros a partir do seu requerimento.

Assim, o servidor hipotético acima considerado não receberia atrasados pelo período anterior à LC 643/2015, mas sua remuneração, a partir da data de edição dessa lei e assim que venha a requerê-lo, será calculada com o acréscimo dessa nova parcela, que considera o tempo posterior à 18/4/1991 – data da revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985 pela LC 36/1991 – como período aquisitivo já cumprido para a percepção do benefício (incorporação).

Disso se extrai a alegação, manifestada pelo Procurador-Geral da República, de que essas normas incorreriam em grosseira inconstitucionalidade na medida em que operariam efeitos retroativos, em violação ao art. 5º, XXXVI, da Constituição.

Realmente, a vocação dos enunciados legais é regular o futuro, atribuindo consequências jurídicas a fatos ocorridos após a sua vigência. A atribuição de efeitos a fatos passados, especialmente quando são efeitos expressamente vedados pela legislação anterior, suscita questionamentos quanto à compatibilidade dessa especial forma de contagem do tempo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

passado com a Constituição. A projeção retroativa da lei pode criar situações atentatórias à noção jurídica de razoabilidade. É o que acontece no caso concreto. Ao permitirem a consideração de fatos funcionais passados, anteriores à sua própria vigência, para fins de aquisição do direito aos benefícios da estabilidade financeira e adicional de exercício, as leis impugnadas revelam-se nitidamente arbitrárias.

Em primeiro lugar, porque a incorporação dos valores percebidos após 1991 conflita diretamente com a norma que, vigente nesse período, expressava juízo político contrário a essa incorporação. O que seria um caso comum de revogação e sucessão de leis no tempo alcança outro significado em razão da peculiaridade de que essas normas – a que revogou a estabilidade financeira e aquelas que a revigoraram – foram fruto de processos legislativos deflagrados por autoridades com competência igualmente reservada na Constituição para a iniciativa dessas proposições.

O Chefe do Poder Executivo, no uso de iniciativa reservada, propôs e obteve a extinção da vantagem em relação a todos os servidores do estado, o que veio a ocorrer com a edição da Lei Complementar 36/91. E essa mesma vantagem foi ressuscitada pelos demais Poderes, que, valendo-se da iniciativa reservada referida, estabeleceram vantagens em tudo semelhantes àquela antes revogada. O que fora validamente revogado por iniciativa do Governador veio a ser restaurado, com eficácia retroativa, para os servidores dos demais poderes. Embora a maioria das normas impugnadas expressamente afaste a atribuições de efeitos financeiros retroativos, o fato é que a incorporação de cargos e funções gratificadas segue vigente no âmbito dos poderes Judiciário e Legislativo de Santa Catarina, como também no Ministério Público e Tribunal de Contas estaduais, como se não houvesse ocorrido a revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985.

Esses Poderes e órgãos detém prerrogativa de instituírem vantagens funcionais direcionadas aos seus respectivos quadros de servidores, mas não se deve admitir, por outro lado, que essa iniciativa seja exercida em desabono às demais competências conferidas pela Constituição. As regras

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

de iniciativa reservada demarcam o terreno de competências privativas conferidas a cada uma das instâncias políticas do Estado, assumindo relevante papel no equilíbrio e identidade institucional da Federação brasileira, como reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 774, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 26/2/1999; ADI 2420, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 08/4/2005, ADI 2113, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/2009; e ADI 2856, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 1/3/2011).

A jurisprudência do Supremo Tribunal, portanto, confere às regras de iniciativa não apenas um encargo positivo a ser cumprido pelos poderes legislativos estaduais, de obrigatória reprodução dessas regras, mas também uma eficácia negativa, pela qual ficam impedidas de deliberar sobre temas alçados à iniciativa de outras autoridades públicas. Interdita-se a cada autoridade que o exercício de sua iniciativa reservada esvazie o exercício legítimo de opção política a encargo dos demais poderes constituídos. Nesse sentido: ADI 232, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJ de 29/1/2016.

Sem dúvida, é permitido a cada Poder instituir novamente, nos seus respectivos âmbitos, a vantagem funcional outrora vigente, sem afronta à divisão constitucional de iniciativas e competências legislativas. Mas a retroatividade dessa vantagem acarreta uma sobreposição de juízos políticos sobre o mesmo objeto, para os mesmos destinatários e para o mesmo período de tempo. A vedação de comportamentos contraditórios (*nemo potest venire contra factum proprium*), incidente no âmbito das relações de direito público, entre Poder Público e administrados (MS 31.695, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 10/04/2015), também incide, com igual razão, no âmbito do processo legislativo, impondo-se à instância legislativa um dever de comedimento em relação aos efeitos produzidos sob a vigência da legislação anterior.

Além disso, a contagem do tempo pretérito revela um critério irrazoável para a concessão do benefício, se considerado o fim coligido pela concessão da estabilidade financeira. Permite um incremento financeiro arbitrário e desproporcional à remuneração de certos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

destinatários da norma, em razão de seu histórico funcional. Nesse sentido, o parecer emitido pelo Procurador-Geral da República no presente caso, em que destaca o gravame proporcionado pela efeito retroativo pretendido pelas normas impugnadas:

> Ao que parece, o intuito da norma foi retroagir à data de vigência da Lei Complementar 36/1991, que revogou a vantagem antes prevista na Lei 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina). Efeito retroativo, assim concedido de forma desarrazoada, geraria dívida formidável do estado para com seus servidores e afetaria drasticamente o erário, com prejuízo para toda a comunidade, que veria recursos destinados a serviços públicos essenciais canalizados para pagar valores indevidos.
>
> Chega a ser inconcebível que uma lei pretenda atribuir efeitos financeiros retroativos de um quarto de século (!) a determinada vantagem remuneratória. A iniciativa é inaceitável, reprovável e agride qualquer critério de razoabilidade e justiça.

Embora a elaboração do princípio jurídico da razoabilidade tenha se desenvolvido, originalmente, na análise de eventuais excessos praticados pelo legislador na restrição de direitos de particulares, é certo que essa mesma diretriz autoriza o exame de excessos praticados pela instância legislativa no processo de constituição de direitos. A jurisprudência do STF já reconheceu que a concessão de benefícios pecuniários não será legítima, por exemplo, quando: (a) preveja retribuição vitalícia a quem tenha exercido cargos políticos transitórios, como discutido no julgamento sobre a concessão de pensão a ex-Governadores (ADI 4552 MC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 08/06/2015); (b) for dissociada da finalidade a que deveria atender, como verificado na concessão de auxílio moradia a membros do Ministério Público com domicílio no local da lotação (ADI 3783, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 03/06/2011); ou (c) tenha como fundamento situação não necessariamente indicativa de necessidade financeira, como no julgamento atinente à lei que concedia

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

pensão a criança concebida em ato de estupro (ADI 2019, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ de 21/06/2002).

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da concessão de prêmio em dinheiro e auxílio mensal a ex-jogadores da seleção brasileira de futebol (ADI 4.976, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 29/10/2014), eis que reconhecido, nesse caso, trata-se de benesse assistencial criada para atender demanda de projeção social vinculada a acontecimento extraordinário de repercussão nacional.

Para o caso em apreço, releva destacar que a possibilidade de incorporação de valores recebidos em razão do exercício de cargo ou função de confiança é compatível com a Constituição na medida em que promova a valorização e profissionalização do servidor público e evite decessos remuneratórios que comprometam o padrão de vida do servidor e de sua família ao fim do exercício da função. Admitido isso, resulta injustificada a incorporação de valores percebidos no passado, em relação aos quais já se consumou o decesso remuneratório e, anos após o fim do exercício, a readequação do servidor a esse padrão remuneratório.

A irrazoabilidade da contagem de períodos passados salta aos olhos, tendo em vista não apenas o princípio constitucional da vedação do comportamento contraditório, mas também constatado não ser meio idôneo para a promoção do interesse estatal veiculado nas normas impugnadas.

Por tudo isso, há manifesta relevância da pretensão, a recomendar o deferimento da medida cautelar pleiteada. A indispensabilidade da medida antecipatória também se encontra presente à espécie, explicitado o acréscimo mensal na folha de pagamento dos órgãos públicos envolvidos, conforme certificado pelo Diretor de Gestão de Pessoas do TJSC, quando reporta o impacto financeiro da ordem de R$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) ao mês. Levando em consideração ainda o impacto de mesmo vulto no tocante aos quadros da Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas, e a natureza alimentar desses pagamentos, fica evidente que a espera pelo decurso do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.

processo traduz grave risco para o erário estadual, o que justifica a antecipação da prestação jurisdicional.

Ante o exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte , com base no art. 21, V, do RISTF, para determinar: (a) a suspensão da eficácia do art. 26 da Resolução 02/2006, em sua redação original e sucessivas alterações (Resoluções 04/2006, 09/2011 e 09/2013); (b) suspensão da vigência do art. 1º da Lei 15.138/2010, do art. 21-B da Lei Complementar 223/2002 (redação da Lei Complementar 643/2015), do art. 31-A da Lei Complementar 255/2004 (redação da Lei Complementar 496/2010), e do art. 2º da Lei 497/2010, naquilo em que permitirem a contagem do tempo de exercício de cargo ou função anterior à data de edição respectiva, para efeito de incorporação de valores a título de estabilidade financeira.

Intimem-se a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas Estadual e o Ministério Público do Estado de Santa Catarina para ciência e cumprimento desta decisão, bem como para fornecer informações pertinentes, no prazo máximo de 10 (dez) dias.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 26 de junho de 2017.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 13097706.