

18/08/2020

PLENÁRIO

**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)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADORA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINJUSC  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MAURÍCIO PITA MACHADO E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASTC  
**ADV.(A/S)** : LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SINDALESC  
**ADV.(A/S)** : PÉRICLES LUIZ MEDEIROS PRADE  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MIRANDA DE OLIVEIRA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINDICONTAS/SC  
**ADV.(A/S)** : MARILDA DE PAULA SILVEIRA  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - ASSEMP/SC  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO VALGAS DOS SANTOS  
**ADV.(A/S)** : RUY SAMUEL ESPÍNDOLA  
**ADV.(A/S)** : PAULO AFONSO MALHEIROS CABRAL  
**AM. CURIAE.** : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

**ADI 5441 / SC**

**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)** :RUBIA GONCALVES SILVA GABRIEL  
**ADV.(A/S)** :ARAO JOSE GABRIEL NETO

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. LEIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTABILIDADE FINANCEIRA. RESTABELECIMENTO, PARA SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO, DO JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE VANTAGEM SUPRIMIDA DO ESTATUTO DOS SERVIDORES DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE ATOS INFRALEGAIS QUE CONCEDERAM VANTAGEM VENCIMENTAL (ART. 37, X, CF). AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL POR VIOLAÇÃO A REGRA DE RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, § 1º, II, E). CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR À EDIÇÃO DAS LEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A revogação da norma impugnada, após a concessão de medida cautelar pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, bem como a alteração de parte do parâmetro de controle pela Emenda Constitucional 103/2019, que incluiu o § 9º ao art. 39 da Constituição Federal e preservou a percepção de vantagens já incorporadas (art. 13 da Emenda), não afastam o conhecimento do mérito da Ação Direta pelo Plenário da CORTE. Precedentes.

3. Não se admite a concessão de vantagens remuneratórias por atos

**ADI 5441 / SC**

internos de Assembleia Legislativa, no caso, resoluções da Mesa Diretora, em decorrência da exigência de lei em sentido formal veiculada no art. 37, X, da CF. Igualmente não prevalece a tentativa de convalidação legislativa desses atos normativos por lei em sentido formal posteriormente editada. Precedentes.

4. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece aos chefes de cada Poder, bem como aos chefes de órgãos com autonomia financeira e administrativa, a exclusividade de iniciativa para a proposição de leis que tratem dos vencimentos de seus servidores. Precedentes.

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou a constitucionalidade de benefícios funcionais que concedem a incorporação de valores recebidos a título de cargo em comissão ou função gratificada, visando à valorização e profissionalização do serviço público (ADI 1.264/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 15/2/2008; RE 563.965/RN, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 20/3/2009).

6. A contagem de tempo de exercício de cargo em comissão ou função de confiança correspondente a período anterior ao restabelecimento das vantagens de estabilidade financeira e adicional de exercício, para efeito de incorporação dos valores então recebidos aos vencimentos atuais do servidor, importa em concessão arbitrária e desproporcional de benefício remuneratório, uma vez que ausente vínculo lógico entre o exercício pretérito da função e os fins perseguidos pela norma. Vício de excesso legislativo, violação ao princípio da razoabilidade, do devido processo legal substantivo e da vedação de comportamentos contraditórios.

7. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente.

**ACÓRDÃO**

"Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do

**ADI 5441 / SC**

Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em confirmar a medida cautelar deferida, converter o seu referendo em julgamento definitivo de mérito e julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade (i) do § 7º do art. 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010; (ii) do § 7º do art. 2º da Lei Complementar 497/2010; (iii) da expressão “que tiver exercido”, constante do art. 1º da Lei 15.138/2010; (iv) da expressão “a partir de 18 de abril de 1991” constante dos artigos 21-B da Lei Complementar 223/2002, com a redação da Lei Complementar 643/2015, 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010, e 2º da Lei Complementar 497/2010; (v) das Resoluções 02/2006, 04/2006, 09/2011 e 09/2013, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina no que se refere à concessão do adicional de exercício; bem como (vi) da Lei Complementar 642/2015, naquilo em que pretendeu a convalidação das referidas Resoluções. Por fim, acordam em confirmar a medida cautelar, em maior extensão, para alcançar os servidores aposentados, e em declarar inconstitucional as expressões e dispositivos acima indicados, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO e RICARDO LEWANDOWSKI. Não participou deste julgamento o Ministro CELSO DE MELLO.”

Brasília, 17 de agosto de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

18/08/2020

PLENÁRIO

**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)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADORA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINJUSC  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MAURÍCIO PITA MACHADO E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASTC  
**ADV.(A/S)** : LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SINDALESC  
**ADV.(A/S)** : PÉRICLES LUIZ MEDEIROS PRADE  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MIRANDA DE OLIVEIRA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINDICONTAS/SC  
**ADV.(A/S)** : MARILDA DE PAULA SILVEIRA  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - ASSEMP/SC  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO VALGAS DOS SANTOS  
**ADV.(A/S)** : RUY SAMUEL ESPÍNDOLA  
**ADV.(A/S)** : PAULO AFONSO MALHEIROS CABRAL  
**AM. CURIAE.** : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

**ADI 5441 / SC**

**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)** :RUBIA GONCALVES SILVA GABRIEL  
**ADV.(A/S)** :ARAO JOSE GABRIEL NETO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** O Governador de Santa Catarina questiona a constitucionalidade de leis estaduais que concederam a diversas categorias do funcionalismo público a percepção de vantagem funcional intitulada “estabilidade financeira”, a saber: **(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 223/2002 ; **(c)** art. 4º da Lei Complementar 496/2010; **(d)** art. 1º da Lei Complementar 618/2013; **(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.

Eis o teor dos atos impugnados:

**Lei estadual 15.138/10:**

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.

§ 1º O acréscimo a que se refere este artigo ocorrerá a partir do 5º (quinto) ano completo, ininterrupto ou não, de exercício de cargo em comissão ou função de confiança, à razão

**ADI 5441 / SC**

de 10% (dez por cento) por ano, até o limite de 100% (cem por cento), não podendo haver intervalo superior a 10 (dez) anos entre os exercícios.

§ 2º Para a composição do percentual a que se refere o parágrafo anterior será considerado o exercício de cargo em comissão ou função de confiança anterior ao 6º (sexto) ano, desde que mais benéfico.

Art. 2º O percentual equivalente a valores incorporados aos vencimentos do cargo efetivo, nos termos dos arts. 90 e 91 da Lei 6.745, de 28 de dezembro de 1985, deverá integrar-se à vantagem decorrente da aplicação desta Lei respeitado o limite estabelecido no artigo anterior.

Art. 3º A vantagem de que trata esta Lei, depois de incorporada, acompanhará os reajustes do cargo efetivo ocupado pelo servidor, bem como as revisões gerais de remuneração dos servidores do Poder Judiciário.

Parágrafo único. Ficam vedados quaisquer aumentos ou reajustes de vantagem pessoal nominalmente identificável, em decorrência de alteração de remuneração dos cargos em comissão, funções gratificadas ou de confiança.

Art. 4º O servidor perderá os vencimentos do cargo efetivo quando nomeado em comissão, ressalvado o direito de opção, sem prejuízo de eventual gratificação de 40% (quarenta por cento) do vencimento do cargo comissionado.

Art. 5º O servidor que após conquistar 100% (cem por cento) vier a exercer cargo em comissão ou função de confiança de valor superior aos já adicionados poderá optar pela atualização, mediante substituição dos percentuais anteriormente conquistados ano a ano, pelos novos cálculos, na mesma proporção.

Art. 6º Quando o servidor, no período de 12 (doze) meses, tiver exercido mais de um cargo em comissão, ou função de confiança, a fração anual será calculada proporcionalmente sobre os cargos ou funções de confiança exercidos mês a mês, tomando-se por base, no mês, o cargo ou a função exercidos por

**ADI 5441 / SC**

mais tempo.

Art. 7º Em nenhuma hipótese será permitida a concessão da vantagem de que trata esta Lei em limite superior a 100% (cem por cento), ainda que mais de uma função ou cargo comissionado tenha sido exercido concomitantemente.

Art. 8º Estende-se o disposto nesta Lei:

I - ao servidor beneficiado, no Poder Judiciário, com a concessão da gratificação prevista no art. 85, incisos I, VII e VIII, da Lei 6.745, de 1985;

II - às situações previstas no art. 4º da Lei 7.169, de 23 de dezembro de 1987, nos arts. 34 e 36 da Lei Complementar nº 90, de 1º de julho de 1993 e art. 6º, § 2º da Lei Complementar nº 406, de 25 de janeiro de 2008.

Art. 9º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias do Poder Judiciário.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Lei Complementar estadual 643/15:**

Art. 1º A Lei Complementar nº 223, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescida dos arts. 21-B, 21-C, 21-D, 21-E e 25-B, com as seguintes redações:

“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).

**ADI 5441 / SC**

§ 1º Para os efeitos da vantagem de que trata este artigo, só poderão ser computados os períodos de exercício de cargo em comissão nos quais o servidor já era ocupante de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério Público.

§ 2º O cômputo dos períodos aquisitivos para a percepção da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira iniciar-se-á após o servidor completar 5 (cinco) anos, ininterruptos ou não, de exercício das funções de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, não podendo haver interregno superior a 10 (dez) anos entre os exercícios.

§ 3º Para a composição da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira poderão ser considerados em substituição a frações anuais já conquistadas períodos de exercício compreendidos no prazo de que trata o § 2º deste artigo, se mais benéficos.

§ 4º A vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira integra a remuneração do servidor para os efeitos legais, excetuada a incidência do adicional por tempo de serviço sobre a parcela decorrente do inciso II do caput deste artigo.

§ 5º A vantagem pessoal de que trata o caput deste artigo poderá ser requerida pelo servidor somente quando não estiver no exercício de cargo em comissão ou função gratificada ou quando atingir os requisitos para a sua concessão nos percentuais máximos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 6º Na hipótese de o servidor ter exercido mais de um cargo em comissão ou função gratificada, o valor da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira não poderá ser superior aos percentuais máximos estipulados nos incisos I e II do caput deste artigo, considerada, no período de 10 (dez) anos computados para o cálculo dela, a proporcionalidade do tempo de exercício em cada qual.

§ 7º O servidor que tiver exercido, no período de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, mais de um cargo em comissão ou de função gratificada, terá a fração anual da

**ADI 5441 / SC**

vantagem pessoal calculada proporcionalmente em relação a cada período, não sendo considerados aqueles de exercício em razão de substituição do titular ou qualquer outra forma de exercício eventual ou transitório, cujo período tenha sido inferior a 30 (trinta) dias.

§ 8º Na hipótese do inciso I do caput, observado o disposto no § 7º, ambos deste artigo, o cálculo da fração relativa ao exercício de cargo em comissão em período anterior aos efeitos da vigência da Lei Complementar nº 312, de 20 de dezembro de 2005, deverá considerar a gratificação que compunha os vencimentos dele à época.

§ 9º O servidor ao qual já tenha sido concedida a vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira nos percentuais máximos previstos nos incisos I ou II do caput deste artigo e que vier a exercer, por período não inferior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, cargo em comissão ou função gratificada de valor superior ao da vantagem conquistada, poderá optar pela sua atualização, mediante a substituição das frações anuais, a serem calculadas na forma deste artigo.

§ 10. O servidor ao qual já tenha sido concedida a vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira e que vier a exercer cargo em comissão ou função gratificada de valor inferior ao da vantagem conquistada, poderá optar pela retribuição mais vantajosa.

§ 11. É permitida a cumulação da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira de que trata este artigo com a vantagem prevista nos incisos I e II do caput do art. 90 e no art. 91, ambos da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, alterada pela Lei nº 6.901, de 5 de dezembro de 1986, pela Lei nº 7.373, de 15 de julho de 1988, e pela Lei Complementar nº 43, de 20 de janeiro de 1992, desde que o somatório delas não ultrapasse os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput, observado o disposto no § 6º, todos deste artigo, facultada a opção pela mais vantajosa.

§ 12. A vantagem pessoal de que trata este artigo será devida da data do requerimento administrativo, desde que

**ADI 5441 / SC**

preenchidos os requisitos legais e que esteja devidamente instruído, vedados efeitos financeiros retroativos.

§ 13. As frações anuais da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira conquistadas entre 18 de abril de 1991 e 15 de janeiro de 2002 serão reajustadas pelos mesmos índices e nas mesmas datas que os reajustes concedidos aos servidores do Ministério Público no período e, após, segundo o disposto no art. 21-D.

Art. 21-C. O servidor ao qual tenha sido concedida, parcial ou totalmente, a vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira de que trata o art. 21-B e vier a exercer cargo em comissão ou função gratificada deverá, conforme o caso, optar por receber:

I - os vencimentos do cargo em comissão ou os vencimentos do cargo efetivo acrescidos da vantagem de que trata o § 1º do art. 92 da Lei nº 6.745, de 1985;

II - os vencimentos do cargo efetivo acrescidos do valor da função gratificada; ou

III - os vencimentos do cargo efetivo acrescidos da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira, da vantagem prevista nos incisos I e II do caput do art. 90 e no art. 91, ambos da Lei nº 6.745, de 1985, e do valor correspondente a 10% (dez por cento) do vencimento do cargo comissionado ou da função gratificada que estiver exercendo.

Art. 21-D. O valor da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira de que trata o art. 21-B será reajustado nas mesmas datas e nos mesmos índices que o piso salarial dos servidores do Ministério Público.

Parágrafo único. Ficam vedados quaisquer recálculos ou reajustes do valor da vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira em face de alteração do coeficiente remuneratório ou de reclassificação dos cargos em comissão ou das funções gratificadas.

Art. 21-E. A contribuição previdenciária incidirá sobre a

**ADI 5441 / SC**

vantagem pessoal decorrente da estabilidade financeira e, para o servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério Público, sobre o vencimento do cargo em comissão, sobre o valor da gratificação de que trata o § 1º do art. 92 da Lei nº 6.745, de 1985, e da função gratificada, após o exercício deles por 5 (cinco) anos, ininterruptos ou não.

(...)"

**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 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).

§ 1º Quando mais de um cargo em comissão ou função de confiança tenha sido exercido no período de 12 (doze) meses, o percentual será calculado proporcionalmente sobre os cargos ou funções exercidos mês a mês, não considerados os períodos de exercício em razão de substituição do titular ou qualquer outra forma de exercício eventual ou transitório, cujo período seja inferior a 30 (trinta) dias.

**ADI 5441 / SC**

§ 2º A vantagem pessoal nominal identificada integra a remuneração do servidor para todos os efeitos legais, inclusive a incidência do adicional por tempo de serviço e da contribuição previdenciária.

§ 3º O servidor que após conquistar os percentuais máximos previstos nos incisos I, II e III do caput vier a exercer por período não inferior a 12 (doze) meses cargo em comissão ou função de confiança de valor superior ao conquistado, poderá optar pela atualização, mediante a substituição, ano a ano, calculados na forma deste artigo.

§ 4º A vantagem pessoal nominal de que trata o caput poderá ser requerida somente quando o servidor não estiver no exercício de cargo em comissão, de função de confiança ou de atividade especial ou quando atingir os percentuais máximos previstos nos incisos I, II ou III do caput.

§ 5º O servidor que tiver conquistado, parcial ou totalmente, a vantagem pessoal nominal prevista neste artigo e vier a exercer cargo em comissão, função de confiança ou atividade especial gratificada, poderá, conforme o caso, optar:

I - pelo vencimento do cargo em comissão;

II - pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido do valor da função de confiança ou da gratificação de atividade especial;

III - pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido da vantagem pessoal nominal conquistada e do valor correspondente a 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo comissionado ou do valor da função ou da gratificação de atividade especial, aplicando-se aos beneficiários das vantagens dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985.

§ 6º O valor da vantagem pessoal nominal decorrente deste artigo será aumentado nas mesmas datas e proporções em que ocorrer o aumento ou reajuste no vencimento correspondente ao nível e referência em que o beneficiário se encontrar na Tabela Referencial de Vencimentos correspondente ao Anexo IV desta Lei Complementar.

§ 7º Para fins de concessão da vantagem prevista no inciso III do caput será considerado apenas o exercício da função no

**ADI 5441 / SC**

período de 18 de abril de 1991 até a data da publicação desta Lei Complementar.

§ 8º É permitida a percepção cumulativa das vantagens previstas nos incisos I e III do caput e nos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985, alterada pela Lei nº 6.901, de 05 de dezembro de 1986, pela Lei nº 7.373, de 15 de julho de 1988, e pela Lei Complementar nº 43, de 20 de janeiro de 1992, até o limite de 100% (cem por cento) no somatório entre elas, facultada a opção pela mais vantajosa.

§ 9º É permitida a percepção cumulativa da vantagem prevista no inciso II deste artigo multiplicado por 2,5 vezes, com as vantagens previstas no § 8º, até o limite de 100% (cem por cento) no somatório entre elas, facultada a opção pela mais vantajosa.

§ 10. Aplica-se o disposto nos §§ 3º e 5º aos beneficiários das vantagens decorrentes dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985, alterada pela Lei nº 6.901, de 1986, e pela Lei nº 7.373, de 1988.

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

§ 12. Incidirá contribuição previdenciária sobre o vencimento de cargo em comissão exercido por servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas e sobre o valor das funções gratificadas previstas na Lei Complementar nº 255, de 2004.”

**Lei Complementar estadual 618/13:**

Art. 1º Os arts. 2º, 6º, 25, 26, 27, 29 e 31-A da Lei Complementar nº 255, de 12 de janeiro de 2004, passam a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 31-A

(...)

§ 5º(...)

III – pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido da

**ADI 5441 / SC**

vantagem nominal conquistada e do valor correspondente a 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo comissionado ou do valor da função, aplicando-se aos beneficiários das vantagens dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985.

IV – pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido da vantagem pessoal nominal conquistada e do valor correspondente à nova gratificação de atividade especial concedida, aplicando-se aos beneficiários das vantagens dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985.

**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).

§ 1º Quando mais de um cargo em comissão ou função de confiança tenha sido exercido no período de 12 (doze) meses, o percentual será calculado proporcionalmente sobre os cargos ou funções exercidos mês a mês, não considerados os períodos de exercício em razão de substituição do titular ou qualquer outra forma de exercício eventual ou transitório, cujo período seja

**ADI 5441 / SC**

inferior a 30 (trinta) dias.

§ 2º A vantagem pessoal nominal identificada integra a remuneração do servidor para todos os efeitos legais, inclusive a incidência do adicional por tempo de serviço e da contribuição previdenciária.

§ 3º O servidor que após conquistar os percentuais máximos previstos nos incisos I, II e III do caput vier a exercer por período não inferior a 12 (doze) meses cargo em comissão ou função de confiança de valor superior ao conquistado, poderá optar pela atualização, mediante a substituição, ano a ano, calculados na forma deste artigo.

§ 4º A vantagem pessoal nominal de que trata o caput poderá ser requerida somente quando o servidor não estiver no exercício de cargo em comissão, de função de confiança ou de atividade especial ou quando atingir os percentuais máximos previstos nos incisos I, II ou III do caput.

§ 5º O servidor que tiver conquistado, parcial ou totalmente, a vantagem pessoal nominal prevista neste artigo e vier a exercer cargo em comissão, função de confiança ou atividade especial gratificada, poderá, conforme o caso, optar:

I - pelo vencimento do cargo em comissão;

II - pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido do valor da função de confiança ou da gratificação de atividade especial;

III - pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido da vantagem pessoal nominal conquistada e do valor correspondente a 20% (vinte por cento) do vencimento do cargo comissionado ou do valor da função ou da gratificação de atividade especial, aplicando-se aos beneficiários das vantagens dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985, resguardado o direito de percepção do percentual definido no art. 1º da Lei Complementar nº 421, de 05 de agosto de 2008, aos servidores que já percebem por este critério.

§ 6º O valor da vantagem pessoal nominal decorrente deste artigo será aumentada nas mesmas datas e proporções em que ocorrer o aumento ou reajuste no vencimento correspondente ao nível e referência em que o beneficiário se

**ADI 5441 / SC**

encontrar na Tabela Referencial de Vencimentos correspondente ao Anexo II desta Lei Complementar.

§ 7º Para fins de concessão da vantagem prevista no inciso III do caput será considerado apenas o exercício da função no período de 18 de abril de 1991 até a data da publicação desta Lei.

§ 8º É permitida a percepção cumulativa das vantagens previstas nos incisos I e III do caput e nos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985, alterada pela Lei nº 6.901, de 05 de dezembro de 1986, pela Lei nº 7.373, de 15 de julho de 1988, e pela Lei Complementar nº 43, de 20 de janeiro de 1992, até o limite de 100% (cem por cento) no somatório entre elas, facultada a opção pela mais vantajosa.

§ 9º É permitida a percepção cumulativa da vantagem prevista no inciso II deste artigo multiplicado por 2,5 vezes, com as vantagens previstas no § 8º, até o limite de 100% (cem por cento) no somatório entre elas, facultada a opção pela mais vantajosa.

§ 10. Aplica-se o disposto nos §§ 3º e 5º aos beneficiários das vantagens decorrentes dos arts. 90 e 91 da Lei nº 6.745, de 1985, alterada pela Lei nº 6.901, de 1986, e pela Lei nº 7.373, de 1988.

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

§ 12. Incidirá contribuição do regime próprio de previdência sobre o vencimento de cargo em comissão exercido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Procuradoria-Geral junto ao Tribunal de Contas e sobre o valor das funções gratificadas previstas na Lei Complementar nº 297, de 2005.

**Resolução 02/06:**

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,

**ADI 5441 / SC**

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.

§ 1º O benefício a que se refere o caput deste artigo fica estendido aos servidores que perceberem a gratificação de exercício de que trata o art. 20 desta Resolução, observados os mesmos prazos e percentuais estabelecidos no caput deste artigo.

§ 2º Enquanto estiver no exercício de cargo em comissão, da função de confiança ou percebendo a gratificação de exercício, o servidor não perceberá o adicional de exercício.

§ 3º Os percentuais equivalentes a valores incorporados aos vencimentos do cargo efetivo, nos termos da Lei, integrar-se-ão para efeito de concessão do benefício decorrente da aplicação deste artigo.

§ 4º O servidor que após conquistar 100% (cem por cento) do adicional de exercício vier a exercer cargo em comissão, função de confiança ou perceber a gratificação de exercício prevista no art. 20 desta Resolução, cujo valor atribuído em cada caso ultrapassar àqueles já adicionados, poderá optar pela atualização, mediante substituição dos percentuais anteriormente conquistados, ano a ano, pelos novos cálculos, na mesma proporção, observada a correlação estabelecida no Anexo XIII desta Resolução.

§ 5º Quando o servidor, a cada período de 12 (doze) meses, tiver exercido mais de um cargo em comissão, função de confiança ou percebido mais de uma gratificação de exercício, o percentual anual será calculado proporcionalmente, mês a mês, tomando-se por base, em cada mês, aquele exercido por mais tempo.

§ 6º O adicional previsto neste artigo será concedido ao servidor beneficiado com a gratificação prevista no art. 85, inciso VII, da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, tendo como base de cálculo o respectivo percentual previsto na

**ADI 5441 / SC**

Resolução nº 012, de 22 de dezembro de 2009, e será devido somente após a sua aposentadoria.

§ 7º É vedada a concessão do benefício de que trata este artigo em limite superior a 100% (cem por cento), ainda que mais de uma função ou cargo tenham sido exercidos concomitantemente, salvo em relação às gratificações de que tratam o § 6º deste artigo e o art. 20 desta Resolução.

§ 8º O adicional de exercício integra a remuneração do servidor para todos os efeitos legais, inclusive para fins de adicional por tempo de serviço.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se a servidor titular de cargo efetivo da Assembleia Legislativa que tiver exercido cargo em comissão no seu órgão auxiliar de controle externo.

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

§ 11. Para efeito do disposto neste artigo, incidirá contribuição previdenciária nos termos da Lei Complementar nº 412, de 26 de junho de 2008 .

**Redação dada pela Resolução 04/06:**

Art. 26. Ao ocupante de cargo efetivo é concedido adicional de exercício, resultante do conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridas mediante desempenho de atividades de direção e assessoramento superior, na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

§ 1º O servidor fará jus ao adicional de que trata o caput a partir do quinto ano de exercício, na proporção de dez por cento ao ano, até o limite de cem por cento, do valor da diferença entre o vencimento do cargo em comissão e o vencimento do cargo efetivo.

§ 2º O adicional de exercício não poderá ser superior ao maior valor da tabela de vencimentos.

§ 3º O servidor que tiver obtido benefício com o mesmo fato gerador poderá ter o percentual substituído pelo de maior valor, sem acumulação.

§ 4º Enquanto estiver no exercício do cargo em comissão,

**ADI 5441 / SC**

designação ou função de confiança, o servidor não receberá os valores do adicional de exercício, salvo o caso de opção pelos vencimentos do cargo efetivo.

**Redação dada pela Resolução 09/11:**

Art. 26 O servidor titular de cargo efetivo que tiver exercido em comissão ou função de confiança, incluída a gratificação de exercício, mesmo que em substituição, ininterrupto ou não, fará jus, a título de adicional de exercício, à razão de dez por cento ao ano, até o limite de cem por cento, o valor da diferença entre o vencimento do cargo de provimento efetivo e o vencimento do cargo de provimento em comissão ou o valor da função de confiança.

§ 1º Enquanto estiver no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o servidor não receberá o adicional de exercício, ressalvada a opção pela retribuição mais vantajosa, vedada em qualquer hipótese a percepção cumulativa.

§ 2º O percentual equivalente a valores incorporados aos vencimentos do cargo (letivo, nos termos da lei, deverá integrar-se para efeito de concessão do benefício decorrente da aplicação deste artigo.

§ 3º O servidor que após conquistar cem por cento vier a exercer cargo em comissão ou função de confiança, cujo valor atribuído em cada caso ultrapassar àqueles já adicionados, poderá optar pela atualização, mediante substituição dos percentuais anteriormente conquistados ano a ano, pelos novos cálculos, na mesma proporção, observada a correlação estabelecida no anexo XIII desta Resolução.

§ 4º Quando o servidor, no período de doze meses, tiver exercido mais de um cargo em comissão ou de função de confiança, a fração anual será calculada proporcionalmente sobre os valores dos cargos em comissão ou das funções de confiança, exercidos mês a mês, tomando-se por base, no mês, aquele exercido por mais tempo.

§ 5º Para efeito do disposto no caput, incidirá contribuição previdenciária nos termos da Lei Complementar nº 412, de 26

**ADI 5441 / SC**

de junho de 2008.

§ 6º O disposto neste artigo produzirá efeitos ,financeiros a partir do ato de concessão do benefício, respeitado o disposto na parte, final do parágrafo seguinte quando for o caso, vedados efeitos ,financeiros retroativos.

§ 7º O benefício previsto neste artigo será concedido ao servidor beneficiado com a gratificação prevista no art. 85, inciso VII, da Lei 6.745, de 28 de dezembro de 1985, tendo como base de cálculo o respectivo percentual previsto na Resolução nº 012, de 22 de dezembro de 2009, e será devido somente após a sua aposentadoria.

§ 8º Em nenhuma hipótese será permitida a concessão do benefício de que trata este artigo em limite superior a cem por cento, ainda que mais de uma função ou cargo comissionado tenha sido exercido concomitantemente.

**Redação dada pela Resolução 09/13:**

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.

§1º O benefício a que se refere o caput deste artigo fica estendido aos servidores que perceberem a gratificação de exercício de que trata o art. 20 desta Resolução, observados os mesmos prazos e percentuais estabelecidos no caput deste artigo.

§ 2º Enquanto estiver no exercício de cargo em comissão, da função de confiança ou percebendo a gratificação de exercício, o servidor não perceberá o adicional de exercício.

§ 3º Os percentuais equivalentes a valores incorporados aos vencimentos do cargo efetivo, nos termos da Lei, integrar-

**ADI 5441 / SC**

se-ão para efeito de concessão do benefício decorrente da aplicação deste artigo.

§ 4º O servidor que após conquistar 100% (cem por cento) do adicional de exercício vier a exercer cargo em comissão, função de confiança ou perceber a gratificação de exercício prevista no art. 20 desta Resolução, cujo valor atribuído em cada caso ultrapassar àqueles já adicionados, poderá optar pela atualização, mediante substituição dos percentuais anteriormente conquistados, ano a ano, pelos novos cálculos, na mesma proporção, observada a correlação estabelecida no Anexo XIII desta Resolução.

§ 5º Quando o servidor, a cada período de 12 (doze) meses, tiver exercido mais de um cargo em comissão, função de confiança ou percebido mais de uma gratificação de exercício, o percentual anual será calculado proporcionalmente, mês a mês, tomando-se por base, em cada mês, aquele exercido por mais tempo.

§ 6º O adicional previsto neste artigo será concedido ao servidor beneficiado com a gratificação prevista no art. 85, inciso VII, da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, tendo como base de cálculo o respectivo percentual previsto na Resolução nº 012, de 22 de dezembro de 2009, e será devido somente após a sua aposentadoria.

§ 7º É vedada a concessão do benefício de que trata este artigo em limite superior a 100% (cem por cento), ainda que mais de uma função ou cargo tenham sido exercidos concomitantemente, salvo em relação às gratificações de que tratam o § 6º deste artigo e o art. 20 desta Resolução.

§ 8º O adicional de exercício integra a remuneração do servidor para todos os efeitos legais, inclusive para fins de adicional por tempo de serviço.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se a servidor titular de cargo efetivo da Assembleia Legislativa que tiver exercido cargo em comissão no seu órgão auxiliar de controle externo.

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

**ADI 5441 / SC**

§ 11. Para efeito do disposto neste artigo, incidirá contribuição previdenciária nos termos da Lei Complementar nº 412, de 26 de junho de 2008.

**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;

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 (peça 35).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (peças 43 e 44) requereu a improcedência do pedido, uma vez que ausente violação ao art. 61, § 1º, II, alínea c, da CF, afirmando que o texto constitucional *restringe a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo à criação de cargos, empregos e funções e a respectiva remuneração para os servidores do Poder Executivo*. Ressalta, além disso, que a remuneração é prevista

**ADI 5441 / SC**

genericamente pelo ordenamento federal, de sorte que compete a cada órgão ou entidade dispor sobre o pagamento de seus servidores, em pleno exercício de sua autonomia funcional. Na sequência, defende que inexistiria afronta ao princípio da isonomia, porque a incorporação da estabilidade financeira seria advinda de situações objetivas, sendo, portanto, relacionada ao exercício de determinada situação funcional. Sustenta que não há violação ao art. 37, II e V, da CF, tendo em vista que a incorporação de gratificações ao vencimento não obstará o livre provimento e a exoneração dos cargos. Por derradeiro, aduz que os diplomas estaduais foram aprovados em consonância com os ditames do processo legislativo, resguardando os princípios do devido processo legal e da moralidade (arts. 5º, LIV, e 37, *caput*, da CF).

A Advocacia-Geral da União (peça 53) manifestou-se pela parcial procedência do pedido de concessão de medida cautelar, argumentando, inicialmente, que as normas impugnadas não afrontam o art. 61, § 1º, II, alínea c, da CF, nem violam o regime jurídico único dos servidores e o princípio da isonomia. Em seguida, aduziu que a percepção do benefício da estabilidade pelos servidores públicos que já ocuparam cargos comissionados quando da extinção desse benefício se coaduna com o texto constitucional e com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, desde que observada a inexistência de direito adquirido. Todavia, tal raciocínio não poderia ser estendido aos servidores que venham a ocupar cargos comissionados, independentemente de qualquer limitação temporal, uma vez que afrontaria os: (i) princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade pública (arts. 1º, *caput*, e 37 da CF) e (ii) arts. 169, § 1º, I e II, e 195, § 5º, da Carta Magna, por instituir benefício sem observar a necessidade da *autorização específica em lei, a indicação da correspondente previsão orçamentária, bem como da fonte de custeio total*.

O Procurador-Geral da República (peça 65) ofertou parecer no qual opina pela procedência parcial do pedido. Afasta a inconstitucionalidade formal, por inobservância à reserva de iniciativa, com base na jurisprudência do STF, que reconhece ao chefe de cada poder e órgãos

**ADI 5441 / SC**

autônomos a iniciativa para proposição 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, da moralidade e da irretroatividade das leis, no tocante aos demais atos, ao estabelecerem efeitos financeiros retroativos à vantagem instituída. O parecer recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 15.138/2010, LEI COMPLEMENTAR 643/2015, ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR 496/2010, ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 618/2013, ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR 497/2010, ART. 1º, III, DA LEI COMPLEMENTAR 642/2015, TODAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. RESOLUÇÕES 2/2006, 4/2006, 9/2011 e 9/2013, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA CATARINENSE. SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA DAS LEIS. MATÉRIA RESERVADA AOS CHEFES DOS PODERES E ÓRGÃOS. VANTAGEM PECUNIÁRIA INSTITUÍDA EM RESOLUÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ESTABILIDADE FINANCEIRA: CONSTITUCIONALIDADE. IRRETROATIVIDADE DAS LEIS. CONCESSÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA. LEI RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência do STF é firme em que leis sobre regime jurídico de servidores públicos têm iniciativa reservada ao chefe dos poderes e órgãos autônomos respectivos, consoante o princípio da divisão funcional de poderes.

2. Ofende o princípio da legalidade edição de atos infralegais (resoluções) por Assembleia Legislativa com a finalidade de instituir vantagem pecuniária a servidores públicos. Ao retroagir para convalidar vantagem ilegal concedida por ditas resoluções, a Lei Complementar 642/2015 ofende o princípio da moralidade.

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ação

**ADI 5441 / SC**

direta de inconstitucionalidade 1.264/SC, reconheceu constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira.

4. É grosseiramente inconstitucional, por contrariar os princípios da legalidade, da moralidade e da irretroatividade das leis, o art. 1º da Lei 15.138/2010, de Santa Catarina, na parte que determina pagamento de vantagem a servidor que “tiver exercido” cargo ou função comissionada. Mesmo raciocínio aplica-se à locução “a partir do dia 18 de abril de 1991”, que aparece no art. 4º da Lei Complementar 496/2010, no art. 2º da Lei Complementar 497/2010 e no art. 1º da Lei Complementar 643/2015, do mesmo estado. É 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.

5. Há plausibilidade jurídica na ação e perigo na demora processual (*periculum in mora*), para todas as leis atacadas, com risco de que gerem grave situação de insegurança jurídica, por aplicação imediata de seus efeitos retroativos, cujo montante pode alcançar cifras substanciais. Apesar de algumas dessas leis estarem em vigor há alguns anos, caberia, em caráter excepcional, abrandar a exigência de impugnação rápida das normas, em face do risco de prejuízos muito vultosos ao estado e a toda a população catarinense.

6. Parecer por concessão parcial de medida cautelar, conhecimento da ação e procedência parcial do pedido.

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 - 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 -

**ADI 5441 / SC**

CSPB foram admitidos na qualidade de *amici curiae* (peça 91).

Pela decisão monocrática de 26/6/2017, considerando a manifesta relevância da pretensão e a presença dos requisitos autorizadores, concedi 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) a 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 (peça 94).

No dia seguinte, ou seja, em 27/6/2017, a Associação dos Analistas Jurídicos do Estado de Santa Catarina – AESC e a Associação dos Técnicos Jurídicos do Estado de Santa Catarina – ATJ pleitearam o ingresso, na qualidade de *amicus curiae* (peças 95 e 102).

O deferimento da medida cautelar pleiteada ensejou a interposição de três Embargos de Declaração: (a) pelo Ministério Público Estadual (peça 130), (b) pela Assembleia Legislativa (peça 135); e (c) pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (peça 149).

A decisão de 3/8/2017 (peça 152) apreciou dois desses recursos: o primeiro, apresentado pelo Órgão ministerial, não foi conhecido, ante a ilegitimidade recursal; o segundo, formalizado pela Assembleia Legislativa, foi rejeitado, porque ausentes os vícios alegados. Quanto ao terceiro, a Corte de Contas Estadual alegava a existência de obscuridade e contradição, solicitando esclarecimentos sobre o alcance da medida cautelar.

Após a apreciação dos aclaratórios, seguiu-se a interposição de três Agravos Internos: (a) pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (peça 171); (b) pela AESC e pela ATJ, conjuntamente (peça 162); e (c) pelo Ministério Público de Santa Catarina (peça 166). A Casa Parlamentar e as associações buscavam a reforma integral da decisão que

**ADI 5441 / SC**

deferiu a medida cautelar. O Ministério Público, por sua vez, aduzia possuir legitimidade recursal.

O processo foi liberado para pauta em 28/8/2017.

Posteriormente, em 30/8/2017 (peça 174), em atenção a inúmeras manifestações apresentadas nos autos pelas autoridades interessadas e *amici curiae*, considerando ainda circunstâncias de fatos relacionadas ao efeito concreto da decisão sobre certa categoria de servidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social, reconsiderei, em parte, a decisão monocrática proferida, para determinar que *“a suspensão da eficácia das normas impugnadas, e a conseqüente suspensão dos pagamentos de valores decorrentes da contagem de tempo pretérito já incorporados, não se aplique somente ao pagamento dos proventos de aposentadoria existentes à época da concessão inicial”*.

A reconsideração ensejou a interposição de Agravo Interno pelo Governador de Santa Catarina (peça 208) e Embargos de Declaração pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina – SINJUSC (peça 189), pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB (peça 193), pela Associação dos Analistas Jurídicos do Estado de Santa Catarina – AESC, pela Associação dos Técnicos Jurídicos do Estado de Santa Catarina – ATJ e pela Associação Catarinense dos Aposentados e Pensionistas do Judiciário e Extrajudicial do Estado de Santa Catarina ACAPEJE (peça 219).

Em seu Agravo, o Governador pleiteava a reforma da decisão para restabelecer integralmente a medida cautelar, nos termos em que originalmente concedida. Quanto aos embargos declaratórios, as entidades sindicais e associativas alegaram, em linhas gerais, a ocorrência de erro material, consubstanciado na *“impossibilidade de concessão de medida cautelar monocraticamente”*; omissão e contradição, ante o não afastamento da suspensão da eficácia das normas impugnadas, também, para aos servidores ativos; e desatenção quanto aos efeitos da medida incidentes sobre a economia local, considerada a perda do poder aquisitivo dos servidores públicos, gerando *“diminuição do consumo e, conseqüentemente, a redução das bases de cálculos dos tributos”*.

**ADI 5441 / SC**

Em 6/9/2017, houve novo pedido de ingresso (*amicus curiae*), formulado pela Associação Catarinense dos Aposentados e Pensionistas do Judiciário e Extrajudicial do Estado de Santa Catarina ACAPEJE (peça 181), e, em 22/4/2019, pela Associação Nacional das Entidades Representativas dos Servidores da Justiça Brasileira, ANERSEJUBRA (peça 275 e seguintes).

Em 26/4/2019, considerando a inclusão do presente caso no calendário de julgamentos do Tribunal Pleno (sessão de 8/5/2019), chamei o processo à ordem para saneamento das questões pendentes, oportunidade em que: **(a)** *reconsiderarei parcialmente* a decisão proferida em 3/8/2017 (peça 152), para reconhecer legitimidade ao Ministério Público de Santa Catarina para opor Embargos de Declaração,  *julgando prejudicado o agravo* interposto pelo Órgão Ministerial (peça 166); **(b)** *indeferi os pedidos de ingresso* como *amici curiae* formulados pela Associação dos Analistas Jurídicos do Estado de Santa Catarina - AESC, pela Associação dos Técnicos Jurídicos do Estado de Santa Catarina ATJ, pela Associação Catarinense dos Aposentados e Pensionistas do Judiciário e Extrajudicial do Estado de Santa Catarina - ACAPEJE, e pela Associação Nacional das Entidades Representativas dos Servidores da Justiça Brasileira, ANERSEJUBRA. Em consequência, com base no art. 21, § 1º, do RISTF, *não conheci dos recursos* formalizados pelos requerentes (peças 219 e 162); **(c)** *rejeitei os embargos de declaração* opostos pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina (peça 130), pelo Tribunal de Contas Estadual (peça 149), pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina SINJUSC (peça 189) e pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil CSPB (peça 193), ante a ausência dos vícios do art. 1.022 do Código de Processo Civil; **(d)** *neguei seguimento aos agravos internos* interpostos pela Assembleia Legislativa (peça 171) e pelo Governador do Estado de Santa Catarina (peça 208), com base no art. 21, § 1º, do RISTF.

Por fim, cumpre registrar que, no curso do processo, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (Pet./STF 46.490/2018, peça 246) e a Associação dos Servidores do Ministério Público de Santa Catarina –

**ADI 5441 / SC**

ASSEMP (Pet./STF 48.114/2018) peticionaram informando que os arts. 21-B, 21-C, 21-D e 21-E, inseridos pela Lei Complementar Estadual 643/2015 na Lei Complementar Estadual 223/2002, tratando do plano de carreira e vencimentos do quadro funcional do Ministério Público Catarinense, foram revogados expressamente pelo art. 5º da Lei Complementar Estadual 708/2017. O Órgão Ministerial juntou cópia da novel legislação (peça 249). A entidade associativa defende a ocorrência de superveniente perda parcial do objeto da Ação Direta.

Em consulta ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, é possível verificar a edição da Lei Complementar Estadual 736, de 15 de janeiro de 2019, consolidando vários diplomas legais que tratam do Plano de Cargos, Carreira e Vencimento do Pessoal do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, bem como revogando, expressamente, entre outras, a LC Estadual 223/2002, a LC Estadual 643/2015 e o art. 5º da LC Estadual 708/2017.

Por fim, vieram aos autos manifestações de interessados e *amici curiae* – apresentadas pela Associação dos Servidores do TCE, ASTC, e pelo Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo, SINDICONTAS/SC (Petições STF 17573/2020 e 17614/2020, peças 326 e 330), pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário, SINJUSC (Petição STF 18288/2020, peça 339), pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Petição STF 18368/2020, peça 341) e pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, CNSP (pet. 18459/2020, peça 343) – em que é suscitada a superveniência da fato alegadamente relevante para o conhecimento da causa, consistente na edição da Emenda Constitucional 103/2019, que introduziu o § 9º ao art. 39 da Constituição, vedando a incorporação de vantagens de caráter temporário, bem como dispôs, em seu art. 13, sobre a percepção de parcelas já incorporadas.

É o relatório.

18/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.441 SANTA CATARINA****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** De início, cumprimento os ilustres advogados que colaboraram com o presente julgamento virtual por meio da realização de sustentações orais por meio eletrônico: Dr. Rodrigo Valgas dos Santos, pela Associação dos Servidores do Ministério Público de Santa Catarina; Dr. Cezar Britto, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil; Dra. Marilda de Paula Silveira, pelo Sindicato dos Autores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; Dra. Gláucia Mattje, na qualidade de Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; Dr. Leonardo Bruno Pereira de Moraes, pela Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; e Dr. Pedro Maurício Pita Machado, pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador de Santa Catarina, em que se questiona 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 496/2010; (d) art. 1º da Lei Complementar 618/2013; (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

**ADI 5441 / SC**

Ministério Público, foram agraciados com a possibilidade de incorporação dessa vantagem.

Esclareço inicialmente que a petição inicial articula teses de inconstitucionalidade formal, a alcançar integralmente o texto das normas impugnadas, além de questionamentos quanto à própria legitimidade do mecanismo de incorporação de funções gratificadas.

No entanto, a decisão cautelar sob referendo, bem como a proposta de mérito que proponho, limita-se a um aspecto pontual da legislação: a possibilidade de cômputo do tempo de exercício pretérito da função para efeito de incorporação atual dessa vantagem.

As alegações restantes – exceto em relação aos atos editados pela Assembleia Legislativa – não foram acolhidas na decisão monocrática que deferiu a medida cautelar.

Preliminarmente, 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.

Conforme relatado, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina informou a superveniência da Lei Complementar 708/2017, que revogou a vantagem funcional tratada na presente Ação Direta. Observo também que atualmente a legislação de pessoal do Ministério Público estadual é regida pela Lei Complementar 736/2019, que consolida os vários diplomas que trataram dos Planos de Cargos, Carreira e Vencimentos dos servidores daquele órgão.

É bem conhecido o entendimento jurisprudencial desta CORTE no sentido do prejuízo ao conhecimento de ações diretas, na hipótese de revogação, perda de eficácia ou alteração substancial do ato normativo questionado. De fato, a jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo cuja eficácia já tenha se esgotado, ou que tenha sido substancialmente alterado,

**ADI 5441 / SC**

independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3.885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5.159, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870-QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993).

Por outro lado, registre-se a existência de precedentes em que, mesmo diante da revogação ou alteração do ato impugnado, é afastada a questão do prejuízo da ação, em vista da possível ocorrência de expediente estratégico visando a subtrair ao conhecimento da CORTE a apreciação de questão constitucional relevante. Nesse sentido: ADI 951-ED, Rel. Min. ROERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, DJe de 20/6/2017; ADI 3.306, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/3/2011, DJe de 6/6/2011; ADI 3.232, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/8/2008, DJe de 2/10/2008. No caso, verifico que a revogação da norma questionada – LC 643/2015 – não afasta quaisquer dos efeitos inconstitucionais censurados pela decisão cautelar proferida em 26/6/2017. Ao contrário, a prevalecer a regra de prejuízo ao conhecimento da ação quanto a essa norma, haverá a consolidação da inconstitucionalidade.

A percepção da estabilidade financeira com o cômputo do tempo pretérito passaria a integrar o patamar remuneratório nominal irredutível dos servidores do Ministério Público catarinense, por força do art. 37, XV, da CF, e em conformidade com expressa previsão da vigente Lei Complementar 739/2019, que, em seu art. 32, prevê: *“ao servidor que, em virtude do enquadramento previsto nesta Lei Complementar, sofrer redução da remuneração mensal é assegurada a percepção da diferença como vantagem pessoal decorrente desta Lei Complementar, sobre a qual incidirão apenas os percentuais de reajuste atribuídos ao seu vencimento básico”*.

**ADI 5441 / SC**

Anoto que, por ocasião da revogação da norma, operada pela Lei Complementar 708, de 7/12/2017, a decisão cautelar proferida por esta Relatoria se encontrava pendente de referendo por este Tribunal Pleno.

Naturalmente, não se está a sugerir a ocorrência de qualquer comportamento desleal por parte das autoridades públicas do Estado de Santa Catarina. No entanto, admitir o prejuízo da ação em tais circunstâncias, além de frustrar a apreciação de referendo de decisão cautelar que, embora em sede de cognição sumária, sinalizou a existência de inconstitucionalidade, teria o deletério préstimo de incentivar comportamentos oportunistas no futuro, na linha do que a Jurisprudência da CORTE enfaticamente repudia, conforme precedentes acima mencionados.

Veja-se ainda que, em qualquer cenário, o julgamento prosseguirá em relação às leis que previram o mesmo benefício para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas. Caso a CORTE assente a inconstitucionalidade da percepção da vantagem nos termos previstos pela legislação impugnada, seria incongruente que, em razão da revogação da lei que previu a estabilidade financeira para os servidores do MP, fossem esses os únicos favorecidos pelo critério inconstitucional.

Também cabe enfrentar a preliminar suscitada por entidades interessadas e *amici curiae*, relacionada à edição da EC 103/2019, que incluiu o § 9º ao art. 39 da Constituição Federal, além de dispor, em seu art. 13, sobre norma de direito transitório que preserva a percepção de vantagens incorporadas até o momento da entrada em vigor da Emenda.

Transcrevo o teor do novo regramento constitucional:

Art. 39 (...)

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

EC 103/2019

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da

**ADI 5441 / SC**

Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Em vista do teor conferido ao texto constitucional pela EC 103/2019, a Associação dos Servidores do TCE, ASTC, e pelo Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo, SINDICONTAS/SC (Petições STF 17573/2020 e 17614/2020, peças 326 e 330) sustenta a prejudicialidade da ação direta por perda do objeto. Argumenta que, ausente julgamento de mérito da presente ADI pelo Plenário, devem *“os efeitos concretos das normas questionadas devem ser resolvidos no ambiente do judiciário, casuisticamente, por meio do controle difuso e incidental de constitucionalidade”*.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de igual modo (Petição STF 18368/2020, peça 341), argumenta pela perda superveniente do objeto da presente ação. Sustenta que *“foram revogadas, por incompatibilidade material, as normas que dispõe contrariamente ao preconizado na EC 103, razão da prejudicialidade da ADI 5441 por perda superveniente do objeto, devendo a mesma ser extinta”*.

Com sentido semelhante, manifestaram-se nos autos o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário, SINJUSC (Petição STF 18288/2020, peça 339), e a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, CNSP (Petição STF 18459/2020, peça 343).

Essa questão preliminar também merece ser rejeitada, em vista, primeiramente, do entendimento jurisprudencial desta CORTE que, superando precedentes anteriores, afasta o prejuízo ao conhecimento de ações diretas em decorrência da alteração do parâmetro de controle, apreciando a constitucionalidade da norma impugnada com fundamento no texto constitucional vigente no momento de sua edição. Nesse sentido: ADI 145, Tribunal Pleno, julgada em 20/06/2018, DJe de 10/08/2018; ADI 2158, Rel. Min DIAS TOFFOLI, DJe de 16/12/2010; ADI 4.696, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgada em 30/6/2017, DJe de 13/9/2017; ADI 1.835, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgada em

**ADI 5441 / SC**

17/9/2014, DJe de 16/10/2014.

Além disso, como já referido acima, a questão constitucional em debate não trata apenas da validade do mecanismo de incorporação de vantagem. Mesmo que se considere que essa previsão tem amparo no art. 13 da EC 103/2019, caberá examinar a constitucionalidade do cômputo do tempo de exercício pretérito da função para efeito de incorporação dessas vantagens, aspecto questionado com fundamento em parâmetro constitucional de controle não alterado pela EC 103/2019.

Pelo exposto, conheço integralmente da presente Ação Direta.

Ultrapassada essa análise inicial, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações pelas partes envolvidas, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da ação direta por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017.

Conforme expus na decisão cautelar ora sob referendo, o caso trata de vantagens funcionais instituídas pelo legislador de Santa Catarina em prol de servidores efetivos dos Poderes e órgãos especificados que exerceram cargo em comissão ou função assemelhada. A *estabilidade financeira*, ou *adicional de exercício*, permite a continuidade do recebimento da diferença entre os vencimentos do cargo ocupado transitoriamente e os vencimentos do cargo efetivo.

Essa vantagem, agora prevista para os servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, era

**ADI 5441 / SC**

prevista, no passado, para todos os servidores catarinenses, por força do art. 90 da Lei Estadual 6.745/1985 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado, que estabelecia o seguinte:

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

**ADI 5441 / SC**

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 demais Poderes e órgãos com autonomia financeira restabeleceram a vantagem por meio da 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.

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*, correspondente ao mesmo benefício de estabilidade funcional antes revogado, como se infere de seu art. 26, 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.

Na mesma linha, a Lei Estadual 15.138/2010, de iniciativa do Desembargador Presidente do TJSC, 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

**ADI 5441 / SC**

função de confiança.

A LC 643/2015, já referida, contemplou os servidores do Ministério Público com idêntica vantagem, com 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, acrescentado 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 LC 496/2010 faz o mesmo em relação aos servidores do Tribunal de Contas, assim como a LC 497/2010 para os servidores da Procuradoria-Geral no 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 de Contas que tiver exercido, ininterrupto ou não, cargo em

**ADI 5441 / SC**

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).

**ADI 5441 / SC**

Como destaquei em sede cautelar, há em comum nessas normas: (a) previsão de cômputo de períodos de exercício de função ou cargo anteriores a suas respectivas vigências, inclusive com remissão expressa à data da revogação da estabilidade financeira como marco inicial da vantagem; (b) previsão de percentual de incorporação, por tempo de exercício, de valores recebidos aos vencimentos definitivos do servidor; (c) vedação de atribuição de efeitos financeiros retroativos para o cômputo de tempo incorporável; e (d) outras disposições específicas relacionadas ao cálculo da vantagem, à sua revisão, substituição ou atualização.

Merece ser afastada a alegação de inconstitucionalidade formal, por violação à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para tratar de regime jurídico de servidores (art. 61, § 1º, II, “c”, da CF), pois 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. Nesse sentido: 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. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25 da 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.

**ADI 5441 / SC**

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 iniciativa disciplinada no art. 61, § 1º, II, “c”, da 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 direitos 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

**ADI 5441 / SC**

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. No caso, a proposição das leis impugnadas não violou 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, ou seja, de alterar o regime jurídico dos servidores do estado.

Por outro lado, quanto aos atos editados pela Assembleia Legislativa, visto concederem benefício remuneratório a servidores públicos, tem consistência a alegação de contrariedade ao art. 37, X, da 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:

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.

**ADI 5441 / SC**

Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 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 nºs 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 nº 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 inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

**III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA PROCEDENTE.**

No caso sob julgamento, cabe apontar que a edição da LC 642/2015 satisfaz a exigência do art. 37, X, da CF, mas não é admissível a pretendida convalidação legislativa de relações jurídicas alicerçadas em atos normativos inconstitucionais e, por consequência, nulos.

**ADI 5441 / SC**

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 para 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. [...]

Cumprir não perder de perspectiva que situações inconstitucionais jamais convalidam, 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 se refere 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.

Também não convence a linha argumentativa apresentada pela

**ADI 5441 / SC**

Assembleia Legislativa, reiterada na sustentação oral virtual apresentada no presente julgamento, no sentido de que as Resoluções em questão, por terem sido deliberadas pelo Plenário da Casa Legislativa, satisfariam o requisito do art. 37, X, da CF. Como demonstrado acima, o referido dispositivo constitucional exige lei em sentido formal, o que exclui a concessão de vantagem por espécie normativa diversa, que não atende aos mesmos requisitos e procedimento de formação. Veja-se que o precedente da CORTE acima mencionado, a ADI 3.306, também tratou de resoluções aprovadas pelo Plenário da Casa Legislativa, naquele caso, as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03 da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Nesse sentido, igualmente, o recente julgamento da ADI 5.856, Rel. Min. LUIZ FUX, (Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, DJe de 6/3/2020), na qual a CORTE declarou a inconstitucionalidade de dispositivo de Resolução da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, ela também decorrente de deliberação do Plenário, que fixava o subsídio mensal dos Deputados Estaduais.

Afastada a tese de inconstitucionalidade formal, exceto em relação às Resoluções da Assembleia Legislativa, cumpre examinar a constitucionalidade material das demais normas.

A estabilidade financeira no Estado de Santa Catarina, em sua previsão original, teve a constitucionalidade apreciada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 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.

**ADI 5441 / SC**

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 da CORTE já se pronunciava a favor 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, entre 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 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

**ADI 5441 / SC**

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 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

**ADI 5441 / SC**

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, da 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 decurso 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, 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, da 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

**ADI 5441 / SC**

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 de 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 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

**ADI 5441 / SC**

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 a 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 CF. A atribuição de efeitos a fatos passados, especialmente se são efeitos expressamente vedados pela legislação anterior, suscita questionamentos quanto à constitucionalidade dessa especial forma de atribuição de vantagem funcional. 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 36/1991. E essa mesma vantagem foi ressuscitada pelos demais Poderes, que, valendo-se da iniciativa reservada referida, estabeleceram vantagens em

**ADI 5441 / SC**

tudo semelhantes àquela antes revogada.

O que foi 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 as atribuições de efeitos financeiros retroativos, o fato é que a incorporação de cargos e funções gratificadas segue vigente no âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, como se não houvesse ocorrido a revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985.

Como já assinalado, ao afastar a tese de inconstitucionalidade formal, esses Poderes e órgãos efetivamente detêm a prerrogativa de instituírem vantagens funcionais direcionadas aos seus respectivos quadros de servidores, pelo que 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 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

**ADI 5441 / SC**

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 4.552 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 3.783, 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 pensão a criança concebida em ato de estupro (ADI 2.019, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ de 21/06/2002).

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

**ADI 5441 / SC**

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 esses motivos, proponho a confirmação da medida cautelar por mim deferida e, uma vez acatada a proposta de conversão em julgamento de mérito, a declaração de inconstitucionalidade *(i)* do § 7º do art. 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010; *(ii)* do § 7º do art. 2º da Lei Complementar 497/2010; *(iii)* da expressão “*que tiver exercido*”, constante do art. 1º da Lei 15.138/2010; *(iv)* da expressão “*a partir de 18 de abril de 1991*” constante dos artigos 21-B da Lei Complementar 223/2002, com a redação da Lei Complementar 643/2015, 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010, e 2º da Lei Complementar 497/2010; *(v)* das Resoluções 02/2006, 04/2006, 09/2011 e 09/2013, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina no que se refere à concessão do adicional de exercício; bem como *(vi)* da Lei Complementar 642/2015, naquilo em que pretendeu a convalidação das referidas Resoluções.

Por fim, assinalo que a extensão da medida cautelar foi restringida por este Relator, por meio da decisão de 30/8/2017, para preservar o pagamento de proventos de aposentadoria e pensão, presumida a maior dependência e fragilidade econômica das pessoas nessa situação, hipótese em que o decesso em suas remunerações, decorrente do afastamento do critério inconstitucional de cálculo da vantagem, caracterizaria, naquele momento processual, o *periculum in mora* reverso a recomendar a continuidade desses pagamentos. Agora, assentada em definitivo a inconstitucionalidade, como proponho seja declarada por esta CORTE,

**ADI 5441 / SC**

tenho que já não se justifica a preservação dos pagamentos desses proventos no patamar conferido pelo inconstitucional cômputo do tempo de exercício pretérito de funções gratificadas.

Proponho, assim, a confirmação da medida cautelar, em maior extensão, para alcançar os servidores aposentados, e a declaração de inconstitucionalidade das expressões e dispositivos acima indicados.

É o voto.

**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)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINJUSC  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MAURÍCIO PITA MACHADO E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASTC  
**ADV.(A/S)** : LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SINDALESC  
**ADV.(A/S)** : PÉRICLES LUIZ MEDEIROS PRADE  
**ADV.(A/S)** : PEDRO MIRANDA DE OLIVEIRA  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINDICONTAS/SC  
**ADV.(A/S)** : ANDERSON NAZÁRIO  
**ADV.(A/S)** : MARILDA DE PAULA SILVEIRA  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - ASSEMP/SC  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO VALGAS DOS SANTOS  
**ADV.(A/S)** : RUY SAMUEL ESPÍNDOLA  
**ADV.(A/S)** : PAULO AFONSO MALHEIROS CABRAL  
**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

**ADI 5441 / SC**

**AM. CURIAE.** : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO  
JUDICIÁRIO NOS ESTADOS - FENAJUD

**ADV.(A/S)** : RUBIA GONCALVES SILVA GABRIEL

**ADV.(A/S)** : ARAO JOSE GABRIEL NETO

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Observem as balizas da controvérsia. Tem-se ação direta formalizada, pelo Governador do Estado de Santa Catarina, contra normas a versarem a percepção de vantagem denominada “estabilidade financeira”, mediante a qual incorporada, aos vencimentos do servidor, gratificação alusiva a função comissionada em razão do tempo de exercício.

Colho, do relatório, informação, apresentada pelo Ministério Público do Estado, acerca da superveniência da Lei Complementar nº 708/2017, mediante a qual revogada a vantagem funcional objeto desta ação.

Reporto-me à reiterada jurisprudência do Supremo no sentido do prejuízo do controle concentrado, ante revogação, perda de eficácia ou alteração substancial do diploma impugnado. O controle concentrado de constitucionalidade pressupõe ato normativo abstrato autônomo em plena vigência – precedentes: ações diretas de nº 709, relator ministro Paulo Brossard, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de junho de 1994; nº 5.159, relatora ministra Cármen Lúcia, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 16 fevereiro de 2016, e nº 649, relator ministro Paulo Brossard, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 29 de setembro de 1994 – sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas.

Dirirjo do Relator para assentar o prejuízo do pedido formulado.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.441**

PROCED. : 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) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADORA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINJUSC

ADV.(A/S) : PEDRO MAURÍCIO PITA MACHADO (12391A/SC) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASTC

ADV.(A/S) : LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR (17935/SC) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - SINDALESC

ADV.(A/S) : PÉRICLES LUIZ MEDEIROS PRADE (06840A/SC)

ADV.(A/S) : PEDRO MIRANDA DE OLIVEIRA (15762/SC)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SINDICONTAS/SC

ADV.(A/S) : MARILDA DE PAULA SILVEIRA (33964/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - ASSEMP/SC

ADV.(A/S) : RODRIGO VALGAS DOS SANTOS (10006/SC)

ADV.(A/S) : RUY SAMUEL ESPÍNDOLA (9186/SC)

ADV.(A/S) : PAULO AFONSO MALHEIROS CABRAL (26376/SC)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO (32147/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE/SC

ADV.(A/S) : HAMILTON HOBUS HOEMKE (37568/SC)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO NOS ESTADOS - FENAJUD

ADV.(A/S) : RUBIA GONCALVES SILVA GABRIEL (40733/DF)

ADV.(A/S) : ARAO JOSE GABRIEL NETO (44315/DF)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, confirmou a medida cautelar deferida, converteu o seu referendo em julgamento definitivo de mérito e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade (i) do § 7º do art. 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010; (ii) do § 7º do art. 2º da Lei Complementar 497/2010; (iii) da expressão "que tiver exercido", constante do art. 1º da Lei 15.138/2010; (iv) da expressão "a

partir de 18 de abril de 1991” constante dos artigos 21-B da Lei Complementar 223/2002, com a redação da Lei Complementar 643/2015, 31-A da Lei Complementar 255/2004, com a redação conferida pela Lei Complementar 496/2010, e 2º da Lei Complementar 497/2010; (v) das Resoluções 02/2006, 04/2006, 09/2011 e 09/2013, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina no que se refere à concessão do adicional de exercício; bem como (vi) da Lei Complementar 642/2015, naquilo em que pretendeu a convalidação das referidas Resoluções. Por fim, confirmou a medida cautelar, em maior extensão, para alcançar os servidores aposentados, e declarou a inconstitucionalidade das expressões e dispositivos acima indicados, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Falaram: pela interessada Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a Dra. Gláucia Mattje, Procuradora-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina - SINJUSC, o Dr. Pedro Maurício Pita Machado; pelo *amicus curiae* Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - ASTC, o Dr. Leonardo Bruno Pereira de Moraes; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - SINDICONTAS/SC, a Dra. Marilda de Paula Silveira; pelo *amicus curiae* Associação dos Servidores do Ministério Público de Santa Catarina - ASSEMP/SC, o Dr. Rodrigo Valgas dos Santos; e, pelo *amicus curiae* Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão. Não participou deste julgamento o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.8.2020 a 17.8.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário