



REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE

DISPOSITIVOS DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

TOMO III

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
CÂMARA DOS DEPUTADOS

BRÁSÍLIA—1984

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Presidente:

Ministro Cordeiro Guerra

Presidente da Comissão de Jurisprudência:

Ministro Moreira Alves

DIRETORIA GERAL DA SECRETARIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diretor-Geral:

Ronaldo Rebello de Britto Poletti

SECRETARIA GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Secretário-Geral da Presidência do

Supremo Tribunal Federal:

Jayme de Assis Almeida

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Presidente:

Flávio Marcílio

1º-Vice-Presidente:

Paulino Cícero de Vasconcellos

2º-Vice-Presidente:

Walber Guimarães

1º-Secretário:

Fernando Lyra

2º-Secretário:

Ary Kffuri

3º-Secretário:

Francisco Studart

4º-Secretário:

Amaury Müller

SUPLENTE DE SECRETÁRIOS

1º Suplente:

Osmar Leitão

2º Suplente:

Carneiro Arnaud

3º Suplente:

José Eudes

4º Suplente

Antônio Moraes

SECRETARIA GERAL DA MESA

Secretário-Geral da Mesa:

Paulo Affonso Martins de Oliveira

DIRETORIA GERAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diretor-Geral:

Adelmar Silveira Sabino

REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE

Dispositivos de Constituições Estaduais

REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE

Dispositivos de Constituições Estaduais

TOMO III

ALAGOAS A SERGIPE

Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Publicações

BRASÍLIA — 1984

D
341.2,
B 823
v

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Alterado de Jesus Barros

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Arísteu Gonçalves de Melo

COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Diretora: Maria Liz da Silva Braga

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO, INFORMÁTICA E DIVULGAÇÃO

Diretora: Alda Villas Boas Teixeira de Carvalho

SERVIÇO DE DIVULGAÇÃO

Diretor: Wilson Rogério Andrade

Pesquisa no STF:

Ana Maria Guelber Corrêa, Diretora de Serviço ~~de~~

Processo Judiciário, e

Hercelus Bonifácio Ferreira, Assistente de Gabinete da Presidência

Índices:

Wilson Rogério Andrade, Diretor do Serviço de Divulgação

Brasil. Supremo Tribunal Federal.

Representações por Inconstitucionalidade: dispositivos de constituições estaduais. — Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1976.

v.

1. - Leis — constitucionalidade. 2. Constituições estaduais. I. Título.

CDU 340.131.5(81)

ESTADO
DE
ALAGOAS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 921 — AL

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator para o Acórdão: O Sr. Ministro Leitão de Abreu

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas

Funcionário público. Paridade. O art. 157 da Emenda Constitucional nº 1, do Estado de Alagoas, preceito que possui caráter transitório, não garante as vantagens a que se refere exclusivamente aos servidores do Poder Legislativo, pois entre os beneficiários de tais vantagens podem, em princípio, achar-se tanto servidores do Legislativo, como do Judiciário e Executivo. Não contrariou essa regra, por conseguinte, o princípio da paridade, nem denota discrepância com o critério adotado pela União. na Lei Complementar nº 10, ao dispor sobre o cumprimento do disposto nos arts. 98 e 108, § 1º, da Constituição Federal. Rejeição da arguição de inconstitucionalidade do mencionado art. 157, bem como da Lei nº 3.371, de 28-5-1974, também do Estado de Alagoas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária e na conformidade com a ata de julgamento e notas taquigráficas, em julgar improcedente a representação, por maioria de votos.

Brasília, 20 de outubro de 1977. — Thompson Flores, Presidente — Leitão de Abreu, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. Mediante provocação do nobre Sr. Governador de Alagoas, o eminente Sr. Procurador-Geral da República veio ter ao Supremo Tribunal com a inclusa representação para o fim de argüir a inconstitucionalidade do art. 157 da Constituição de Alagoas (texto da Emenda de 15-12-1969) e da Lei Estadual n.º 3.371, de 28-5-1974.

Suscitando a questão, S. Ex.^a reportou-se à seguinte peça do Sr. Governador alagoano (fls. 6 a 16):

“1 — Os Fatos

A Emenda Constitucional n.º 1, do Estado de Alagoas (Doc. n.º 1), promulgada em 15-12-1969, estabeleceu, no seu art. 84, parágrafo único, que:

‘Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupante de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo

de serviço e salário-família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista.'

Esse dispositivo já existia na Constituição Estadual de 1967, constituindo seu art. 105, parágrafo único.

Em respeito a essa norma, todos os aumentos do funcionalismo estadual são concedidos de maneira que, salvo as exceções da própria Constituição e aquelas outras retribuições pecuniárias que não são incorporáveis, mas apenas eventualmente concedidas, a remuneração dos servidores do Estado não ultrapasse os limites nela estabelecidos.

Recentemente, meu governo teve a satisfação de reajustar os vencimentos dos funcionários estaduais e, em atenção à mencionada regra constitucional, prescreveu no art. 2.º da Lei n.º 3.360, de 3-5-1974 (Doc. n.º 3), *in verbis*:

'Art. 2.º — O limite máximo de retribuição mensal para efeito da majoração prevista nesta lei é de Cr\$ 5.281,00 (cinco mil, duzentos e oitenta e um cruzeiros), excluídas as vantagens: salário-família, gratificação adicional por tempo de serviço, gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva, diárias e ajuda de custo.

Parágrafo único — Nos casos em que as vantagens não previstas no **caput** deste artigo, somadas ao vencimento fixo, ultrapassem o limite de percepção mensal estabelecido, ou quando o próprio vencimento fixo atinja o limite máximo, essas vantagens não serão recalculadas com base no aumento concedido por força desta lei.'

A Egrégia Assembléia Legislativa do Estado, entretanto, ao aprovar o Projeto de Lei n.º 256 que concede aos servidores do Quadro de Pessoal de sua Secretaria o reajustamento de seus vencimentos, não estabeleceu qualquer limitação ao aumento, donde criar-se uma situação de desigualdade acentuada entre aqueles servidores e os dos outros poderes do Estado (Doc. n.º 4).

Em vista disto, argüindo a sua inconstitucionalidade por violação do parágrafo único do art. 84 da Constituição Estadual e do art. 98 da Constituição Federal, vetei o art. 1.º do citado Projeto de Lei n.º 256 (Doc. n.º 4). Nesta minha decisão de vetar levei em consideração, ainda, o fato de que no Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa há alguns funcionários na excepcional situação de perceberem, além de vencimentos máximos atribuídos ao funcionalismo, adicional de 30% (trinta por cento) referente a nível universitário (embora alguns dos beneficiários nem mesmo o possuam) e 1/3 (um terço) relativo a tempo integral o que os faz ter remuneração que representa mais de 60% (sessenta por cento) sobre o que é permitido pela Constituição, uma vez que aqueles adicionais são incorporados aos seus vencimentos (Docs. n.ºs 5, 6 e 7).

Esse veto, entretanto, foi rejeitado pela Egrégia Assembléia Legislativa, que também promulgou a lei, em face de minha recusa em fazê-lo (Doc. n.º 2).

Segundo me parece, a rejeição do veto deveu-se ao entendimento de que as gratificações de nível universitário e de tempo integral que era e são percebidas por alguns funcionários do Poder Legislativo, apenas, não estariam sujeitas às limitações do art. 84, parágrafo único, da Constituição Estadual, bem assim da Lei Estadual n.º 3.360, de 3-5-1974, art.

2.º, citados, em face do que dispõe, em caráter excepcional, o art. 157 também da Constituição de Alagoas.

Na verdade, prescreve esta norma contida nas 'Disposições Gerais e Transitórias':

'Art. 157 — O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.'

Esse dispositivo da Emenda Constitucional n.º 1/69 é uma literal reprodução do texto do art. 161 da Constituição de 1967, o qual foi concedido pelos Constituintes de 1967 como um meio de manter intacto privilégio que alguns servidores do Poder Legislativo haviam obtido.

É preciso destacar, portanto, que as gratificações por nível universitário e tempo integral que se quis resguardar com tanto empenho decorrem das Resoluções n.ºs 96, 136 e 216 da Egrégia Assembléia e que, consoante está bem expresso em seus textos, constituem parcelas que se incorporam aos vencimentos de quem as percebe, donde, apenas simbolicamente, se poder denominar gratificação.

Em anexo, faço juntar o texto da Resolução n.º 216, de 6-11-1968 (Doc. n.º 7), último ato da Assembléia que trata das gratificações prefaladas (arts. 18 e 19) e que ainda está em vigor.

Como se vê, os funcionários da Assembléia Legislativa que percebem essas gratificações têm uma remuneração muito superior: 63,3% a mais do que os funcionários de igual categoria ocupantes de cargos com funções semelhantes ou iguais, o que, evidentemente, caracteriza **disparidade** conflitante com os princípios constitucionais sobre a matéria (Doc. n.º 8).

Estes os fatos em que se fundamenta Representação ora formulada. Passarei, agora, a demonstrar, juridicamente, a sua procedência.

2. O Direito

Segundo ensina Pontes de Miranda:

'As leis federais e estaduais, inclusive as Constituições estaduais, têm de obedecer às regras da Constituição Federal, quaisquer que sejam, e não só às regras explícitas de competência, uma vez que ao conceito de superioridade da Constituição corresponde o princípio da regularidade constitucional da legislação. O direito criado pelas entidades intra-estatais, ou pelos poderes públicos intra-estatais, há de ser conforme o direito constitucional.' (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, tomo I, pág. 297. O destaque é nosso.)

Não é, por isto, possível qualquer atitude legislativa do Estado-membro em discordância, ou, pelo menos, em desentendimento aos princípios da Constituição Federal.

A Emenda n.º 1 à Carta Magna Federal estabeleceu como regra programática que:

'Art. 98 — Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.'

Esse dispositivo está reproduzido, *ipsis litteris*, no art. 71 da Constituição Estadual (Emenda n.º 1).

De acordo com esse princípio, dito da paridade, não é possível tratamento diferente, quanto à remuneração, entre os funcionários dos três poderes do Estado. Para cargos de iguais ou semelhantes funções, há de atribuir-se igual retribuição pecuniária.

Essa regra tem um caráter geral e abrangente de todas as situações referentes à remuneração dos cargos públicos, quer dizer, a paridade há de alcançar as hipóteses e formas possíveis de remuneração, sob pena de tornar-se inócua a determinação constitucional.

Na verdade, a Constituição empregou a expressão vencimentos, mas não o fez no conceito restrito que lhe dá a terminologia administrativa, mas sim no sentido amplo de retribuição pecuniária, pelo exercício de cargo público.

Por isto é que não é possível conceder-se aos funcionários de determinado poder certa vantagem pecuniária, mesmo a outro título que não o de vencimento, da qual decorra disparidade na remuneração relativamente aos dois outros poderes. Somente a uniformidade da concessão de benefícios remuneratórios está em consonância com a exigência constitucional.

Se um poder concede aumento de vencimentos numa determinada base, não o pode, outro poder, conceder em condições diferentes, seja a que título for.

Poder-se-ia argumentar, entretanto, que a concessão de gratificações adicionais não implicaria desrespeito à norma porque consistiria vantagem em razão de certas circunstâncias especiais. Mas, segundo parece claro, a paridade deve importar identidade de tratamento sob todos os aspectos e, portanto, acarretaria disparidade mesmo se dada por meios indiretos.

É assunto pacífico na moderna doutrina jurídica que a infração da norma de direito não somente existe quando realizada diretamente, mas sempre que se alcança resultado proibido ou se evita resultado imposto cogentemente.

Esta é a figura da fraude à lei. Consoante explica Pontes de Miranda:

‘Desde que, por algum meio, se obtém o que a lei veda, ou se afasta o que a lei impõe, há **fraus legis**. Havendo a fraude à lei, a sanção, que a lei estabeleceu, apanha qualquer infração direta ou indireta.’ (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, tomo I, pág. 385.)

Ora, se da concessão de favores especiais a funcionários de determinado poder resulta disparidade remuneratória com os demais, é evidente, indiscutível, que o princípio constitucional foi violado indiretamente, vale dizer, houve fraude à norma constitucional.

No caso *sub judice* é o que caracteristicamente existe.

Conforme ficou esclarecido antes, certos funcionários do Poder Legislativo percebem a título de gratificações por tempo integral e nível universitário vencimentos superiores em, aproximadamente, 63,3% aos funcionários de igual categoria e cargos semelhantes dos outros dois poderes. E essas gratificações, criadas já como incorporadas aos vencimentos, não constituem simples situações transitórias, mas verdadeiros vencimentos, na significação mais restrita do termo.

Há, daí, verdadeira disparidade de tratamento, constituindo a exceção do art. 157, e agora a Lei n.º 3.731, de 28-5-74, manifesta infração da norma constitucional federal do art. 98, em razão de que a regra fundamental aplicável a todo o funcionalismo do Estado de Alagoas é a limitação prescrita pelo art. 84, parágrafo único, da Constituição Estadual.

Sob a forma de gratificações, indiretamente se infringiu o princípio da paridade.

Na realidade, o que existe em razão do art. 157 da Constituição de Alagoas é uma situação de **disparidade**, conflitante, portanto, com a norma federal.

Mas, dir-se-á tratar-se de princípio programático e não norma cogente a do art. 98 da Constituição Federal.

O fato de ser, como é, programática, entretanto, não tira do art. 98 o caráter de norma proibitiva, cogente. Na realidade, não se pode dizer que o citado dispositivo constitucional seja **self executing**, porque não se insere no seu contexto a auto-executividade. Mas, sem sombra de dúvida, é norma cogente, porque não admite margem à dispositividade ou interpretatividade.

A cogência de uma norma se caracteriza, principalmente, pelo fato de não se poder manifestar a vontade em outro sentido que não o da norma mesmo. Na espécie do art. 98, há evidente e indiscutível proibição a que haja disparidade de remuneração entre os funcionários dos diversos poderes do Estado.

O sentido de norma cogente proibitiva é manifesto, irretorquível.

A sanção que se impõe à infração de norma proibitiva, isto é, a sanção para o ato através do qual se alcança o resultado proibido pela norma, é a sua nulidade total.

No plano da aplicação das normas constitucionais, tem-se como certo que qualquer infração a princípio constitucional cogente, direta ou indireta, acarreta a nulidade do ato infrator (Pontes de Miranda, ob. e tomo cit., pág. 386).

O princípio da supremacia constitucional, considerado por Pinto Ferreira (**Direito Constitucional Moderno**, I, pág. 85) 'a pedra angular em que assenta o edifício do moderno direito político', tem como consequência tornar nulo o ato do poder público, inclusive legislativo ou constituinte subordinado, que contenha infringência de norma da Constituição.

Todo e qualquer ato do poder político que esteja em dissonância com a Constituição é inválido. A infração, não importa, pode ser a regra **self executing** ou **not self executing**: o que interessa é que a norma infringida seja cogente, isto é, imponha ou proíba algum resultado.

Também, no regime federal brasileiro, estão sujeitas ao princípio da supremacia constitucional, e, conseqüentemente, à nulidade por infração da Constituição Federal, as Constituições adotadas pelos Estados-membros.

Se a Constituição Estadual infringe, por qualquer meio, preceito da Carta Federal, é ela nula naquilo em que é discrepante.

Conforme está plenamente demonstrado, o art. 157 criou uma exceção que infringe frontalmente o preceito do art. 98 da Constituição Federal, porque gerou uma situação de privilégio que importa disparidade de remuneração entre os funcionários do Poder Legislativo e os dos demais poderes.

Dai a manifesta inconstitucionalidade que o inquina de nulidade pleno jure, bem como à Lei n.º 3.371, de 28-5-74, que o pretende aplicar.

3. O Fundamento desta Representação

Consoante prescreve a Lei Federal n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, cabe a Vossa Excelência promover a declaração de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, de "ato dos poderes estaduais que infrinja qualquer dos princípios estatuidos" no art. 10, inciso VII, ou na hipótese do inciso VI da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

No caso em espécie, está caracterizada plenamente a hipótese do art. 10, inciso VI, bem assim há violação do princípio da harmonia e independência dos poderes previsto no art. 10 cit., inciso VII, letra c, da Constituição Federal.

Com efeito, a adoção da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, em virtude de rejeição de meu veto, constitui evidente desarmonia entre o Legislativo e o Executivo, desarmonia esta que decorre de se querer impor ao Executivo lei manifestamente inconstitucional. Sente-se, assim, o Executivo, obrigado a cumprir norma jurídica cuja nulidade é irretorquível, ou, caso contrário, criar situação de conflito ordenando o seu descumprimento pelos órgãos do Governo, o que não me parece seja a melhor solução.

Por outro lado, pela adoção da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, e da Emenda Constitucional n.º 1, art. 157, se está a negar execução no Estado de Alagoas ao art. 98 da Constituição Federal, motivo por que é todo necessário a decretação de sua inconstitucionalidade, a fim de restaurar-se em Alagoas o primado da Constituição."

II. Em suas informações a respeito do caso, disse (fls. 100-113):

"O art. 157 da Constituição Estadual (Emenda Constitucional n.º 1), inquinado nas considerações do Governador do Estado de Alagoas, assim está redigido:

'O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.'

E o art. 84 e seu parágrafo, a que faz remissão o art. 157 acima transcrito, contém a seguinte disposição:

'A lei, ao fixar os níveis de vencimentos dos funcionários públicos, estabelecerá a hierarquia salarial atendendo à natureza e à categoria dos cargos e às respectivas atribuições e responsabilidades.

Parágrafo único — Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupante de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo de serviço e salário-família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista.'

Como se vê, o disposto nos arts. 84, parágrafo único, e 157 não guarda qualquer relação de incompatibilidade com o art. 98 da Constituição da República Federativa do Brasil, apontado pelo Governador de Alagoas como norma constitucional federal violada pela Carta Magna Estadual.

Ora, diz o art. 98 da Constituição Federal:

'Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo para cargos de atribuições iguais ou semelhantes.'

O art. 84 da Constituição do Estado de Alagoas estabelece os vencimentos do Desembargador do Tribunal de Justiça como teto máximo de retribuição pecuniária, a título de vencimento a ser pago pelo Estado pelo trabalho que prestam seus servidores.

O art. 98 da Constituição Federal estabelece o critério paritário de retribuição pecuniária, para os servidores dos três Poderes da União, critério este incorporado à Carta Constitucional de Alagoas (Emenda Constitucional n.º 1), pelo disposto em seu art. 71.

Na fixação dos vencimentos dos três Poderes há de se observar a paridade constitucional.

Contudo, é de se levar em conta que os funcionários públicos, além de vencimentos, percebem retribuição pecuniária, a título de vantagens. Essas vantagens podem ser pessoais e de carreira. Evidente que as vantagens de carreira hão de estar contidas no âmbito da paridade constitucional. Outrossim, as vantagens pessoais, pelo conteúdo casuístico, podem ultrapassar o limite paritário, tanto assim que o disposto no parágrafo único do art. 84 da Constituição de Alagoas ressaltou, excluindo do limite fixado para os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, os adicionais por tempo de serviço e o salário-família, por serem vantagens pessoais e peculiares a cada funcionário, individualmente.

Razão de ser do art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas.

É cediço que não há direito adquirido quanto à fixação dos vencimentos dos servidores públicos.

A doutrina é unânime, e pacífica a jurisprudência.

Esse Excelso Supremo Tribunal Federal tem decidido que os vencimentos dos funcionários públicos podem ser reduzidos.

Unânime, também, a doutrina, e pacífica a jurisprudência nacional, notadamente dessa Egrégia Suprema Corte, no sentido de que a redução de vencimento de funcionário público somente poderá existir como medida de ordem geral, excluídos, obviamente, de tais reduções, os vencimentos dos magistrados, irredutíveis que são em decorrência de preceito constitucional.

Se não há direito adquirido na fixação do **quantum** de vencimento, a doutrina é uniforme e a jurisprudência assegura, à unanimidade, o direito adquirido para as vantagens pessoais.

Vantagem pessoal, *data venia*, é o benefício concedido em consequência de circunstância própria, situação peculiar e, por assim ser, não se enquadra no contexto geral.

O seu caráter individualizador impõe o reconhecimento de traços distintivos especiais peculiares a cada situação.

A discriminação, em se tratando de vantagem pessoal, por ser própria e individualizada, ao tempo em que possui substância jurídica não ofende o princípio de isonomia.

Outro elemento caracterizante da vantagem pessoal é a personalização de tal vantagem, consubstanciada na incidência da mesma sobre determinada ou determinadas pessoas, cristalizando situação objetiva consolidada, de forma que ela se integre ao patrimônio do beneficiado ou beneficiados, ficando, destarte, sob a égide do direito adquirido.

O art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas, nos termos em que está disposto, veio, expressamente, exercer o princípio constitucional federal contido no § 3.º do art. 153, que prescreve:

'A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.'

Quando da elaboração da Constituição do Estado de Alagoas (Emenda da Constitucional n.º 1), o legislador alagoano, constatando a existência de situações subjetivas consolidadas, em decorrência de vantagens pessoais atribuídas a alguns funcionários na forma e em consequência da legislação em vigor na época de sua concessão, houve por bem ressalvá-las, expressamente, no texto constitucional, uma vez que asseguradas já estavam pelo preceito constitucional federal, contido o § 3.º do art. 153.

Dizendo respeito às situações subjetivas consolidadas e tão-somente a essas, o art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas vem inserido no Título das Disposições Transitórias, o que mais o caracteriza como dispositivo excepcional.

Francisco Campos (Direito Administrativo, vol. 2.º, ed. 158, pág. 7) ensina que:

'A lei não retroage em relação ao ato jurídico que ela já encontrou consumado ou aperfeiçoado em todos os seus elementos.'

Evidentemente discorria o ilustre jurista sobre matéria relativa ao preceito constitucional contido no § 3.º do art. 141 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em vigor à época do seu trabalho, e nos mesmos termos permanece consagrada no § 3.º do art. 153 da Constituição da República Federativa do Brasil (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969). Diz o preceito:

'A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.'

Continuando em sua explanação, Francisco Campos entende que

'é também proibida a aplicação retroativa da lei a ato jurídico aperfeiçoado ou consumado sob a vigência da lei anterior. A proibição, porém, de aplicar a lei nova ao ato jurídico que ela já encontrou aperfeiçoado ou consumado de acordo com a lei anterior, é, no fundo, destinada a proteger direito adquirido. Por que, efetivamente, o ato jurídico perfeito não pode ser prejudicado por lei posterior? É, precisamente, porque o ato jurídico perfeito já produziu, no momento em que foi efetuado, o efeito de que era capaz nos termos da lei sob cuja vigência se aperfeiçoou ou consumou. Se era perfeito no momento de introdução da nova lei, esta não pode destruir o direito por ele criado, nem reviver direito que ele extinguiu. O direito quer que o ato jurídico perfeito seja respeitado pelo legislador e pelo intérprete na aplicação da lei, precisamente porque o ato jurídico é gerador, modificador ou extintivo do direito. Se a lei pudessem dar como inexistente ou inadequado o ato jurídico, já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, o direito adquirido dela oriundo desapareceria por falta de título ou fundamento. O que a Constituição assegura, portanto, ao determinar que o ato jurídico perfeito continuará a ser regido pela lei do tempo em que se consumou, é, precisamente, o efeito jurídico daquele ato, isto é, as transformações por ele operadas nas relações jurídicas que constituem seu conteúdo seja criando, seja modificando, transferindo ou extinguindo direito. O que resulta do ato jurídico perfeito é, precisamente, a aquisição de um direito ou a pretensão fundada a uma prestação ou a modificação ou a extensão do direito anterior à determinada prestação'.

Das lições acima depreende-se com facilidade que o ato jurídico perfeito fica excluído do império da lei posterior, para que não se prejudique,

pela aplicação da nova lei, o direito nascido daquele ato jurídico perfeito e que por seu intermédio tornou-se adquirido, incorporando-se ao patrimônio de quem por ele foi atingido.

Pedimos vênia ainda, ao eminente Relator, para fazer nossas asserções do festejado jurista pátrio, já citado, que à pág. 188 de seu compêndio referido expõe:

‘É necessário não confundir o princípio de igualdade perante a lei com princípio de igualdade sem qualquer qualificação ou restrição ou o enunciado em termos gerais e absolutos. Entre os dois princípios há uma diferença radical e manifesta. O princípio de igualdade, enunciado em termos gerais e absolutos, representa um ideal, uma aspiração ou um postulado contrário às condições efetivamente existentes na sociedade: ele parte do reconhecimento da existência da desigualdade de fato entre os homens, para postular a modificação das relações humanas no sentido de tornar iguais os indivíduos que são efetivamente desiguais.

O princípio de igualdade perante a lei, ao contrário, tem um conteúdo restrito. Ele não pretende alterar as relações efetivamente existentes entre os homens, mas se limita a determinar que a lei tenha em conta, ao regular as relações humanas, as circunstâncias que continuam efetivamente essas relações ou que não disponha de modo diferente para causas idênticas ou iguais, não procure igualar o que é, efetivamente, desigual. Ao passo que o princípio absoluto de igualdade tem por fim alterar a estrutura social, sem ter vindo nela para efeito de suprimir as desigualdades existentes; o princípio de igualdade perante a lei visa tão-somente a assegurar o reconhecimento pela lei das igualdades ou desigualdades que efetivamente existam entre os homens.

O primeiro é uma ideologia, o segundo é mandamento jurídico de conteúdo limitado concreto e de valor positivo; o primeiro subordina a realidade a um imperativo destinado a transformá-la, o segundo é uma regra de direito positivo, destinada a limitar ou restringir a ação da lei aos dados da realidade. O primeiro tem um simples valor programático, o segundo constitui um mandamento do direito positivo, cuja finalidade é conter o legislador nos seus impulsos de reforma social, limitando sua intervenção ao modesto objetivo de evitar que, por obra da lei, discrimine-se arbitrariamente entre situações iguais, tratando-as de modo desigual, ou se submeta ao mesmo regime legal causas entre as quais existam diferenças, dessemelhanças ou desigualdades.’

Esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 63.272-SP, em que foi relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Aliomar Baleeiro, decidiu, à unanimidade de sua Primeira Turma, que o adicional, incorporado aos vencimentos dos funcionários, decorrente de acréscimo por tempo integral, não pode ser excluído sem violação do princípio constitucional contido no § 3.º do art. 153 da Constituição Federal, à época do julgamento em tela, § 3.º do art. 141 da Constituição Federal de 1946.

Parece-nos, pela identidade do direito em questão, de melhor oportunidade transcrevermos os seguintes trechos do voto do eminente Relator do Recurso Extraordinário n.º 63.272-SP (RTJ 50/49):

‘O legislador paulista poderia deixar de conceder, sem dúvida, o adicional por quinquênio. Mas, se resolveu instituí-lo de 5% sobre os vencimentos de todos os funcionários, inclusive inativos, não poderia restringir os vencimentos daqueles que optaram pelo regime

de tempo integral, em atividade ou aposentados, excluindo a parte já incorporada integrante desses vencimentos, e que com eles formam um todo, isto, é, um padrão mais o acréscimo do art. 17, parágrafo único, da Lei n.º 4.477.

E mais adiante:

‘Ora, os impetrantes estavam numa situação jurídica definitivamente constituída (Introdução ao Código Civil, art. 6.º; Constituição, art. 141, § 3.º), quando sobreveio a lei que assegurou adicional calculado sobre vencimentos. A lei nova não atingirá as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito.’

Em concluindo seu voto, diz o Ministro Aliomar Baleeiro acompanhado à unanimidade da Primeira Turma dessa Egrégia Suprema Corte:

‘se o Estado acenou com uma opção e o funcionário se manifestou, a situação constituída é definitiva e não pode ser modificada unilateralmente.

Conheço do recurso e dou-lhe provimento por violação do art. 141, § 3.º, da Constituição de 1946, reproduzido na atual (art. 153, § 3.º); O que assegura o art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas.’

A Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, através da Resolução n.º 88, de 23 de março de 1960, instituiu o regime de tempo integral para alguns dos seus funcionários e, através da Resolução n.º 136, de 24 de outubro de 1962, criou uma gratificação de nível universitário a ser paga aos titulares efetivos dos cargos para cujo provimento fosse exigido diploma universitário (documentos n.ºs 1 e 2, anexos).

Ambas as vantagens, ainda por disposição legal, foram incorporadas aos vencimentos de tais cargos, para todos os efeitos (documento anexo).

Posteriormente, ao instituir nova classificação de cargos e funções da sua Secretaria, a Assembléia Legislativa, por meio da Resolução n.º 216, de 6 de novembro de 1968, art. 18, extinguiu o regime de tempo integral e a gratificação de nível universitário (art. 19), assegurando, entretanto, aos beneficiários de então, a percepção dessas vantagens (Doc. n.º 3 anexo).

Assim procedendo, a lei configurou, indiscutivelmente, uma situação subjetiva consolidada.

Outro não foi o entendimento do Governo Federal que, objetivando disciplinar as escalas de padrões de vencimentos dos servidores dos seus quadros, dentro das normas e princípios que nortearam a Revolução vitoriosa de 31 de março de 1964, ao tempo em que ressalvou o direito adquirido pelas situações subjetivas consolidadas, estabeleceu através do Decreto-lei n.º 177, de 16 de fevereiro de 1967, em seu art. 1.º que:

‘Art. 1.º — O art. 35 do Decreto-Lei n.º 81, de 21 de dezembro de 1966, passa a ter a seguinte redação:

Art. 35 — Ressalvadas as exceções constantes de disposição expressa de lei, bem como os casos de acumulação lícita, os servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, da administração centralizada e das autarquias não poderão receber, no País, mensalmente,

dos cofres públicos, importância total superior a 90% (noventa por cento) dos vencimentos fixados para os Ministros de Estado, nas tabelas anexas' (Documento n.º 4).

No § 1.º exclui do limite prefixado as vantagens pessoais a título de salário-família, gratificação adicional por tempo de serviço, gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva, diárias e ajuda de custo para o pessoal civil e indenizações previstas para os militares.

Outras situações peculiares foram ressalvadas no *caput* do artigo, desde que constituíssem exceções constantes de disposição expressa de lei.

Se tais situações não mais poderão ocorrer, as existentes são consequência da legislação em vigor à data em que foram constituídas.

Na verdade, o disposto no art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas nada mais é do que a consolidação do princípio revolucionário contido no Decreto-Lei n.º 177, de 16 de fevereiro de 1967, que assegurou o direito dos casos excepcionais constantes de expressa disposição legal, com substância jurídica à época de sua concessão.

Consequentemente, não há violação do princípio de paridade instituído pelo art. 98 da Carta Magna Federal, que estabelece vencimentos iguais para os servidores dos três Poderes.

O legislador alagoano, na elaboração da Constituição de 11 de maio de 1967, bem como da Emenda Constitucional n.º 1, de 15 de dezembro de 1969, nada mais fez do que transpor para o âmbito estadual o princípio disciplinar contido na legislação federal — Decreto-Lei n.º 177, de 16 de fevereiro de 1967.

Não é inconstitucional o art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28 de maio de 1974.

Sobre a arguição de inconstitucionalidade da Lei n.º 3.371, de 28 de maio de 1974, a argumentação do Senhor Governador do Estado não encontra respaldo nem substância jurídica para alcançar a conclusão a que se propõe.

Afirma Sua Excelência que o prefalado diploma legal viola o disposto no art. 98 da Constituição Federal, que estabelece a paridade de vencimentos entre os três Poderes, determinando que os vencimentos dos cargos do Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos estabelecidos para os do Poder Executivo.

Em verdade, Sua Excelência, o Senhor Governador do Estado de Alagoas, com a finalidade de instruir e fundamentar a presente representação, modificou seu raciocínio e entendimento jurídico no que se refere ao conteúdo constitucional disposto no art. 98 da Constituição Federal.

Sua Excelência, em 31 de março de 1973, enviou mensagem ao Poder Legislativo Estadual sob n.º 6, publicada no *Diário Oficial* de Alagoas de 3 de abril de 1973 (documento n.º 5, anexo), propondo projeto de lei de reajuste de vencimentos e salários dos servidores estaduais, onde se vê, em seu art. 9.º, que Sua Excelência atribui aos Secretários de Estado, Chefes do Gabinete Civil e Militar, Presidente do Tribunal de Justiça e o Presidente do Tribunal de Contas, uma representação correspondente a 50% dos respectivos vencimentos. No parágrafo único do prefalado artigo atribui idêntica representação, correspondente a 30% dos vencimentos ao Consultor-Geral do Estado, Procurador-Geral do Estado, Procurador-Judicial do Estado e Auditor-Geral do Estado.

Como se vê, Sua Excelência ignorou o limite estabelecido pelo art. 84 da Constituição Estadual, que estabelece os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça de Alagoas como parâmetro inexcedível para fixação de vencimentos de servidores estaduais em Alagoas.

O Senhor Governador de Alagoas, pela Lei n.º 3.360, de 3 de maio de 1974, reajustou os vencimentos e salários dos servidores de Alagoas na forma do disposto no art. 1.º dessa lei, assim expresso:

‘Art. 1.º — Ficam reajustados em 20% os atuais valores de vencimentos, funções gratificadas, salários, soldos e proventos do pessoal ativo e inativo, civil ou militar, exceto os valores dos símbolos de vencimentos fixados no Anexo 1 da Lei n.º 3.129, de 21 de dezembro de 1970, que são majorados em 25%.’

O Anexo 1 da Lei n.º 3.129, de 21 de dezembro de 1970, estabelece o valor de nível especial (NE) do quadro do pessoal do Poder Executivo.

A Assembléia Legislativa Estadual, através da Lei n.º 3.371, cujo veto do Poder Executivo ao seu art. 1.º foi rejeitado na forma constitucional do Estado, estabeleceu o mesmo nível de reajuste salarial proposto pelo Poder Executivo para os servidores do seu quadro. A Lei n.º 3.371, de 28 de maio de 1974, dispõe em seu art. 1.º:

‘Art. 1.º — Ficam reajustados em 20% os atuais valores de vencimentos, funções gratificadas e salários de servidores do quadro de pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa, exceto os valores do grau especial (E) que são majorados em 25%.’

Como se vê, não há qualquer disparidade entre o disposto na lei que reajustou os valores dos vencimentos do Poder Executivo e o disposto no art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28 de maio de 1974. Para melhor informar a Vossa Excelência, apresentamos certidão fornecida pelo Departamento do Pessoal da Assembléia Legislativa (documento n.º 6), onde se vê que o valor do grau especial de que trata o art. 1.º da Lei n.º 3.371/74, ora inquinada, é exatamente o mesmo estabelecido para o nível especial NE-5 fixado no quadro de pessoal do Poder Executivo. (Anexo 1 da lei referida — Documento n.º 7.)

Destarte, não há arguir inconstitucionalidade da Lei n.º 3.371/74, porquanto estabeleceu para os servidores do Poder Legislativo o mesmo valor de reajuste que foi atribuído pelo Poder Executivo para o seu pessoal.

Indiscutivelmente, foi mantida a paridade de que trata o art. 98 da Constituição Federal.

Se alguns funcionários do Poder Legislativo percebem remuneração superior à fixada para alguns cargos do Poder Executivo, tal circunstância decorre não da fixação de vencimentos superiores, limitados que estão à importância de Cr\$ 5.281,00, mas da percepção de vantagens pessoais que se constituíram em situação subjetiva consolidada, amparada pela proteção do direito adquirido de que trata o § 3.º do art. 153 da Constituição Federal.

Pelo exposto, configurada que está a improcedência da arguição da inconstitucionalidade formulada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Alagoas, espera esta Assembléia Legislativa não seja a mesma acolhida, mantendo-se o texto constitucional estadual constante do art. 157 e, por consequência, o art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28 de maio de 1974.”

III. Voltando a pronunciar-se acerca da controvérsia constitucional, opinou assim o nobre Sr. Procurador-Geral da República (fls. 157-160):

"1. Confere-se o princípio da paridade de vencimentos (art. 98 da Constituição), dito violado pelos arts. 157 da Emenda Constitucional n.º 1, e 1.º da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, ambas do Estado de Alagoas, que têm a seguinte redação:

'Art. 157 — O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.

Art. 1.º — Ficam reajustados em 20% (vinte por cento) os atuais valores de vencimentos, funções gratificadas e salários dos servidores do Quadro do Pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa, exceto os valores do Grau Especial (E), que são majorados em 25% (vinte e cinco por cento).'

2. A violação estaria na circunstância de que, subtraindo-se do limite máximo de remuneração dos servidores (art. 84 da CE) as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário, significaria que alguns dos beneficiários dessas vantagens passaram a perceber a mais do teto. Daí por que, no campo dos servidores do Executivo, a Lei n.º 3.360/74 vetara essa ultrapassagem, não o fazendo a impugnada lei de reajuste dos vencimentos dos servidores do Legislativo.

3. Ao que se colhe das informações (fl. 99), a exceção contida no examinado art. 157 da Emenda Constitucional já se encontrava expressa no texto primitivo da Constituição Estadual. Inspirara-se em resguardar o direito adquirido por quantos até então fossem sujeitos ao chamado regime de tempo integral e providos em cargo de nível universitário. A partir dali, seus valores passaram a constituir **vantagens de natureza** pessoal, quais, por isso, não interferiria o princípio da paridade de vencimentos.

4. Na verdade, agora verificamos, não parece estar em causa a paridade de vencimentos instituída pelo art. 84 da Constituição Federal. A combatida norma não beneficiou apenas os servidores do Poder Legislativo, senão que todos os servidores estaduais que até ali percebessem ditas vantagens.

Estas, pela natureza pessoal que as titulou, também não parecem maculadas de inconstitucionalidade por excederem o teto de remuneração que a Constituição Estadual estabeleceu, excepcionando-as. Até onde havia direito adquirido a respeitar, de fato, é duvidoso. Mas, se assim o reconheceu o constituinte, sem oposição de qualquer vedação federal, a exceção não está condenada a desconstituição compulsória, senão que passível de revogação a qualquer tempo, segundo a forma legislativa própria.

5. Por outro lado, dado esse posicionamento da questão, não vem a incidir o princípio da paridade pelo só fato de a lei de vencimentos do Executivo haver tangenciado a ressalva das analisadas vantagens, limitando a sua mais ampla exceção do teto. Se dessa operação da lei resultou diferença de tratamento entre os servidores do Executivo e do Legislativo, decerto que a verificação do vício não há de ser feita em relação ao preceito federal da paridade, e sim com o preceito estadual da instituição do teto de vencimentos, para saber-se até que ponto as suas exceções podem ser limitadas pela lei ordinária.

A matéria, porém, não se comporta na especialidade da representação.

6. Dessa forma, não havendo inconstitucionalidade no examinado dispositivo da Constituição Estadual, não o haverá no transcrito art. 1.º da lei que, reajustando vencimentos, silenciou sobre a pretendida limitação das vantagens pessoais em causa.

7. Isto posto, o parecer é contrário à procedência da Representação."

IV. É este o relatório de que a Secretaria deverá remeter cópia a cada um dos eminentes Srs. Ministros, como dispõe o art. 177 do Regimento Interno do STF.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. Expressa o art. 98, *caput*, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1, que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não podem ser superiores aos fixados pelo Poder Executivo para seus cargos de atribuições iguais ou semelhantes.

E o art. 108, § 1.º, da mesma Carta Fundamental, exprime que é aplicável, no que couber, ao funcionalismo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos Estados, e ao das Câmaras Municipais, o sistema de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo.

A segunda regra completa a primeira, e ambas, como se verifica sem dificuldade, são preceptivas ou obrigatórias.

Doutro lado, a palavra **vencimentos** que se acha escrita no texto de uma e no da outra tem sentido amplo, abrangente do **padrão** e das **gratificações**.

Pode afirmar-se, pois, que as duas referidas normas, por serem cogentes, impõem de logo a **paridade** dos vencimentos (e das vantagens) aos funcionários do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, limitados, porém, umas e outros, no que respeita ao quanto máximo, pelo fixado em lei para os funcionários do Executivo.

São normas organizadoras ou instituidoras de **novo** sistema de remuneração dos cargos públicos, qual seja o que **parifica** esse direito, ab-rogante do anterior, que permitia **disparidade** até mesmo nos casos em que os cargos federais, estaduais e outros fossem de atribuições idênticas ou semelhantes.

Ora, normas constitucionais assim editadas para o fim de renovar ou alterar o sistema preexistente são por natureza ab-rogadoras das que lhes preexistiam.

Nem o direito adquirido pode ser contraposto a elas, pois, no pormenor, o que importa e prevalece é a soberana ou absoluta vontade renovadora, e, portanto, ab-rogante, do constituinte federal, que não ressalvou a prevalência de tal direito.

Quando uma nova Constituição passa a vigor, ab-rogado fica o direito que contraria o seu sistema; doutro lado, sendo constitucional a ab-rogação do direito, não se tem como lhe opor qualquer exceção, nem a referente ao direito adquirido, pois o que se verifica no pormenor é a supressão *ex tunc* de qualquer direito, hipótese que se não configura na espécie.

Se assim não for entendido, a norma constitucional renovadora perde o seu caráter absoluto e a renovação institucionalizada não se concretiza.

As informações da nobre Assembléia Legislativa de Alagoas e o parecer da Ilustre Procuradoria Geral da República apreciaram a espécie ocorrente como

se fosse a de uma questão de direito privado, esquecidos os respectivos redatores de que o Direito Constitucional é de natureza muito mais variada e complexa do que a daquele outro.

No caso, a norma do art. 157 da Constituição de Alagoas, manifestamente obsequiadora, porque amplia **sine jure um direito que, por natureza, é institucional e restritivo**, constitui exceção não prevista nas duas regras da Constituição Federal acima indicadas e, portanto, é contrariante dessas normas, razão por que nasceu com o defeito da inconstitucionalidade, o mesmo sucedendo ao art. 1.º da Lei alagoana n.º 3.371, de 28-5-74.

Sem dúvida, se o constituinte federal editou o art. 98, **caput**, e o art. 108, § 1.º, da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, sem ressaltar o direito adquirido, pelos funcionários, no sistema supresso, evidentiíssima é a conclusão de que o constituinte alagoano não tinha como excluir da incidência daquelas regras imperativas grande parte do funcionalismo estadual, exatamente os de nível universitário, isto é, os que recebem os maiores vencimentos.

A garantia do direito adquirido inscrita no art. 153, § 3.º, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1, não pode ser alegada para contrariar o texto da própria e referida Constituição, visto que um tal expediente constitui o absurdo, logo perceptível, de a Carta política ser transformada num diploma ordinário de direito positivo mediante negação de seu caráter absoluto.

Ademais, não havendo no texto constitucional editado pela Federação nenhuma regra que outorgue aos funcionários públicos o privilégio a que se refere o art. 157 da Constituição de Alagoas, essa norma estadual, só por isso, se torna contrariante do sistema de paridade dos vencimentos agora discutido, pois, enquanto o texto federal instituiu dito sistema para com ele regular de **novo** a fixação dos vencimentos de **todos** os funcionários federais, estaduais e outros, o constituinte alagoano, **sine jure**, isto é, sem o poder para fazê-lo, excluiu da nova regulamentação constitucional **muitos funcionários** do seu Estado.

Não importa que a discutida regra local haja incluído na exceção a totalidade dos funcionários dos três Poderes estaduais, porque, no assunto, o que tem relevância é que o novo sistema não admite **qualquer** exclusão; e, se for permitida, na espécie, a exceção alagoana, é de se admitir que ela seja dilargada para favorecer todo o funcionalismo estadual; sim, porque o legislador que pode afastar do novo sistema as vantagens pertinentes ao tempo integral e ao nível universitário, pode afastar quaisquer outras, desde que **adquiridas** no regime anterior.

Onde o quê justificativo da ressalva de **uns** direitos adquiridos e não de **todos** esses direitos?

A paridade não é parcial, mas total; deve ser executada, sem qualquer exceção, de modo que abranja o funcionalismo federal, o estadual e os demais funcionários.

Nenhuma exceção pode a ela ser juridicamente oposta.

II. Voto pela procedência da Representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 157 da Constituição de Alagoas de 11-5-67 com a Emenda Constitucional de 15-12-69, bem assim a do art. 1.º da Lei alagoana n.º 3.371, de 28-5-74.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 921 — AL — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: Pedeu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos dos Mins. Relator, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra, julgando procedente a Representação, para

declarar a inconstitucionalidade do art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas (Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969) e do art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, também do Estado de Alagoas. — Impedido o Min. Moreira Alves. — Falou pela Representada o Dr. Luiz de Gonzaga Mendes de Barros. — Plenário, 13-4-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 13 de abril de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Estabelece a Constituição do Estado de Alagoas, no parágrafo único do art. 84: "Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupante de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo de serviço e salário-família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista." Não se exara, nessa norma constitucional, ao menos de modo direto, regra quanto à paridade de vencimentos, uma vez que esta, pela Carta Política da União, tem como ponto de referência os vencimentos pagos pelo Poder Executivo. Prescreve-se; assim, no art. 84, parágrafo único, da Constituição de Alagoas, teto de vencimento, sem que se cuide, aí, explícita e necessariamente, da paridade, que é imperativa entre os vencimentos dos cargos integrantes dos três Poderes, tomando-se por base da equipolência os vencimentos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. Olhado, pois, o art. 84, parágrafo único, somente sob esse ângulo, nada impedia que, havendo instituído teto para os vencimentos do funcionalismo estadual, o constituinte local, na mesma Carta Política, em disposição transitória, abrisse exceção a essa regra, para permitir que o teto fosse superado, no caso dos funcionários que, na data da publicação da Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes do tempo integral e nível universitário. Repetindo: nada se opunha a que a Carta Estadual que, no art. 84, parágrafo único, estabeleceria limite máximo para os vencimentos do funcionalismo estadual, excluísse, em norma transitória, art. 157, da incidência dessa regra os funcionários que tinham jus, na data da promulgação dessa Carta Política, a somar aos seus vencimentos vantagens pessoais, acessórias, cujo cômputo, no art. 84, parágrafo único, não se permitia, na proporção em que superasse o limite máximo de vencimentos, aí prescrito.

Argumenta-se, todavia, que o art. 157, na exceção que introduziu, de maneira transitória, garantiu a determinados servidores, pertencentes ao quadro do Poder Legislativo, vantagem de que não gozavam funcionários dos demais poderes. Dessa maneira, por via reflexa, teria criado disparidade entre os funcionários do Poder Executivo e do Poder Legislativo, os primeiros sem direito a somar a seu vencimento as vantagens decorrentes do tempo integral e nível universitário, os segundos com título a essas vantagens. Configurar-se-ia, destarte, afronta ao postulado da paridade, consagrado no art. 98 da Constituição Federal. Sucede, entretanto, que, ao garantir as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário aos funcionários que, ao entrar em vigor a Constituição do Estado, as vinham percebendo, o art. 157 não reservou essa prerrogativa aos servidores do Poder Legislativo. Outorgou esse direito, simplesmente, àqueles que estavam percebendo as ditas gratificações, podendo, em princípio, achar-se entre estes, tanto servidores do Legislativo, como do Judiciário e Executivo. Não importa que, de fato, só estivessem entre os beneficiários reais desse direito funcionários do Legislativo. Não importa, porque não constituía isso condição para o nascimento desse direito, garantido a quem quer que, nos quadros dos funcionários estaduais, satisfizesse os requisitos já especificados. Além disso, ainda que so-

mente funcionários do Legislativo se houvessem beneficiado desse direito, como assevera Sua Excelência o Governador do Estado, o certo é que, de qualquer forma, não se poderá dizer, sem dúvida razoável, que o questionado art. 157 haja vulnerado o art. 98 da Constituição Federal. Tê-lo-ia feito, seguramente, se houvesse instituído vantagens novas, mercê das quais determinados funcionários, seja do Departamento Legislativo do Governo, seja do Poder Judiciário, gaçassem posição retributiva superior à de funcionários com atribuições iguais ou assemelhadas, na área do Poder Executivo. Não foi isso, obviamente, que fez o constituinte estadual quando afastou a incidência do art. 84, parágrafo único, relativamente aos funcionários que, no advento da Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário. Em lugar de criar vantagem nova, cingiu-se o art. 157 da Carta Estadual a manter, em caráter transitório, vantagem já vigente, a fim de impedir que, ao aplicar-se a regra da paridade, isso se efetuassem com prejuízo de situações que se haviam constituído sob o império de normas que não proibiam a instituição de vantagens pessoais, em cujo gozo se encontravam determinados funcionários. Interpretação rigorosa do postulado da paridade, tal como se acha expresso no art. 98 da Constituição Federal, poderia induzir, certamente, à conclusão de que esse princípio não comportaria a orientação adotada pelo art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas. Entretanto, não tem sido essa a inteligência que vem recebendo, na sua aplicação a casos análogos, a regra da paridade, tanto por parte do Legislativo, como do Executivo. Temperando o rigor desse princípio, nem a administração, nem a lei, na órbita da União, adotaram, até aqui, tanto quanto consegui apurar, providências no sentido de confiscar, pura e simplesmente, em nome da regra da paridade, o nível de retribuição que, de acordo com essa norma, cumpriria observar. A orientação observada tem sido, pelo contrário, a de resguardar o servidor contra redução do que, legalmente, estiver percebendo, garantindo-se-lhe a diferença entre o vencimento do seu cargo e aquele que, por efeito da paridade, a esse cargo tenha passado a corresponder.

É certo que a interpretação administrativa ou legislativa não vincula o judiciário. Mas é verdade, também, que, na determinação do sentido de uma norma constitucional ambígua, cumpre atribuir séria consideração à exegese adotada pelos órgãos encarregados de executá-la e aplicá-la na prática, a menos que se trate de interpretação manifestamente errônea. "No determinar o sentido de uma norma constitucional ambígua" — registra-se no *Corpus Juris Secundum* —, "os tribunais podem corretamente recorrer a subsídio de caráter extrínseco consistente na averiguação da exegese dada a tal norma ao tempo de sua adoção, e, daí por diante, por aqueles cujo dever tem sido de interpretá-la, executá-la e aplicá-la na prática. A tal respeito, a interpretação contemporânea ou prática atribuída pelos diferentes departamentos do governo constitui valioso ponto de apoio, cabendo emprestar-lhe grande peso. Tal interpretação envolve freqüentemente influência controladora na determinação do sentido de uma cláusula constitucional."

"In determining the meaning of an ambiguous constitutional provision the courts may properly seek extrinsic aid by ascertaining the construction given such provision at the time of its adoption and since by those whose duty it has been to construe, execute, and apply it in practice. In this respect, the contemporaneous or practical construction by the different departments of the government are valuable aids and are entitled to great weight; and such a construction is frequently a controlling influence in determining the meaning of a provision." (V. 16, pp. 70/1, 1.^a ed.)

Ninguém dirá, certamente, que o cânone da paridade, exarado na Constituição Federal, denota, quanto ao seu caráter obrigatório, dúvida ou ambigüidade. É irrecusável, todavia, que a maneira de aplicar-se essa cláusula não é isenta de dificuldade, uma vez que tanto se faz possível, de um lado, entender

que a regra da paridade corta ou amputa, irremediavelmente, ao servidor, porção do vencimento excedente do que, por esse princípio, cabe ao cargo por ele ocupado, como entender, também, de outra parte, que essa regra, conquanto cogente, não impede que o funcionário mantenha, como vantagem pessoal e provisória, a diferença entre o vencimento do cargo e o que vinha legalmente percebendo.

Por esta última interpretação se inclinou o Governo Federal, quando, na Lei Complementar n.º 10, de 6 de maio de 1971, fixou normas para o cumprimento do disposto nos arts. 98 e 108, § 1.º, da Constituição. No art. 1.º desse ato legislativo se preceituou: "Aos cargos integrantes dos Quadros de Pessoal dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União aplicam-se, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos vigorantes no serviço civil do Poder Executivo." Cuidando, porém, de modo geral, da situação dos servidores que percebiam vencimentos superiores aos estabelecidos, por via da classificação, para os cargos que ocupavam, determinou essa lei:

"Art. 4.º — Em decorrência da aplicação desta lei complementar, nenhum servidor sofrerá redução do que, legalmente, perceber à data da vigência desta lei.

§ 1.º — Aos atuais funcionários é assegurada, a título de vantagem pessoal, nominalmente identificável, a diferença entre o vencimento dos cargos efetivos de que são titulares e o vencimento que resultar da nova classificação.

§ 2.º — Sobre a diferença a que se refere o § 1.º não incidirão reajustamentos supervenientes, nem se estabelecerá, em virtude dela, discriminação nessas concessões.

§ 3.º — A diferença de vencimentos referida neste artigo incorpora-se aos proventos da aposentadoria e da disponibilidade."

Diante do caráter geral do preceito exarado no art. 4.º da Lei Complementar n.º 10, nele se assegurou, aos servidores integrantes dos Quadros de Pessoal dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, que estivessem percebendo, na data da vigência dessa lei, vencimento superior ao estabelecido, pela classificação, para o cargo de que fossem ocupantes, o direito de não sofrerem redução do que legalmente então recebiam pelo desempenho de seus cargos. Entendeu-se, portanto, que não contrariava o princípio da paridade permitir que o servidor, pertencente aos Quadros do Legislativo e Judiciário da União, continuasse a perceber, como vantagem pessoal, nominalmente identificável, diferença entre o vencimento fixado para o cargo, por obra da classificação, e o vencimento que vinha legalmente percebendo. Determinou-se, é certo, que não incidiriam sobre a diferença reajustamentos supervenientes; porém isso não repele, antes confirma, o princípio de que, pela norma da paridade, não se corta, como efeito inevitável desse postulado, a diferença entre o vencimento fixado para o cargo na órbita do Poder Executivo e o vencimento percebido, legalmente, pelo funcionário, titular de cargo igual ou assemelhado, na esfera do Poder Legislativo ou Judiciário.

Sobre não considerar manifestamente errônea essa interpretação, adotada pela Lei Complementar n.º 10, ao fixar normas para o cumprimento do disposto nos arts. 98 e 108, § 1.º, da Constituição, tenho essa exegese, independentemente do subsídio oferecido por esse ato legislativo, como acertada. Não vislumbro inconstitucionalidade, destarte, no art. 157, do Estado de Alagoas no qual se garantiu aos funcionários que, na data da vigência dessa Carta Política, percebiam vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário o direito de continuar a recebê-las. Por estes fundamentos, como a lei acusada, pelo Governador do Estado, de inconstitucional, se apóia no aludido art. 157, peço licença ao eminente Relator para rejeitar, integralmente, a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 921 — AL — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: Pedeu vista o Min. Rodrigues Alckmin, após os votos dos Mins. Relator, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra, julgando procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas (Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969) e do art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, também do Estado de Alagoas, e do voto do Min. Leitão de Abreu rejeitando a Representação. — Tribunal Pleno, 5-5-77.

Presidência do Sr. Ministro Bilac Pinto, Vice-Presidente, na ausência, justificada, do Sr. Ministro Thompson Flores, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Licenciado o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 5 de maio de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: — Na presente Representação se alega serem inconstitucionais o art. 157 da EC n.º 1 do Estado de Alagoas e o art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, do mesmo Estado.

Acolhe a Representação o eminente Relator Ministro Antônio Neder. Tem-na como improcedente o eminente Ministro Leitão de Abreu.

Para boa compreensão do tema, começo pela reprodução dos textos que interessam à controvérsia.

O art. 84, parágrafo único, da emenda da Constituição do Estado de Alagoas dispõe:

“Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupante de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo de serviço e salário-família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista.”

Friso, no que interessa ao exame desta espécie: excluído o cômputo de adicionais por tempo de serviço e o de salário-família, o máximo das vantagens pecuniárias de funcionários estaduais, a serem percebidas mensalmente, se fixa no que percebem, a título de vencimentos, os desembargadores.

O impugnado art. 157 da mesma Constituição emendada diz:

“O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.”

Considerado este dispositivo, inserto no Título referente às Disposições Gerais e Transitórias, como disposição transitória, destinada a não reduzir imediatamente ganhos de servidores dos três Poderes, estou em que não merece ele a censura de ser inconstitucional como ponderou o eminente Ministro Leitão de Abreu. É que (e S. Ex.^a traz a exame o critério da Lei Complementar n.º 10) assegurar como vantagem pessoal, a ser absorvida em aumentos futuros, a eventual diferença para mais dos ganhos de funcionários, a fim de não reduzi-los desde logo, em norma transitória, de aplicação não restrita a um ou a dois dos Poderes, não se me afigura ofensiva da regra da paridade.

Mas ao que se colhe da manifestação do Governador contra a Lei Estadual n.º 3.371/74, a este respeito outra é a situação.

Quando o Executivo reajustou vencimentos dos funcionários estaduais pela Lei n.º 3.360, de 3-5-74, determinou, em seu art. 2.º, que o limite máximo da retribuição mensal para efeito da majoração prevista nessa lei era de Cr\$ 5.281,00, excluídas as vantagens de salário-família, adicional por tempo de serviço — e outras não previstas, aliás, no texto constitucional.

E a Assembléia Legislativa, entretanto, não fixou esse limite ao reajustamento dos vencimentos do pessoal de sua Secretaria.

Ao que se colhe das informações, a Assembléia parece entender que a norma transitória que ressaltou a não-aplicação do limite máximo de retribuição aos funcionários que recebessem vantagens decorrentes de nível universitário e tempo integral era asseguradora de direito adquirido a percentagens calculadas sobre aumentos de vencimentos futuros.

Se a manifestação do Executivo local fosse posta em termos claros a esse respeito, com a demonstração de que vencimentos e vantagens assegurados a certos funcionários pela norma transitória do art. 157 da EC n.º 1/69 do Estado já estavam superados pelo teto do aumento concedido em 1974; e que, apesar disso, a Lei Estadual n.º 3.371/74, ao aumentar vencimentos do Quadro do Pessoal da Assembléia, permitiu que percebessem eles mais que o teto fixado pela Lei Estadual n.º 3.360/74 para os funcionários do Executivo, tenho que a lei estaria a desatender à regra da paridade constante da Constituição Federal. Exaurida já, pelo aumento de vencimentos, a eficácia da norma transitória asseguradora da não-redução de ganhos de funcionários (EC n.º 1 do Estado, art. 157), o favor concedido a servidores do Quadro do Pessoal da Assembléia pela Lei n.º 3.371/74 se afastaria da regra limitadora de ganhos imposta aos servidores do Executivo pela Lei n.º 3.360/74.

Mas a este respeito os autos se revelam de lastimável omissão. Nada esclarecem sobre as circunstâncias que permitiriam juízo seguro sobre a espécie. E de notar é que, se o limite fixado na Lei n.º 3.360 é o previsto no texto constitucional, como se afirma, a omissão da Lei n.º 3.371/74 em adotar limite de ganhos estará superada pela regra maior, constitucional, que o impôs.

Estas razões levam-me a julgar improcedente a Representação quanto ao art. 157 da Constituição Estadual dando-lhe o sentido de regra transitória, como lhe deu o eminente Ministro Leitão de Abreu em seu voto. E a julgar improcedente a Representação quanto ao art. 1.º da Lei Estadual n.º 3.371/74, pela falta de elementos que esclareçam situação de fato influente quanto ao reconhecimento de sua pretendida inconstitucionalidade e porque não exclui, ela, a incidência da regra constitucional que limita ganhos. O que não impedirá que, caso a caso, se recuse a funcionário pagamento superior ao teto fixado em lei, se exaurida a garantia transitória do art. 157 da Constituição Estadual.

EXTRATO DA ATA

RP n.º 921 — AL — Rel.: Min. Antônio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: Indicou adlamento o Min. Antônio Neder, após os votos dos Mins.-Relatores, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra, julgando procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 157 da Constituição do Estado de Alagoas (Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969) e do art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 28-5-74, também do Estado de Alagoas, e dos votos dos Mins. Leitão de Abreu e Rodrigues Alckmin rejeitando a Representação. — Tribunal Pleno, 19-5-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministro Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Licenciado o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 19 de maio de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. Ao discordarem do voto que proferi na sessão inicial deste julgamento, deduziram respeitável argumentação os nobres Ministros Leitão de Abreu e Rodrigues Alckmin.

Para responder a Suas Excelências e confirmar o meu pronunciamento, destaco, em primeiro lugar, e de modo sumário, tudo quanto articulou o Sr. Ministro Leitão de Abreu; a seguir, farei o mesmo, também resumidamente, no concernente às razões do Sr. Ministro Rodrigues Alckmin; observarei, pois, a ordem cronológica não só dos votos que proferiram, como também a dos respectivos fundamentos.

Disse o Sr. Ministro Leitão de Abreu: a) que o parágrafo único do art. 84 da Constituição alagoana não contém qualquer matéria de parificação dos vencimentos do funcionalismo estadual, e que, instituindo essa regra tão-só dois limites de tais vencimentos, impedido não estava o constituinte local de, no mesmo texto daquela Constituição, excluir da referida norma, como fez pelo art. 157 agora discutido, as vantagens pertinentes ao **tempo integral** e ao **nível universitário** instituídas anteriormente pelo Estado de Alagoas; b) conquanto se admita contrariedade reflexa do art. 157 da Constituição alagoana ao **caput** do art. 98 da Constituição Federal, é de se reconhecer que a primeira norma outorgou o mesmo direito a funcionários dos três Poderes políticos estaduais; que não importa sejam seus reais beneficiários tão-somente servidores do Legislativo local, porque isso não constitui condição para o nascimento do direito, pois este foi concedido aos funcionários estaduais que satisfizessem os requisitos impostos pela questionada regra; c) que a inconstitucionalidade configurar-se-ia caso fossem **novas**, por completo, as vantagens ressalvadas pelo art. 157, e que, por serem elas anteriores a essa norma, não se lhe pode atribuir, a essa regra, o defeito de ser anticonstitucional; d) que a despeito de a interpretação administrativa ou legislativa não vincular o julgador, é de se considerá-la, todavia, um subsídio valioso de orientação para o juiz, qual se lê no **Corpus Juris Secundum**, e que, na espécie, deve lembrar-se o fato de que o Governo Federal, ao baixar a **Lei Complementar n.º 10/71**, ressalvou, no seu art. 4.º, que servidor algum sofreria redução no que percebesse ao ensejo de iniciar-se a sua vigência, e, ainda, que se tem nessa lei federal um precedente justificante da exceção adotada pelo constituinte alagoano.

Quanto ao voto do Sr. Ministro Rodrigues Alckmin, eis o seu resumo: a) que o art. 157 da Constituição de Alagoas, por ser norma transitória, não é contrária ao art. 98 da Carta Política Federal, como foi argumentado pelo Sr. Ministro Leitão de Abreu; b) que no tocante à Lei alagoana n.º 3.371/74, o Sr. Governador de Alagoas não esclareceu de forma completa ou clara a respeito das vantagens asseguradas a certos funcionários pelo discutido art. 157, e, na falta dos necessários esclarecimentos acerca da situação concreta dos beneficiários daquela norma, deve ela ser mantida, o que não impedirá se recuse, caso por caso, o pagamento de quantia superior ao limite fixado em lei, se exaurida a **garantia transitória** do art. 157 da Constituição Estadual.

II. Replicando o Sr. Ministro Leitão de Abreu, esclareço que a norma definida como inconstitucional não é a do parágrafo único, do art. 84, da Constituição alagoana, **verbis** (fl. 6):

"Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupante de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo de serviço e salário família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos

dos desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista.”

Anticonstitucional é o art. 157 dessa Carta, redigido nestes termos (fl. 9):

“**Art. 157** — O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.”

É que, no tocante à sua forma, essa última norma parece constituir uma exceção àquele parágrafo, mas, por seu conteúdo material, isto é, pela matéria que regula, foi redigida para o fim de afastar a proibição contida no *caput* do art. 98 e no § 1.º do art. 108, ambos da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, normas essas que exprimem o princípio imperativo, cogente, de que os níveis de vencimentos dos funcionários do Legislativo e do Judiciário federais e estaduais, como também das Câmaras municipais, não podem ser maiores do que os do correspondente Executivo.

Afaste-se, pois, qualquer discussão a respeito do parágrafo único do transcrito art. 84, o qual não forma, nem indiretamente, a sede jurídica da questão proposta.

Embora se refira ao parágrafo único do art. 84, da Constituição local, o transcrito art. 157, na verdade, constitui exceção é ao art. 71 da mesma Carta, *verbis*:

“**Art. 71** — Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou semelhantes.”

Vê-se que, de propósito ou por inadvertência, é certo que o constituinte alagoano excluiu, pelo art. 157, a incidência, não só das regras constitucionais federais acima indicadas, mas, também, a do art. 71 da Carta Política estadual.

III. O pormenor de a exceção inscrita no art. 157 favorecer os funcionários dos três Poderes locais não lhe confere constitucionalidade.

Com efeito, a ressalva não foi instituída pela Constituição Federal, e isto é o bastante para julgá-la inconstitucional, visto que o constituinte do Estado-membro não pode afastar a incidência, neste ou naquele caso, de regra constitucional imperativa editada pelo constituinte federal, se a Carta Política da União não contiver idêntica ressalva, pois é ressabido que o constituinte estadual não tem poder absoluto, como sucede ao federal, e sim um poder limitado pelo direito constitucional positivo da União, *ut* art. 200 da sua vigente Carta Política.

Se a Constituição Federal de 1967, com a Emenda n.º 1 de 1969, proíbe, art. 98, que os vencimentos dos funcionários do Legislativo e do Judiciário sejam superiores aos do Executivo, e se a mesma Carta Fundamental expressa que tal proibição é aplicável aos Estados e às Câmaras Municipais, § 1.º do art. 108, e o faz em termos peremptórios ou absolutos com o claríssimo propósito de ab-rogar o sistema de vencimentos que vigorava na Constituição anterior, e, ainda, se o constituinte do novo estatuto político não ressalvou o direito adquirido por esta ou aquela categoria de funcionários, revigorando assim o seu propósito de não deixar nenhum vestígio do sistema desfeito, se isso é o que ocorre na espécie agora discutida, é de se concluir necessariamente que o constituinte do Estado-membro, por mais liberal e generoso que seja, não tem como instituir a exceção agora questionada, pois fazê-lo é o mesmo que proceder *sine jure*, sem o poder indispensável.

De qualquer forma, não importa que a exceção contida no art. 157 seja aplicável aos funcionários dos três Poderes políticos estaduais, porquanto ela permitirá que um ou dois de tais Poderes aumente, *sem limitação*, a quantia das gratificações de *tempo integral* e *nível universitário*, e, uma vez majoradas, dar-se-á, é claro, a majoração dos vencimentos, assim concretizada por via oblíqua, embora indistintamente, para o fim de contornar a proibição constitucional.

Se o Legislativo de Alagoas tem o direito de fixar, sem qualquer limite, as questionadas gratificações, aí está o seu poder de aumentar os vencimentos dos funcionários de sua Secretaria em quantia superior à que o Executivo fixou para o seu funcionalismo.

Note-se que o art. 157 não ressaltou o quanto das gratificações, e sim o fundo, a raiz do direito às duas mencionadas vantagens; tem relevância o pormenor, porque a exceção por esse modo redigida não impede que o legislador alagoano lhe aumente o conteúdo material, como acima foi registrado e vem aliás fazendo, segundo esta denúncia do Sr. Governador (fl. 8):

"A Egrégia Assembléia Legislativa do Estado, entretanto, ao aprovar o Projeto de Lei n.º 256, que concede aos servidores do Quadro de Pessoal de sua Secretaria o reajustamento de seus vencimentos, não estabeleceu qualquer limitação ao aumento, donde criar-se uma situação de desigualdade acentuada entre aqueles servidores e os dos outros Poderes do Estado (Doc. n.º 4).

Em vista disto, arguindo a sua inconstitucionalidade por violação do parágrafo único do art. 84 da Constituição Estadual e do art. 98 da Constituição Federal, vetel o art. 1.º do citado Projeto de Lei n.º 256 (Doc. n.º 4). Nesta minha decisão de vetar levei em consideração, ainda, o fato de que no Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa há alguns funcionários na excepcional situação de perceberem, além de vencimentos máximos atribuídos ao funcionalismo, adicional de 30% (trinta por cento) referente a nível universitário (embora alguns dos beneficiários nem mesmo o possuam), e 1/3 (um terço) relativo a tempo integral, o que os faz ter remuneração que representa mais de 60% (sessenta por cento) sobre o que é permitido pela Constituição, vez que aqueles adicionais são incorporados aos seus vencimentos (Docs. 5, 6 e 7).

Esse veto, entretanto, foi rejeitado pela Egrégia Assembléia Legislativa, que também promulgou a lei, em face de minha recusa em fazê-lo (Doc. n.º 2).

Segundo me parece, a rejeição do veto deveu-se ao entendimento de que as gratificações de nível universitário e de tempo integral que eram e são percebidas por alguns funcionários do Poder Legislativo, apenas, não estariam sujeitas às limitações do art. 84, parágrafo único, da Constituição Estadual, bem assim da Lei Estadual n.º 3.360, de 3-5-74, art. 2.º, citados, em face do que dispõe, em caráter excepcional, o art. 157 também da Constituição de Alagoas."

IV — Também não importa que as questionadas gratificações hajam sido instituídas pelo sistema de remuneração que vigorava no regime anterior ao da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69; sim, porque o importante, no caso, é a manifesta incompatibilidade que se registra entre essas vantagens e o novo sistema constitucional de remuneração do funcionalismo público dos três Poderes, quer federais, quer estaduais e também das Câmaras Municipais, sistema esse que foi instituído para o fim de ab-rogar o anterior, de fazer a indispensável ablação de suas conseqüências, notoriamente contrárias ao bem comum por causa dos privilégios que permitia e foi permitido pelo art. 157 da Carta alagoana.

Não se tem, portanto, que argumentar com o direito adquirido, pois este não subsiste diante de proibição expressa, e a ele diretamente dirigida, pelo texto constitucional, cuja vontade ab-rogente não pode ser disfarçada, tão clara se apresenta.

Doutro lado, nenhum servidor público, exceção feita dos membros do Judiciário e dos que a eles foram equiparados pela Constituição, tem o direito adquirido à irredutibilidade dos vencimentos, qual se vê da jurisprudência que o STF resumiu no verbete 27 da Súmula.

Aberrante seria que o legislador comum pudesse reduzir os vencimentos do funcionário que não seja protegido pela irredutibilidade prevista no art. 113, III, da Constituição, e não fosse permitido fazer o mesmo ao constituinte.

Portanto, quer tenham sido concedidas em antes da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69, quer tenham sido instituídas depois dela, as vantagens de que se trata são contrárias ao sistema de remuneração do funcionalismo nos termos adotados pela vigente Carta Fundamental, razão bastante para se julgá-las desfeitas, visto que até o legislador comum pode também desfazê-las ou diminuir-las.

V — Igualmente desaceitável, nos termos em que o formulou o eminente Ministro Leitão de Abreu, é o argumento de que se pode seguir, no Brasil, como precedente ilustrativo, senão subsídio valioso, a interpretação legislativa ou administrativa de regra constitucional, como registra o *Corpus Juris Secundum*.

A essa razão fundamental do voto respeitável de Sua Excelência, ousei refutar dizendo que o sistema constitucional brasileiro não comporta, para efeito decisório, essa orientação.

Trata-se de um entendimento que se harmoniza com a Constituição dos Estados Unidos, redigida, em termos concisos, à maneira de um programa, para deixar os chamados *espaços em branco* a serem oportunamente preenchidos pela Corte Suprema, Tribunal que, na verdade, ao interpretá-la, na realidade complementa o seu texto, porque suas decisões têm caráter vinculativo, exercendo assim um quase poder constituinte permanente, como se lê na seguinte observação de Bernard Schwartz (*Los Poderes Del Gobierno*, I, n.º 2, trad. esp., México, 1966):

“Los autores del Código Francés de Napoleón, se dice, fueron dominados por el deseo de presentar el derecho en una forma completa, fácilmente accesible para todos. Como Jeremias Betham, trataron de poder decir: Ciudadano, cuál es tu condición? Eres agricultor? Entonces consulta el capítulo del Código sobre agricultura.

No sucedió, es claro, lo mismo con los hombres que redactaron la Constitución Federal. Como Lincoln en su primer discurso de toma de posesión, ellos vieron que ‘ninguna ley orgánica puede jamás idearse como una disposición aplicable específicamente a todas las cuestiones que pueden presentarse’. Ninguna previsión, sabían los Fundadores, podía prever, nin ningún documento básico, contener, disposiciones expresas para todas las posibles contingencias. ‘La Constitución’ — dice el magistrado Story — ‘habla con un lenguaje general. No entró en los propósitos del pueblo, al dar forma a esta gran carta de nuestras libertades, disponer minuciosas especificaciones de sus poderes, ni declarar los medios por los cuales esos poderes deben llevarse a ejecución.’

La Constitución de ninguna manera participa de la prolijidad de un código político; por su naturaleza, habla de generalidades, no de los detalles. Sólo se señalan sus grandes líneas, y se designan sus objetos importantes, deja que se deduzcan los detalles mínimos. El instrumento orgánico consigna, no reglas para un presente transitorio, sino principios para un futuro siempre en expansión.

Que la Constitución Federal sienta sólo la estructura del sistema gubernamental es obvio si se considera la brevedad del documento orgánico, con sus seis mil palabras, más o menos. Comparado con lo sucinto de este texto básico, el volumen de los materiales de derecho constitucional es inmenso. La Suprema Corte ha fallado más de cuatro mil causas, que involucran cuestiones de interpretación constitucional, con el resultado de que más de cincuenta mil páginas de los fallos de la Suprema Corte de los Estados Unidos están dedicadas a temas de derecho constitucional. La aseveración de que la Constitución contiene en embrión la totalidad de esta masa de materiales, confronta la voluntad de creer en una comprobación casi imposible.”

No Brasil, porém, cuja Constituição é um rígido regulamento exaustivo de matéria política e de matéria estranha ao Direito Político, a situação, no tocante

ao tema discutido, é muito diferente, porque nossa Carta Fundamental comete a um Tribunal Supremo tão-somente o poder de **interpretar**, sem força vinculativa, o seu texto, bem assim o de exercer controle da constitucionalidade de quaisquer atos, que não sejam políticos, praticados pelo Executivo e pelo Poder Legislativo, e, por isto, ele deve ter a cautela de não assinar em cruz os admissíveis, embora respeitáveis, emitidos pelos mencionados Poderes, não por serem desautorados, é óbvio, e sim por causa de suas inspirações políticas, inerentes às funções que exercitam de maneira constante.

Ao demais, não pode o Supremo Tribunal demitir-se de sua jurisdição, e, por isto, ao subscrever entendimento jurídico manifestado pelos Poderes cujos atos estão sujeitos ao seu soberano controle, deve fazê-lo com redobrada atenção para se não comprometer com argumento **ad hoc**.

No ponto, o princípio constitucional da independência dos Poderes deve ser cumprido, com o máximo de austeridade, pelo Supremo Tribunal, não só para preservação do seu prestígio de órgão que diz o Direito, senão também de sua irrenunciável autoridade no prestar jurisdição constitucional.

Parece-me, pois, que o exemplo dos Estados Unidos não deve ser acompanhado, quanto ao assunto, pelo Supremo Tribunal.

Ainda, porém, que se aceite o respeitável ponto de vista do eminente Ministro Leitão de Abreu, deve reconhecer-se que o precedente indicado por Sua Excelência não lhe ampara o respeitável entendimento.

Com efeito, eis o que dispõe o art. 4.º da Lei Complementar n.º 10/71:

"Art. 4.º Em decorrência da aplicação desta lei complementar, nenhum servidor sofrerá redução do que, legalmente, perceber à data da vigência desta Lei."

Nenhuma similitude se vislumbra entre o texto legal acima transcrito e o art. 147 da Carta Política de Alagoas.

Antes do mais, esse art. 4.º não se refere a qualquer gratificação, qual se lê no texto alagoano.

Limitou-se a discutida regra federal a dispor que, implantado o novo plano de classificação de cargos, os funcionários passarão a receber os vencimentos resultantes de tal providência administrativa, e que a diferença entre os vencimentos pagos antes da sobredita medida e os que hão de vigorar depois dela, essa diferença é definida como **vantagem pessoal, nominalmente identificável**.

Vale dizer que o transcrito art. 4.º não perenizou o fundo, a raiz, de nenhum direito a qualquer vantagem, porque nada mais fez do que assegurar aos funcionários o direito de continuarem a perceber, depois da classificação, os mesmos vencimentos que percebiam antes dela; isto é, não conferiu ao funcionalismo federal o direito, o favor, o privilégio, de receber, ilimitadamente, ou seja, sem quantia máxima fixada, aquilo a que chamou de **gratificação de tempo integral e gratificação de nível universitário**.

Noutras palavras, a Lei Complementar n.º 10/71 foi justa e austera, contrariamente ao que fez o constituinte alagoano, que instituiu, em benefício de alguns poucos e felizardos funcionários estaduais, uma injusta, inaceitável, institucional irreduzibilidade de vencimentos, chamada, por eufemismo, de vantagem de **tempo integral e de nível universitário**, porque, no que lhes diz respeito, não há limite, nem paridade, nenhum óbice, mas, isto sim, obséquio, regalia ou privilégio reprováveis.

Com estas considerações, estou em que se acham respondidas as razões articuladas pelo nobre Ministro Leitão de Abreu.

Quanto aos argumentos deduzidos pelo nobre Ministro Rodrigues Alckmin, esclareço que o primeiro está implicitamente contestado pelo que acima foi dito

em relação ao voto do Sr. Ministro Leitão de Abreu, e que o segundo está diretamente respondido acima (III), pois não se tem como apagar destes autos a candente justificativa do Sr. Governador de Alagoas.

Reafirmo, pois, o voto que proferi na sessão em que se iniciou este julgamento: tenho por inconstitucionais o art. 157 da Constituição de Alagoas com a Emenda de 15-12-69 e o art. 1.º da Lei alagoana n.º 3.371, de 28-5-74.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sr. Presidente, desejaria fazer duas observações: Não dei pela inconstitucionalidade do texto constitucional porque não examino questões de fato, em representação. Examino a lei. O texto da lei. Se o texto da lei se conforma com a Constituição, mas se na aplicação da lei há questões de fato que distorcem o sentido da lei, isto é outro problema. Então, tome o Governador providência para que a aplicação não leve a distorções.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Então julga V. Ex.^a que essa é matéria de fato? Se as gratificações não têm limite nenhum, e se nos achamos a julgar esse ponto, não temos como negar que o assunto constitui matéria jurídica, exclusivamente jurídica.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Se V. Ex.^a me permitisse, eu diria que cheguei à conclusão de que o texto constitucional não ofende a Constituição.

O argumento é que a ofensa está na disparidade de vencimentos entre servidores dos três Poderes. Não é exato que eu tenha examinado a constitucionalidade do art. 82. Meu voto não diz isso. Diz o seguinte:

O art. 84, parágrafo único, da emenda da Constituição do Estado de Alagoas dispôs:

‘Nenhum funcionário estadual, inclusive ocupantes de cargo em comissão, perceberá mensalmente, excluídos adicionais por tempo de serviço e salário-família, vantagens pecuniárias superiores aos vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça, nem inferiores à retribuição mínima percebida pelos servidores regidos pela legislação trabalhista.’

O impugnado art. 157 da mesma Constituição emendada diz:

‘O disposto no art. 84, parágrafo único, não se aplica aos funcionários que, na data da vigência desta Constituição, vinham percebendo as vantagens decorrentes de tempo integral e nível universitário.’

Acho que aqui não há distinção de funcionários dos três Poderes. Dir-se-á: mas esses funcionários aqui, na verdade, serão do Legislativo, porque, pela legislação ordinária, esses beneficiários serão só os do Legislativo. Mas a norma não faz a distinção. Pelo que posso deduzir — não estou examinando a legislação ordinária do Estado, aqui, para chegar a essa conclusão, e há apenas a afirmação eventual do Governador — o que a norma constitucional diz é geral. Então, rejeitei a arguição de inconstitucionalidade desse texto constitucional por entender que ele em si não fere a Constituição, não fere o princípio da paridade de vencimentos. A aplicação dele pode ferir...

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Sr. Ministro Rodrigues Alckmin, peço-lhe que responda a estas perguntas: Pelo que dispõe a Constituição de Alagoas, podem ou não podem ser aumentadas ilimitadamente pelo Poder Legislativo alagoano as gratificações de tempo integral e nível universitário? Pode ou não pode esse Poder Legislativo descumprir o princípio da paridade ao gratificar generosamente, além do limite fixado pelo Executivo, os funcionários da Assembléia Legislativa local, dando-lhes o indevido à custa do Tesouro do Estado?

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sr. Ministro Antonio Neder, isso não está em questão.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Como não está em questão, Sr. Ministro Rodrigues Alckmin, se é isso que estamos discutindo? Não é, por acaso, essa matéria, a que forma o objeto da Representação n.º 921? Leia V. Ex.^a a regra questionada.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — E esse artigo diz apenas isto: o disposto no artigo tal não se aplica aos funcionários...

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Embora não queira dizê-lo, V. Ex.^a está de acordo com o meu entendimento, visto que, inaplicável a citada regra aos beneficiários das referidas gratificações, promana; logo se compreende, a conclusão de que tais vantagens podem ser concedidas em quantia superior à do limite da paridade.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Mas se V. Ex.^a deduz isso, e se se aplica aos três Poderes e não é inconstitucional...

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Então como V. Ex.^a justifica o art. 1.º da Lei alagoana n.º 3.371?

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Porque os termos que os artigos da Constituição consignam não estabelecem diferença de tratamento remuneratório entre funcionários dos três Poderes. Dizem que os três Poderes têm as mesmas limitações. Mas, agora, diz o Governador, houve lei que vetei, e por essa lei é que haveria um tratamento discriminatório. É a Lei n.º 3.371.

Mas aí, disse eu, confesso que examinei os autos e não fui tão feliz quanto V. Ex.^a, porque não consegui entender sequer o que fez o Governador argüir a inconstitucionalidade da lei...

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Atente V. Ex.^a para este ponto da norma: ... (lê).

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Pergunto a V. Ex.^a: tenho elementos suficientes para dizer que...

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Como não tem? O acréscimo de 25% está escrito na lei.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Permita-me V. Ex.^a: o Sr. Governador apresentou-me dados que me permitam ver se funcionários do grau especial do Executivo e do Judiciário tiveram 25% de aumento?

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Sim, porque a lei proposta pelo Sr. Governador, e referente ao funcionalismo do Executivo e do Judiciário, concedeu o aumento de 20%, ao passo que a da nobre Assembléia de Alagoas concedeu a vantagem de 25%. Entre os 20% de uma lei e os 25% de outra bem se percebe uma diferença nitidamente ofensiva do princípio da paridade.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Então disse eu exatamente: a esse respeito os autos se revelam de lastimável omissão. Não me esclareceram. Esclareceram a V. Ex.^a, não a mim, circunstância que não me permitiu estudar toda a espécie.

Em primeiro lugar, qual o número da lei que o Governador vetou? Vetou o Projeto n.º 236. Essa é a lei?

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — A Lei n.º 3.371, de 1974, argüida de inconstitucional quanto ao seu art. 1.º, limitou-se a reajustar os vencimentos dos servidores ou funcionários do Poder Legislativo, ou reajustou, de modo geral, os vencimentos de todo o funcionalismo?

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Foram editadas acolá duas leis. Uma que proveio de iniciativa do Sr. Governador e reajustou em 20% os vencimentos do funcionalismo nela referido, e a outra, da Assembléia Legislativa, pela qual foram reajustados os vencimentos dos funcionários dessa casa e na qual foi concedido aumento de 25% aos beneficiários das gratificações agora discutidas.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — É por lei, mesmo.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Sim, a Lei n.º 3.371/74.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — A primeira lei, de reajustamento dos funcionários do Executivo e do Judiciário, é contemporânea dessa, que aí está.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Sim. Uma, que é a primeira, a Lei n.º 3.360, de 3-5-74, proveio de iniciativa do Sr. Governador, e se acha copiada na fl. 27 destes autos; a outra, que é a segunda, Lei n.º 3.371, de 28-5-74, reajusta os vencimentos e salários dos que formam o Quadro Especial da Secretaria da Assembléia de Alagoas, está copiada nas fls. 38 a 39. A primeira reajustou os valores de vencimentos, etc., em 20% (vinte por cento); a segunda, em 25% (vinte e cinco por cento).

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sem distinguir funcionários de Poderes.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — São duas leis: uma, editada pelo Sr. Governador, Lei n.º 3.360/74, reajustou em 20% os vencimentos do funcionalismo em geral; a outra, da Assembléia, Lei n.º 3.371/74, que aumentou de 25% os valores referentes ao que percebem os funcionários do chamado Quadro Especial da sua Secretaria. Eis aí a ofensa clara, indiscutível, ao princípio constitucional da paridade: 20% para uns, 25% para outros.

O Sr. Ministro Rodrigues Alekmin — Deu 20% para alguns e, para uma certa classe, deu 25%.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Sim, enquanto os vencimentos, proventos etc., da grande massa de funcionários e aposentados dos três Poderes do Estado foram aumentados em 20% (naturalmente por causa da desvalorização da moeda), os vencimentos dos funcionários que formam o Quadro Especial da Assembléia Legislativa de Alagoas foram aumentados em 25%.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, não desejo defender ponto de vista, mas apenas para colaborar no esclarecimento do fato, quero dizer como interpretei, quando proferi o meu voto. Não interpretei que a lei, quando aprovada pela Assembléia, tenha dado 20% para um determinado grupo e dado coisa diferente para os demais. Se, no momento de distribuir as gratificações, ele fizesse a discriminação entre ambos, eu concluiria, sem dúvida alguma, pela inconstitucionalidade. É evidente, como interpretação do art. 99 da Constituição. Parti do pressuposto de que 20% foram dados ao Poder Executivo e 25% ao Poder Legislativo, porque o Poder Legislativo já percebia os 25%.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Não!

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Estou dando a minha interpretação. Quando examinei os autos, cheguei a essa conclusão. De sorte que concluí que, ao conferir 25% ao pessoal do Legislativo, manteve os 25% que já vinha percebendo pela legislação anterior.

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Estou de posse do parecer, que é da lavra do Dr. José Fernandes Dantas, aprovado pelo eminente Ministro Moreira Alves.

Diz ele:

“Na verdade, agora verificamos, não parece estar em causa a paridade de vencimentos instituída pelo art. 84 da Constituição Federal. A

combatida norma não beneficiou apenas os servidores do Poder Legislativo, senão que todos os servidores estaduais que até ali percebessem ditas vantagens.

Estas, pela natureza pessoal que as titulóu, também não parecem maculadas de inconstitucionalidade por excederem o tecto de remuneração que a Constituição Estadual estabeleceu, exceptuando-as. Até onde havia direito adquirido a respeitar, de fato, é duvidoso. Mas, se assim o reconheceu o constituinte, sem opposição de qualquer vedação federal, a excepção não está condenada a desconstituição compulsória, senão que passível de revogação a qualquer tempo, segundo a forma legislativa própria."

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Lamento dizer que não tenho como aceitar o parecer a que se refere o nobre Ministro Djaci Fa'ção, isto porque o seu ilustre autor não se ateu ao pormenor decisivo de que uma lei concedeu o aumento de 20% para a quase totalidade do funcionalismo estadual e a outra concedeu o aumento de 25% para uma parte reduzida, a bem dizer privilegiada, desse funcionalismo, desconsiderando, assim, a paridade.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Podemos comparar, como fez o eminente Ministro Antônio Neder, com mais proficiente exame dos autos, uma lei e outra. A Lei n.º 3.360, do Executivo, diz isso:

"Ficam reajustados em 20% (vinte por cento) os atuais valores de vencimentos, funções gratificadas, salários, soldos e proventos do pessoal ativo e inativo, civil ou militar, exceto os valores dos símbolos de vencimentos fixados no Anexo I da Lei n.º 3.129, de 21 de dezembro de 1970, que são majorados em 25% (vinte e cinco por cento)."

Esse Anexo I, não sei o que é.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Isso não se refere a tempo integral, nem...

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Então, disse eu:

"A Lei n.º 3.371 impugnada diz: ficam reajustados em 20%, igual àquela..."

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Conclui-se disso que a paridade não é executada em Alagoas.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Então, disse eu:

"Como não tenho mais elementos, prefiro reservar ao Sr. Governador que, caso por caso, impugne o desrespeito à paridade, mas entendendo que os autos não são muito claros para me permitir a conclusão de que esse artigo vetado realmente está brigando com a lei, porque há uma referência ao aumento de 25%..."

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Permita V. Ex.^a que eu leia o texto do veto do Sr. Governador...

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Mas o veto do Governador é uma opinião do Governador. Somos obrigados a aceitar a opinião do Governador? Nós temos que julgar.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Vou assegurar a palavra ao eminente Ministro Xavier de Albuquerque, para que dê seu voto. Peço aos eminentes colegas que não apartelem, senão não terminaremos este julgamento, que está parecendo um debate de assembléa.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, quanto ao art. 157 da Constituição Estadual, rejeito, categoricamente, a representação. Digo categoricamente, porque a rejeito com a convicção de não ser inconstitucional o preceito, segundo demonstraram, a meu ver, os votos proferidos pelos eminentes Ministros Leitão de Abreu e Rodrigues Alckmin.

Quanto ao art. 1.º da Lei n.º 3.371, de 1974, na parte em que atribuiu reajustamento de 25% a certas classes de grau especial do funcionalismo do Poder Legislativo, os elementos contidos nos autos não me permitem concluir, com segurança, sobre a inconstitucionalidade argüida. Na dúvida, rejeito a representação, também nessa parte.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, também peço vênias ao eminente Ministro-Relator para rejeitar a argüição de inconstitucionalidade, adotando a fundamentação do voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmin. É evidente que, inclusive, com relação a esse aumento de 25%, não dispomos, sequer, de elementos para acompanhar S. Ex.ª

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Com todas as vênias do eminente Relator, acompanho o voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmin.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 921 — AL — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas.

Decisão: Julgaram improcedente a Representação, vencidos os Ministros Relator, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra. Votou o Presidente. — Impedido, o Sr. Min. Moreira Alves. Não tomou parte no julgamento, o Sr. Min. Soares Muñoz, por não ter assistido ao Relatório — T. Pleno, 20-10-77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bllac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 20 de outubro de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DO
AMAZONAS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 999 — AM

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cordeiro Guerra

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas

Exigindo, o art. 40, I, da Constituição Federal, o quorum de dois terços dos membros da Câmara Federal para a declaração da procedência da acusação contra o Presidente da República, afasta-se do paradigma federal a cláusula de maioria absoluta dos seus membros, inserta no inciso XIII, do art. 21 e art. 47 da Constituição do Estado do Amazonas, pela Emenda Constitucional nº 7, de 30 de maio de 1978.

Precedente. Representação nº 826, Mato Grosso.

II — A obediência aos modelos federais tem sido um standard da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Representação nº 949-RJ — RTJ SI/332).

Representação procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação, para decretar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 7, de 30-5-78, que alterou o texto do n.º XIII, do art. 21, e o art. 47, da Constituição do Estado do Amazonas.

Brasília, 25 de abril de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Cordeiro Guerra, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — O Ex.º Sr. Procurador-Geral da República submete à consideração deste Colendo Supremo Tribunal Federal o exame e julgamento da arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 7, de 30-5-78, que altera as redações do n.º XIII do art. 21 e o art. 47 da Constituição do Estado do Amazonas, atendendo à solicitação do Exmo. Senhor Governador do Estado.

Prestou a Assembléia Legislativa as seguintes informações:

“Acusando o recebimento do Offício de n.º 326/R, de 21 de agosto passado, através do qual V. Ex.^a me fez remessa de xerocópia da petição do Ex.^{mo} Sr. Procurador-Geral da República dirigida ao Ex.^{mo} Sr. Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, encampando Representação formulada pelo Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado do Amazonas, relativamente à inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 07, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, sirvo-me do presente para prestar a V. Ex.^a as informações que me competem, o que efetivamente faço da forma seguinte:

I — De início, cumpre-me ressaltar a total improcedência de todos os argumentos utilizados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Amazonas, em seu arrazoado fundamentador da suposta inconstitucionalidade. Com efeito, quer na preliminar erroneamente levantada, quer nos demais itens da Representação, foi feita uma digressão, ainda que a vôo de pássaro, sobre os limites do Poder Constituinte dos Estados da Federação e, conseqüentemente, sobre a capacidade auto-organizatória das Unidades Federadas, vale dizer, sua autonomia, com a utilização de opiniões doutrinárias datadas de 1956 (Direito Constitucional, do do insigne jurista Francisco Campos) e que se revelam inócuas, nos dias que correm, em face da atual Magna Carta do País.

II — Partamos, para desenvolvimento do raciocínio, da própria redação do art. 13 da Constituição da República, assim vigente:

‘Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I — os mencionados no item VII do art. 10;

II — a forma de investidura nos cargos eletivos;

III — o processo legislativo;

IV — a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI — a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais;

VII — a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição;

VIII — a aplicação aos deputados estaduais do disposto no artigo 35 e seus parágrafos, no que couber; e

IX — a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do art. 144 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.’

III — A questão, assim, prende-se à verificação da ocorrência ou não de desrespeito à Constituição da República, vale dizer, de estrita obediência ou de abuso, por parte do Poder Constituinte do Estado do Amazonas, em fixando o quorum de maioria para declaração da pro-

cedência de acusação contra o Governador, o Vice-Governador e Secretários de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade. Dos dispositivos insertos na Constituição da República, é tranqüila a conclusão de que, no sistema pátrio, os limites constitucionais impostos à autonomia organizatória dos Estados são classificados em três grupos, a saber:

a) **Princípios Constitucionais Federativos** — Consubstanciados no art. 10, VII, da Constituição da República, de aplicação ordenada pelo art. 13, I, da mesma carta, e que se destinam à preservação da forma federativa da República do Brasil e seus princípios básicos, quais sejam, a tripartição dos Poderes e a probidade da Administração. Nesses princípios, não se encontra nenhuma proibição ao Estado, no concernente à fixação de **quorum** para declaração de procedência de acusação contra seus dirigentes.

b) **Princípios Federais Extensivos** — Constantes do art. 13, e que representam um prolongamento dos princípios mencionados no item anterior, com medidas destinadas à perfeita normalidade dos serviços públicos, conforme o modelo federal, vale dizer, a forma de investidura nos cargos seletivos, o processo legislativo, a elaboração do orçamento e a forma de fiscalização financeira e orçamentária, as normas relativas aos funcionários públicos, com a limitação de remuneração estabelecida em lei federal, como paradigma, a limitação dos subsídios dos Deputados Estaduais, a emissão de títulos da dívida pública, conforme a ordenação da Constituição da República, as normas relativas à perda de mandato, no que couber, as normas relativas aos juizes, com referência aos membros do Tribunal de Contas dos Estados, bem como outras regras, estabelecidas nos parágrafos, como, por exemplo, as referentes à eleição do Governador e Vice-Governador do Estado, por imposição do atual momento brasileiro.

Em nenhum desses princípios, também, é encontrada a vedação ou imposição concernente à fixação de **quorum** para a declaração de procedência de denúncia, por crime comum ou de responsabilidade, dos dirigentes estaduais. Disso resulta a improcedência dos argumentos utilizados na Representação e, por via reflexiva, a improcedência desta.

c) **Princípios Constitucionais Estabelecidos** — Constantes da referência do próprio caput do art. 13: ‘... dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição...’

Nesse particular, é conveniente a lição de um dos mestres do Direito Constitucional Brasileiro, Raul Machado Horta, que em seu ‘A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro’, assim preleciona, à pág. 225:

‘O Constituinte distinguiu a limitação inicial dos princípios estabelecidos na Constituição, cuja identificação reclama pesquisas dos princípios fundamentais não enumerados, e a limitação dos princípios constitucionais enumerados.’

Em seguida (obra citada, págs. 225/226), esclarece Raul Machado Horta que os princípios estabelecidos, limitadores da autonomia de organização dos Estados, são aquelas regras que, previamente, revelam a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, assim como os princípios de organização política, social e econômica, a determinar a limitação da autonomia estadual.

Como exemplo de princípios estabelecidos, assim, podemos citar a organização do Ministério Público dos Estados em carreira, por lei estadual, observadas as normas gerais estabelecidas em Lei Com-

plementar Federal, de iniciativa do Presidente da República, princípio este estabelecido no art. 96 e seu parágrafo único da Magna Carta Federal, redação determinada pela EC n.º 7, de 1977.

Outro exemplo de princípio estabelecido é o constante do art. 200 da Constituição da República, segundo o qual 'As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. Parágrafo único — As Constituições dos Estados poderão adotar o regime das leis delegadas, proibidos os decretos-leis'. Ora, sabido que o art. 13, III, da mesma Carta, prevê o princípio federal extensivo de que os Estados devem respeitar, em suas Constituições, o processo legislativo previsto no art. 46, I a VII, dentre os quais (V) se inserem os decretos-leis como uma das formas de manifestação legislativa, e se, no art. 200, parágrafo único, veda aos Estados a utilização dessa forma de elaboração legislativa, é inarredável a afirmativa de que tal proibição se insere na categoria dos princípios estabelecidos, levando-nos à mais correta e perfeita interpretação do art. 13 da Constituição da República, com suas regras limitadoras da autonomia estadual.

Por essa via de raciocínio, concluímos que os princípios estabelecidos nada mais são do que os dispositivos que, insertos na Constituição da República, limitam os princípios enumerados no art. 13. Esta interpretação, aliás, é reforçada pelo disposto no § 1.º do mesmo art. 13, segundo o qual 'Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explicita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.'

IV — Não se encontrando, assim, inserido dentre os princípios estabelecidos o da obediência do quorum delimitado na área federal, concernentemente à declaração de procedência de acusação por crimes comuns e de responsabilidade, insubsistentes são todos os argumentos oferecidos na Representação, que somente se revestiriam de solidez se, no art. 40 da Constituição da República, citado como paradigma da Constituição Estadual, constasse norma expressamente impositiva de adoção da mesma norma, sem alteração de sua substância mínima, por parte dos Estados Federados.

Tal posição, ressaltado, foi defendida no Plenário da Suprema Corte de Justiça do País, pelo renomado Ministro Aliomar Baleeiro, que, declarando seu voto na apreciação dos arts. 21, VI, e 46 da Constituição do Estado do Mato Grosso, objeto da Representação n.º 826, MT, de redação idêntica à do Estado do Amazonas, ora em causa:

'creio que o figurino não é tão apertado, tão rígido que não permita pequenas variações em quantidade, largura e colorido. Acho que seria lícito ao Estado estabelecer um quorum menor.'

Da mesma posição é o insigne jurista Pontes de Miranda, que em seu Comentário à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, tomo II, à pág. 316, proclama:

'as regras jurídicas sobre o processo dos crimes de responsabilidade, em se tratando de autoridades estaduais e municipais, podem ser feitas pelos Estados-Membros e pelos Municípios, se lhes deixarem tal competência à Constituição Estadual e à lei orgânica dos municípios.'

V — A reforçar, ainda, o entendimento de que aos Estados-membros é lícito estabelecer, em suas Constituições, quorum diferente do fixado na esfera federal, relativamente à matéria em causa, cumpre-me salientar que a Lei Federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os

crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, ainda em plena vigência nos dias que correm, salvo engano, assim dispõe, em seu

'Art. 78 — O governador será julgado, nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo de ação da Justiça Comum.'

Ora, se é o próprio legislador federal que dispõe que, nos crimes de responsabilidade, o **governador será julgado pela forma que determinar a Constituição do Estado**, provado está, e de maneira irretorquível, a autonomia estadual no tocante à fixação do **quorum** de maioria para declaração de procedência de acusação contra a mesma autoridade, a fulminar, portanto, a Representação, de todo em todo improcedente.

V — Argúi ainda o Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado, no arrazoado da Representação, que '... no Estado do Amazonas, o Poder Legislativo compõe-se de 15 deputados, sendo sete (7) da ARENA e oito (8) do MDB, pelo que o partido da oposição quer impingir a sua eventual maioria, visando a obter dividendos políticos, inclusive tentando perturbar a ordem vigente no Estado, neste ano eleitoral'.

Tenho plena consciência de que ao Supremo Tribunal Federal, de tão alta relevância no ordenamento jurídico da República, não compete a discussão de matéria política. Aliás, a conotação política foi dada pelo próprio Chefe do Poder Executivo do Amazonas, que, contestando o poder emanado do povo, em eleições livres, através do sufrágio direto e secreto, em perfeita obediência ao § 1.º do art. 1.º da Constituição da República, acusa a maioria oposicionista de estar tentando perturbar a ordem vigente no Estado.

Com a devida vênia, e apenas para efeito histórico, de vez que a acusação feita na Representação não deve ficar sem resposta, faço anexar ao presente o inteiro teor do Relatório da Comissão Especial de Inquérito que apurou irregularidades denunciadas contra a **Sociedade de Habitação do Estado do Amazonas — SHAM**, quando ficou caracterizada a culpabilidade do Exmo. Sr. Governador e do Vice-Governador do Estado, ficando a Assembléia Legislativa impedida de aprovar a redação final da Resolução Legislativa competente, no sentido da remessa dos autos ao Ministério Público, em virtude de Mandado de Segurança impetrado pelo Diretório Regional da ARENA, em que se obteve **liminar** trancando o processamento da mencionada Resolução, numa inegável invasão de competência e cerceamento das atividades do Poder Legislativo.

Tenho consciência, repito, da impropriedade da discussão, nesse aspecto. Faço a juntada da documentação mencionada, contudo, apenas para que, de futuro, os historiadores possam dimensionar quem, realmente, tenta perturbar a ordem vigente no Estado do Amazonas.

VI — Em conclusão, deve a Representação ser tida como **improcedente** e assim julgada, vez que a Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, em fixando o **quorum** de maioria para declaração de procedência de denúncia contra os responsáveis maiores pelo Estado, assim agiu em estrita obediência aos princípios constitucionais da República, vale dizer, no exercício pleno das faculdades inerentes a um dos Poderes do Estado.

Estas, as informações que presto, valendo-me do ensejo para transmitir a V. Ex.^a as expressões do meu respeito e da minha admiração.

Atenciosas saudações,

Deputado Natanael Bento Rodrigues, Presidente." (Fls. 52-60.)

Afinal, assim se manifesta a douta Procuradoria Geral da República:

“1 — por solicitação do Senhor Governador do Estado do Amazonas, a presente Representação argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 7, de 30 de maio de 1978, que altera as redações do número XIII do art. 21 e art. 47 da Constituição daquele Estado.

Reza a citada Emenda Constitucional:

‘Art. 1.º — O número XIII do art. 21 e o art. 47 da Constituição do Estado do Amazonas (Emenda Constitucional n.º 1, de 30-9-70), terão alterações para as suas redações as formas seguintes:

Art. 21 —

XIII — declarar, por maioria de seus membros, a procedência de acusação contra o Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade.

Art. 47 — O Governador, depois que a Assembléa declarar precedente a acusação, pelo voto da maioria de seus membros, será submetido a julgamento perante o Tribunal de Justiça, nos crimes comuns, ou perante a Assembléa Legislativa, nos de responsabilidade, ressalvado o disposto nos arts. 129, § 2.º, e 137, n.º VII, da Constituição do Brasil.

Art. 2.º — A presente Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua promulgação, revogadas as disposições em contrário.’

2 — Solicitadas informações à Assembléa Legislativa do Estado do Amazonas, defendeu ela a constitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 7/78, com os seguintes argumentos:

‘1 — que os limites constitucionais impostos à autonomia de organização dos Estados estão assim classificados:

a) Princípios Constitucionais Federativos — art. 10, VII, da Carta Maior, de aplicação ordenada pelo art. 13, I, destinados ao resguardo da forma federativa da República do Brasil e seus princípios básicos, quais sejam, a tripartição dos Poderes e a probidade da Administração. Nesses princípios, inexistente qualquer proibição quanto à fixação de **quorum** para declaração de procedência de acusação contra os dirigentes do Estado.

b) Princípios Federais Extensivos — art. 13, que representam um prolongamento dos princípios aludidos anteriormente, onde também não se encontra qualquer vedação ou imposição no que se refere à fixação de **quorum**.

c) Princípios Constitucionais Estabelecidos — *caput* do próprio art. 13 dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição...

Neste item, menciona Raul Machado Horta, em *A Autonomia do Estado-Membro do Direito Constitucional Brasileiro*, que define princípios estabelecidos, limitadores da autonomia de organização dos Estados, como aquelas regras que, previamente, revelam a matéria de sua organização e as normas constitucionais proibitivas.

Dessa forma, a autoridade representada cita como exemplo de princípios estabelecidos a organização do Ministério Público dos Estados em carreira por lei estadual, desde que, observadas as normas estabelecidas em Lei Complementar Federal — art. 96 e seu parágrafo único da Constituição.

Cita, ainda, como exemplo de princípios estabelecidos o art. 200 e seu parágrafo único do referido diploma legal.

No inciso III do art. 13 — princípio federal extensivo que os Estados devem obedecer, consta o processo legislativo. Este, por sua vez, está previsto no art. 46, I a VII, onde se compreende a elaboração de decretos-leis que, no entanto, são vedados aos Estados — art. 200, parágrafo único. Assim, a afirmativa de que tal proibição está inserida na categoria dos princípios estabelecidos leva-os à perfeita interpretação do art. 13, com suas regras limitadoras da autonomia estadual. Donde se conclui que os princípios estabelecidos são aqueles que insertos na Constituição Federal limitam os princípios enumerados no art. 13. Esta interpretação, segundo a representada, é reforçada pelo § 1.º do mesmo art. 13, que dispõe: 'Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explicita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição'.

Não inserido dentre os princípios estabelecidos, o da obediência ao *quorum* exigido na área federal, para a declaração de procedência de acusação por crimes comuns e de responsabilidade, caem por terra os fundamentos da presente Representação, que só poderiam subsistir se, no art. 40 da Carta Maior, constasse norma expressamente impositiva de adoção da mesma regra, sem alteração por parte dos Estados-membros.

2 — Para finalizar, e em defesa da autonomia estadual, alega a improcedência da Representação, em face da Lei Federal n.º 1.079, de 10-4-50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, cujo art. 78 reza:

‘O Governador será julgado, nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado...’

3 — A inconsistência dos argumentos apresentados pela augusta Assembléia Legislativa é manifesta. Aceitáveis somente sob o império das cartas anteriores, pois a partir da Constituição de 1967 a situação mudou.

A nosso ver, é procedente a representação, vez que a inconstitucionalidade se faz presente sempre que a lei, direta ou indiretamente, viole preceito constitucional.

Com efeito, a atual Constituição da República, em seu art. 40, I, determina:

‘declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado’; (Os grifos são nossos.)

Ora, segundo esse dispositivo, não há que se reportar à Lei n.º 1.079, de 1950, que, evidentemente, ajustava-se à Constituição anterior. E, para ser mais preciso, não é o art. 78, e sim seu art. 77 que deve ser invocado para servir de exemplo no caso sob exame. É o art. 77 que regula, ou melhor, regulamentava a procedência da acusação, desde que declarada ou decretada por maioria absoluta, dentro das exigências constitucionais da época.

Quanto ao art. 78, este limitava-se, tão-somente, à forma de julgamento do Governador nos crimes de responsabilidade. Claro aí está, que a forma de julgamento seria aquela determinada pela Constituição do Estado. Esta, porém, condicionada às regras da Constituição Federal.

Por outro lado, convém ressaltar que ambos os dispositivos da Constituição Estadual, antes da alteração proposta pela Emenda n.º 7, obedeciam ao modelo da Lei Maior, adotando o critério de 2/3 (dois terços) dos seus membros para a declaração da procedência de acusação contra seus dirigentes estaduais.

Assim sendo, inexistiu dúvida em declarar-se a inconstitucionalidade dessa Emenda n.º 7, à semelhança do que ocorreu na Representação n.º 826, do Estado de Mato Grosso, a qual foi julgada procedente por esse Colendo Supremo Tribunal Federal, em decisão, cuja ementa está assim redigida:

‘Exigindo, o art. 40, I, da Constituição Federal, **quorum** de dois terços dos membros da Câmara Federal para a declaração da procedência de acusação contra o Presidente da República, afasta-se do paradigma federal a cláusula por maioria absoluta dos seus membros inserta no art. 21, VI, bem como no art. 46 da Constituição de Mato Grosso.’

Pau'o Sarasate (autor da emenda proposta e aceita pela Comissão Mista e pelo Congresso, relativa à substituição de maioria absoluta para dois terços), em seu livro **A Constituição do Brasil ao alcance de todos** (Livraria Freitas Bastos, 2.ª ed., 1967, pág. 310), bem esclarece a matéria.

‘São apenas duas essas competências privativas da Câmara:

I — declarar, por dois terços de seus membros, a procedência da acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II — proceder à tomada de contas ao Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Quanto ao primeiro item, a modificação essencial havida no texto, em relação ao inciso I do artigo 59 do Estatuto Político de 46, prende-se ao número de membros da Câmara que devem declarar a procedência (ou improcedência, obviamente) da acusação contra o Presidente, ou qualquer Ministro. Pelo texto de 1946 e pelo projeto do Governo, o **quorum** era o da maioria absoluta. Pelo texto atual, esse **quorum** foi elevado para dois terços.’

E, mais adiante (ob. cit., pág. 311), acentua:

‘... pelos motivos expostos na Emenda n.º 369-2 (de sua autoria), assim justificada: O **impeachment**, por sua repercussão e importância, deve merecer todas as cautelas, inclusive a preconizada na emenda. Tratando-se, ainda, de matéria que as Constituições Estaduais irão regular no âmbito de suas atribuições, mais imperativo se torna, a nosso ver, que somente dois terços de qualquer Casa Legislativa possam ter a iniciativa de declarar procedente a acusação nos crimes de responsabilidade (ou nos crimes comuns) do Presidente da República, bem como dos Governadores (nos casos estaduais); (Os grifos são nossos.)

Deixar à flutuação das maiorias, acrescentamos agora, nas Assembléias estaduais, a declaração da procedência da acusação contra os Governadores, para o conseqüente julgamento deles, perante os Tribunais de Justiça, nos crimes comuns, ou perante as próprias Assembléias, nos chamados crimes de responsabilidade, seria convidar o facciosismo político a mil tricas e futricas para, à sombra do instituto do **impeachment**, criar casos ou obter favores governamentais.

4. Em face do exposto, não resta senão a esta Procuradoria Geral da República esperar que seja julgada totalmente procedente a representação em causa.

Brasília, 6 de novembro de 1978. — **Henrique Fonseca de Araújo**, Procurador-Geral da República" (fls. 117-123).

Remetida cópia deste relatório a todos os Senhores Ministros, na forma do disposto no art. 177 do Regimento Interno, incluía-se em pauta para o julgamento.

Brasília, 28 de março de 1979. — **Ministro Cordeiro Guerra**, Relator.

VOTO

O Sr. **Ministro Cordeiro Guerra** (Relator): — A Constituição Federal é expressa no art. 40, I, em determinar a competência privativa da Câmara dos Deputados para:

"declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência da acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado."

Não se trata de forma do processo de **impeachment**, mas de condição substantiva de sua decretação, o que afasta, de plano, a invocação da Lei Federal n.º 1.079/50.

Outrossim, se é lícito aos Estados organizarem-se pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, **dentre outros princípios** estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I — os mencionados no item VII do art. 10, ou seja, a independência e harmonia dos poderes, lícito não é violá-los direta ou indiretamente.

Ora, se fosse possível, por maioria absoluta, afastar o chefe do Poder Executivo estadual de suas funções, quando o **quorum** exigido pela Constituição Federal, é de 2/3 de membros, respeitada não seria a independência dos poderes estaduais assegurada pela Constituição Federal, como bem observou Paulo Sarate (autor da emenda proposta e aceita pela Comissão Mista e pelo Congresso, relativa à substituição de maioria absoluta por dois terços) em seu livro **A Constituição do Brasil ao alcance de todos** citado, com propriedade, pelo eminente Procurador-Geral da República em seu parecer:

"Deixar à flutuação das maiorias, acrescentamos agora, nas Assembléias estaduais, a declaração da procedência da acusação contra os Governadores, para o conseqüente julgamento deles, perante os Tribunais de Justiça, nos crimes comuns, ou perante as próprias Assembléias, nos chamados crimes de responsabilidade, seria convidar o facciosismo político a mil tricas e futricas para, à sombra do instituto do **impeachment**, criar casos ou obter favores governamentais." (fl. 123.)

De qualquer modo, admitir-se como válida a redução do **quorum** para o **impeachment** não só violaria o princípio de independência e harmonia entre os poderes, como desfiguraria o regime presidencialista.

Em caso idêntico, Representação n.º 826 — Mato Grosso, o Tribunal Pleno, vencido apenas o saudoso **Ministro Aliomar Baleeiro**, em 21 de outubro de 1970, assim decidiu:

"Ementa:— I — Exigindo, o art. 40, I, da Constituição Federal, **quorum** de dois terços dos membros da Câmara Federal para a declaração de procedência da acusação contra o Presidente da República afasta-se, do paradigma federal a cláusula por maioria absoluta dos seus membros inserta no art. 21, VI, bem como no art. 46, da Constituição de Mato Grosso."

Disse então o saudoso e eminente **Ministro Barros Monteiro**, Relator:

"Não se pode deixar de reconhecer a inconstitucionalidade... em matéria que se prende, estritamente, à **distribuição de competência dos poderes**, tem o direito estadual que ajustar-se ao texto federal, sem que

lhe altere um mínimo de substância.” (In **Representações por Inconstitucionalidade de Dispositivos de Constituições Estaduais** — STF, vol. I, págs. 387 e 399.)

De fato, sempre se tem entendido que:

“A obediência aos modelos federais tem sido um **standard** da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal” (Representação n.º 949 — RN — **RTJ** 81/332).

Como bem observou o Professor **Célio Borja**:

“22. A partir da Carta de 1967, houve radical modificação. A organização dos Estados está praticamente definida na Constituição Federal, não cabendo às constituições estaduais senão questões de pormenor.”

Em uma coletânea de estudos sobre a Carta de 67, **Célio Borja** escreveu estas palavras, que bem interpretam a nova ordem:

“Concluimos a análise do texto constitucional — forçosamente sumária — ‘observando que uma nova **ratio** preside, agora, ao regime federativo. A cooperação substitui a autonomia, propiciadora da dispersão.

A concepção clássica de federação era predominantemente política e, por isso, a partilha de poderes e atribuições entre a União e os Estados visava, de preferência, à preservação da liberdade individual e, secundariamente, à adequação da atividade político-administrativa às peculiaridades locais. As transformações sofridas nos últimos trinta anos, pela sociedade brasileira, a crescente predominância dos objetivos nacionais sobre os interesses locais, as pressões sofridas pela União no sentido de atenuar os desníveis regionais, redistribuir a renda nacional e os recursos públicos, tudo isso contribuiu para conferir à cooperação a primazia entre os objetivos do regime federativo, relegando a segundo plano a contenção do poder central pelos entes locais. Sente-se, claramente, que o legislador constituinte admitiu transacionar com os estilos tradicionais e com os antigos valores políticos. Não, porém, ao ponto de sacrificar a incontestável supremacia da União, que lhe assegura o comando do processo político dos Estados” (Estudos sobre a Constituição de 67, FGV, diversos autores, pág. 36, **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal** n.º 4, ano 1976).

Assim sendo, acolho a Representação e voto pela declaração da inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 30 de maio de 1978, da Constituição do Estado do Amazonas.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 999 — AM — Rel.: **Mín. Cordeiro Guerra**. Rpte.: **Procurador-Geral da República**. Rpd.: **Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**.

Decisão: Julgaram procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 7, de 30-5-78, que alterou o texto do n.º XIII, do art. 21, e o do art. 47, da Constituição do Estado do Amazonas. Votou o Presidente. **Decisão** unânime. Ausente, ocasionalmente, o **Ministro Thompson Flores**. Falaram pelo Estado do Amazonas o **Dr. Célio Silva**. Usou da palavra o **Procurador-Geral da República**. T. Pleno, 25-4-79.

Presidência do Sr. **Ministro Antonio Neder**. Presentes à sessão os Srs. **Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer**. Ausente, justificadamente, o Sr. **Ministro Leitão de Abreu**. **Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz**.

Brasília, 25 de abril de 1979. — Dr. Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DO
AMAZONAS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 1.037 — AM

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Thompson Flores

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléa Legislativa do Estado do Amazonas

Representação por inconstitucionalidade: art. 66 da Constituição Estadual do Amazonas e Lei estadual nº 1.262/68, do mesmo Estado.

Funcionalismo estadual. Aposentadoria. Tempo de serviço prestado a empresas privadas. Contagem.

II — É exclusiva do Presidente da República a iniciativa de lei complementar que possa introduzir exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza do serviço para aposentadoria, reforma, transferência para inatividade e disponibilidade, no pertinente ao funcionalismo público. Constituição Federal, art. 103.

III — Representação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 66 da Constituição, na redação da Em. 1/70, bem como o inteiro teor da Lei nº 1.262, de 7-6-78, ambos do Estado do Amazonas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 66, da Constituição do Amazonas, bem como o inteiro teor da Lei n.º 1.262, de 7-6-78, do mesmo Estado.

Brasília, 11 de setembro de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Thompson Flores, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Acolhendo solicitação do Governador do Estado do Amazonas, de 3-12-79, ofereceu o Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz, fls. 2, a presente Representação, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade do art. 66 da Constituição Estadual do Amazonas, em sua Emenda n.º 1, promulgada em 20-9-70, bem como o inteiro teor da Lei n.º 1.262, de 6-6-78 que, por engano, conforme informação da Assembléa Legislativa, veio como sendo de n.º 1.269, de 6-7-78.

O art. 66 da Carta Estadual dispõe:

“Lei Complementar de iniciativa exclusiva do Governador do Estado indicará as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza do serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.”

E a Lei n.º 1.262, de 7-6-78, assim estabelece:

“Art. 1.º Fica assegurado ao funcionário público estadual o direito de averbar, nos seus assentamentos funcionais, para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço prestado às empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 1.º A averbação de que trata o caput deste artigo deve ser requerida ao titular da Entidade Administrativa, desde que acompanhada de prova expressa da prestação de serviço.

§ 2.º A prova de que trata o parágrafo anterior será aceita, quando reconhecida a relação de emprego pela legislação vigente e confirmando o recolhimento das contribuições pelo Instituto Nacional de Previdência Social.

Art. 2.º O Chefe do Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, através de decreto, regulamentará a presente lei.

Art. 3.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

2. Ao oferecer a Representação, o ilustre Governador do Estado sustentou que os dispositivos citados “usurpam a competência constitucional atribuída exclusivamente ao Presidente da República, eis que, só ele, pode, mediante Lei Complementar, estabelecer as exceções aos limites de tempo e a natureza do serviço para aposentadoria de funcionários públicos, tal qual o expressa o art. 103, da Carta Magna do País” e, por outro lado, quanto aos dispositivos da Lei n.º 1.262, “se constituem em verdadeira burla aos óbices que a Constituição Federal antepõe à iniciativa do Poder Legislativo para dispor sobre as matérias nela tratadas, pelo que resulta infringir o disposto no art. 13, incisos III e V, c.c. o art. 57, incisos II a V, da mesma Carta que são de observância obrigatória pelos Estados, como, de resto, reconhece a própria Constituição do Amazonas, que contém igual vedação no seu art. 30, inc. II e IV” (fl. 39).

3. Solicitadas informações à Assembléia Legislativa do Estado, vieram às fls. 57-63, sustentando, em face do princípio federativo, a competência dos Estados-membros para legislar sobre a execução de sua Constituição e dos serviços estaduais, já que inexistente qualquer vedação constitucional neste sentido.

Quanto à arguição de inconstitucionalidade da Lei n.º 1.262/78, argumenta a Assembléia Legislativa, em face do princípio do art. 158 da CF, de que todos são iguais perante a lei, e que, se aos funcionários federais foi concedido direito de contagem recíproca de tempo de serviço, para efeito de aposentadoria, cabia ao Estado-membro estender tal direito ao funcionário estadual.

3. A douta Procuradoria Geral da República opinou afinal pelo acolhimento da representação, nestes termos, fls. 69/70:

“Trata-se de matéria conhecida dessa alta Corte, como demonstram os precedentes exemplificativos, resumidos em epígrafe.

Na espécie, arguiu-se a inconstitucionalidade não apenas da lei ordinária amazonense que manda computar, em favor dos servidores públicos, o tempo de serviço prestado a empresas privadas, mas também a do dispositivo da Carta estadual que reproduz em essência o art. 103 da Constituição da República, adaptando-o ao processo legislativo do Estado. Exceções às regras básicas pertinentes ao tempo de serviço, como

já assentou esse Tribunal, só se compreendem no contexto de lei complementar federal. Não podem, assim, as Constituições estaduais abrigar norma correspondente à do art. 103 da Lei Maior.

3. Nas informações de fls. 57 e seguintes, corrige-se um lapso até então não detectado: a lei amazonense de cuja inconstitucionalidade se cogita tem o número 1.262, e traz a data de 7 de junho de 1978.

4. Pelo acolhimento da Representação, para que se declarem inconstitucionais o art. 66 da vigente Constituição do Estado do Amazonas, e o inteiro teor da Lei n.º 1.262, de 7 de junho de 1978, daquela mesma Unidade federada.

Brasília, 14 de julho de 1980. — José Francisco Rezek, Procurador-Geral da República, Substituto."

É o relatório, do qual a Secretaria extrairá cópias, remetendo-as aos eminentes Ministros, na forma do art. 177 do Regimento Interno.

5. Peço dia para julgamento perante o plenário.

Brasília, 19 de agosto de 1980. — Thompson Flores, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator) — Julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 66 da Constituição, na redação da Em. 1/70, bem como da Lei n.º 1.262, de 7-6-78, referentes ambos ao Estado do Amazonas.

2. A matéria objeto da Representação é conhecida desta Corte, apreciada que foi nas Representações n.ºs 983 de SP (RTJ 91.761/71) e 990 do MT (DJU de 18-4-80), julgadas respectivamente em 22-8-79 e 6-3-80, das quais foram relatores os eminentes Ministros Rafael Mayer e Soares Muñoz.

Matéria semelhante já havia sido considerada na Representação n.º 840 de MG, Rel. o eminente Ministro Antônio Neder (RTJ 60/18-24).

3. É manifesto, como já ficou reconhecido em vezes outras, que o art. 66 da Carta local e Lei n.º 1.262/68 contrariaram, e de frente, o art. 103 da Constituição Federal, a qual torna exclusiva do Presidente da República a iniciativa de lei que, ademais, qualificada como complementar, possa introduzir exceções às regras estabelecidas quanto ao tempo e natureza do serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade, no pertinente ao funcionalismo público, de resto em consonância com o disposto no art. 13, V, da Lei Maior.

O radicalismo imposto pela Carta Maior arrebatou aos Estados, como aos Municípios, qualquer tipo de norma legal que culde da mesma matéria. Eis que ela é privativa e exclusivamente do Chefe da Nação e através de lei complementar.

E, se dúvida pudesse ainda gerar, o que se faz só para argumentar, sem consentir, em sua ajuda seria chamado o art. 13, V, do Estatuto Supremo, completando o sistema por ele instituído no pertinente ao funcionalismo público.

No mais, reporto-me aos precedentes já indicados e ao parecer da douta Procuradoria Geral da República.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.037 — AM — Rel.: Min. Thompson Flores. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Decisão: Pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após o voto do Ministro Relator, que julgou procedente a Representação para declarar a inconstitucional-

dade do art. 66, da Constituição do Amazonas com a Emenda n.º 1/70, bem assim a da Lei n.º 1.262, de 7-6-78, do mesmo Estado. T. Pleno, 4-9-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 4 de setembro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Pediu vista dos autos para examinar a arguição de inconstitucionalidade, a que dizem respeito, em face das normas federais, que dispõem a respeito do tema com que se ocupam, de um lado, o art. 66, da Constituição do Amazonas, e, de outro, a Lei n.º 1.262, de 7 de junho de 1978, do mesmo Estado. Não achei fundamento, entretanto, que pudesse opor às conclusões a que chega o eminente Relator, cujo voto, pois, acompanho.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.037 — AM — Rel.: Min. Thompson Flores. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Decisão: Julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 66 da Constituição do Amazonas com a Emenda n.º 1/70, bem assim a da Lei n.º 1.262, de 7-6-78, do mesmo Estado. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 11-9-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Soares Muñoz. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 11 de setembro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DO
CEARÁ

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 765 — CE

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Arguição de inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará, de 1967, em face da Constituição do Brasil do mesmo ano. A revogação de uma e outra no curso da ação direta de inconstitucionalidade importa em tornar prejudicada a Representação. O essencial é a contemporaneidade da decisão final com a vigência da Constituição Federal, que teria sido ofendida por lei ou ato normativo do Poder Público. E essa coincidência temporal não existe no caso.

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar prejudicada a Representação.

Brasília, 24 de abril de 1980. — Antônio Neder, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Atendendo à provocação do Sr. Governador do Estado do Ceará, o Dr. Procurador-Geral da República submeteu à apreciação do Supremo Tribunal Federal Representação sobre a inconstitucionalidade dos arts. 74, §§ 1.º e 5.º; 106, § 1.º, 107, 113, III, 115, 116 e parágrafo único, 117 e parágrafo único, da Constituição Estadual, promulgada a 13-5-1967, e dos arts. 1.º, V e VI, 4.º e 7.º, das Disposições Transitórias da mesma Constituição.

A fundamentação consta de fls. 9-19:

“São as seguintes as disposições impugnadas:

Art. 74 —

§ 1.º — O controle externo, a ser exercido pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreende a apreciação das contas do Governador, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento final das contas dos administradores e demais responsáveis por valores e bens públicos inclusive os das autarquias e das sociedades de economia mista.
.....

§ 5.º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta Seção aplicam-se às autarquias e sociedades de economia mista.

Justificativa — A Constituição Federal, ao dispor sobre o sistema de controle externo, a ser exercido, no âmbito da União, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 e §§), excluiu do seu alcance as sociedades de economia mista. Fê-lo, sem dúvida, sob o pressuposto de que, regendo-se por legislação específica — a chamada Lei das Sociedades Anônimas —, sujeitam-se essas entidades paraestatais a um regime próprio de fiscalização financeira e orçamentária, consubstanciada, principalmente, quanto à aprovação final das contas de seus gestores, nos amplos e específicos poderes conferidos às assembléias gerais dos acionistas. Vale lembrar, a propósito, a douta lição de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª ed., Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1966, págs. 304/5), quando ensina: 'Embora paraestatal, a sociedade de economia mista ostenta estrutura e funcionamento da empresa particular, porque isto constitui, precisamente, a sua própria razão de ser. Nem se compreenderia que se burocratizasse tal sociedade a ponto de emperrar-lhe os movimentos e a flexibilidade mercantil, com os métodos estatais.' A sujeição das companhias de economia mista ao controle do Tribunal de Contas haveria de gerar, sem dúvida, situações conflitantes, já que estaria aquele órgão atuando numa área jurisdicional da própria União, pois da competência originária desta é que provém toda a legislação normativa da organização e funcionamento das sociedades por ações, a cujo regime se subordinam aquelas. Dou, assim, por impugnados os dispositivos constitucionais acima transcritos, na parte em que incluem as sociedades de economia mista entre as entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 106 —

§ 1.º — O tempo de serviço público federal, estadual, municipal, em órgão autárquico ou paraestatal e sociedades de economia mista computar-se-á integralmente, para os efeitos de disponibilidade, gratificação adicional e aposentadoria.

Justificativa — Esse dispositivo da Constituição do Estado corresponde ao § 1.º do art. 101 da Constituição Federal. Em sua adaptação, o legislador estadual exorbitou dos limites que lhe foram impostos pelo art. 188 da Carta Magna de 24 de janeiro de 1967, quando ali admitiu seja computado, para efeitos que vão além até da permissibilidade do pacto federal, o tempo de serviço prestado em órgão paraestatal e sociedades de economia mista, sabido que, como já frisava Hely Lopes Meirelles (obra citada, pág. 306), 'ao pessoal da sociedade de economia mista se aplicam as leis trabalhistas e não o regime estatutário dos funcionários públicos ou dos servidores autárquicos...' Por outro lado, ao que me parece, o parágrafo impugnado, na parte que diz respeito aos órgãos paraestatais e sociedades de economia mista, não se concilia com as normas da Constituição Federal relativas aos funcionários públicos (Constituição Federal, art. 13, n.º V, e art. 106). Entendo, pois, que o § 1.º do art. 106 da Constituição Estadual, acima transcrito, deve ser escolmado das expressões referentes a órgãos paraestatais e sociedades de economia mista.

Art. 107 — Desde a expedição do diploma e enquanto durar o mandato, o funcionário público, assim como o de entidade autár-

quica ou paraestatal, ficará afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço para promoção por antigüidade, gratificação adicional, disponibilidade e aposentadoria.

Justificativa — Trata-se de uma adaptação distorcida do art. 102 da Constituição Federal, visto como ampliou a norma ali contida. Segundo o mandamento da Carta de 24 de janeiro, aplicável aos funcionários dos Estados, por força do seu art. 106, só por antigüidade poderá o funcionário, enquanto durar o mandato, ser promovido, e o tempo de serviço é de se lhe contar apenas para essa promoção e para aposentadoria. Não me parece pudesse a Constituição Estadual alterar, em sua essência, o art. 102 da Constituição do Brasil, dando-lhe um alcance que o legislador maior, evidentemente, não lhe quis dar. Impugno, também, o art. 107, acima transcrito.

Art. 113 — A Assembléia votará o Estatuto dos Funcionários Públicos Cívicos, obedecendo às seguintes normas:

.....

III — O tempo de serviço público federal, estadual, municipal, em órgão autárquico ou paraestatal, computar-se-á, integralmente, para efeito de disponibilidade, gratificação adicional e aposentadoria.

Justificativa — Ainda aqui parece-me que o legislador estadual invadiu esfera da competência da União, deixando de respeitar, inclusive, como manda o art. 13, n.º V, da Constituição Federal, norma relativa aos funcionários públicos inscrita no § 1.º do art. 101 da Carta de 24 de janeiro, onde não se reconhece a contagem de tempo de serviço prestado em órgão paraestatal.

Art. 115 — Nenhum servidor do Estado poderá perceber menos do que o salário mínimo da região.

Justificativa — O dispositivo merece ser impugnado por contrariar, frontalmente, a regra do art. 96 da Constituição Federal, que proíbe vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

Art. 116 — O Estado assegura o pagamento de proventos iguais a todos os seus servidores, inclusive os de suas Autarquias e Departamentos, ativos ou inativos, desde que sejam portadores de diploma de nível universitário.

Parágrafo único — O disposto neste artigo é extensivo aos servidores que hajam passado à inatividade na vigência da Constituição Estadual, de 23 de junho de 1947.

Justificativa — Sob o aparente pretexto de estabelecer o princípio da paridade de proventos para determinadas categorias funcionais, esse dispositivo encobre, na verdade, o propósito de reviver-se prática condenável no serviço público, já anteriormente banida da legislação estadual, qual a de equiparação de vencimentos. Insurjo-me, assim, contra a constitucionalidade desse art. 116 e seu parágrafo, tendo em vista não se coadunar o seu preceito com o do art. 96 da Constituição do Brasil, que não admite equiparação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público. Além do mais, o que ali se estatui representa uma verdadeira subversão à melhor técnica da classificação de cargos, que se traduz num escalonamento de valores salariais não só entre carreiras de diferentes graus de dificuldades e complexidade, como também entre os próprios cargos de determinadas carreiras de mais de uma classe.

Art. 117 — Os servidores do Estado e do Município diplomados ou no exercício de mandatos eletivos municipais ficarão afastados de seus cargos, enquanto durar o mandato, e só por antigüidade poderão ser promovidos, contando-se-lhes o tempo de serviço apenas para essa promoção e para aposentadoria.

Parágrafo único — Quando se tratar de mandato eletivo remunerado ou não, o servidor poderá optar pelos vencimentos e vantagens de seu cargo.

Justificativa — Aquilo que o art. 102 da Constituição Federal estatuiu como impedimentos para o funcionário público no exercício de mandato eletivo federal ou estadual (V. § 1.º desse dispositivo), a Constituição do Estado, ao inserir no seu texto o parágrafo único do art. 117, acima transcrito, pretendeu transformar numa vantagem, criando, inclusive, uma situação de privilégio para os servidores do Estado e do Município, em relação àqueles que, não sendo nem uma coisa nem outra, teriam que exercer seus mandatos eletivos municipais, em certas circunstâncias, sem nada perceberem. O parágrafo único ora impugnado contraria a Constituição do Brasil em dois pontos: primeiro, quando assegura ao servidor do Estado e do Município o direito de percepção dos vencimentos e vantagens do respectivo cargo, mesmo quando se tratar de mandato eletivo municipal não remunerado, o que é uma forma de elidir a norma do § 2.º do art. 16; segundo, quando induz a uma situação de desigualdade, em termos de vantagens pecuniárias, entre aqueles que, servidores ou não do Estado e do Município, são eleitos para mandatos municipais, o que se opõe ao princípio da igualdade perante a lei, reafirmado pela Carta de 24 de janeiro, no § 1.º do seu art. 150.

Art. 1.º (Das Disposições Transitórias) — Dentro de doze meses, a contar da vigência desta Constituição, o Governador do Estado encaminhará proposições à Assembléia Legislativa dispondo sobre:

V — o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, dos servidores das autarquias e entidades paraestatais;

VI — Lei Orgânica e o Quadro do Pessoal das Autarquias e Entidades paraestatais;

Justificativa — Presume-se que as entidades paraestatais, a que aludem os textos acima transcritos, são as sociedades de economia mista de que o Estado do Ceará participa com maioria de ações, já que entre nós não há outra espécie do gênero de entidades consideradas. Partindo desse pressuposto, não vejo por onde possa o Estado ter competência para legislar sobre o regime jurídico do pessoal dessas companhias mistas, muito menos sobre a sua lei orgânica. Num caso e noutro, hão que prevalecer a Consolidação da Legislação Trabalhista e a chamada Lei das Sociedades de Economia Mista e aquela como definidora do regime jurídico do seu pessoal. Entendo, pois, os itens transcritos sofrem do vício da inconstitucionalidade, na parte que dizem respeito às entidades paraestatais, restritas estas, no Estado, às sociedades de economia mista.

Art. 4.º — (Das Disposições Transitórias) — A vedação dos números I e III do art. 121 desta Constituição não se aplica a Ministros dos Tribunais de Contas do Estado e do Município de Fortaleza, que, à data da promulgação desta Constituição, sejam titulares ou suplentes de mandatos eletivos ou estejam no exercício do cargo de Secretário de Estado e de Secretário Municipal de Fortaleza.

Justificativa — Os n.ºs I e III do art. 121 da Constituição Estadual veda ao Juiz, a que se equiparam os Ministros do Tribunal de

Contas (§ 5.º do art. 76), o exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer função pública, salvo um cargo de magistério, e o exercício de atividade político-partidária. Esta norma foi inspirada na do art. 109, n.ºs I e III, da Constituição Federal, como igualmente se valeu o legislador estadual, ao fixar os impedimentos dos Ministros do Tribunal de Contas do Estado, do mesmo princípio inscrito na Carta Federal com relação aos Ministros do Tribunal de Contas da União. Nestas condições, não me parece deva prevalecer a exceção do art. 4.º acima transcritos, quer em relação aos Ministros do Tribunal de Contas do Estado, quer quanto aos do Tribunal de Contas do Município, pelo que impugno aquele dispositivo, para que volte a imperar, no Estado, o mandamento maior da Constituição Federal pertinente àqueles impedimentos.

Art. 7.º — (Das Disposições Transitórias) — O Estado reconhecerá, para todos os efeitos, tempo de serviço prestado pelos professores e funcionários dos estabelecimentos de ensino secundário encampados por força da Lei n.º 6.494, de 2 de setembro de 1963, desde a data do ingresso em serviço das entidades mantenedoras até a posse como servidores estaduais.

Justificativa — Trata-se de dispositivo de caráter discriminatório, que fere o § 1.º do art. 150 da Constituição Federal, uma vez que há outros estabelecimentos de ensino encampados pelo Estado que não aqueles que o foram por força da lei ali mencionada e cujos antigos professores e funcionários não se haveriam de beneficiar daquele favor."

Não atendido, pela Assembléia Legislativa do Estado, o pedido de informações, a Procuradoria Geral da República emitiu o Parecer de fls. 57/66, pela procedência da Representação:

"Art. 74 —

§ 1.º — O controle externo, a ser exercido pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreende a apreciação das contas do Governador, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento final das contas dos administradores e demais responsáveis, por valores e bens públicos, inclusive os das autarquias e das sociedades de economia mista.

.....
§ 5.º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta Seção aplicam-se às autarquias e sociedades de economia mista."

Ao incluírem as sociedades de economia mista entre os órgãos sujeitos ao controle da Assembléia Legislativa, nos termos acima, os dispositivos impugnados parecem contrariar as normas paradigmas do art. 71 e parágrafos da Constituição Federal. De fato, regidos por lei especial, as sociedades em causa têm sua fiscalização financeira e orçamentária subordinada a órgãos próprios e autônomos, de maneira que só a estes compete tal controle. Admitir-se a ingerência do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nessa área, será o estabelecimento de um conflito de atribuições, ao todo prejudicial à flexibilidade mercantil dessas sociedades.

'Art. 106 —

§ 1.º — O tempo de serviço público federal, estadual, municipal, em órgão autárquico ou paraestatal e sociedade de economia mista computar-se-á, integralmente, para os efeitos de disponibilidade, gratificação adicional e aposentadoria."

III — o tempo de serviço público federal, estadual, municipal, em órgão autárquico ou **paraestatal**, computar-se-á integralmente, para efeito de disponibilidade, **gratificação adicional** e aposentadoria.'

De duas ordens são os vícios de que padecem os dispositivos transcritos: a) porque dão ao tempo de serviço, em órgão **paraestatal e sociedade de economia mista**, uma valoração de todo incompatível com a norma federal, que só a admite em relação ao tempo de serviço federal, estadual e municipal; b) porque fazem decorrer do tempo de serviço público a produção de efeitos outros, além dos adstritos à **disponibilidade e aposentadoria**, a que se limitam os permitidos pela Constituição Federal (art. 101, § 1.º), cujos mandamentos, no atinente ao funcionalismo público, foram mandados aplicar literalmente aos servidores estaduais — art. 13, V, e art. 106.

'**Art. 107** — Desde a expedição do diploma e enquanto durar o mandato, o funcionário público, assim como o de entidade autárquica ou **paraestatal**, ficará afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço para promoção por antiguidade, **gratificação adicional**, **disponibilidade** e aposentadoria.'

Vê-se que, elastecendo os efeitos da contagem do tempo de serviço do funcionário afastado para o exercício de mandato eletivo, o artigo transcrito conflita com o art. 102 da Constituição Federal, taxativo quanto a esses efeitos **apenas** para promoção por antiguidade e aposentadoria. Noutro passo, no dispositivo impugnado, deu-se aos servidores de **entidade paraestatal** a condição de funcionário público de que não gozam, tudo em desrespeito ao estabelecido nos arts. 13, V, e 106 da Carta Magna.

'**Art. 115** — Nenhum servidor do Estado poderá perceber menos do que o salário mínimo da região.'

A vinculação de vencimentos para com o salário mínimo da região é totalmente incompatível com a norma do art. 96 da Constituição Federal. Ao propósito, lembramos o pronunciamento desse Excelso Tribunal na **Representação n.º 745**, julgada em 13-3-1968, sobre a inconstitucionalidade parcial do art. 82, da Lei Federal n.º 5.194/66, firmado no sentido da impossibilidade dessa vinculação, porque violadora da estrutura do processo legislativo, por competir ao Chefe do Executivo a iniciativa para as leis que aumentem vencimentos, não podendo estes sofrer as variações do salário mínimo, sujeitas a critérios outros, que não aqueles que regem a fixação de vencimentos. E a mesma sorte tiveram, no julgamento da **Representação n.º 755**, em 14-5-69, os dispositivos da Constituição do Estado do Rio que vinculavam ao salário mínimo vencimentos de servidores públicos do Estado e dos Municípios (art. 84, parágrafos, e art. 171).

'**Art. 116** — O Estado assegura o pagamento de proventos iguais a todos os seus servidores, inclusive os de suas Autarquias e Departamentos, ativos ou inativos, desde que sejam portadores de diploma de nível universitário.

Parágrafo único — O disposto neste artigo é extensivo aos servidores que hajam passado à inatividade na vigência da Constituição Estadual, de 23 de junho de 1947.'

Cuida-se de equiparação de vencimentos, em visível desarmonia para com a norma federal proibitiva. A disposição, assim, não resiste ao confronto a que deve ser levado com o art. 96 da Constituição Federal. Além disso, cria sério obstáculo à classificação dos cargos públicos, unificando

o que não é possível unificar: a diversidade natural dos cargos públicos, correspondentes às profissões de nível universitário.

Art. 117 — Os servidores do Estado e do Município diplomados ou no exercício de mandatos eletivos municipais ficarão afastados de seus cargos, enquanto durar o mandato, e só por antigüidade poderão ser promovidos, contando-se-lhes o tempo de serviço apenas para essa promoção e para aposentadoria.

Parágrafo único — Quando se tratar de mandato eletivo, remunerado ou não, o servidor poderá optar pelos vencimentos e vantagens de seu cargo.

Inconstitucional se nos afigura o dispositivo, ao estender aos mandatos eletivos municipais os impedimentos do exercício de cargo público. Reza o § 1.º do art. 102 da Constituição Federal que tais impedimentos 'somente vigorarão quando os mandatos eletivos forem federais ou estaduais'. Logo, os mandatos eletivos municipais poderão ser exercidos cumulativamente com o cargo público. E, a fortiori, é inconstitucional o parágrafo único, ao admitir a opção pelos vencimentos e vantagens do cargo público. Tal opção não há de se verificar. Seria incentivo à disputa insincera de mandatos eletivos por parte de servidores. Ou o mandato eletivo é remunerado (Prefeito, Vereador de capitais e de Municípios de população superior a 300.000 habitantes), e, nesse caso, suposta a absorção do tempo integral do mandatário nas funções decorrentes do mandato, a remuneração será a do cargo eletivo, com licenciamento do cargo público na forma de lei ordinária; ou o mandato é gratuito, e aí se permitirá a cumulação das duas atividades.

A controvérsia, que a esse respeito se travou no regime da Constituição de 1946, tão bem retratada no Parecer n.º 102-H, de 30-10-1964, do eminente Consultor-Geral da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa (DO I, de 16-11-1964, pág. 10350), ficou desfeita pelos termos peremptórios do art. 102 e parágrafos da Constituição do Brasil.

Opinamos pela inconstitucionalidade, com remissão, também, às considerações ao propósito expendidas pelo Sr. Governador do Estado (fl. 16).

Disposições Transitórias

Art. 1.º — Dentro de doze meses, a contar da vigência desta Constituição, o Governo do Estado encaminhará proposições à Assembléia Legislativa dispondo sobre:

V — O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, dos servidores das autarquias e entidades paraestatais;

VI — Lei Orgânica e o Quadro do Pessoal das Autarquias e Entidades Paraestatais;

Do texto deve-se afastar a referência às entidades paraestatais. Ao que comentamos em relação aos arts. 74, 106, 113 e 107, estas entidades, de ordinário constituídas em sociedades anônimas, como bem informa a autoridade argüente, regem-se por estatutos filiados à legislação federal específica, não cabendo ao Estado ditar-lhes normas quanto ao seu regime de pessoal e organização, buscadas que devem ser na Consolidação das Leis do Trabalho e na Lei das Sociedades Anônimas.

Art. 4.º — A vedação dos n.ºs I e III do art. 121 desta Constituição não se aplica a Ministros dos Tribunais de Contas do Estado e do Município de Fortaleza, que, à data da promulgação desta Constituição, sejam titulares ou suplentes de mandatos eletivos ou estejam

no exercício do cargo de Secretário de Estado e de Secretário Municipal de Fortaleza.'

Defendemos a arguição de inconstitucionalidade apenas no tocante ao exercício do cargo de **Secretário**. Em referência aos mandatos eletivos e sua suplência, a regra se afigura como mera reprodução da exceção contida no art. 179 da Constituição Federal, expressamente permissiva da inaplicabilidade transitória da proibição imposta aos Ministros dos Tribunais de Contas pelo art. 73, § 3.º A exceção não pode, na verdade, estender-se ao exercício do cargo de Secretário de Estado ou do Município, porque na competência do legislador estadual não está o poder de excepcionar o mandamento constitucional.

'Art. 7.º — O Estado reconhecerá, para todos os efeitos, tempo de serviço prestado pelos professores e funcionários dos estabelecimentos de ensino secundário encampados por força da Lei n.º 6.494, de 2 de setembro de 1963, desde a data do ingresso em serviço das entidades mantenedoras até a posse como servidores estaduais.'

A inconstitucionalidade do artigo transitório em epigrafe, se não resultasse apenas da ofensa ao princípio da isonomia, pois a autoridade argüente noticia a verificação de outras encampações, além daquela versada pela Lei n.º 6.494/63, resultaria, sem dúvida, da circunstância de tratar-se de matéria inteiramente alheia ao limitado poder de adaptação da Carta Estadual à nova Constituição Federal. Tal limitação, já reiteradamente reconhecida por esse Egrégio Tribunal, basta para impedir a impugnada disposição, porque ofensiva ao art. 188 da Constituição Federal.

Em conclusão, o parecer é pela declaração de inconstitucionalidade:

— do § 1.º, do art. 74, quanto à expressão "... e das sociedades de economia mista";

— do § 5.º, do art. 74, quanto à expressão "... e sociedades de economia mista";

— do § 1.º, do art. 106, quanto às expressões "... ou paraestatal e sociedades de economia mista..." e "... gratificação adicional...";

— do inciso III, do art. 113, quanto às expressões "... ou paraestatal..." e "... gratificação adicional...";

— do art. 107, quanto às expressões "... ou paraestatal..." e "... gratificação adicional, disponibilidade...";

— do art. 115, integralmente;

— do 116 e seu parágrafo único, integralmente;

— do art. 117, integralmente;

Disposições Transitórias

— do inciso V, do art. 1.º, quanto à expressão "... e entidades paraestatais";

— do inciso VI, do art. 1.º, quanto à expressão "... e entidades paraestatais";

— do art. 4.º, quanto à expressão "... ou estejam no exercício do cargo de Secretário de Estado e de Secretário Municipal de Fortaleza";

— do art. 7.º, integralmente."

Posteriormente, o Dr. Procurador-Geral da República ofereceu aditamento àquela Representação, nos termos da postulação do Sr. Governador, de fls. 71-76,

a fim de ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 105, § 2.º, 106, §§ 4.º e 5.º, da aludida Constituição Estadual, e arts. 14 e 16 das Disposições Transitórias.

Novamente não prestou informações a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

Sobre a segunda Representação, opinou o Dr. Procurador-Geral da República (fls. 80-83):

"Pelo adendo de fl. 68, acrescentou-se à Representação a arguição de inconstitucionalidade de alguns outros dispositivos da Constituição do Estado do Ceará, de 13-5-67, na forma do que suscitara o Governador. Ao pedido de informações de fl. 78 não atendeu o Presidente da Assembléia Legislativa.

Voltando os autos a esta Procuradoria Geral, cuidamos em solicitar informações ao Governador do Estado sobre alterações que acaso houvessem sofrido as normas impugnadas, já que ao Estado cumpriu adaptar a Constituição local à Emenda n.º 1, de 1969. Apesar de reiterado, nosso pedido não mereceu resposta de S. Ex.^a, se bem que a tivéssemos aguardado de março a esta data.

Assim, cumpre-nos opinar sobre o mérito da arguição, em complementação ao Parecer de fls. 57-66, fazendo-o com carência de elementos sobre a atual situação do texto constitucional local, como à frente se vê.

'Art. 105 —

§ 2.º — Obedecida a lei federal, no caso de serviço de natureza especial, poderão ser reduzidos os limites de idade e o tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, com as vantagens do n.º I do art. 106.'

Não aderimos à impugnação. Se a redução em causa constitui matéria da órbita legislativa federal — art. 103 da Constituição —, ao preceito bem se filiou o dispositivo transcrito, porquanto frisou a **obediência à lei federal** quando o Estado haja de editar norma sobre a matéria. A hipótese não tem semelhança com a declaração de inconstitucionalidade do art. 75, § 2.º, da Constituição da Guanabara, pois ali se dava à lei local o cometimento da discutida redução, enquanto aqui se faz perfeita ressalva à **lei federal pertinente**.

'Art. 106 —

§ 4.º — Os aposentados com vencimentos, remuneração ou salário integrais terão os proventos atualizados com majorações iguais às que forem concedidas aos servidores em atividade da mesma categoria.

§ 5.º — Os aposentados com vencimentos, remuneração ou salário proporcionais ao tempo de serviço terão guardada, na revisão dos proventos da inatividade, a mesma proporcionalidade em relação às majorações que forem concedidas aos servidores em atividades de igual categoria."

Acolhemos a impugnação. Na verdade, a atualização dos proventos dos servidores inativos não deve igualdade às majorações que sofram os vencimentos dos servidores em atividade. Por força da obediência devida pelos Estados às **normas relativas aos funcionários públicos** (art. 13, n.º V, da Constituição), o direito local mais não pode dispor sobre o assunto, senão que no limite do estatuído no art. 102, § 1.º, com o qual é inteiramente incompatível a profligada **igualdade de majoração**.

'Disposições Transitórias

Art. 14 — O funcionário estadual ocupante de cargo isolado que tenha sido aposentado na vigência da Lei n.º 2.394, de 16 de agosto de 1954, com mais de trinta e cinco anos de serviço e, sem a inclusão

da vantagem prevista no item III do art. 193 da mesma lei a que fazia jus, tê-la-á incorporada nos seus proventos a partir da data da publicação do Ato de aposentadoria.'

A carência de elementos informativos que propiciem a apreensão do sentido e alcance da norma impugnada impede o exame da arguição. Não se sabe — porque o Governador nada esclareceu, e a Assembléia Legislativa se omitiu em prestar informações — qual a vantagem a que se referia o art. 193, inciso III, da Lei Estadual n.º 2.394, de 16-8-54, nem o que dispunha essa lei a respeito da extensão dessa vantagem a ocupante de cargo isolado, nem até quando esteve ela em vigor. Somos, pois, por que não se conheça da Representação no tocante ao dispositivo em causa, ressaltando-se a possibilidade de renovação, em termos hábeis, da arguição.

'Art. 16 — Fica mantido o atual regime de remuneração dos servidores fazendários, dos membros do Ministério Fiscal e de seus órgãos auxiliares.'

A inconstitucionalidade argüida há de ser declarada. Se mais não fosse, porque dito regime de remuneração resultou revogado pelo art. 196 da Constituição, segundo a redação da Emenda n.º 1, que proíbe ao servidor a participação no produto da arrecadação, o que acontece no caso, conforme se depreende das alegações do Governador."

É o relatório, do qual a Secretaria enviará cópias aos Srs. Ministros. Peço dia. Brasília, 18 de dezembro de 1972. — **Eloy da Rocha**, Relator.

Adoto o Relatório supra. Determino que sejam distribuídas cópias aos Srs. Ministros. Peço dia. 4-9-79. Ministro **Soares Muñoz**.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): — A presente Representação, ajuizada em 4-9-1967, argüiu a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará, promulgada a 13-5-1967, em face da Constituição do Brasil, de 24-1-1967.

Atualmente, esses diplomas não se acham em vigor. Vigora na Federação a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, com as alterações introduzidas pelas doze emendas posteriores, e no Ceará a Constituição Estadual, de 23-6-78.

Na Representação n.º 1.016, do Estado de São Paulo, o eminente Ministro Moreira Alves, Relator, proferiu voto, acolhido unanimemente pelo Plenário, não conhecendo da mesma, *verbis*:

"Com efeito, tratando-se de Leis Estaduais n.ºs 8.050, de 31 de dezembro de 1963, e 8.092, de 28 de fevereiro de 1964 — anteriores à Emenda Constitucional n.º 1/69, não há que cogitar — como tem entendido esta Corte — de inconstitucionalidade, mas, sim, e se for o caso, de revogação, matéria estranha à representação de inconstitucionalidade.

Por outro lado, também se me afigura incabível a Representação com o fito de obter-se declaração de inconstitucionalidade de lei em abstrato em face de Constituição já revogada ao tempo da propositura da ação direta. A Representação de inconstitucionalidade, por sua própria natureza, se destina tão-somente à defesa da Constituição vigente quando de sua propositura. Trata-se, em verdade, de ação de caráter excepcional, com acentuada feição política, pelo fato de visar ao julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas da validade da lei em tese, razão por que o titular dela — e árbitro da conveniência de sua propositura — é um órgão político (o Procurador-Geral da República), e a competência exclusiva para processá-la e julgá-la cabe ao Supremo Tribunal Federal, como cúpula de um dos Poderes da União. Tais características estão a mostrar que não é ela uma simples ação declaratória de nulidade, como

qualquer outra, mas, ao contrário, um instrumento especialíssimo de defesa da ordem jurídica vigente estruturada com base no respeito aos princípios constitucionais vigentes.

Não se destina à tutela de Constituições já revogadas, até porque a observância delas pelas leis ordinárias elaboradas sob seu império é questão que interessa exclusivamente à disciplina das relações jurídicas concretas — e, portanto, matéria de conteúdo estritamente jurídico — e não à harmonia da ordem jurídica vigente, pois a lei ordinária anterior, ainda que em choque com a Constituição vigorante quando de sua promulgação, ou está em conformidade com a Constituição atual, e, portanto, não está em desarmonia com a ordem jurídica vigente, ou se encontra revogada pela Constituição em vigor, se com ela é também incompatível. Para a defesa de relações jurídicas concretas em face de leis ordinárias em desconformidade com as Constituições vigentes na época em que aquelas entraram em vigor, há a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum*, que só passa em julgado para as partes em litígio (consequência estritamente jurídica), e que só tem eficácia *erga omnes* se o Senado Federal houver por bem (*decisão de conveniência política*) suspendê-la no todo ou em parte.”

Há uma diferença entre a espécie versada no paradigma e a de que trata a representação ora em julgamento. É que a Representação *sub iudice* foi ajuizada quando ainda em vigor a Constituição do Brasil, de 1967, que teria sido ofendida pelos indicados dispositivos da Constituição do Ceará do mesmo ano. No paradigma, ao tempo da propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a Constituição do Brasil de 1967 já se achava revogada.

Entretanto, a particularidade concernente ao tempo da revogação da Constituição Federal, se antes ou depois do ajuizamento de ação declaratória de inconstitucionalidade, não altera a doutrina que informa o precedente deste Plenário: apenas recomenda o não conhecimento da Representação, se ao tempo de sua propositura já não vigorava a Constituição que teria sido ofendida; enquanto que, na outra hipótese, em que a Constituição, cuja integridade se pretende resguardar, foi revogada no curso da ação direta, a boa técnica aconselha que o pedido seja julgado prejudicado.

Esta solução, que se adapta à hipótese vertente, não colide com as decisões do Plenário que inadmitem sejam consideradas prejudicadas as Representações quando, no curso delas, é revogada a lei ordinária (RTJ 87/758). O que importa é a contemporaneidade da decisão final com a vigência da Constituição Federal que teria sido ofendida por lei (na qual se incluem as Constituições Estaduais) ou ato normativo do Poder Público. E essa coincidência temporal não existe no caso.

Ante o exposto, julgo prejudicada a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 765 — CE — Rel.: Min. Soares Muñoz. Repte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

Decisão: Julgou-se prejudicada a Representação nos termos do voto do Ministro Relator. Decisão uniforme. Votou o Presidente. Impedidos os Senhores Ministros Décio Miranda e Xavier de Albuquerque. T. Pleno, 24-4-80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Min. Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 24 de abril de 1980. — Dr. Alberto Veronese Aguiar, Secretário.



ESTADO DE GOIÁS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 1.018-GO

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Representação — arguição de inconstitucionalidade — seu acolhimento, para declarar a inconstitucionalidade das seguintes expressões constantes da alínea a do item VII do art. 49 da Constituição do Estado de Goiás, na nova redação dada pela Lei Constitucional nº 28, de 7 de março de 1979: "... o Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário".

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade das expressões "... o Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário", constante da letra a, inciso VII, do art. 49, da Constituição do Estado de Goiás, com a nova redação dada pela Emenda n.º 28, de 1979, do mesmo Estado.

Brasília, 26 de março de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Cunha Peixoto, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — A douta Procuradoria Geral da República oferece a presente Representação pleiteando seja declarada inconstitucional a letra a, inciso VII, do art. 49 da Constituição do Estado de Goiás, com a nova redação dada pela Emenda n.º 28, de 1979, que exige sejam submetidos à aprovação da Assembléia Legislativa, antes da nomeação, os nomes escolhidos pelo Governador do Estado para "Procurador-Geral do Estado, Presidente ou Diretor da Caixa Econômica e Presidentes das Sociedades de Economia Mista, e de que o Estado detenha o controle acionário".

O dispositivo, objeto da arguição, tem a redação seguinte:

“Art. 1.º — A alínea a do item VII do art. 49 e o art. 62 da Constituição Estadual passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 49 — Compete privativamente ao Governador:

I —

VII — nomear, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, o Prefeito da Capital, os Prefeitos dos Municípios considerados estâncias hidrominerais por lei estadual, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, os Conselheiros de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, o Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedades de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário.”

A Representação foi provocada por solicitação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Goiás.

Solicitadas informações ao Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, prestou-as refutando os fundamentos de que se serviu o Senhor Governador em seu pedido.

Sustenta a Representada consagrarem a maioria das Constituições estaduais o princípio que a Emenda impugnada agasalha. E faz transcrever dispositivos idênticos encontrados nas Constituições de vários Estados.

Cita, ainda, as Constituições dos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso, cujos dispositivos, semelhantes ao da Constituição goiana, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, mas acrescenta estar, na ocasião, com a razão o saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, que proclamou:

“Repilo a Representação, nesta parte. Dado que a Constituição Federal permite fixar as condições da nomeação para qualquer atividade pública — títulos, habilitação —, creio que é lícita essa cooptação com o Poder Legislativo. Isso, aliás, busca origem na Constituição americana, onde até os comandantes do Exército são nomeados com *advice and consent* do Senado.” (RTJ 57/369.)

A Procuradoria Geral da República manifesta-se pela procedência da Representação, em parecer do teor seguinte:

“O parecer é pela procedência da Representação. Com efeito, o dispositivo imprecado é de inspiração constitucional superada: baseia-se no Ordenamento Básico de 1967 quando a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, alterou as condicionantes então existentes.

Estabelecia a Constituição Federal de 1967:

‘Art. 45 — Compete, ainda, privativamente, ao Senado:

I — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, quando exigidos pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e, quando determinado em lei, a de outros servidores;

II —

A Emenda de 1969, porém, suprimiu a hipótese de prévia aprovação do Senado para a escolha do Procurador-Geral da República e de “outros

servidores, quando determinado em lei”, reduzindo, sensivelmente, a área de vinculação do **Poder Executivo** ao **Poder Legislativo** nesse campo (art. 42, inciso III).

E os **Estados-membros** se obrigam a essa ordem constitucional, seja por força do art. 13, inciso V, seja também em obediência ao art. 200 da **Constituição Federal**, verbis:

‘**Art. 13** — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I —

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI —’

‘**Art. 200** — As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.’

O Senhor Governador fez acostar ao seu pedido desta **Ação Direta** jurisprudência do **Pretório Excelso** que bem ilustra as duas fases citadas; antes da **Emenda Constitucional n.º 1**, de 1969, a **Representação n.º 772-Pará** serve de exemplo (Notas taquigráficas, fls. 98/100). O eminente Relator — o saudoso **Ministro Adaucto Cardoso** — assim votou, à unanimidade do **Colendo Plenário**:

‘No mérito, somos pela improcedência da **Representação**. Não se pode considerar inconstitucional a intervenção do **Poder Legislativo** estadual no processo de escolha dos presidentes de sociedade de economia mista de que o Estado detenha o controle acionário.

Realmente, na **Constituição** de 1946 (art. 63, I), restringia-se aos cargos nela enumerados a exigência de aprovação prévia do Senado. Já na **Constituição** de 1967 (art. 45, I), se dispõe que, além dos cargos mencionados no dispositivo, coubesse dita aprovação, sempre que a lei ordinária a instituisse quanto à nomeação de outros servidores’ (voto, fl. 100).

Observou o **Excelso Pretório** os paradigmas constitucionais federais de 1946 e 1967 para, então, concluir pela constitucionalidade de dispositivos constitucionais estaduais que admitissem a intervenção do **Poder Legislativo** no processo de escolha de servidores nos altos escalões da Administração. Isto porque, em 1967, o **Constituinte**, inserindo a expressão ‘... e, quando determinado em lei, a de outros servidores’, transformou os **numerus clausus** em **numerus apertus**, válvula de que se serviram os constituintes estaduais para um maior controle legislativo da Administração.

Mas a partir da **Emenda Constitucional n.º 1**, de 1969, a participação do **Poder Legislativo** na composição dos outros Poderes voltou a limitar-se à escolha de magistrados, nos casos determinados na **Lei Maior**, dos **Ministros do Tribunal de Contas da União**, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, além do Governador e dos **Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Até mesmo a escolha do **Procurador-Geral da República** não mais dependeu do *nihil obstat* dos representantes dos Estados.

Assim, também modificou-se a jurisprudência predominante do **Colendo Supremo Tribunal Federal**. É o que demonstra o V. Acórdão na **Representação n.º 940**, do Rio de Janeiro (fl. 61):

‘Ementa — Representação que argúi a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23-7-1975.

— São inconstitucionais os seguintes dispositivos da Constituição Estadual em causa:

a) as letras b (quanto às expressões ‘e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas’) e c do inciso VII, do art. 35, por ofensa aos arts. 57, V, e 10, VII, c, combinados, respectivamente, com o art. 13, III e I, da Emenda Constitucional n.º 1/69;

A redação do art. 35 da **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, no ponto em que o atingiu o V. Acórdão, é a seguinte:

‘Art. 35 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

VII — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha:

b) dos Conselheiros do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas do Município e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas;

c) do Procurador-Geral da Justiça e do Procurador-Geral do Estado.’

As expressões grifadas é que foram declaradas inconstitucionais.

A própria Representada indica precedentes que, junto ao que se transcreve, compõem a atual jurisprudência do **Supremo Tribunal**. São as **Representações n.ºs 826-Mato Grosso (RTJ 57/358)** e **857-Minas Gerais (RTJ 67/310)**:

Representação n.º 826-MT — Ementa:

‘I —

III — de acolher-se, também, a arguição de inconstitucionalidade relativa à competência privativa da Assembléia para aprovar a indicação de nomes para os cargos de Procurador do Tribunal de Contas, Membros do Conselho Estadual de Educação, dirigentes de autarquias e empresas públicas estaduais, constantes do art. 21, item IX.

IV —

Representação n.º 857-MG — Ementa:

‘Arguição de Inconstitucionalidade. Acolhimento desta para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação da Emenda n.º 1, de 1-10-70:

I — No art. 31, XVIII, as palavras do Procurador-Geral do Estado ‘dos membros do Conselho Estadual de Educação’, ‘e, quando determinada em lei, a de outros servidores’; no art. 76, VII, letra a, as palavras ‘o Procurador-Geral do Estado’, ‘os membros do Conselho Estadual de Educação’, ‘e, quando determinada em lei, outros servidores’, enquanto importam sujeitar sua nomeação, pelo Governador, à prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

II — No art. 88, inciso I, as palavras 'entre Procuradores do Estado'; no art. 88, inciso I, as palavras 'com prévia aprovação da Assembléa Legislativa'.

III — No art. 199, parágrafo único, as palavras 'com prévia aprovação da Assembléa Legislativa.'

É norma diretiva da **Constituição Federal** que os Estados-membros tenham incorporadas em seus ordenamentos constitucionais as disposições dela constantes, no que couber — com o sentido de 'enquanto possível' (art. 200). Assim, estão sob o controle do Poder Legislativo estadual a composição do Tribunal de Justiça e da Corte de Contas, por simetria com o padrão federal, e a nomeação dos Prefeitos da Capital e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, ex vi do art. 15, § 1.º, letra a, da própria **Constituição Federal**.

Os demais provimentos indispensáveis ao exercício da função governamental da execução são da **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**. É a este que está reservada a competência de dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração (direta e indireta), bem assim a de nomear e exonerar os agentes públicos incumbidos diretamente desse funcionamento. Escapam tais provimentos ao controle do Poder Legislativo por falta de previsão constitucional.

Por estas razões e porque o controle de outro Poder quanto ao provimento dos cargos de Procurador-Geral do Estado, de Presidente e Diretores da Caixa Econômica Estadual e de Presidentes de Sociedade de Economia Mista viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c, da **Emenda Constitucional n.º 1**, de 1969, 'pois não havendo norma correspondente na **Constituição Federal**, não pode a **Constituição Estadual** determinar a intervenção do Poder Legislativo no processo de provimento do cargo do Poder Executivo' (excerto das notas taquigráficas da Representação n.º 940-RJ — fls. 68 dos autos), o parecer é pela procedência da **Representação**, a fim de que seja extirpada da **Emenda Constitucional (Lei Constitucional n.º 28, de 7 de março de 1979) do Estado de Goiás**, a expressão em destaque na petição inicial, cuja aplicação já está suspensa por força da liminar concedida, à unanimidade, pelo excelso Plenário do Supremo Tribunal Federal."

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros.

.....

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — As nomeações, segundo o princípio geral, são feitas pelo Poder Executivo. Só a **Constituição Federal** pode restringir esta competência.

A **Constituição de 1967** afastava-se um pouco dessa regra ao estabelecer que competia privativamente ao Senado a aprovação da nomeação de determinados cargos nela enumerados e mais os fixados em lei.

A **Emenda Constitucional de 1969** limitou a participação do Poder Legislativo na nomeação de cargos por ela enumerados. E suprimiu a exigência para a nomeação do Procurador da República.

Ora, as **Constituições Estaduais** devem manter o mesmo princípio, de sorte que elas não podem determinar a intervenção do Poder Legislativo no processo

de provimento de cargo do Poder Executivo, a não ser que obedecam ao modelo federal.

Dai não poder prevalecer o dispositivo da Constituição do Estado de Goiás, que condiciona o aperfeiçoamento da nomeação para os cargos de Procurador-Geral do Estado, Presidente e Diretores da Caixa Econômica Estadual e de Presidentes de Sociedades de Economia Mista à aprovação pelo Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal tem precedente que se afina com o entendimento agora esposado, quais sejam aqueles julgados nas Representações n.ºs 826 e 857, respectivamente dos Estados de Mato Grosso e Minas Gerais, quando esta casa deu pela inconstitucionalidade de idêntico preceito das Cartas daqueles Estados.

Por estes motivos, julgo procedente a Representação, a fim de que seja considerada inconstitucional a Lei Constitucional n.º 28, de 7 de março de 1979, do Estado de Goiás, na parte destacada na inicial, isto é, quanto às expressões "... o Procurador-Geral do Estado, o Presidente e Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário", cuja aplicação já se encontra suspensa, em virtude de liminar concedida por este Colendo Supremo Tribunal Federal.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.018 — GO — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade das expressões "o Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário", constantes da letra a, inciso VII, do art. 49, da Constituição do Estado de Goiás, com a nova redação dada pela Emenda n.º 28, de 1979, do mesmo Estado. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 26-3-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Min. Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Substituto, Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 26 de março de 1980. — Alberto Veronese de Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.024 — GO

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Rafael Mayer

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Poder Legislativo. Ato do Poder Executivo. Celebração de convênios. Aprovação da Assembléia. Independência dos Poderes. Lei Constitucional nº 30/79-GO. — A regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembléia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando das pautas de controio externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados. Inconstitucionalidade. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30, de 4 de maio de 1979, do Estado de Goiás.

Brasília, 7 de maio de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Rafael Mayer, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — O Exm.º Senhor Procurador-Geral da República oferece a presente Representação propondo a julgamento a arguição de inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30, do Estado de Goiás, de 4 de maio de 1979.

O pedido do Governador do Estado se funda em argumentação, endossada pelo ilustrado órgão do Ministério Público, in verbis:

“O art. 8.º da vigente Constituição Estadual, redação dada pela Emenda n.º 1, de 7 de julho de 1970, com alterações posteriores, enumera os atos e decisões que competem exclusivamente à Assembléia Legislativa. Acrescentando-lhe outro item, o novo diploma pretende incluir na mesma competência exclusiva:

‘XI — Autorizar, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas e do Conselho Municipal de Contas, em suas respectivas áreas, a celebração de convênios pelo Estado, através de seus órgãos da Administração Direta ou Indireta, com entidades públicas ou privadas.’

Antes, pela redação de 1967 da mesma Constituição, o n.º I de seu art. 16 conferia àquele Poder competência para ‘resolver definitivamente sobre acordos, convênios e outros ajustes celebrados pelo Governador’. Paralelamente, segundo estabelecia o art. 49, VII, competia ao Gover-

nador 'celebrar acordos, convênios e outros ajustes, com a União, com outros Estados, ou com Municípios, **ad referendum** da Assembléia Legislativa'.

Cotejados esses dispositivos, está-se a ver que o **referendum** da Assembléia Legislativa vinha exigido, apenas, para as hipóteses de acordos convênios e outros ajustes **com a União, outros Estados ou Municípios** pois só esses eram adstritos à competência privativa do Governador. Assim, não ficava sujeita ao mesmo exame nenhuma celebração com entidades privadas ou quaisquer outras de direito público.

E observe-se que eram disposições idênticas, respectivamente, à do art. 47, I, da Constituição Federal de 1967, pela qual se cometia ao Congresso Nacional resolver sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República, e à do art. 83, VII, que reservava ao chefe do Poder Executivo competência privativa para 'celebrar tratados, convenções e atos internacionais, **ad referendum** do Congresso Nacional'.

Com a Emenda n.º 1, de 1970, suprimiu-se da Carta estadual a norma anteriormente expressa no item I do art. 16, não mais se prevendo manifestação alguma da Assembléia Legislativa sobre 'acordos, convênios e outros ajustes celebrados pelo Governador'. Por sua vez, deslocada para o n.º IX, a primitiva regra do art. 49, VII (competência do Governador), passou a vigorar com a seguinte redação:

'IX — celebrar acordos e convênios com entidades de direito público, inclusive para os fins previstos no § 3.º do art. 13 da Constituição da República.'

Agora, ao editar a chamada Lei Constitucional n.º 30, pretendeu o legislador estadual, provavelmente, restabelecer a prática anterior da ratificação ou aprovação dos ajustes de qualquer natureza **firmados pelo Governador**, em nome do Estado, com pessoas de direito público de nível constitucional, isto é, a União, os Estados e Municípios. Tem-se nela uma limitação às prerrogativas e atribuições do Poder Executivo, no âmbito de sua competência, para os atos da superior administração estadual, mostrando-se aparentemente restritiva ao princípio da independência dos Poderes. Justifica-se, entretanto — embora não impositiva —, no sistema jurídico brasileiro, porque, nos ajustes, convênios e acordos do Estado-membro com outras entidades de categoria constitucional, não raro se tomam deliberações capazes de comprometer a autonomia estadual.

Mas é fácil constatar, Senhor Procurador, que os termos amplos da discutida Lei Constitucional n.º 30 não se estremam no mero restabelecimento daquela restrição, antiga e tradicional do Direito brasileiro. Ao contrário, desviam-se por completo de qualquer modelo acaso existente na Constituição da República, rompendo, ao mesmo tempo, com o princípio da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o que agora se instituiu foi a autorização, vale dizer, a manifestação prévia. Cuida-se de espécie ou figura jurídica diferente da resolução **a posteriori**, como estabelecia o art. 16, X, da Constituição Estadual de 1967, correspondente ao **referendum**, ato ulterior à celebração, previsto pelo art. 49, VII.

Além disso, afastando toda previsão ou preocupação de ordem valorativa quanto aos assuntos sobre os quais se disporá nos convênios — única justificativa jurídica e política da restrição —, o novo item acrescentado ao art. 8.º não alude apenas aos 'acordos, convênios e outros ajustes **celebrados pelo Governador**', isto é, 'com a União, com outros Estados ou com Municípios.' Compreende, irrestritamente, todos os con-

vênios, de qualquer natureza, nada importando a categoria do órgão competente e firmatário, no âmbito da administração estadual, e seja qual for a entidade conveniente, na outra parte."

Em seguida, são apresentadas as proposições em que são sintetizadas as colocações jurídicas, *in verbis*:

"Feitas essas considerações, impõem-se duas conclusões: a) com a ilimitada abrangência que lhe empresta o seu texto, o preceito contido na impugnada Lei Constitucional n.º 30 se apresenta sem nenhum similar ou paradigma instituído pela Carta Magna da República; e b) afronta o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, cuja inobservância, de tão grave e prejudicial à ordem jurídica, faculta à União intervir nos Estados.

Ora, na vigência da Constituição de 1967, com a redação da Emenda n.º 1, de 1969, a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que:

'A obediência aos modelos federais tem sido um *standard* da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados.'

Foi o que assentou o Excelso Pretório, ao julgar as Representações n.ºs 949-RN, a 14-4-77, e 999-8-AM, a 25-4-79 (Cf. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 81, págs. 333-6, e *Diário da Justiça*, de 18-5-70)."

Das informações prestadas pela Colenda Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, os relevantes tópicos a seguir:

"IV — Data venia, bem examinando o assunto, chego à conclusão diversa, conforme passo a demonstrar.

Do compulsar da nossa Constituição Federal colho a constatação de que 'é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República' (art. 44, inciso I).

A semelhança entre esse dispositivo constante da Carta Magna Federal e o inserido na Carta Política do Estado de Goiás através da Lei Constitucional n.º 30 é tão evidente que se pode 'apanhar com as mãos'.

Assim, parece-me que, ao acrescentar ao art. 8.º da Constituição do Estado aquele inciso, o legislador goiano nada mais fez do que se manter fiel ao paradigma federal.

Aliás, é o que, com a sua grande e indesmentida autoridade, afirma o insigne **Pontes de Miranda** em parecer sobre o assunto:

'O que se acrescentou ao art. 8.º da Constituição Estadual, conforme a Lei Constitucional n.º 30, cabia na competência da Assembléia Legislativa, como único órgão para acrescentar, emendar ou retirar regra jurídica constitucional. O que ela pôs, como item XI, no art. 8.º da Constituição Estadual, é similar do que consta da Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, art. 44, I, onde se diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional 'resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República'.'

V — Por outro lado, bem examinando ainda o paradigma federal, noto que é da competência do Congresso Nacional e, conseqüentemente, da Assembléia Legislativa, no âmbito do Estado, a fiscalização financeira e orçamentária. É o que está prescrito nos arts. 70, 71 e 72, da Constituição Federal, que dispõem: (omissis)

.....

Por esses textos constitucionais todos os convênios, ajustes, acordos ou outros quaisquer pactos que envolvam matéria financeira ou orçamentária deverão ser examinados pelo Tribunal de Contas, que, detectando qualquer ilegalidade quanto à sua formação ou execução, solicitará do Poder Legislativo que os sustem. Esse é, certamente, um procedimento rotineiro da Corte de Contas com relação a todos os contratos, convênios e ajustes que envolvam matéria financeira ou orçamentária. Assim, se aquela lei constitucional convocou o auxílio do Tribunal de Contas para examinar a legalidade dos convênios a serem firmados pelo Estado, nada mais fez do que ratificar aquilo que já é exigido pelo art. 70 e seus §§ da Constituição Federal e pelo art. 38 e seus parágrafos da estadual.

Após esse exame pelo Tribunal de Contas, o passo seguinte a ser dado, em obediência à Lei Constitucional n.º 30, seria o envio dos convênios (contratos, ajustes etc., que envolvam matéria orçamentária) à aprovação da Assembléia, providência que, também, veio apenas antecipar aquilo que, afinal, a Assembléia é obrigada a fazer anualmente, quando examina todas as contas do Governador em obediência às disposições constitucionais atrás citadas.

É bem de ver, portanto, que, aqui também, as disposições da Lei Constitucional n.º 30 se inspiraram no modelo federal, ao qual permanecem fiéis.

VI — Finalmente, a par da constitucionalidade daquela lei, que, como se viu, guarda total fidelidade ao paradigma federal, é de se ressaltar o aspecto irrecusavelmente moralizador que ela encerra. O exame e a aprovação prévios dos acordos, convênios e ajustes a serem celebrados pelo Governador pela Assembléia erigem-se numa medida de interesse público, que evitará a prática de muitos atos desastrados, que sempre são trazidos à fiscalização como fatores consumados e irreversíveis.”

A ilustrada Procuradoria Geral da República, em douto parecer do Professor José Francisco Rezek, referendado pelo eminente titular, Professor Firmino Ferreira Paz, confirma a proposição pela inconstitucionalidade nos termos seguintes:

“Procede, a meu ver, a Representação. Tal como concebida pela Assembléia de Goiás, a regra em exame configura um grave e desmesurado obstáculo à ação executiva, visto que impõe complexo endosso prévio não apenas aos convênios celebráveis pelo Governador com outros Estados federados ou com a União, mas a quaisquer convênios que se projetem entre órgãos estaduais de todos os níveis, ainda que da administração indireta, e ‘entidades públicas ou privadas’ em geral.

Certo que não pode o Executivo, nesse terreno, subtrair-se ao controle do órgão parlamentar, apolado em semelhante tarefa pelas Cortes de Contas. O controle, no entanto, é algo que se realiza a *posteriori*, e que nem por isso deixa de ostentar, no plano federal como no dos Estados-membros, a desejada eficácia.

Parece-me, ademais, que o vício de inconstitucionalidade estaria presente até mesmo no dispositivo de carta política estadual que se limitasse a reclamar a autorização da Assembléia para a celebração de convênios entre o Governador e seus pares de outros Estados, espelhando destarte uma autêntica adaptação do dispositivo da Carta da República. É que este último, por sua notória peculiaridade, não comporta sucedâneo no âmbito provincial. Se se exige, como pressuposto da ratificação dos tratados internacionais, o abono do Congresso, é porque tais

compromissos, uma vez tornados definitivos, regem-se pelo Direito das Gentes, escapando a toda ação corretiva que, no plano interno, se avente promover a **posteriori**. Parece natural, assim, que o Congresso tenha voz antecipada e decisiva sobre os ajustes internacionais, de vez que estes, se hipoteticamente consumados à margem do interesse nacional, escapariam ao controle ulterior do próprio Congresso, pelo singelo motivo do envolvimento de outra soberania, imune à perquirição dos nossos órgãos de controle e à incidência de nossa ordem jurídica.

Por mais forte razão, padece de inconstitucionalidade a norma local que, a pretexto de exprimir uma adaptação de regra inserta na Carta Federal — adaptação, em si mesma, injustificável —, vai ao extremo de ampliar-lhe desmesuradamente o alcance, em afronta à independência do Poder Executivo.

Pelo acolhimento da Representação para que se declare a inconstitucionalidade do inciso XI do art. 8.º da Constituição do Estado de Goiás, tal como concebido pela Lei Constitucional n.º 30, de 4 de maio de 1979.”

É o relatório.

Remetam-se cópias, oportunamente, aos Senhores Ministros.

Brasília, 22 de abril de 1980. — Ministro **Rafael Mayer**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro **Rafael Mayer** (Relator) — O dispositivo em causa instituiu um procedimento de controle externo, a ser exercitado pelo Poder Legislativo estadual sobre o Poder Executivo, tendo por objeto autorizar a celebração de convênios pelo Estado com entidades públicas ou privadas, realizados através dos seus órgãos da Administração Direta ou Indireta.

Convênio não é palavra de sentido unívoco no campo do Direito Administrativo, mas expressão utilizada, nos textos legais, de modo analógico e em categoria correspondente, ao lado de ajustes, acordos e contratos. Sem embargo de que se possam atribuir notas conceituais específicas a cada uma, tais figuras têm de comum, dito de maneira bastante genérica, o serem atos administrativos bilaterais tendo por objeto estabelecer condutas e empregar recursos para a consecução de determinados fins de interesse da Administração.

O controle externo instituído na norma estadual tem o caráter prévio ou preventivo, pois se exerce antes da prática do ato, e é específico, e não genérico, incidindo sobre cada ato, isto é, o convênio que se queira formular. Tal procedimento está representado na necessidade de prévia autorização da Assembleia — autorização por sua vez condicionada a parecer do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho Municipal de Contas — toda vez que o Estado, suas autarquias, empresas ou sociedades mistas, pretendam celebrar convênio, entre si, com outras entidades públicas, federais, estaduais ou municipais, bem assim com quaisquer pessoas de direito privado, o que significa toda uma abrangência de tais acordos, avenças ou ajustes praticados pela Administração.

Essa autorização prévia, fazendo-se necessária nos casos concretos, passa a constituir pressuposto dos convênios administrativos, que se tornam assim de estrutura complexa, pois a manifestação de vontade dos convenientes supõe a vontade prévia de órgão distinto para a integração do negócio jurídico, sem o que se dará a sua invalidade.

Tal procedimento poderia ser compreendido, em princípio, como derivado do poder de fiscalização que ao Poder Legislativo incumbe. Mas essa ordem de

atividade fiscalizadora, que se inclui no inter-relacionamento dos Poderes, está institucionalizada no texto da Constituição Federal, o que convém ter em vista para o crivo a que se deve submeter o preceito impugnado.

Com efeito, não há recusar a observância do princípio de conformidade das Constituições Estaduais para com o modelo federal, e assim de um modo geral, ex vi do art. 200 da Constituição Federal, mas notadamente no que tange aos pontos sensíveis ou às estruturas básicas deliberadamente resguardadas de qualquer tipo de deformação intentada pelo legislador estadual (art. 13 da CF).

Molde constitucional que se impõe aos Estados de maneira absoluta é o que contém a repartição de competências, emergente do princípio da divisão de poderes, suporte do regime, cuja observância está assegurada com a sanção de intervenção federal (art. 13, I c/c. art. 10, VII, c, da CF).

Como se realiza essa divisão e esse inter-relacionamento de Poderes no plano constitucional da República, assim deve refletir, atendidas as peculiaridades da autonomia, no relacionamento dos Poderes da unidade federada, pois se trata de estrutura fundamental e de conotação essencial do nosso sistema federativo.

Inspira-se o argumento da Representação em que sob o prisma do relacionamento entre o Poder Legislativo e o Executivo estaduais teria ocorrido uma distorção na repartição de competência em face das instituições federais, de modo a representar uma insuportável inconformidade com o modelo.

Certa é a premissa de que a organização dos Poderes e o controle externo do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, um dos aspectos básicos do relacionamento entre os Poderes, independentes e harmônicos, segundo o sistema de freios e contrapesos, são paradigmas que necessária e implicitamente se impõem à obediência pela Constituição Estadual, não fosse a sujeição a esses princípios, já explicitada, como está, no texto constitucional (art. 10, VII, c, art. 13, IV).

Sem dúvida o procedimento de controle estabelecido no item XI, do art. 8.º, da Constituição Estadual de Goiás, introduzido pela Lei Constitucional n.º 30, de 4 de maio de 1979, não encontra réplica na Constituição Federal. A atribuição desenhada no dispositivo questionado está compreendida dentre aquelas não propriamente legislativas, pelo menos no sentido formal e genérico, ou seja, entre as meramente deliberantes ou de fiscalização, reservadas com exclusividade ao Poder Legislativo e que vêm formuladas nos arts. 44 e 70, no que diz respeito à Constituição Federal. Mas com a disciplina federal daí emergente o preceito estadual não guarda qualquer similitude.

Pretende-se, com apoio em respeitável parecer, que o espelho federal da norma estadual estaria no poder pertinente ao Congresso Nacional, conferido no art. 44, I, de "resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República".

Todavia, a inconsistência do argumento ressalta a todas as luzes, e desde logo em que o momento de intervenção do Poder Legislativo, no caso dos atos internacionais, se faz a *posteriori*, mediante a ratificação do que já tenha sido celebrado pelo Presidente da República, nos termos do art. 81, X, da Constituição, enquanto o controle previsto na norma estadual se faz a *priori*, mediante autorização para o ato. Mais importante, porém, para a inviabilidade do pretendido confronto é a apreciação do tema sob o aspecto substancial. Aí se torna evidente o descabimento de invocar-se para a regência da vida do Estado temas de direito internacional público, eis que em nenhum momento ele ingressa no plano das relações internacionais, inclusive porque privado da qualidade de sujeito de direito internacional, que só o Estado Federal detém, como um todo, englobando e absorvendo as suas parcelas constitutivas. Nem guardam similitude ou analogia com os atos internacionais os convênios que eventualmente se estabeleçam entre membros da Federação, apenas dotados de autonomia e não

de soberania, não podendo extrapolar do quadro de competência que lhes é imposto pela Constituição Federal.

Mas também não se poderia buscar o suporte, para a questionada norma constitucional do Estado, no art. 45 da Constituição Federal, onde se dispõe que "a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta". Com efeito, por não regulamentado, ainda não se pode ter a noção do alcance que o legislador federal o dará, mas de qualquer modo a sua ênfase se faz em uma fiscalização política ou parlamentar que não deve ultrapassar as linhas da separação entre os poderes para se instalar no âmbito do Poder Executivo, como uma instância de supervisão administrativa, a integrar com uma segunda vontade a feitura dos atos administrativos, o que somente a própria Constituição poderia prever no delineamento das relações entre os Poderes. Além disso, do ponto de vista formal, essa regulamentação do processo de fiscalização será feita por via de lei, o que mostra que de sua elaboração o próprio Poder Executivo participará com a sanção ou o veto.

Finalmente, o sistema de fiscalização financeira e orçamentária exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 70 e segs. da Constituição Federal já se impôs, no Estado, em obediência mesmo ao art. 13, IV, da CF, pela correspondente adoção na Constituição Estadual e pela criação do Tribunal de Contas local, e não serve de inspiração legítima ao procedimento de controle estabelecido pela Emenda estadual. É certo que ao fazer depender a autorização do Poder Legislativo, de parecer do Tribunal de Contas do Estado, o dispositivo em questão conferiu ao controle natureza marcadamente financeira, pois outra razão não haveria para a invocação do órgão de contas. Mas, a fiscalização financeira a ser exercida nos Estados, pelas respectivas Assembléias com o auxílio do Tribunal de Contas, tem de ser projetada nos limites e nos trâmites da disciplina federal, eis que assim expressamente estabelecido (art. 13, IV). Ora, o controle externo pelo qual se realiza a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, mediante o Tribunal de Contas, não assume, em nenhum momento do processo fiscalizatório, a forma de autorização prévia adotada pela Emenda estadual.

A fiscalização financeira e orçamentária se faz na Constituição Federal a *posteriori*, incidindo notadamente sobre a legalidade da despesa e a regularidade das contas, mesmo com relação aos contratos. A Constituição em vigor relegou, de todo, o controle a *priori* que o Tribunal de Contas exercia mediante o registro condicionante da perfeição dos contratos e o registro prévio de outros atos, como se verificava na Constituição de 1946, em função do seu art. 77. Agora, esse controle é nitidamente subsequente ou sucessivo ao ato ou contrato celebrado pela Administração (art. 72, § 5.º). Logo, também neste passo, a Emenda estadual não encontra modelo na Constituição Federal.

De conseguinte, o dispositivo aduzido pela Lei Constitucional n.º 30 contém procedimento que excede dos limites e da forma da fiscalização e do controle externo estabelecidos na Constituição Federal, e alarga indevidamente a competência do Poder Legislativo, ao instituir um controle prévio sobre atos da Administração, fazendo depender de sua autorização, em cada caso, o exercício das faculdades inerentes à função administrativa e, portanto, restringindo o âmbito de sua competência.

Assim fazendo, acarreta flagrante contrariedade aos princípios da divisão dos poderes e da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, descumprindo o modelo que, no caso, é impositivo, constituindo as chamadas normas sensíveis que não suportam a infringência pelas Constituições estaduais.

Dou pela inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30, do Estado de Goiás, enquanto acrescenta o item XI, no art. 8.º da Constituição Estadual.

Nesses termos, julgo procedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.024 — GO — Rel.: Min. Rafael Mayer. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Constitucional n.º 30. de 4 de maio de 1979, do Estado de Goiás. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 7-5-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 7 de maio de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.030 — GO
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto
Representante: Procurador-Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Representação argüindo inconstitucionalidade de leis do Estado de Goiás — pedido de suspensão liminar dos dispositivos tidos como inconstitucionais — inexistência dos pressupostos que autorizam a medida cautelar.

Pedido de liminar indeferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir o pedido de liminar.

Brasília, 19 de dezembro de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Cunha Peixoto, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O Dr. Firmino Ferreira Paz, ilustre Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Governador do Estado de Goiás, oferece a presente Representação, com pedido de liminar, submetendo a este Pretório Excelso a arguição de inconstitucionalidade do § 1.º do art. 59, § 4.º do art. 61 e da segunda parte do § 2.º do art. 62, todos da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Leis Constitucionais n.º 19, de 16-6-78; n.º 20, de 3-7-78, e n.º 25, de 19-10-78, rrespectivamente.

Os dispositivos da Constituição Estadual ora impugnados têm o seguinte teor, verbis:

“Art. 59

§ 1.º Os representantes do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, sujeitam-se a regime jurídico especial e gozam de independência no exercício de suas funções, que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no caput do art. 98 da Constituição Federal.

Art. 61.

§ 4.º Ao Procurador do Estado, aos ocupantes dos cargos constantes do Grupo I, letra a, e aos de Consultor Jurídico Legislativo da Categoria Assessoramento Legislativo Superior do mesmo Grupo, integrantes do Anexo I da Lei n.º 8.230, de 25 de abril de 1977, é assegurado o direito de perceber vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração atribuído a servidor ou a agente político concursado da administração direta do Poder Executivo.

Art. 62.

§ 2.º O vencimento básico dos Delegados de Polícia de carreira é fixado com diferença não excedente de 10% (dez por cento) de uma classe para outra, atribuindo-se aos de classe mais elevada vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração conferido a servidor ou agente político concursado da administração direta do Poder Executivo."

Tais dispositivos da Constituição goiana, no entender do solicitante, afrontariam o disposto no parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, pois determinaram equiparação e vinculação de cargos e vencimentos vedados no preceito da Carta Magna da República.

Por fim, assim justifica o pedido de liminar, *verbis*:

"Desnecessário, por outro lado, fazer menção às graves consequências que os dispositivos eivados de inconstitucionalidade têm provocado, mas é bom, à guisa de uma justificativa com vistas à obtenção de uma possível liminar para imediata suspensão de sua vigência, salientar que as indevidas equiparações, sobre causarem sérios prejuízos ao erário público, vêm ocasionando, em detrimento da boa administração, um clima de descontentamento entre as classes de funcionários, naturalmente revoltados com os privilégios oriundos da ilegalidade.

Além disto, os atos de equiparação lastreados nos dispositivos inconstitucionais retroaludidos ultrapassaram os limites da ilegal permissibilidade, pois na Procuradoria Geral do Estado, através de apostila (Documento n.º 5), atribuiu-se aos seus procuradores vencimento básico igual ao maior percebido por membros da carreira do Ministério Público, que possuem atribuições bem diferentes, fazendo incluir até mesmo o quantitativo referente ao auxílio-moradia, especialmente instituído para os integrantes do *parquet*, com expressa proibição de ser incorporado ao vencimento (art. 6.º, III, Lei n.º 8.552 — Documento n.º 6). Dessa maneira, o Procurador do Estado passou a ter vantagens superiores às dos Procuradores da Justiça, já que a indevida incorporação do auxílio-moradia no vencimento daquele aumentou consideravelmente o percentual referente às gratificações adicionais.

Na Assembléia Legislativa, também por via de apostila (Documento n.º 7), optando-se por igualamento a servidor, conferiu-se aos Assessores Jurídicos vencimento básico equiparado à remuneração dos Pilotos do Estado (Doc. n.º 8) com a inclusão de suas eventuais horas extras, totalizando importância superior ao vencimento dos Secretários de Estado." (Fls. 11-12.)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) —

1 — O Procurador-Geral da República, atendendo solicitação do Governador do Estado de Goiás, oferece Representação, com pedido de liminar, submetendo

a este Pretório Excelso a arguição da inconstitucionalidade do § 1.º do art. 59, § 4.º, do art. 61 e da segunda parte do § 2.º, do art. 62, todos da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Leis Constitucionais n.º 19, de 16 de junho de 1978, n.º 20, de 3 de julho, e n.º 25, de 19 de outubro, todas de 1978, que se referem a vencimentos de funcionários.

2 — A suspensão liminar da vigência de leis, em pedido de representação, constitui, sem dúvida, exceção; assim, só deve ser concedida quando, de fato, sua vigência acarretar graves transtornos às finanças do Estado e a lesão for de difícil reparação.

Verifica-se, no caso *sub judice*, não ocorrer nem uma nem outra hipótese. Basta verificar serem todas as leis, apontadas como inconstitucionais, de 1978, estando, pois, em vigor há mais de um ano, já que a Representação só deu entrada neste Colendo Supremo Tribunal Federal em 12 de dezembro de 1979, sendo-me os autos conclusos no dia 14.

Ora, evidentemente, se estas leis, cuja inconstitucionalidade se pleiteia, pudessem acarretar ao Estado de Goiás lesão capaz de justificar a suspensão liminar de suas vigências, o Governador do Estado não lhes teria dado cumprimento durante mais de um ano.

3 — Não satisfazendo os requisitos exigidos para uma decretação de suspensão liminar, indefiro o pedido, determinando que, em seguida, sejam pedidas informações à Assembléia Legislativa, pelo prazo legal.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.030 — GO — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Indeferiu-se o pedido de liminar. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno 19-12-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 19 de dezembro de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.030 — GO
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator para o acórdão: O Sr. Ministro Decio Miranda

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Constitucional. 1) Vinculação e equiparação de vencimentos dos membros do Ministério Público estadual aos dos cargos da Magistratura, mediante invocação da regra constitucional de paridade (art. 98 da EC de 1969) e simultânea afirmação de semelhança entre as respectivas atribuições. Inconstitucionalidade do § 1º do art. 59 da Constituição do Estado de Goiás, introduzido pela LC nº 19, de 16-6-78. 2) Vinculação e equiparação de estipêndios do Procurador do Estado e de outros funcionários, inclusive Auditores do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas, e Procuradores da Fazenda junto a estes órgãos, aos do Ministério Público. Inconstitucionalidade das regras das Leis Constitucionais n.ºs 20 e 24, do mesmo Estado, ambas de 1978, que nesse sentido dispuseram. 3) Escalonamento do vencimento básico de Delegados de Polícia e vinculação de estipêndios aos dos membros do Ministério Público. Inconstitucionalidade da regra da Lei Constitucional nº 25, também de 1978, que assim dispôs, em contrariedade ao parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, e, quanto ao escalonamento, também com ofensa à norma constitucional sobre iniciativa de leis que majorem despesas ou vencimentos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação para declarar a Inconstitucionalidade:

1) do § 1.º do art. 59 da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 19, de 16-6-78, nas expressões "que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no caput do art. 98 da Constituição Federal", vencidos os Ministros Relator e Rafael Mayer;

2) do § 4.º do art. 61 da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 20, de 3-7-78, unanimemente;

3) da expressão e 4.º contida no § 4.º do art. 116 da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 24, de 26-9-78, unanimemente;

4) do § 2.º do art. 62 da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 25, de 16-10-78, vencido em parte o Ministro Xavier de Albuquerque.

Brasília, 16 de outubro de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Decio Miranda, Relator. Para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O Dr. Firmino Ferreira Paz, ilustre Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Governador do Estado de Goiás, oferece Representação, com pedido de liminar, submetendo a este Pretório Excelso a arguição de inconstitucionalidade do § 1.º do art. 59; § 4.º do art. 61; da segunda parte do § 2.º, do art. 62; § 4.º do art. 116, e § 2.º, do art. 62 da Constituição Estadual, dispositivos estes resultantes das Leis Constitucionais n.ºs 19, de 16 de junho; 20, de 3 de julho; 24, de 26 de setembro; 25, 16 de outubro, todas de 1978.

Indeferido o pedido de suspensão liminar dos dispositivos legais referidos, vieram as informações da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás (fls. 67-75).

A fls. 85-90, assim se manifesta a Procuradoria Geral da República, em parecer do próprio Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz:

“1) Por solicitação do Exm.º Sr. Governador do Estado de Goiás, a presente Representação argui a inconstitucionalidade do § 1.º do art. 59; § 4.º do art. 61, § 4.º do art. 116 e § 2.º do art. 62, da Constituição Estadual (Emenda n.º 1, de 7-7-70), dispositivos estes resultantes das Leis Constitucionais n.ºs 19, de 16 de junho, 20, de 3 de julho, 24, de 26 de setembro e 25, de 16 de outubro, todas de 1978.

Os preceitos em referência apresentam a seguinte redação:

§ 1.º do art. 59, introduzido pela Lei Constitucional n.º 19, de 1978:

“Art. 59.

§ 1.º Os representantes do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, sujeitam-se a regime jurídico especial e gozam de independência no exercício de suas funções, que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no caput do art. 98 da Constituição Federal.”

§ 4.º do art. 61, resultante da Lei Constitucional n.º 20, de 1978:

“Art. 61 —

§ 4.º Ao Procurador do Estado, aos ocupantes constantes do grupo I, letra A, e aos de Consultor Jurídico Legislativo da Categoria Assessoramento Legislativo Superior do mesmo Grupo, integrante do Anexo I da Lei n.º 8.230, de 25 de abril de 1977, é assegurado o direito de perceber vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração atribuído a servidor ou a agente político concursado da administração direta do Poder Executivo.”

§ 4.º do art. 116, introduzido pela Lei Complementar n.º 24 de 1978:

“Art. 116.

§ 4.º Aos Auditores do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios e aos Procuradores da Fazenda junto aos respectivos órgãos, aplicam-se as disposições constantes dos §§ 3.º e 4.º do art. 61.”

§ 2.º do art. 62, na redação da Lei Complementar n.º 25, de 1978:

“Art. 62.

§ 2.º O vencimento básico dos Delegados de Polícia de carreira

é fixado com diferença não excedente de 10% (dez por cento) de uma classe para outra classe, atribuindo-se aos de classe mais elevada vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração conferido a servidor ou agente político concursado da administração direta do Poder Executivo.'

2) Considera o Chefe do Executivo que essas inovações introduzidas na Constituição do Estado ofendem o parágrafo único do art. 98 da Constituição da República, que proíbe a vinculação ou equiparação de cargos para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, e ainda cerceia a prerrogativa do Governador de propor lei ordinária que fixe, de maneira diversa, os vencimentos dos integrantes de ambas as carreiras.

3) O Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do Exm.^o Senhor Ministro Relator, indeferiu pedido de suspensão liminar dos dispositivos tidos como inconstitucionais, porque ausentes os pressupostos que autorizam a medida (fls. 57-63).

4. Em suas informações, sustenta, em síntese, a Assembléia Legislativa do Estado que os membros do Ministério Público e a Magistratura Judicial satisfazem os mesmos requisitos para o provimento dos respectivos cargos, ocupando igual posicionamento em busca do objetivo comum — a realização da justiça — de modo que o § 1.^o do art. 59 procura resguardar o princípio de paridade de remuneração entre os Poderes, estabelecido no art. 98, **caput**, da Constituição, não incidindo na vedação do parágrafo único do mesmo dispositivo.

Acrescenta que as Leis Constitucionais n.^{os} 20, 24 e 25, de 1978, não criaram vinculações ou equiparações, mas sim um critério uniforme de fixação de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes, inspiradas no princípio da paridade.

5. Observa-se, inicialmente, que, embora haja referência genérica ao § 1.^o do art. 59 e ao § 4.^o do art. 116, a impugnação recai apenas sobre o aspecto relativo à equiparação ou vinculação para efeito de remuneração dos servidores. Assim, a arguição de inconstitucionalidade desses dispositivos está restrita:

a) à parte final do § 1.^o do art. 59, em relação às palavras: '... que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no **caput** do art. 98 da Constituição Federal';

b) à expressão e 4.^o, do § 4.^o do art. 116, pois o § 3.^o do art. 61, que corresponde a outra remissão feita pelo dispositivo, culda de matéria diversa, ou seja, de requisito para investidura no cargo de Procurador do Estado.

6. Por força do art. 59, § 1.^o, parte final, da Constituição do Estado, os membros do Ministério Público devem ter os mesmos vencimentos dos juízes, sendo que os aumentos deferidos a estes refletem-se automaticamente naqueles. Embora os demais preceitos impugnados não façam referência expressa a cargos paradigmas para efeito de fixação e aumento de vencimentos, estabelecem critério que se traduz em vinculação de seus vencimentos básicos ao maior vencimento atribuído a servidor ou agente político concursado do Poder Executivo, ou seja, membro do Ministério Público, conforme definição do § 1.^o do art. 59.

7. Esse critério de fixação de vencimentos ofende, sem dúvida, o art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal. Como decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal na Representação n.^o 915-GB (Rp. por

Inconstitucionalidade STF-SF, 1976, t. p. 365), acolhendo parecer do Ex.^{mo} Senhor Ministro Moreira Alves, então Procurador-Geral da República, a expressão 'de qualquer natureza', contida nesse dispositivo, tem precisamente o sentido de impedir que, de maneira indireta ou dissimulada, se estabeleçam vinculações que possibilitem o reflexo automático do aumento de remuneração dado a uma categoria funcional em outra".

8. Incabível qualquer distinção entre categorias funcionais, para efeito de incidência da regra. A orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a vedação constitucional relativa às vinculações ou equiparações, para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, refere-se ao funcionário público em sentido lato, abrangendo, portanto, magistrados e membros do Ministério Público (Rp. n.º 898-ES, Rp. por Inc., STF-SF, 1976, t. 2, p. 355, e Rp. n.º 915-GB, ob. cit., p. 365). A vinculação dos vencimentos dos membros do Ministério Público aos dos juizes, admitida expressamente pelo art. 139, § 1.º, da Constituição, na redação de 1967, não foi repetida no texto de 1969.

9. O princípio da paridade, contemplado no art. 98, *caput*, da Constituição, não pode ser aplicado ao caso, não só em face da natureza diversa da função judicante em relação às atribuições pertinentes a cargos do Poder Executivo, como também porque esse dispositivo encerra antes uma vedação, impondo limite máximo de vencimentos dos cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário, em relação aos correspondentes do Poder Executivo e não um direito de equiparação ou vinculação de vencimento dos cargos do Executivo em relação aos dos outros Poderes.

10. Quanto aos Delegados de Polícia, o art. 162, § 2.º, da Constituição do Estado, fixa um limite mínimo de vencimentos para as diversas classes — diferenças não excedentes de 10% de uma para outra classe — de modo que o dispositivo é ainda inconstitucional, porque cerceia o poder de iniciativa do Governador na fixação dos vencimentos dos integrantes da carreira, restringindo a diferença percentual no escalonamento (Ver Rp. n.º 915, ob. cit., p. 365).

11. É certo que o legislador constituinte estadual procurou assegurar aos titulares dos cargos referidos nos preceitos impugnados remuneração compatível com as relevantes funções que desempenham, mas o critério adotado ofende, sem dúvida, a Constituição Federal.

12. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da parte final do § 1.º do art. 59; do § 4.º do art. 61; da expressão 'e 4.º' contida no § 4.º do art. 116, e do § 2.º do art. 62, todos da Constituição do Estado de Goiás." (fls. 85-90)

É o relatório, do qual se deverá remeter cópia a todos os Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator):

1 — Para maior facilidade no julgamento, destacamos os diversos dispositivos tachados de inconstitucionais, proferindo sobre cada um, separadamente, nosso voto. Seguiremos, neste estudo, a ordem estabelecida pelo Sr. Procurador-Geral da República.

2 — O § 1.º do art. 59 da Lei Constitucional n.º 19, de 16 de junho de 1978, dispõe:

"Os representantes do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, sujeitam-se a regime jurídico especial e gozam de independência

no exercício de suas funções, que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no **caput** do art. 98 da Constituição Federal."

Entendem o Sr. Governador do Estado e a Procuradoria Geral da República ser inconstitucional a parte final desse preceito, em relação às palavras,

"... que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no **caput** do art. 98 da Constituição Federal", porque, por força desta parte final, "os membros do Ministério Público devem ter os mesmos vencimentos dos juizes, sendo que os aumentos deferidos a estes refletem-se automaticamente naqueles".

Parece, também, ser esta a interpretação que atribui ao dispositivo o ilustre Presidente da Assembléia, uma vez que, em suas informações, declara:

"De conseguinte, o que a espécie estabelece, legitimamente, é a paridade remuneratória entre aquelas duas classes funcionais, o que é, mais que simplesmente permitido, imperativamente determinado pelo art. 98 da Constituição Federal..."

A despeito dessas suas afirmativas, não vislumbramos no trecho acima transcrito qualquer pecha de inconstitucionalidade.

Na verdade, inexistente mesmo ilegalidade em dizer que as duas classes se assemelham, porque a própria Constituição Federal assim procede, ao dar às duas classes garantias que não se encontram em outras categorias de servidor público.

Além disso, o fato de se proclamar que elas se assemelham não acarreta nenhuma consequência jurídica.

3 — Relativamente à referência expressa da aplicação aos membros do Ministério Público do art. 98 da Constituição Federal, pode ela ser inócua, mas não inconstitucional. Com efeito, preceitua o **caput** do art. 98 da Constituição que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e Judiciário não podem ser superiores aos fixados pelo Poder Executivo para seus cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

E o § 1.º do art. 108 da mesma Carta Fundamental, exprime:

"Aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos Estados, e aos das Câmaras Municipais, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo."

A segunda regra completa a primeira, e ambas impõem a paridade dos vencimentos aos funcionários do Legislativo, do Judiciário e do Executivo, limitados, porém, uns e outros, no que respeita ao **quantum** máximo, pelo fixado em lei para os funcionários do Executivo.

Acontece que ninguém põe em dúvida pertencer o Ministério Público ao Poder Executivo de sorte que o fato de dizer que se lhe aplica esse dispositivo da Constituição Federal, evidentemente não lhe garante os mesmos vencimentos atribuídos aos membros do Poder Judiciário.

Pode-se sustentar o contrário, isto é, que, de acordo com a Constituição do Estado de Goiás, os vencimentos dos cargos do Poder Judiciário não podem ser superiores aos do Ministério Público, não sendo, porém, a recíproca verdadeira, mesmo em face da parte final do § 1.º do art. 59 da Constituição goiana.

Nem se diga poder o dispositivo dar margem a errônea interpretação, obrigando o Executivo a equiparar os vencimentos do Ministério Público aos atribuídos ao Judiciário, porque a matéria não é de inconstitucionalidade e, por-

tanto não pode ser examinada em Representação. Faço minhas as palavras do saudoso Ministro Rodrigues Alckmin, na Representação n.º 921, de Alagoas:

“Não dei pela inconstitucionalidade do texto constitucional porque não examino questões de fato, em representação. Examino a lei. O texto da lei. Se o texto da lei se conforma com a Constituição, mas se na aplicação da lei há questões de fato que distorcem o sentido da lei, isto é outro problema. Então tome o Governador providências para que a aplicação não leve a distorções” (RTJ 87/748).

4 — O § 4.º do art. 61 da Lei Constitucional n.º 20, de 1978, estabelece:

“Ao Procurador do Estado, aos ocupantes constantes do Grupo I, letra A, e aos de Consultor Jurídico Legislativo da Categoria Assessoramento Legislativo Superior do mesmo Grupo, integrantes do Anexo I da Lei n.º 8.230, de 25 de abril de 1977, é assegurado o direito de perceber vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração atribuído a servidor ou a agente político concursado da administração direta do Poder Executivo.”

Por sua vez, diz o § 4.º, do art. 116, da Lei Complementar n.º 24, de 1978:

“Aos Auditores do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios e aos Procuradores da Fazenda junto aos respectivos órgãos, aplicam-se as disposições constantes dos §§ 3.º e 4.º do art. 61.”

Esta Suprema Corte já tem reiteradamente decidido não poderem as Constituições dos Estados cercear o Governador, no tocante a matéria cuja disciplina depende de iniciativa de sua exclusiva competência.

Por força do art. 57, I, combinado com o art. 65, da Constituição de 1969, a iniciativa de leis que fixem vencimentos a servidor público é da competência do Presidente da República e, por conseguinte, nos Estados-membros, do Governador, ex vi do disposto no art. 13, III, da mesma Carta.

No caso em exame, ocorre este cerceamento.

Por outro lado, os dispositivos ora examinados ainda são inconstitucionais porque estabelecem vinculação entre cargos, o que é vedado pelo parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal.

5 — A Lei Constitucional n.º 25, de 16 de outubro de 1978, modificou o art. 62 da Constituição Estadual, e deu ao seu § 2.º a redação seguinte:

“O vencimento básico dos Delegados de Polícia de carreira é fixado com diferença não excedente de 10% (dez por cento) de uma classe para outra classe, atribuindo-se aos de classe mais elevada vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração conferido a servidor ou agente político concursado da administração direta do Poder Executivo.”

O texto em causa contém duas regras distintas:

a) a classe mais elevada da carreira de Delegado não pode ter vencimento inferior ao conferido ao maior vencimento estabelecido ao servidor ou agente político concursado da administração direta do Poder Executivo;

b) a diferença de vencimentos entre as classes intermediárias não pode exceder a 10% (dez por cento) entre uma e outra.

No tocante à parte final do dispositivo, dois são os óbices à sua constitucionalidade: o relativo à inadmissibilidade da vinculação (Const. Federal, art. 98, parágrafo único); e o referente à exclusão da competência do Governador

relativamente à iniciativa de leis que majorem despesas ou vencimentos (Const. Federal, arts. 57, II, e 65 c.c. o art. 13, III).

Em sua primeira parte, cuida de escalonamento de cargos de carreira. Embora, em nosso entendimento, a norma não se maculasse de inconstitucionalidade, se constasse de lei ordinária, o mesmo não ocorre em se tratando de dispositivo constitucional.

É que, sendo inerente à noção de carreira no serviço público à hierarquização dos cargos que a compõem, pode ou deve o legislador ordinário estabelecer o escalonamento. Não o pode, porém, estatui-lo o Constituinte Estadual, porque isto cercearia a iniciativa do próprio legislador ordinário e o obrigaria a comportar-se sempre nos termos da Lei Maior, ficando, destarte, impossibilitado de estabelecer novos índices ou modificar o já existente.

6 — Em face do exposto somos pela improcedência da Representação com referência ao § 1.º do art. 59, da Lei Constitucional n.º 19, de 16 de junho de 1978; e a julgamos procedente quanto aos demais preceitos, isto é, o § 4.º do art. 61, da Lei Constitucional n.º 20, de 3 de julho; a expressão "... e 4.º", do art. 116, na redação da Lei Constitucional n.º 24, de 26 de setembro; e o § 2.º do art. 62 da Lei Constitucional n.º 25, de 16 de outubro, todas de 1978.

VOTO

(Sobre art. 59, § 1.º)

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, o § 1.º, acrescentado por essa emenda constitucional ao art. 59 da Constituição do Estado de Goiás, usando da expressão "que se assemelham", quis tirar partido da expressão final do art. 98 da Constituição Federal, que se refere a "cargos de atribuições iguais ou assemelhadas".

Declara que as funções do Ministério Público se assemelham às atribuições da magistratura judicial. No art. 98, diz-se que os vencimentos do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

Procurou-se aplicar a cargos da magistratura a regra de paridade alusiva a cargos burocráticos comuns, dos três Poderes da organização política federal e estadual.

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Quis-se dar à magistratura os mesmos vencimentos do Ministério Público, e não ao Ministério Público os mesmos vencimentos da magistratura.

O Sr. Ministro Decio Miranda — Acontece que a lei não se dirige à magistratura. O preceito diz respeito aos representantes do Ministério Público. Estes é que são pelo texto equiparados aos integrantes daquela.

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — A magistratura não podia receber mais que o Ministério Público. Dizer que o Ministério Público vai receber igual à magistratura é forçar a exegese do dispositivo ora examinado.

O Sr. Ministro Decio Miranda — A emenda constitucional pode não ter sido exata na formulação do princípio da equiparação, mas, na verdade, visou a essa equiparação. Ela vai ser, então, forçosamente interpretada com a visão de sua finalidade. E a finalidade foi obter essa equiparação.

Dáí, Sr. Presidente, com a vênia devida aos eminentes Ministros Cunha Peixoto e Rafael Mayer, chego à conclusão de que a disposição em causa merece

o timbre de inconstitucionalidade que lhe irroga a iniciativa do Chefe do Ministério Público Federal.

Julgo procedente a Representação neste ponto.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Sr. Presidente, o § 1.º, do art. 59, da Emenda Constitucional ora impugnada equipara, por assemelhação, o Ministério Público à magistratura. Que essa assemelhação tem finalidade de vencimentos depreende-se do fato de o dispositivo, no seu final, reportar-se ao art. 98 da Constituição Federal.

É possível que a melhor exegese desse dispositivo seja a que acaba de lhe dar o eminente Relator Ministro Cunha Peixoto, mas se ele permanecer na sua integridade, sem que se lhe declare a inconstitucionalidade, poderá, mercê de uma outra interpretação, dar ensejo a uma série de leis ordinárias que concretizem o princípio nele inserto, fazendo equiparação em matéria de vencimentos do Ministério Público à magistratura.

Por isso, *data venia* do eminente Relator, acolho a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 59, § 1.º, da Lei Constitucional.

VOTO

(Sobre o art. 59, § 1.º)

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, também julgo procedente a Representação, para que se considerem inconstitucionais as expressões: “que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no *caput* do art. 98 da Constituição Federal”.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, o art. 98 da Constituição da República diz respeito aos vencimentos dos cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não poderão ser superiores aos do Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. É o princípio da paridade.

Quando o art. 59, § 1.º, introduzido pela Lei Constitucional n.º 19/78, diz que:

“Os representantes do Ministério Público, como agentes políticos de Estado, estão sujeitos a regime jurídico especial e gozam de independência no exercício de suas funções, que se assemelham às atribuições da magistratura judicial sendo-lhes aplicável o disposto no *caput* do art. 98 da Constituição Federal.”

O que se pretendeu com isso foi fazer uma equiparação, que é vedada pelo § 1.º do art. 98. De outro modo, seria inócuo o preceito, e este visou, evidentemente, a favorecer em vencimentos os membros do Ministério Público.

Assim, acolho a Representação, nos termos do parecer da Procuradoria Geral, *data venia*, do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, a norma impugnada não acarreta, direta e imediatamente, equiparação de vencimentos entre magistrados e membros do Ministério Público, mas a produz remotamente, porque impede o legislador ordinário de fixar os vencimentos dos magistrados, se,

igualmente, não fixar nos mesmos níveis os dos membros do Ministério Público.

Por isso, data venia do eminente Relator, acolho a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente, data venia dos eminentes Ministros Relator e Rafael Mayer, também acompanho a corrente que está dando pela inconstitucionalidade.

Vejo, aí, uma equiparação, talvez velada, mas, enfim, uma equiparação. E a frase onde se diz: "que se assemelham às da magistratura judicial" é fundamento para a equiparação entre o Ministério Público e a magistratura. E isto é vedado por lei.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, também entendo que a norma acoimada de inconstitucional equipara, por assemelhação, o Ministério Público à Magistratura, propiciando, sem dúvida, equiparação de vencimentos entre os membros do Ministério Público e os da magistratura.

Dou pela inconstitucionalidade, data venia do eminente Relator.

VOTO

(§ 2.º do art. 62)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, acompanho, em parte, o eminente Relator.

A norma impugnada estabelece, na primeira parte, um escalonamento, como S. Ex.^a denomina, da carreira de Delegado de Polícia, e, na segunda parte, um critério de hierarquização salarial.

Parece-me que essa norma não está viciada de inconstitucionalidade, nessa primeira parte, a despeito de versar a matéria da própria Constituição.

O eminente Relator admite que o legislador ordinário possa fazê-lo. Eu, também. Mas, S. Ex.^a não admite que também o possa o constituinte. Neste ponto, divirjo. O constituinte, a meu ver, pode tudo, ainda que a matéria de que ele trate possa ser da competência do legislador ordinário e até da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Quanto à segunda parte, a norma estabelece um piso salarial para que o mais elevado dos cargos de Delegado não possa ganhar menos do que o maior salário pago pelo Executivo a qualquer agente político ou funcionário concursado. Aí, parece-me que a norma é inconstitucional, porque estabelece vinculação. Então, dou por procedente a Representação, quanto à parte final do § 2.º do art. 62, qual seja:

"... atribuindo-se aos de classe mais elevada vencimento básico nunca inferior ao maior vencimento ou remuneração conferido a servidor ou agente político concursado da administração direta do Poder Executivo."

Julgo improcedente a Representação, em relação à primeira parte.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.030 — GO — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade:

1) do § 1.º, do art. 59 da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 19, de 16-6-78, nas expressões "que se assemelham às atribuições da magistratura judicial, sendo-lhes aplicável o disposto no caput do art. 98 da Constituição Federal", vencidos os Ministros Relator e Rafael Mayer;

2) do § 4.º, do art. 61, da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 20, de 3-7-78, unanimemente;

3) da expressão e 4.º contida no § 4.º do art. 116, da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 24, de 26-9-78, unanimemente;

4) do § 2.º, do art. 62, da Constituição do Estado de Goiás, modificado pela Lei Constitucional n.º 25, de 16-10-78, vencido em parte o Ministro Xavier de Albuquerque. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 16-10-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djal Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 16 de outubro de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.033 — GO
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Cordeiro Guerra

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Representação. Liminar deferida por verificados os seus pressupostos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em referendar o pedido de liminar concedido pelo Ministro Relator.

Brasília, 13 de fevereiro de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Cordeiro Guerra, Relator.

ADITAMENTO AO DESPACHO (LIMINAR)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator) — Sr. Presidente,

“O Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, I, I da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelo Título VI do Regimento Interno dessa alta Corte, vem oferecer Representação ao Supremo Tribunal Federal e por esse meio, submeter a seu exame e julgamento a arguição de inconstitucionalidade do inciso IV e do parágrafo único do art. 68, bem como dos §§ 1.º, 2.º e 11 do art. 69 da Constituição do Estado de Goiás, dispositivos esses resultantes da recente promulgação, pela Assembléia Legislativa, das Leis Constitucionais n.ºs 38 e 39.” (fl. 2)

Resumindo, essas novas disposições constitucionais de Goiás visam a criar casos de aposentadoria com tempo inferior ao previsto na Constituição Federal. É o que consta da representação formulada pelo Governo do Estado de Goiás ao Exm.º Sr. Procurador-Geral da República.

Os artigos são estes:

“**Art. 68, inciso IV** — Ainda voluntariamente, quando o funcionário contar menos de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se do sexo masculino, ou menos de 30 (trinta) anos, se do sexo feminino.” (fl. 6)

“**Parágrafo único** — É aumentado em 25 (vinte e cinco) por cento para efeito deste artigo o tempo de serviço do funcionário estadual ou municipal prestado em regime de tempo integral.” (fl. 7)

“**Art. 69, § 11** — É assegurado aos funcionários, aposentados na forma do art. anterior, paridade salarial mensal, atribuída para cargos

iguais ou assemelhados aos do serviço ativo, inclusive as vantagens percebidas a qualquer título (§ 11)." (fl. 8)

O nobre Procurador-Geral do Estado, sufragando a Representação, em face da Constituição, postulou o deferimento da liminar, para sustar qualquer deferimento de aposentadoria, nos termos das leis citadas, antes do julgamento final.

Deferi a liminar, *ad referendum* deste Tribunal, atendendo a que a execução desses preceitos poderia acarretar prejuízos ao Estado, de difícil reparação.

De modo que submeto à consideração do Tribunal a concessão da liminar.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.033 — GO — Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Referendou-se o pedido de liminar concedido pelo Ministro Relator. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 13-2-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, licenciado, o Sr. Min. Leitão de Abreu.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Thompson Flores.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 13 de fevereiro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.033 — GO

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cordeiro Guerra

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Representação de inconstitucionalidade dos incisos IV e parágrafo único do art. 68 da Constituição do Estado de Goiás, introduzidos pela Lei Constitucional nº 38/79; e §§ 1º e 2º do art. 69, da mesma Constituição, na redação da Lei Constitucional nº 39/79; e § 11 do art. 69, resultante da Lei Constitucional nº 38/79, integralmente acolhida por infringência dos standards constitucionais federais reguladores da aposentadoria de funcionários públicos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV e do parágrafo único, ambos do art. 68, bem assim a dos §§ 1.º (letras a e b), 2.º e 11, estes do art. 69, todos da Constituição do Estado de Goiás, com a chamada Lei Constitucional n.º 38, de 1.º de novembro de 1979, e a Lei Constitucional n.º 39, de 3 de novembro de 1979.

Brasília, 6 de agosto de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Cordeiro Guerra, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — O parecer do ilustre Procurador Moacyr Antonio Machado da Silva, com a aprovação do eminente Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz, pela sua síntese e clareza, serve de relatório para o caso:

“1 — Por solicitação do Exm.º Senhor Governador do Estado de Goiás, a presente representação agüi a inconstitucionalidade do inciso IV e parágrafo único do art. 68, bem como dos §§ 1.º, 2.º e 11 do art. 69 da Constituição do Estado, dispositivos estes resultantes das Leis Constitucionais n.ºs 38, de 1.º de novembro, e 39, de 3 de novembro, ambas de 1979.

Este o teor dos preceitos em referência:

Inciso IV e parágrafo único do art. 68, introduzidos pela Lei Constitucional n.º 38, de 1979:

‘Art. 68 — O funcionário será aposentado:

IV — ainda voluntariamente, quando o funcionário contar menos de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se do sexo masculino, ou menos de 30 (trinta) anos, se do sexo feminino.

Parágrafo único — É aumentado em 25% (vinte e cinco por cento) para efeito deste artigo o tempo de serviço do funcionário estadual ou municipal prestado em regime de tempo integral.'

§§ 1.º e 2.º do art. 69, na redação da Lei Constitucional n.º 39, de 1979:

'§ 1.º — O funcionário que satisfizer os requisitos do art. 68 desta Constituição será aposentado:

a) com os proventos correspondentes ao vencimento da classe imediatamente superior, na melhor referência cuja ordem ou posição corresponder a em que estiver localizado, quando de sua aposentadoria;

b) com os proventos aumentados em 20% (vinte por cento) quando:

1 — for ocupante de classe final ou especial da categoria funcional ou carreira; ou

2 — for ocupante de cargo isolado de provimento efetivo

§ 2.º — Os benefícios concedidos pelo parágrafo anterior serão estendidos aos funcionários aposentados.'

§ 11 do art. 69, resultante da Lei Constitucional n.º 38, de 1979:

'§ 11 — É assegurado aos funcionários aposentados na forma do artigo anterior paridade salarial, atribuída para cargos iguais ou assemelhados do serviço ativo, inclusive vantagens percebidas a qualquer título.'

2 — Considera o Chefe do Executivo estadual que: a) o inciso IV e o parágrafo único do art. 68 instituem modalidade de aposentadoria diversa das previstas no art. 101, III, e parágrafo único, da Constituição Federal, ofendendo, por isso, o seu art. 103; b) a aposentadoria com proventos superiores à remuneração percebida na atividade, instituída pelo art. 69, § 1.º letras a e b, e § 2.º, da Carta Estadual, implica violação do art. 102, § 2.º, da Constituição Federal; c) a paridade prevista no art. 69, § 11, da Constituição Estadual ofende os arts. 98, parágrafo único, e 102, § 1.º, da Carta Magna. Acrescenta que todos esses dispositivos da Constituição Federal são de obrigatoria observância pelos Estados-membros, em face do que dispõem os seus arts. 13, V, e 108.

3 — O Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou medida liminar concedida pelo Exm.º Sr. Ministro Relator, para sustar qualquer deferimento de aposentadoria, nos termos dos preceitos impugnados, porque sua execução poderia redundar em prejuízos ao Estado, de difícil reparação (fls. 27-31).

4 — Em suas informações, sustenta a Assembléia Legislativa que o inciso IV e o parágrafo único do art. 68 devem ser interpretados em conjunto e que a aposentadoria com proventos superiores à remuneração percebida na atividade é também contemplada no direito federal (Lei n.º 1.711/52, art. 184). No mais, sem aduzir argumentos, entende que os dispositivos impugnados não ofendem a Constituição Federal." (fls. 40-42)

Conclui o parecer pela procedência integral da Representação.

É o relatório que, na forma do art. 177 do Regimento Interno, determine-se a distribuição a todos os Exm.^{os} Srs. Ministros, pedindo-lhe para o julgamento.

Brasília, 27 de junho de 1980. — **Cordeiro Guerra**, Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro **Cordeiro Guerra** (Relator) — Bem observa o parecer da Douta Procuradoria Geral da República:

“É manifesta a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 68 da Constituição do Estado, que admite aposentadoria voluntária do funcionário público com tempo inferior a trinta e cinco anos de serviço, bem como do parágrafo único do mesmo artigo, que aumenta em vinte e cinco por cento o cômputo do serviço prestado em regime de tempo integral, para o mesmo efeito.

Nos termos do art. 101, III, da Constituição Federal, o funcionário será aposentado voluntariamente após trinta e cinco anos de serviço. As exceções a essa regra somente são admitidas se indicadas em lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, como prescreve o art. 103 da Lei Fundamental.

Dessa forma, a Constituição do Estado, admitindo aposentadoria com tempo inferior ao previsto, especialmente em relação aos funcionários submetidos a regime de tempo integral, ofende as regras indicadas da Constituição Federal, aplicáveis também aos funcionários estaduais e municipais e de obrigatória observância pelos Estados-membros, consoante resulta de seus arts. 108 e 13, V, respectivamente.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, repetidas vezes, tem declarado a inconstitucionalidade de dispositivos semelhantes de outras Constituições Estaduais (p. ex., Rp. n.º 840-MG, RTJ 60/18; Rp. n.º 757-AM; Rp. número 754-GB, e Rp. n.º 861-MG, in **Representações por Inconstitucionalidade**, STF-SF, t. 1, p. 37, 243 e 497).

Também são inconstitucionais o § 1.º, letras a e b, do art. 69 da Constituição do Estado, que concede proventos correspondentes à classe imediatamente superior àquela em que estiver localizado o servidor, ou com o acréscimo de vinte por cento, se ocupante de classe final ou especial, ou de cargo isolado, quando de sua aposentadoria, e o § 2.º, do mesmo artigo, que estende esses benefícios aos funcionários aposentados.

O art. 102, § 2.º, da Constituição Federal, proíbe a concessão de proventos de inatividade superiores à remuneração percebida na atividade, ressalvando unicamente a hipótese prevista no § 1.º, que trata da revisão obrigatória, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificados os vencimentos dos funcionários em atividade.

Ressalvado, portanto, o caso de revisão por força de alteração do poder aquisitivo da moeda, o funcionário não pode receber mais, a título de proventos, do que percebia na atividade. Não sobreviveu à Constituição de 1967 a legislação que concedia promoção ou vantagem pecuniária, em virtude da aposentadoria, como, por exemplo, o art. 184 da Lei n.º 1.711, de 1952.

Por fim, também procede a representação quanto à arguição de inconstitucionalidade do § 11 do art. 69 da Constituição do Estado, que assegura aos funcionários aposentados proventos correspondentes à remuneração prevista para cargos iguais ou assemelhados dos servidores em atividade.

A regra ofende claramente o parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, que proíbe vinculação ou equiparação para efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

Nas Representações n.ºs 754 (RTJ 50/318) e 861 (**Representações por Inconstitucionalidade**..., cit., p. 497), o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais dispositivos idênticos das Constituições dos Estados da Guanabara e Minas Gerais, respectivamente" (fls. 43-44).

Realmente, têm aplicação à espécie os precedentes invocados e sabidos que, na hipótese versada nos autos, deve o legislador estadual submeter-se a disciplina constitucional federal, acolho o parecer e julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV e parágrafo único do art. 68, bem como dos §§ 1.º, letras a e b, 2.º e 11 do art. 69 da Constituição do Estado de Goiás, dispositivos estes resultantes das Leis Constitucionais n.º 38, de 1.º de novembro, e n.º 39, de 3 de novembro, ambas de 1979.

É o meu voto.

VOTO

(§ 11 do art. 69)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, acompanho, neste ponto, o eminente Relator, mas deixo explícito que o faço por se tratar, aqui, de norma constitucional estadual. Segundo minha opinião, a Constituição Estadual não pode estabelecer paridade entre ativos e inativos, embora possa fazê-lo a lei ordinária. Esta não é a orientação do Tribunal, mas faço a explicitação para ressaltar que continuo fiel ao meu pensamento.

VOTO

(§ 11 do art. 69)

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente. Com o eminente Relator, e acréscimo introduzido no voto proferido pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.033 — GO — Rel.: Ministro Cordeiro Guerra. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV e do parágrafo único, ambos do art. 68, bem assim a dos §§ 1.º (letras a e b), 2.º e 11, estes do art. 69, todos da Constituição do Estado de Goiás com a chamada Lei Constitucional n.º 38, de 1.º de novembro de 1979, e a Lei Constitucional n.º 39, de 3 de novembro de 1979. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. Impedido o Ministro Cunha Peixoto. T. Pleno, 6-8-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 6 de agosto de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.050 — GO
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás

Inconstitucionalidade dos arts. 12, I, b, e 13, § 5º, da Constituição do Estado de Goiás, quanto à expressão “Prefeito de nomeação”, por violação ao art. 35, I, c/c o art. 13, VIII, da Constituição da República. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação.

Brasília, 17 de junho de 1981. — **Leitão de Abreu**, Presidente — **Soares Muñoz**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O Dr. Procurador-Geral da República, nos termos do art. 119, I, c, da Constituição da República, submeteu ao exame e julgamento do Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 12 e 13 da Constituição do Estado de Goiás, no passo em que incluem a expressão “Prefeito de nomeação” no rol das investiduras facultadas, sem perda do mandato parlamentar, aos deputados estaduais.

A iniciativa atendeu à solicitação do Deputado Juarez Magalhães Almeida, expressa no expediente em anexo.

Eis o texto dos dispositivos impugnados:

“Art. 13, § 5.º — Não perde o mandato o Deputado Estadual investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito de nomeação, ou quando licenciado por período igual ou superior a cento e vinte dias, por motivo de doença ou para tratar de interesses particulares.” (Grifo nosso, redação dada pela Lei Constitucional n.º 42, de 15-3-80, publ. no **DA** de 26-5-80.)

‘Art. 12 — Nenhum deputado estadual poderá:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior, salvo os de Secretário ou Ministro de Estado, ou **Prefeito de nomeação**" (grifo nosso) fls. 4-5).

A Representação coteja essas normas com os arts. 34, I, a e b, II, b; 35, I, 6.º, parágrafo único; 10, VII, g; e 13, I, VIII, § 1.º, todos da Constituição da República e alega que a substituição da expressão "Prefeito de Capital", da Carta Magna Federal, por "Prefeito de nomeação", na Constituição Estadual, importou ampliação das exceções estabelecidas na Constituição da República, de forma cogente para os Estados, instituindo privilégio em prol do Deputado Estadual frente ao Deputado Federal, pois, além de Prefeito de Capital, pode aquele, ainda, exercer os cargos de prefeito de estâncias hidrominerais e de áreas de interesse da segurança nacional.

Ao adotar os preceitos impugnados, assevera o argüente, a Constituição Estadual extrapolou normas consagradas no art. 13 da Carta Magna e expôs o Estado de Goiás a possível intervenção, nos termos do art. 10 do Diploma Federal.

Como precedente jurisprudencial, a solicitação, que deu causa à Representação, invoca o acórdão proferido na Representação 939—RJ, relatado pelo eminente Ministro Moreira Alves, *verbis*:

"2 — Argüi-se, também, a inconstitucionalidade das expressões 'ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional' contidas no art. 29 da Constituição Estadual em causa, o qual tem a seguinte redação:

'Art. 29 — Não perde o mandato o deputado investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito da Capital ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional, considerando-se licenciado durante o respectivo exercício.'

Procede a arguição de inconstitucionalidade. O art. 13, VIII, da Emenda n.º 1/69 determina a observância, pelos Estados-membros, da aplicação aos deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber.

Ora, o art. 34, I, b, da Constituição Federal, proíbe aos Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, a aceitação ou exercício de cargo, função ou emprego remunerado em qualquer pessoa jurídica de direito público. Esse dispositivo se coaduna com o art. 6.º, que estabelece o princípio da independência e harmonia dos Poderes — e que tem de ser respeitado pelos Estados-membros, por força do art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c e cujo parágrafo único dispõe que, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. Por sua vez, o art. 35, I, determina que perderá o mandato o deputado ou senador que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior (inclusive, portanto, as do inciso I, b, do art. 34). Constitui, porém, exceção a essas proibições o disposto no *caput* do art. 36 da Constituição Federal, que preceitua, na redação dada pela Emenda n. 3/72: "Não perde o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital". Entre essas exceções, não se encontra a de **Prefeito de Estância Hidromineral ou de Área de Interesse da Segurança Nacional**, razão por que, com relação a essas funções, persiste a vedação a que alude o art. 35, I" (grifo nosso) (fls. 8-9).

Prestou informações o Sr. Deputado, Presidente da Assembléia Legislativa de Goiás, dizendo que:

"Estou em que a expressão averbada de inconstitucional pela Representação n.º 1.050 não colide com o preceito constitucional cotejado.

Também o cargo de Prefeito de Capital é de nomeação consoante norma do art. 15, § 1.º, da Constituição Federal (alíneas a e b) e do art. 39 da nossa Carta Política Estadual (item VII, alíneas a e b).

A pecha de inconstitucionalidade lançada à expressão insculpida nos arts. 5, 12 e 13 da Carta Estadual é irrelevável, posto que a sua inclusão pelo legislador goiano no contexto do Diploma Básico do Estado não excedeu a esfera da competência legislativa, nem extrapolou a medida delineada para o atuar da independência e harmonia dos Poderes. Ademais, se ao deputado é lícito e legítimo ser Prefeito de Capital, por que se lhe recusar a faculdade de exercer atividades prefeitoriais nos Municípios considerados como Áreas de Segurança Nacional (neste caso, com a aprovação do Presidente da República), dos Municípios considerados por lei estadual em Estâncias Hidrominerais.

Ao teor de tais considerações, tenho para mim que a eiva de inconstitucionalidade alegada não procede" (fls. 57-58).

O argüente pediu fosse admitido na Representação como litisconsorte ativo. Ouvido o Dr. Procurador-Geral da República, que se manifestou contrariamente ao pedido, indeferi a pretensão, por inexistir entre o requerente e o Chefe do Ministério Público Federal litisconsórcio, nos termos em que esse instituto é conceituado pelo art. 46 do Código de Processo Civil. Com essa decisão conformou-se o peticionário (fl. 14).

Por fim, a Procuradoria Geral da República, em parecer subscrito pelo seu eminente titular e emitido pelo ilustre Procurador João Paulo Alexandre de Barros, opinou, *verbis*:

"A questão posta a deslinde subsume-se na indagação: pode o Constituinte estadual ressalvar da perda do mandato o deputado à Assembléia Legislativa que aceitar a comissão de Prefeito da Capital, de estância hidromineral ou de município compreendido em área definida como de Segurança Nacional, quando essa ressalva no âmbito federal, isto é, mandato de deputado ou senador, é apenas para a comissão de Prefeito de Capital?

Conduziria a uma resposta negativa a interpretação que não prescindisse do confronto dos dispositivos impugnados com os princípios sensíveis, cuja observância é imposta aos Estados-membros pelo art. 10 da Constituição Federal, dentre eles, o que proíbe ao Deputado Estadual à prática de ato ou o exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do art. 34 (cf. art. 10, inciso VII, alínea g).

Se fosse considerado — isoladamente — o princípio sensível insculpido na letra g do inciso VII do art. 10 da Constituição Federal, a Constituição Estadual não poderia reproduzir, como o faz — pela simetria autorizada no art. 200 da Constituição Federal — os arts. 35 (perda de mandato) e 36 (exceções à perda) da mesma Lei Maior, já no capítulo do Poder Legislativo.

É que na Carta Política Federal é exigida a observância do princípio (sensível) de:

'proibição ao deputado estadual da prática de ato do exercício do cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do artigo 34 (firmar ou manter contrato com pessoa de direito público...; aceitar ou exercer cargo ou emprego remunerado nas entidades de direito público enumeradas na alínea anterior; ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum* nessas entidades...), salvo a função de Secretário de Estado' (cf. art. 10, VII, g).

Apenas a função de Secretário de Estado seria permitida ao Deputado estadual exercer sem violar o princípio.

Entretanto, já no capítulo do Poder Legislativo é que surgem as proibições — aos senadores e deputados federais — de aceitação e investidura em cargos, funções e empregos públicos (art. 34) que não aqueles expressamente ressalvados (art. 36), sob pena de perda do mandato (art. 35). Estas normas, específicas do Poder Legislativo, são transpostas para a Constituição do Estado-membro, por força da simetria constitucional estabelecida para a Federação pelo art. 200.

A admitir-se, em respeito aos princípios do art. 10, inciso VII, que só estaria excetuada da proibição a função de Secretário de Estado, porque só esta é expressamente ressalvada no dispositivo, pertinente aos referidos princípios (art. 10, inciso VII, letra g), e qualquer outro cargo ou função ressalvado no art. 36 não poderia ser transposto para a Carta Estadual porque violaria a norma constitucional de caráter interven-tivo.

Parece, portanto, que o tema em exame há de ser solvido mediante cautelosa hermenêutica, tendo-se como norte o conceito doutrinário e jurisprudencial segundo o qual a inconstitucionalidade não se presume.

Afiguram-se desconexos, sem coerência lógica, os dispositivos constitucionais federais: o do princípio sensível da letra g — item VII — do art. 10, confrontado com as exceções permitidas pelo art. 36, aplicáveis aos deputados estaduais pela simetria autorizada, ou melhor, determinada ('As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.' — Art. 200).

Assim, uma interpretação lógica ou sistemática levaria o intérprete a concluir que, se além da exceção contida no princípio (isto é, pode o deputado estadual aceitar apenas o comissionamento da função executiva de Secretário de Estado) é-lhe permitido, também, aceitar as comissões executivas de Ministro de Estado e de Prefeito de Capital, porque os membros do Poder Legislativo federal assim podem, extensível é a permissão ao deputado estadual para aceitar o comissionamento executivo de Prefeito de Município — estância hidromineral ou inserido em área de segurança nacional, já que tal aceitação não violaria o princípio das demais ressalvas contidas no capítulo do Poder Legislativo (cf. art. 10, VII, letra g, e art. 36 da Constituição Federal).

Também a essa conclusão conduz uma interpretação teleológica dos textos. O sentido da limitação aos parlamentares federais é de duas ordens; a primeira quantitativa: sob este prisma a limitação busca evitar o esvaziamento das legislaturas do Congresso Nacional; a segunda, qualitativa, porque a limitação busca preservar a dignidade da função de um Poder da União Federal; admitir-se que o parlamentar aceite a prefeitura de qualquer outro município que não Capital de Estado parece, *data maxima venia*, que baratearia a função congressional do parlamentar, integrante de um Poder da União Federal, investido mediante mandato específico.

Ora, permitida — ou melhor —, determinada, a simetria, no que couber (art. 200 da Constituição), não há por que entender-se tísno de inconstitucionalidade o dispositivo da Carta Estadual que, no capítulo do Poder Legislativo, permita ao representante do povo na Assembléa Legislativa aceitar e ser investido em Prefeitura outra da nomeação, que, além da de Capital de Estado, compreende a de Município-estância hidromineral ou daquele gizado como área de segurança nacional. E isto porque, qualitativamente, já não é mais um integrante do Poder Legislativo da União e sim do Estado-membro em que o Município se insere, com indiscutível vivência da região, identificado com os municípios pela conter-

raneidade, por uma *affectio solis*. **Quantitativamente**, o recrutamento dilui-se entre os Estados-membros, cada Governador nomeando os Deputados cujo nome, segundo a hipótese, seja aprovado pela Assembléa Legislativa ou pelo Presidente da República (art. 15, § 1.º, alíneas a e b).

É de observar-se que não se faz, nesta análise, qualquer juízo de valor sobre o tema, cingindo-se o estudo, como devido, apenas à constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

As duas abordagens interpretativas dos textos constitucionais examinados não ensejam a mesma conclusão de uma primeira interpretação pelo simples teor verbal, que levou ao encaminhamento da arguição ao Colendo Supremo Tribunal Federal. Ao exame mais aprofundado que ensejo o momento procedimental da ação direta de dizer a Procuradoria Geral da República sobre o mérito, os fundamentos aqui expendidos recomendam que se conclua pela improcedência da Representação" (fls. 67-70).

Extraíram-se cópias deste relatório para serem enviadas aos Senhores Ministros.

Brasília, 19 de maio de 1981. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — A espécie *sub judice* é idêntica à decidida na Representação n.º 939—RJ, relatada pelo eminente Ministro Moreira Alves e julgada procedente unanimemente por este Plenário, no concernente à inconstitucionalidade do art. 29 da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, quanto às expressões "ou de Estâncias Hidrominerais ou de áreas de interesse da segurança nacional".

Entre essas expressões e a locução "Prefeito de nomeação" constante dos arts. 12, I, b e 13, § 5.º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação que a esses dispositivos deram as Leis Constitucionais n.ºs 3, de 12-9-72, e 42, de 15-5-80, há perfeita equivalência: "Prefeitos de nomeação", como tais previstos na Constituição da República, são os "Prefeitos de Estâncias Minerais ou de áreas de interesse da Segurança Nacional", uma vez que não há outros, com essa forma de investidura, além dos "Prefeitos de Capital", também nomeados.

Guarda, portanto, perfeita pertinência com a presente Representação o voto do Ministro Moreira Alves, proferido no mencionado precedente e acolhido pela Corte, sem discrepância, *verbis*:

"O art. 34, I, b, da Constituição Federal proíbe aos deputados e senadores, desde a expedição do diploma, a aceitação ou exercício de cargo, função ou emprego remunerado em qualquer pessoa jurídica de direito público. Esse dispositivo se coaduna com o art. 6.º, que estabelece o princípio da independência e harmonia dos Poderes — e que tem de ser respeitado pelos Estados-membros, por força do art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c, e cujo parágrafo único dispõe que, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. Por sua vez, o art. 35, I, determina que perderá o mandato o deputado ou senador que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior (inclusive, portanto, as do inciso I, b, do art. 34). Constitui, porém, exceção a essas proibições o disposto no *caput* do art. 36 da Constituição Federal, que preceitua, na redação dada pela Emenda n.º 3/72: 'Não perde o mandato o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital.' Entre essas exceções, não se encontra a de Prefeito de Estância Hidromineral ou de Área de Interesse da Segu-

rança Nacional, razão por que, com relação a essas funções, persiste a vedação a que alude o art. 35, I" (grifo nosso) (fls. 8-9 e 79-81).

Os senadores e deputados não poderão ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*. Assim dispõe, imperativamente, o art. 34, II, b, da Constituição da República. Esse preceito é aplicável, de forma cogente, aos deputados estaduais por força do art. 13, VIII, da mesma Constituição. Essa é a regra. A razão de ser da proibição é da mais alta relevância. Emana do princípio constitucional que assegura a independência e a harmonia dos Poderes da União, dogma que igualmente se aplica às Unidades da Federação, salvo as exceções previstas na Constituição (art. 6.º).

Tais exceções se acham, taxativamente, mencionadas no art. 36 da Lei Maior, que dispõe: "Não perde o mandato o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito de Capital..." O cargo de "Prefeito de Capital" não equivale a "Prefeito de nomeação", porquanto, na significação desta locução, se compreendem, além do "Prefeito de Capital", o "Prefeito de Estâncias Hidrominerais ou de área de interesse da Segurança Nacional".

Constitui regra consabida de hermenêutica a de que as ressalvas e exceções devem ser interpretadas estritamente. Em face de sua própria natureza, elas não comportam interpretação extensiva, nem aplicação analógica. Não há, ademais, equivalência ou paridade, quer qualitativa, quer quantitativa, entre a permissão de ocupar cargo de "Prefeito de Capital" com a de ocupar cargo de "Prefeito de nomeação".

A exceção estabelecida na Constituição da República equiparou os *status* do Secretário de Estado e do Prefeito de Capital. Essa equivalência inexistente, de regra, no atinente aos "Prefeitos de Estâncias Minerais e de áreas de Segurança Nacional". O deputado estadual ou federal que ocupa cargo de Prefeito de Capital, mormente das grandes capitais, não perde o seu *status* político. O mesmo não se poderá dizer em relação às permissões instituídas pela Constituição do Estado de Goiás, ainda que concernentes tão-somente aos deputados estaduais.

Sob o ponto de vista quantitativo, mais ainda se aparta a ressalva estadual da federal. Consoante esta, apenas um deputado poderá afastar-se para ocupar cargo de Prefeito, posto que a permissão se refere apenas ao cargo de "Prefeito de Capital". A ressalva, consagrada na Constituição Estadual, possibilita o afastamento de vários deputados da Assembléia Legislativa para ocuparem os cargos de Prefeito dos Municípios considerados Estâncias Minerais e daqueles localizados em áreas de interesse da segurança nacional.

Pontes de Miranda, comentando o art. 38 da Constituição de 1967, correspondente ao art. 36 da atual, observa: "O art. 38 foi, com as regras jurídicas do art. 40 e §§ 1.º e 2.º, o máximo concedido pela Constituição de 1967 à ingerência do Poder Legislativo — Parlamento — na executiva." (Comentários da Constituição de 1967. Tomo III, p. 45, nota 4.) E assim foi e continua sendo. Ainda que permitida a interpretação lógica e teleológica de disposições de natureza excepcional, possível não é, à luz de tais critérios, igualar situações que não se equivalem, quer qualitativa, quer quantitativamente.

Ante o exposto, julgo procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 12, I, b, e 13, § 5.º, relativamente à expressão "Prefeito de nomeação", por violação ao art. 35, I, combinado com o art. 13, VIII, da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Clovis Ramalhete — Sr. Presidente, quando tenho a honra de votar, se esta Corte está sendo chamada a interpretar a Constituição Federal ou submeter ao modelo federal, as Constituições dos Estados, capacito-me da solenidade do instante. Nele o Supremo Tribunal Federal exerce a mais relevante das suas funções judicantes, que se alimenta de saber jurídico mas roça

pela Ciência Política e pede, a cada um de seus ilustres pares, o melhor de si ante o chamamento excelso.

O Supremo Tribunal Federal, intérprete e guardião da Constituição da República, exerce altíssima função que é também política, qual seja a de interpretar a organização jurídica do Estado e as suas relações com os governados.

Neste processo, noto, examinamos a constitucionalidade, ou não, de certa norma de Constituição estadual. Sem dúvida, no caso deparamos com problemas da organização jurídica e política do País. A ele devemos dar vida pela interpretação, além de nos atermos a uma aplicação mecânica de normas federais, confrontadas com as estaduais. Por tudo isso animo-me a ver altíssima função política do Supremo Tribunal Federal, quando intérprete da Constituição.

Mais evidente será esse aspecto na Suprema Corte americana, como no Conselho de Estado da França ou da Bélgica. Tal porém não remove o teor político da interpretação de norma constitucional. Porque ela própria, a norma da Constituição é nervo e alma da organização política do País.

Leio, no excelente art. 36 da Constituição Federal, uma sábia norma que enseja a aproximação e colaboração de membros dos dois Poderes, os do Legislativo junto ao Executivo. Ela porém está redigida com o comedimento necessário.

Permanecesse porém o oposto, permanecesse a concepção ortodoxa da separação dos Poderes, de modo absoluto; e estaria alimentada desde logo a fatal desconfiança entre Legislativo e Executivo, fruto do alheamento e separação.

No desenvolvimento de tal disputa e dessa desconfiança, surgiria a pior das crises, a da paralisia do Estado.

Quando neste país o Constituinte de 1946 inspirou-se em tamanha desconfiança do Poder Executivo que, numa Constituição presidencialista, roçou pelo regime parlamentar, estabeleceu de tal modo as suas disposições, quanto ao Legislativo, que se excedeu no entravar o Executivo, quanto às decisões de planejamento e quanto a soluções prontas, problemas sociais, econômicos e políticos, pelo Executivo.

Esse constituinte hoje longínquo, o de 1946, então implantou germes de desenvolvimento de crises. Elas vieram a eclodir mais tarde, presentes nos embaraços ao Poder Executivo, inibido como estava, pelo pensamento constituinte brasileiro de 1946 que se inspirara no justo horror à hipertrofia do Executivo da Constituição de 1937. E caiu no extremo oposto.

Tal como na França, foi aqui. O constituinte francês, do mesmo ano de 1946, legislou com o mesmo horror ao Poder Executivo. Vinha ele, na França, guardando as dores e as feridas da fase da ocupação nazista. Nesse clima foi elaborada a Constituição francesa de 1946, com prevenção contra o Governo e o Poder Executivo. Terminou gerando a crise de que só saiu napoleonicamente, em 1958, com De Gaulle. Assim foi também com a Constituição brasileira em 1946, gerando crises de poder que teve exasperação suprema em 1964, os poderes políticos desentendidos.

Debruço-me pois sobre esta disposição do art. 36 da Constituição Federal. Nela vejo preceito que guarda intenção oposta à do constituinte de 1946, que de modo absoluto, ortodoxo, estabelecia a separação dos Poderes; e até mesmo restringia, continha os desenvolvimentos do Poder Executivo, tão necessários ao bom governar. Na atualidade, o Governo neste país, e noutros, é o planejamento, principal guia das decisões nacionais. Num país como este, de tão desiguais situações regionais e tal necessidade de planejamento, torna-se preciso certa desenvoltura do Poder Executivo. Essa desenvoltura não deve ser construída com o afastamento, a proibição de participar, do Poder Legislativo, nem significa reduzir a sua função fiscalizadora.

Vejo que esse art. 36, da Constituição Federal, lança ponte, entre o Executivo e o Legislativo, com a possibilidade excepcional e comedida de o Poder Executivo chamar membros do Legislativo, para comporem seus quadros.

Esta parece-me uma norma de alta sabedoria política. Provém da experiência vivida pela política nacional.

Estendê-la, porém, seria insensato, na medida a que a quer levar a Constituição Estadual sob exame. Dar mais outros municípios à administração de deputados consistiria em criar instrumento de manipulação do Legislativo, de barganhas com o Legislativo e, o que é pior, de estabilização dos grupos por acaso no Poder, quando fosse possível chamar deputados e a eles entregar outros importantes Municípios do Estado, além do da Capital.

Seria o oposto do que deseja o regime democrático, que pretende a circulação das minorias no Poder pelo voto. E o art. 37 da Constituição não o autoriza.

Devo analisar de modo restrito o art. 36 da Constituição Federal. Nele encontro o modelo das Constituições estaduais. Entendo, ante os termos dela, que é inconstitucional o elástico que essa Constituição Estadual pretende dar, ao tratamento restritivo, excepcional e saudável do art. 36. Este art. 36 da Constituição estabelece possibilidade restrita, ao Poder Executivo, de chamar membros do Poder Legislativo para comporem seus quadros, mas possibilidade estrita, nos termos do art. 36, a saber, Secretarias e Prefeitura da Capital.

A ampliação, a qualquer pretexto, de tal possibilidade comedida, ensejaria a manipulação dos grupos no Poder, para o domínio da vida municipal e justamente em áreas importantes deste país, como o pretende a norma estadual impugnada, que visa a estender aos municípios de estâncias hidrominerais e de Segurança Nacional, a possibilidade de entregar a deputados, sua administração, sem perda do mandato.

Esta não será a melhor das expressões de uma vida, que se quer democrática neste país.

Por esses motivos, com fundamento na letra da Constituição Federal e também por interpretação da organização política de interesse do País, julgo procedente a Representação. Declaro inconstitucionais esses preceitos estaduais. Acompanho o eminente Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.050 — GO — Rel.: Min. Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléa Legislativa do Estado de Goiás.

Decisão: Julgada procedente a Representação, para declarar inconstitucionais os arts. 12, inciso I, letra b, e 13, § 5.º, da Constituição do Estado de Goiás, relativamente à expressão "Prefeito de nomeação". Decisão unânime. Votou o Presidente. T. Pleno, 17-6-81.

Presidência do Senhor Ministro Leitão de Abreu, Vice-Presidente, na ausência justificada do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque, Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordelro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer e Clovis Ramallete. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 17 de junho de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.068 — GO

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Assembléia Legislativa e Governador do Estado de Goiás

Representação por inconstitucionalidade — pedido prejudicado, já que a lei inquinada de inconstitucional foi revogada, sem repercussão quanto ao tempo pretérito.

Representação julgada prejudicada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar prejudicada a Representação.

Brasília, 21 de outubro de 1981. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Cunha Peixoto, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O Dr. Procurador-Geral da República promove a declaração de inconstitucionalidade do art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43, de 20 de junho de 1980, do Estado de Goiás. Eis o teor do art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43, de 1980:

“Art. 1.º — O art. 116 da Constituição do Estado de Goiás passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 116 — O Conselho de Contas dos Municípios terá quadro próprio de pessoal, jurisdição em todo o território estadual, ressalvada a hipótese prevista no § 3.º do art. 16 da Constituição da República, e compor-se-á de 10 (dez) membros denominados Conselheiros.

.....

§ 2.º — Os Conselheiros serão nomeados pelo Governador do Estado, depois de aprovada a escolha pela Assembléia Legislativa, por votação nominal, dentre brasileiros, maiores de 33 anos, de reconhecida idoneidade moral, com notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

§ 3.º — Os Conselheiros terão os mesmos vencimentos, direitos, vantagens e garantias dos membros do Tribunal de Contas do Estado.”

As informações prestadas pela Assembléia Legislativa e pelo Governador do Estado coincidem em seus pontos essenciais, que podem ser assim resumidos:

a) a Constituição da República não fixa, expressa ou implicitamente, o número de integrantes do órgão a que se refere o art. 16, § 1.º, aplicando-se a limitação do art. 13, IX, apenas aos Tribunais de Contas estaduais;

b) os Estados têm maior flexibilidade na estruturação dos órgãos instituídos para o controle externo das contas dos Municípios, não se lhes aplicando as limitações constitucionais pertinentes aos Tribunais de Contas;

c) a Constituição não fixou o número de membros do Tribunal de Contas da União, nem existe restrição quanto ao limite de idade, seja para os Tribunais de Contas, quer para os órgãos instituídos com fundamento no § 1.º do art. 16.

A Procuradoria Geral da República é pela procedência apenas parcial da Representação, isto é, somente na parte que fixa em dez o número de membros do Conselho de Contas dos Municípios, em parecer do teor seguinte:

"5. No julgamento da Representação n.º 846-RJ (RTJ 67/5), o Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, interpretando a parte final do art. 16, § 1.º, da Constituição, admitiu a dualidade de órgãos controladores de contas no âmbito dos Estados, condicionada apenas ao critério do constituinte estadual. Considerou-se que, se vários preceitos da Lei Fundamental referem-se aos Tribunais de Contas estaduais e tornam mesmo imperativa a sua existência, as referências dos §§ 1.º e 2.º do art. 16 somente poderiam justificar-se pela admissibilidade de criação de órgão autônomo, com as atribuições ali especificadas, caso contrário seriam supérfluas as palavras da lei.

6. Esses órgãos, que têm recebido a denominação de Conselho de Contas, nos vários Estados que os instituíram, estão submetidos, por força do que dispõe o art. 13, IV, aos princípios constantes dos arts. 70 a 72 da Constituição Federal, porque, como os Tribunais de Contas, integram o sistema de fiscalização orçamentária e financeira no âmbito estadual.

7. Esse aspecto, aliás, ficou bem claro na mesma Representação n.º 846, oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 253, do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu órgão das contas municipais subordinado à Secretaria de Interior e Justiça, porque, com essa configuração, fugiria ao paradigma federal. O Tribunal de Contas da União, com efeito, é estruturado, segundo a fórmula dos arts. 70 a 72 da Constituição, com as garantias de independência e isenção, de forma que o Conselho de Contas deveria igualmente ficar sobranceiro às pressões das autoridades sujeitas à sua inspeção.

3. Elevação do número de Conselheiros

8. A nosso ver, é inconstitucional o art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43, de 1980, na parte em que, modificando o caput do art. 116 da Constituição Estadual, elevou para dez o número de membros do Conselho de Contas. O inciso IX do art. 13, da Constituição da República, com efeito, fixa em sete o número máximo de Conselheiros dos Tribunais de Contas locais.

9. Se o inciso IX do art. 13 da Constituição se refere, expressamente, apenas aos Tribunais de Contas, restaria saber se o órgão autônomo, criado com fundamento no § 1.º do art. 16, estaria submetido às mesmas limitações.

10. Não parece subsistir dúvida de que esses princípios são igualmente aplicáveis aos Conselhos de Contas. Não é possível, com efeito, supor que o legislador constituinte tenha imposto limitações severas e específicas quanto à composição dos Tribunais de Contas e aos impedimentos de seus membros e, ao mesmo tempo, tenha paradoxalmente franqueado a constituição de órgão equivalente, para o exercício de parcela de suas atribuições constitucionais, com flexibilidade tal que, na prática, redundaria na inutilidade daquelas restrições.

11. Eliminar as limitações quanto à organização dos Conselhos de Contas importaria em exegese que o texto não pode razoavelmente tolerar. A Constituição não contradiz a si própria, de forma que não seja possível que uma garantia, um poder ou uma proibição, exarada num dispositivo, seja anulada praticamente por outro (cf. Carlos Maximiliano, Com. à Const. Brasi. de 1946, 1948, v. 1, p. 191). Por isso mesmo, é exata a conclusão de que o art. 16, § 1.º, da Constituição, ao admitir a instituição de órgãos autônomos, procedeu à sua implícita equiparação aos Tribunais de Contas locais, como foi referido na Representação n.º 846-RJ.

4. Redução do limite de idade

12. Não nos parece inconstitucional o art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43, de 1980, na parte em que, dando nova redação ao § 2.º do art. 116 da Constituição de Goiás, prevê a idade mínima de trinta e três anos para a nomeação de membros do Conselho de Contas dos Municípios.

13. Em primeiro lugar, observa-se que o item IX do art. 13 não exauriu o conjunto de exigências constitucionais pertinentes à estruturação dos Tribunais de Conselhos de Contas. A extensão imposta pelo art. 13, IV, já seria bastante para orientar toda a estrutura fundamental desses Tribunais, sendo que o aludido inciso IX apenas excepciona certas matérias, subtraindo-as daquela extensão genérica.

Não havia regra semelhante à do inciso IX do texto constitucional de 1967. Nada obstante, não se colocava em dúvida a extensão dos princípios pertinentes à fiscalização orçamentária e financeira, inclusive quanto à estruturação dos Tribunais de Contas.

14. É certo que o art. 72, § 3.º, fixa a idade mínima de trinta e cinco anos para investidura no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União. Ocorre, porém, que a fixação de limite mínimo de idade não é inerente aos lineamentos básicos, ou seja, aos princípios fundamentais do sistema de controle.

15. Os Estados têm autonomia para estabelecer os requisitos para investidura em cargos de seus serviços públicos. A exceção ao princípio, no tocante à nomeação dos membros de suas Cortes de Contas, somente seria admitida se constituísse uma implicação necessária de garantia do próprio sistema de fiscalização. A adaptação ao modelo federal não significa, evidentemente, recepção inconsequente e despropositada.

16. Vários Estados fixam idade mínima diversa como requisito para a nomeação em cargos de Conselheiros, como o de Alagoas (EC de 15 de dezembro de 1969, art. 50, § 3.º), Acre (EC n.º 2, de 26-4-71, art. 88, § 1.º), Bahia (EC n.º 2, de 29-11-69, art. 45), Pará (EC n.º 1, de 29-10-69, art. 83, § 2.º), Paraíba (EC n.º 1, de 16-6-70, art. 52, § 3.º), Pernambuco (EC n.º 2, de 25-3-70, art. 54), Minas Gerais (EC n.º 1, de 1.º-10-70, art. 65), e Santa Catarina (EC n.º 1, de 20-1-70, art. 81, § 3.º).

5. Omissão quanto aos impedimentos

17. Por fim, parece-nos que nenhuma inconstitucionalidade deva ser proclamada quanto ao § 3.º do art. 116, na redação do art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43/80. A extensão aos Conselheiros das vantagens e garantias atribuídas aos membros do Tribunal de Contas do Estado obedece ao modelo federal, e a omissão quanto aos impedimentos (Constituição, art. 114, I a III) não apresenta relevância jurídica, desde que essa extensão decorre diretamente do art. 13, IX, e deve ser considerada incorporada ao direito constitucional do Estado, por força do art. 200 da Lei Fundamental.

18. A incorporação, a que alude o art. 200, aliás, tem precipuamente o sentido de prevenir eventuais omissões dos Estados-membros na adaptação de suas Constituições ao texto da Constituição Federal (Raymundo Faoro, *Excesso...*, RDP n.º 7, p. 208).

Na Representação n.º 846-PI, o Supremo Tribunal considerou irrelevante a omissão da palavra 'prerrogativas', no texto do art. 41 da Constituição de Estado-membro, à vista da influência preponderante da regra da Constituição Federal correspondente.

6. Conclusão

19. Em face do exposto, o parecer é pela procedência parcial da Representação, declarada a inconstitucionalidade do art. 1.º da Lei Constitucional n.º 43, de 1980, na parte em que, dando nova redação ao art. 116 da Constituição do Estado de Goiás, elevou para dez o número de membros do Conselho de Contas dos Municípios."

É o relatório, a ser distribuído aos eminentes Ministros.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Recebi do Dr. Procurador-Geral da República o requerimento que quero, preliminarmente, submeter à douta apreciação do Tribunal Pleno. (Lê.)

Este Colendo Supremo Tribunal Federal, inicialmente, como se verifica nas Representações n.ºs 876, da Bahia, de que foi relator o eminente Ministro Bilac Pinto, e 974, do Rio de Janeiro, relator o eminente Ministro Cordeiro Guerra, entendia dever-se julgar prejudicada a lei argüida, mas já revogada.

Posteriormente, com minha adesão, o Tribunal tomou orientação diversa, como se lê nas Representações n.ºs 971, do Rio de Janeiro, e 930, do Distrito Federal, relatadas, respectivamente, pelos eminentes Ministros Djaci Falcão e Decio Miranda.

O caso em apreço é, porém, *sui generis*. É que a lei foi revogada e, como adverte o Procurador-Geral da República, não tem repercussão mesmo no passado, vez que, com a aposentadoria de três dos membros do Conselho, nenhum deles nomeado em consequência da lei, o número de seus componentes ficou reduzido a sete.

Por esses motivos e levando em consideração esta situação especial, defiro o pedido do Procurador-Geral da República, considerando prejudicada a Representação.

Determino, finalmente, seja feita a juntada, nos autos, do requerimento referido.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.068 — GO — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa e Governador do Estado de Goiás.

Decisão: Julgou-se prejudicada a Representação, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Votou o Presidente. T. Pleno, 21-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhet, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 21 de outubro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

ESTADO DO MARANHÃO

REPRESENTAÇÃO N.º 1.036 — MA

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Rafael Mayer

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão

Funcionário estadual. Nomeação sem concurso. Admissão temporária. Constituição do Estado do Maranhão, art. 94, III (inconstitucionalidade). — É inconstitucional o art. 94, III, da Constituição do Estado do Maranhão, que permite, genericamente, o provimento de cargos públicos sem prévio concurso, e em caráter temporário. Precedente específico: Representação nº 888 — Representação procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 94 da Constituição do Estado do Maranhão.

Brasília, 6 de agosto de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Rafael Mayer, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — O Exm.º Sr. Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do cidadão Cícero José dos Santos, submete ao exame e julgamento deste Tribunal a arguição de inconstitucionalidade do inciso III do art. 94 da Constituição do Estado do Maranhão, que dispõe sobre o provimento de cargos públicos, in verbis:

“Art. 94

I —

II —

III — Não havendo candidato habilitado em concurso, os cargos vagos, isolados ou iniciais de carreira, poderão ser providos, em caráter temporário, pelo prazo máximo de dois anos, considerando-se, então, findo o provimento.”

Ao pedido de informações, prestou-as a Colenda Assembléia Legislativa Estadual, aduzindo que a solução adotada no interesse do serviço tem caráter precário, condicionada à superveniência de novo concurso, de modo algum ferindo a Constituição Federal, a qual permite de modo mais amplo, em seu art. 106,

a admissão de pessoal temporário, sem exigência de concurso e por tempo ilimitado.

O Subprocurador-Geral da República, Dr. José Francisco Rezek, opina pelo acolhimento da Representação, com estes fundamentos:

"A consideração de nossa realidade histórica faz dar por duvidoso que normas desse gênero tenham real inspiração no interesse dos serviços, ou sirvam sempre, na prática, a fins operacionais legítimos. Como quer que seja, esta questão jurídica foi já examinada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, à unanimidade, em agosto de 1973, julgou inconstitucional um dispositivo virtualmente idêntico, então inserto na Constituição de Mato Grosso (Rp. n.º 888-MG, Rel.: Min. Allomar Baleeiro, RTJ 67/324). A Corte houve por bem acolher, no ensejo, o argumento do então Procurador-Geral Moreira Alves, para quem a expressão constitucional 'casos indicados em lei' diz estrito respeito **àqueles cargos públicos** que, por sua peculiar natureza, devem, de modo crônico, comportar provimento por via não-competitiva. A exceção constitucional não abona, dessarte, a regra com que se queira facultar o provimento interino de **cargos públicos em geral**, ainda que com prazo limite.

Reportando-me, assim, ao precedente específico, opino pelo acolhimento da Representação, para que esse Egrégio Tribunal declare a inconstitucionalidade do inciso III do art. 94 da Carta Política do Estado do Maranhão."

É o relatório.

A Secretaria para distribuição de cópias aos Srs. Ministros.

Brasília, 18 de junho de 1980. — **Ministro Rafael Mayer, Relator.**

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator) — Na espécie, a Constituição do Estado do Maranhão entendeu de permitir o ingresso no serviço público do Estado, embora em caráter temporário e por tempo limitado, mas para efeito de provimento de cargos públicos e segundo a estrita qualificação de funcionários públicos. Com o condicionamento da temporariedade, pretendeu estar superada a eventual colisão com a Carta Federal, posto que esta, facultando, em seu art. 106, que a admissão do pessoal temporário se fizesse sem concurso e limite de duração, transborda de muito a permissividade do texto estadual.

Como lembrado pelo douto Subprocurador-Geral da República, Dr. José Francisco Rezek, a questão jurídica ora em debate já foi objeto de exame por este Tribunal, na Representação n.º 888 (RTJ 67/324), tendo o Plenário julgado inconstitucional dispositivo análogo ao impugnado. Esclareceu na oportunidade o eminente Relator, Ministro Allomar Baleeiro, que "a cláusula salvo os casos indicados em lei não pode abranger todas e quaisquer admissões em caráter temporário, mormente se o art. 121, II, não restringiu sua licença aos casos taxativos do art. 106 da Emenda n.º 1/69. Nem sequer se limitou a hipótese possível, talvez tolerável, de não ter havido candidatos aprovados após a realização do concurso, condicionada a duração dos temporários até ultimação de novo concurso a ser procedido imeditamente. Serão medida de urgência, para evitar o colapso dos serviços".

Além disso, a invocação do art. 106 da Constituição Federal — o qual pode sem embargos ter réplica na Constituição Estadual, como de fato tem no art. 97 — não tem adequação à hipótese, pois diversos são os regimes jurídicos e a natureza do serviço em uma e outra norma.

Julgo, pois, procedente a Representação para o efeito de declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 94 da Constituição do Estado do Maranhão, em

face da manifesta infringência ao art. 97, § 1.º, da Constituição Federal, e nos termos do entendimento deste Tribunal, em caso análogo, acima referido.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.036 — MA — Rel.: Min. Rafael Mayer. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 94 da Constituição do Estado do Maranhão. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 6-8-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 6 de agosto de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

**ESTADO
DE
MINAS GERAIS
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

REPRESENTAÇÃO N.º 952 — MG

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Criação do Conselho de Contas dos Municípios. Sua legitimidade em face da Constituição Federal. Precedentes do STF.

Constitucionalidade do § 3º do art. 168, da Constituição de Minas Gerais, relativo às normas de fiscalização financeira e orçamentária.

No art. 169 da Constituição mineira é inconstitucional a palavra “vencimentos”, que traduz equiparação vedada pelo parágrafo único do art. 98 da CF, além de afronta ao disposto no art. 57, inc. II, deste diploma.

Representação de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar inconstitucional, em parte, a Representação.

Brasília, 21 de novembro de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Djaci Falcão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Atendendo a solicitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Professor Henrique Fonseca de Araújo, digno Procurador-Geral da República, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 119, I, letra I, da Constituição Federal, arguiu a inconstitucionalidade da Emenda n.º 6, promulgada a 7-4-1976, à Constituição do referido Estado.

A Emenda em causa tem a seguinte redação:

“Altera o sistema de fiscalização financeira e orçamentária do Município e cria o Conselho de Contas dos Municípios.

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 39, § 4.º, da Constituição do Estado, promulga a seguinte emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1.º — Os arts. 168, 169, 170 e 171 da Constituição do Estado passam a ter a seguinte redação:

Art. 168 — A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e interno do Executivo Municipal.

§ 1.º — O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Conselho de Contas dos Municípios, na forma que a lei estabelecer.

§ 2.º — Somente por decisão de dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer emitido pelo Conselho de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3.º — Aplicam-se aos órgãos da Administração descentralizada as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas neste artigo.

Art. 169 — O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de 7 membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65.

§ 1.º — O Conselho de Contas dos Municípios terá quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Estado, ressalvada a hipótese prevista no § 3.º do art. 16 da Constituição Federal.

§ 2.º — A lei disporá sobre a organização do Conselho de Contas dos Municípios.

§ 3.º — As contas do Conselho de Contas dos Municípios integrarão as contas do Governador do Estado e serão submetidas anualmente à apreciação da Assembléia Legislativa.

Art. 170 — Compete ao Conselho de Contas dos Municípios, além de outras atribuições conferidas em lei:

I — dar parecer prévio sobre prestação anual de contas da administração financeira do Município, exceto a dos que tiverem tribunal próprio;

II — encaminhar à Câmara Municipal o parecer sobre as contas e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação das contas remetendo-se cópia do mesmo ao Prefeito;

III — eleger o Presidente e os integrantes da direção;

IV — elaborar o Regimento Interno e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, na forma da lei;

V — responder consultas do Prefeito e da Câmara Municipal sobre matéria financeira e orçamentária de interesse municipal;

VI — emitir parecer sobre empréstimos e operações de crédito a serem realizadas pelo Município, excluída a operação de crédito para antecipação da receita, e fiscalizar a sua aplicação em qualquer dos casos.

Art. 171 — A lei orgânica do Conselho de Contas dos Municípios disporá sobre a criação de Delegacias, distribuídas pelas principais regiões do Estado, para o desempenho de suas funções junto à Câmara Municipal.

Parágrafo único — Até a implantação do Conselho de Contas dos Municípios, o Tribunal de Contas continuará a exercer as suas atribuições relativas aos municípios.

Art. 2.º — Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário" (fls. 4-6).

A solicitação do Tribunal de Contas baseia-se nas seguintes considerações:

"I — A inconstitucionalidade do art. 1.º da Emenda quanto à nova redação do art. 168

Constituem suporte jurídico do pedido os argumentos que, com a devida vênia, o requerente passa, em seguida, a alinhar:

1.1 — Cumpre, de início, assinalar que, sem embargo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 846, do Estado do Rio de Janeiro (*Rev. Trimestral de Jurisprudência*, vol. 64, págs. 5-27) e na de n.º 917, do Estado do Ceará, publicada no *Diário da Justiça* de 22 de abril de 1975, pág. 2545, não se tem dúvida em admitir que outra poderá vir a ser a orientação do Excelso Pretório à luz de diferente interpretação que comportam, ao que parece, os dispositivos da Emenda a que se prende esta Representação.

Pode-se afirmar, sem ousio, que, embora em alguns tópicos, possam coincidir os argumentos aqui formulados com os em que se arrimaram os votos enunciados em prol da inconstitucionalidade das normas em exame e até mesmo os que a inadmitiram, novos dados e elementos ora trazidos à colação se revestem da maior significação para mais adequado desate da controvérsia.

Aspectos cardeais, de suma importância, não foram aprofundados na análise a que se procedeu ao ensejo do exame da Representação n.º 846 — RJ, pelo que se poderá verificar no curso desta petição.

1.2 — Será despidiendo adentrar estudos sobre a origem e a evolução do Tribunal de Contas no Brasil, bem como sobre a diversidade dos sistemas de controle das finanças públicas em que se extrema a preferência de diversos países.

No caso brasileiro, basta acentuar que a reforma do modo de fiscalização financeira e orçamentária, que vinha sendo consagrado até a Carta de 1946, se operou sob o influxo de inédita constelação de fatores ocorrentes na esfera econômica, os quais conduziram às mais atualizadas concepções a respeito do orçamento federal, que passou a refletir os objetivos programáticos e de projetos das atividades governamentais, além de seu conteúdo tradicional de classificações administrativas.

Impunha-se, para atingir tal fim, se promovesse, como se fez, a integração dos orçamentos dos órgãos da administração direta e indireta consolidando-se a conta do setor público e da economia nacional, com inclusão dos Estados e dos Municípios, como observa argutamente os objetivos programáticos, e de projetos das atividades governamentais, Fernando Bessa de Almeida, em *Rev. de Ad. Pública*, vol. 1, págs. 103-143.

O projeto da Constituição de 1967 se elaborou sob a inspiração dessas novas idéias no que tange à organização orçamentária e à poli-

tica do Governo. Submetido à apreciação do Congresso Nacional, padeceu várias alterações, que atingiram, ao lado de outras matérias, a relativa à fiscalização financeira e orçamentária.

Em consequência de emendas sugeridas e aprovadas, mas sem alterar-se em substância o propósito governamental de inovar a prática do sistema tradicional de fiscalização das despesas públicas, foi introduzida a Seção VII, Da Fiscalização Financeira e Orçamentária, Capítulo VI, Do Poder Legislativo, na qual, pelos arts. 71 e 72, se implantou o modelo do controle externo para a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e os sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

1.3 — Manteve-se, desse modo, na linha das Constituições anteriores, a instituição do Tribunal de Contas, com as mesmas garantias e prerrogativas, imprescindíveis ao desempenho de suas funções, já agora mais fortalecidas com a criação das auditorias especializadas.

Ainda que o sistema federal adotado houvesse podido ensejar dúvida quanto à sua obrigatoriedade para os Estados, a Emenda Constitucional n.º 1, Constituição vigente, reproduzindo-o, a eles se estendeu em razão dos dispositivos expressos de seus arts. 13, item IX, 16, § 3.º, 122, 190, 191 e 193, parágrafo único, ao que elucida, a cobro de dívida, o Ministro Bilac Pinto, no voto prolatado na Rp. n.º 846 — RJ, nestes termos:

‘O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que os Estados, no que concerne a sua fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional que devem observar, art. 13, caput e n.º IV) somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (idem de 1946); é hoje, pela Emenda n.º 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados.

Nas Disposições Gerais e Transitórias, ainda da Emenda n.º 1, vamos encontrar subsídios para essa conclusão, nas referências feitas a membros dos Tribunais de Contas dos Estados, art. 190; idem do Município de São Paulo, art. 191; idem do Distrito Federal, art. 193, parágrafo único.

Convém esclarecer que o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro na Rp. n.º 764, admitindo a inexistência de Tribunais de Contas nos Estados, foi proferido em 6-3-68. Muito antes, portanto, da EC n.º 1, de 1969’ (RTJ, vol. 64, págs. 19-22).

1.4 — Todavia, importa esclarecer que, em Minas, o controle financeiro e orçamentário do Estado e dos Municípios pelo TC remonta à Constituição Estadual de 14 de julho de 1947 (arts. 37 e 41, I, V e VIII) e se mantém na Emenda Constitucional n.º 1 à Carta Estadual de 1970, arts. 59 e seguintes.

1.5 — Ressalta, assim, claro a mais não poder, que a sistemática constitucional vigente aplicável à União, e aos Estados, destinada à fiscalização financeira e orçamentária, é no sentido de que se realize pelo Poder Legislativo através do controle externo com o auxílio dos Tribunais de Contas e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo.

A luz do exposto, e em face dos termos do § 1.º do art. 16 da Carta Federal, objeto das dúvidas suscitadas, é curial se apure, do ponto de vista histórico, onde se encontram as raízes que inspiraram sua redação. Ao que tudo indica, a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1974, foi que primeiro, ao tratar dos controles externo e interno em qualquer esfera, da administração federal, estadual ou municipal (art. 75), usou a alternativa ou, de molde a permitir o seu desempenho pelo Tribunal de Contas ou órgão equivalente, *in verbis*:

‘Art. 76 — O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou **órgão equivalente**.’

E seu art. 82, no § 1.º, determina:

‘As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo com parecer prévio do **Tribunal de Contas ou órgão equivalente**.’

1.6 — Deduz-se logicamente de ambos os textos que a **alternativa** ou só se pode compreender com seu sentido de exclusão, no pressuposto de que, onde ainda não haja Tribunal de Contas, poderá exercer o controle externo **outro órgão** já competente para a fiscalização.

Essa interpretação deflui da realidade de que, em alguns Estados, inexistiam Tribunais de Contas, mas, sim, outros órgãos com a atribuição de substituí-lo.

Seria inacolhível, na espécie, qualquer regra de hermenêutica que levasse a outra conclusão.

Dir-se-á, porém, que a redação do § 1.º do art. 16, ora questionada, não tem o mesmo sentido dos dispositivos da Lei n.º 4.320, pois a disjuntiva ou não se refere a **órgão equivalente**, mas a **órgão estadual** a que for atribuída aquela incumbência. Onde, porém, a diferença, onde a mudança semântica da conjunção? Não há, ao que se colhe do texto, como subterfugir à ilação de que seu significado é o mesmo, sua aceção é idêntica tanto na redação da Lei n.º 4.320, quanto do dispositivo da Constituição, pois os Estatutos Magnos até 1969 não obrigavam os Estados-membros ao isoformismo atual da fiscalização financeira. Por isso, sabe-se que algumas Unidades Federadas, antes da Carta em vigor, ainda não haviam acolhido o sistema dos Tribunais de Contas, tais como a Paraíba, Sergipe e Acre. Daí a menção a **órgão estadual** no art. 16 e seus §§ 1.º e 2.º da Constituição Federal.

1.7 — Nota-se que é fácil inferir que, já havendo a incumbência da fiscalização dos municípios sido atribuída ao Tribunal de Contas, não mais se poderá deferi-la a outro órgão. E tanto mais porque a esse **órgão** estadual não se reporta a Constituição Federal em nenhum outro tópico.

Daí afigurar-se mais lógico exatamente o oposto do raciocínio dos que entendem como possível a dualidade dos órgãos de fiscalização, dado que, se os Tribunais de Contas é que são instituídos obrigatoriamente para o seu exercício, de acordo com o voto do autorizado Ministro Bilac Pinto, os Estados que ainda não os houvessem criado quando da promulgação da Emenda n.º 1, é que teriam de fazê-lo após sua vigência.

E para melhor esclarecê-lo, aprofunde-se a pesquisa a fim de que mais convincentemente se obtenha o alcance preciso do conteúdo da norma discutida. No estudo das emendas apresentadas quando da tra-

mitação do Projeto da Constituição de 1967, deparam-se as de n.ºs 693-3 e 694-4, de autoria do Deputado Cunha Bueno, assim unificadas:

‘A fiscalização financeira e orçamentária nos Estados será exercida com o auxílio do Tribunal de Contas local ou **órgão equivalente**, observadas, no que couber, as normas estabelecidas na Seção VII do Capítulo VI desta Constituição.

Na forma que a lei local regular, o Tribunal de Contas ou órgão equivalente participará da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, em que não houver um ou outro’ (Diário do Congresso, Suplemento ao n.º 1, 6 de janeiro de 1967, pág. 90).

1.8 — Vê-se, desse modo, translucidamente, da redação da emenda, que o escopo do preceito inserido na Emenda n.º 1, com expressões quase idênticas e até mais perfeitas no § 1.º do art. 16, foi, acima de objeção, o de impor a privatividade do controle a um dos órgãos existentes e não, como se pretende inculcar, a existência cumulativa do Tribunal de Contas e outro órgão que acaso se pudesse criar. Nada logra convelir ou abalar a força de convicção que emana do confronto feito entre os termos da Emenda supracitada e os do § 1.º do art. 16 da Lei Magna atual. Interpretá-lo ou vê-lo de outro modo, a não ser com o caráter de exclusão da **alternativa ou**, é subverter todas as normas de hermenêutica ajustáveis ao seu mais perfeito entendimento. E assim, na verdade, o compreenderam os eminentes Ministros que reputaram inconstitucional a parte final do § 1.º do art. 151, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 16-2-70, no julgamento da Representação n.º 846 do mesmo Estado. É o que reponta inequivocamente do bem elaborado voto proferido pelo eminente Relator Ministro Antonio Neder (RTJ — vol. 64, págs. 16-19).

1.9 — A essa conclusão conduzem todos os princípios consagrados de hermenêutica, os quais se somam a fim de que se atinjam não só a vontade do legislador e ainda a *mens legis*, ambos coincidentes, de modo a permitirem se apreendam seu alcance teleológico e sua razão sistemática. Conjugam-se, no caso, a interpretação gramatical e a interpretação lógica, pela indagação, que se fez e se demonstrou, com fidelidade, do pensamento legislativo, descendo da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvendo-o em todas as direções possíveis, ao que preleciona Francisco Ferreira: *Scire leges non hoc est verba eorum tenere, sed vim ac potestatem* (17. Dig. 1.3.) (Interpretação e Aplicação das Leis. Trad. do Prof. Manuel de Andrade, pág. 20.)

É que não se pode ignorar a **função alternativa** da conjunção **ou**, na lição uníssona dos melhores conhecedores da língua, ao que se pode respigar no Novo Dicionário Aurélio, Ed. Nova Fronteira: ‘**Ou** [do lat. *aut.*]

Conj. 1 — Designa alternativa ou exclusão: **vencer ou perecer**; **sim ou não**; Moraes, *Dic. da Líng. Port.*, Ed. Recopilada, Vol. II: **Ou**, conj. disj. e alternat. que designa que um pode substituir a outra; Caldas Aulete, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Ed. Delta S.A., 1958, IV Volume, **ou**, conjunção que indica alternativa; Antenor Nascentes, *Dicionário da Língua Portuguesa*, sem data, Ed. da Academia Brasileira de Letras: **ou**, conjunção copulativa que estabelece alternância entre duas proposições ou dois termos: ‘**ou** vai ou racha’; ‘**ou** você ou ele irá’.

Igualmente o ensinam os gramáticos, tais como Celso Cunha, em *Gramática do Português Contemporâneo*, Ed. Bernardo Alvares S/A, 1972, pág. 392; Napoleão Mendes de Almeida, *Gramática da Língua Portuguesa*, Ed. Saraiva, 1962, pág. 306, n.º 573; Rocha Lima, *Gramática Normativa*

da **Língua Portuguesa**, Liv. José Olympio Ed., pág. 161, todos eles perfilhando a mesma conceituação das conjunções alternativas idênticas a esta de Rocha Lima:

‘3 — Alternativas. Relacionam pensamentos que se excluem.’

O tipo é **ou**, que pode repetir-se ou não, antes de todos os elementos coordenados.’

E assim já era no latim **aut**, segundo elucida Francisco Torrinha, Prof. da Univ. do Porto, em seu **Dicionário Latim-Português**, ed. 1942:

‘Aut 1, ou; Obs. a) serve para distinguir dois objetos ou idéias, que se excluem mutuamente.’

A essa análise gramatical acresce a de natureza lógica em face da inexistência no **corpus** de princípios da Carta Constitucional de nenhuma menção ao **órgão estadual** aludido no § 1.º de seu art. 16, como reiteradas vezes são apontados os Tribunais de Contas, bem como os seus membros, conforme já patenteado. Promana, portanto, da função gramatical da alternativa ou empregada no texto, o raciocínio lógico da exclusão do **órgão estadual**, quando o § 1.º do art. 168, objeto da emenda, da Constituição do Estado (Emenda n.º 1) estatui:’

‘Art. 168 —

§ 1.º — O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.’

E essa referência ao Tribunal de Contas se repete no seu parágrafo segundo.

Ocorre, ainda, que, tratando a Constituição da fiscalização financeira dos Municípios e já havendo sido ela atribuída ao Tribunal de Contas, não mais existe a incumbência de fazê-lo prevista na frase alternativa ou **órgão estadual a que for atribuída essa incumbência**, eis que já foi absorvida pela Corte de Contas. E se esta preexiste ao outro **órgão estadual**, resulta inconstitucional a sua criação, além de inútil, como será demonstrado. E até porque, segundo se percebe, a expressão do futuro do subjuntivo, a **que for atribuída essa incumbência**, pressupõe que o **órgão estadual** já tenha sido instituído a fim de que lhe fosse ela atribuída como exatamente ocorreu com o Tribunal de Contas.

Essa a **voluntas legislatoris** que reponta da emenda Cunha Bueno já citada, ao estabelecer:

‘Na forma que a lei local regular, o Tribunal de Contas, ou órgão equivalente, participará da fiscalização financeira ou orçamentária dos Municípios, em que não houver um ou outro.’

Aí se revela de modo nítido que o futuro do subjuntivo simples **‘houver um ou outro’**, na sua correlação com o futuro do presente **‘participará**, deixa claro que o **órgão equivalente** já deve haver sido instituído, vale dizer **‘participará’** onde **houver** (e não deva ser criado) **um ou outro**.

Nem se diga desvaliosa a observação feita quanto ao tempo do verbo, pois, precisamente a esse propósito divergiram Rui Barbosa e Carneiro Ribeiro em torno da redação do art. 324 do Projeto do Código Civil Brasileiro, o qual estava assim vazado:

‘O mútuo consentimento dos cônjuges, se forem casados há mais de dois anos.’

Rui profligou a descorrelação dos tempos do verbo com esta nota:

'Forem está no futuro; há no presente. Será legítima esta combinação? Eu diria: havendo mais de dois anos de casados'. E ainda: 'O há não significa uma ação contemporânea do futuro ou a ela posterior. Refere-se ao decurso de um prazo anterior a esse futuro' (Réplica n.º 157, págs. 124-25 — Separata das Pandectas Brasileiras — 2.ª tiragem e ainda n.º 318, pág. 248).

Comentando o excerto acima, Arthur de Almeida Torres deste modo se pronuncia:

'Somos de parecer que foi de grande oportunidade a emenda de Rui, como judiciosa fora também a sua argumentação' (Comentários à Polêmica entre Rui Barbosa e Carneiro Ribeiro, Companhia Editora Nacional, 1959 — pág. 76 — n.º 25).

Como ressaí do debate e é regra gramatical, o futuro do subjuntivo simples indica eventualidade no futuro (Celso Cunha, Gramática do Português Contemporâneo, Editora Bernardo Álvares S/A, 1972, pág. 324, n.º 5). Daí o entendimento de que o legislador constituinte, ao usar as expressões **órgão estadual** a que **for atribuída essa incumbência**, quis significar que o **órgão estadual** deveria estar em atividade para receber a incumbência, e não que viesse a ser criado para esse fim.

Por isso mesmo, deve o intérprete sempre buscar a finalidade da lei, o seu objetivo, para que se realize plenamente o direito a que vise. É comum afirmar-se que na lei não se presumem frases ou palavras supérfluas, o que, como norma de boa hermenêutica, não constitui motivo impeditivo de que seu intérprete lhes dê o sentido mais consentâneo com o que pretende disciplinar, ainda que as retifique ou as julgue inconciliáveis com outros textos, pois, defeituosas e incorretas as há e não poucas em quase todos os diplomas jurídicos. Esse o magistério de abalizados mestres de hermenêutica, tais como Black, Escorel e tantos outros, citados por Alípio Silveira (Hermenêutica no Direito Brasileiro, Editora Rev. dos Tribunais, 1.º vol., págs. 23 e 28).

Em face, portanto, da compreensão gramatical, lógica e teleológica do dispositivo examinado, impõe-se seja acolhida a arguição de inconstitucionalidade do art. 1.º e §§ 1.º, 2.º e 3.º da Emenda da impugnada.

1.10 — Robustece essa conclusão a análise sistemática do preceito citado. Inserido como está no Capítulo III, da Organização dos Estados e Municípios, o qual estabelece os princípios de organização dos Estados e dos Municípios, é imperioso seja articulado com os demais ordenamentos constitucionais que tratam do sistema de fiscalização financeira da União e dos Estados. Por isso há de se harmonizar com seu próprio § 3.º e com o que estipulam os arts. 13 e seus incisos IV, IX, e 15, II, letra a. É que esses dispositivos fazem menção explícita ao dever da elaboração do orçamento e ainda da fiscalização financeira e orçamentária, os direitos e impedimentos dos membros dos Tribunais de Contas, com a limitação a sete de seu número, à criação de Tribunais de Contas nos Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzelos, além de obrigar à prestação de contas e publicação de balancetes nos prazos fixados em lei. Torna-se, como se vê, manifesto que o órgão criado pela Constituição para a fiscalização financeira nos Estados-membros são os Tribunais de Contas, de acordo, aliás, com os argumentos trazidos à baila pelo eminente Ministro Bilac Pinto, no tópico transcrito de seu voto na Representação n.º 846 — RJ. Destarte, se o sistema de controle das finanças públicas adotado por nossa Lei Maior

para a União, para os Estados e para os Municípios (art. 16, § 3.º, e 191), de modo expresso, são os Tribunais de Contas, como se há de eximir à simetria de sua aplicação também aos Municípios? A exceção aberta no § 1.º do seu art. 16 para os Estados que não houvessem ainda instalado suas Cortes de Contas não poderá vir a transformar-se em regra geral contra as disposições imperativas do Estatuto Magno. Revelar-se-ia erma de qualquer elemento de lógica jurídica a decisão que levasse a entendimento contrário. Os textos constitucionais que disciplinam a matéria passariam a ser inócuos e ineficazes se interpretados de acordo com o teor da emenda aqui considerada a eles ofensiva. Estaria, nesse caso, violada a sistemática inovadora da fiscalização orçamentária no que concerne aos Municípios.

Na mesma linha desse pensamento tem sido a orientação do Tribunal de Contas da União, consoante se verifica dos julgados proferidos em casos de apreciação de contas do Município de Itaperuna, Estado do Rio, e de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Ipiiaú, na Bahia, ambos com base em pareceres do ex-Procurador, daquela Alta Corte de Contas, atual Ministro Luiz Octávio Gallotti (Diário Oficial, de 14 de dezembro de 1970 e de 22 de março de 1971).

II — Inconstitucionalidade do § 3.º do art. 1.º da Emenda

2.1 — Cumpre ainda assinalar que também padece de injuridicidade o § 3.º do art. 1.º da Emenda, de vez que a atribuição do julgamento de contas das entidades da administração indireta já foi deferida aos Tribunais de Contas, por força do que prescrevem os arts. 7.º e 8.º da Lei Federal n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, a qual dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências (Diário Oficial, 5 de julho de 1975).

Decorre, de conseguinte, a impossibilidade jurídica de aplicação do § 3.º do art. 1.º da Emenda, sujeita ao postulado da hierarquia das leis.

Por mais esses fundamentos, merece recebida a presente Representação quanto à injuridicidade constitucional do art. 1.º, na parte relativa à mudança do art. 168 da Constituição do Estado.

III — A inconstitucionalidade quanto à alteração do art. 169

3.1 — A alteração do art. 169 da Emenda contravém frontalmente o parágrafo único do art. 98 bem assim os arts. 108, § 1.º, e 13, IX, da Carta Federal. É que a vinculação e equiparação de vencimentos e a fixação do número de seus integrantes nele estabelecidos não toam com a proibição dos citados dispositivos constitucionais. Na verdade, se o Conselho de Contas dos Municípios é órgão apenas de fiscalização financeira e orçamentária, não podem seus componentes vir a perceber os vencimentos dos membros do Tribunal de Contas nem a eles ser equiparados, de vez que totalmente diferentes quantitativa e qualitativamente são as atribuições do Tribunal à luz das normas soberanas. A vinculação proposta os eleva à categoria de juizes, o que é defeso pelo art. 13, IX, que veda se aumente no Estado o número de membros dos Tribunais, excepcionada a hipótese do § 3.º do art. 16. Admiti-lo seria convir na criação de dois Tribunais de Contas no Estado, de natureza e competência diversas, mas iguais em remuneração, direitos, vantagens, prerrogativas e impedimentos de seus membros, o que conflita com o espírito e os preceitos da Carta Federal. É que o Tribunal de Contas se instituiu como órgão independente, embora colaborador dos Poderes Legislativo e Executivo, no plano federal e estadual, nos precisos termos do art. 72, combinado com o art. 115 da Lei Maior e

art. 67 da Constituição do Estado. Não pertence o Tribunal a nenhum dos três Poderes e, dotado de irrestrita autonomia, é investido de competência para fiscalizá-los, conforme prescrevem o art. 70 no seu § 1.º e (especificamente, nos seus §§ 3.º e 4.º da Constituição Federal, e art. 61 e §§ da Constituição Estadual, com todos os direitos e garantias em ambas assegurados.

3.2 — Ressalta, portanto, meridianamente, a diversidade de competência entre o Tribunal de Contas e o Conselho de Contas dos Municípios: enquanto o Tribunal fiscaliza as **unidades administrativas dos três Poderes**, além de auxiliar o Legislativo e o Executivo, o Conselho de Contas dos Municípios objetiva exercer a fiscalização financeira em **unidades administrativas e territoriais**, que gozem de relativa autonomia, mas ligadas ao Poder Executivo.

Nos Municípios, como é sabido e ressabido, inexistem **poderes**, senão apenas funções executivas e legislativas. Não se podem equiparar nem vincular o menor ao maior, órgãos de expressão funcional tão dispares e desiguais quanto às suas finalidades, estrutura e dimensão constitucional.

3.3 — Perfilhando a distinção apontada, a Lei Complementar n.º 3, de 28-12-72, que contém a Organização Municipal do Estado de Minas Gerais, assim define o Município, depois de se referir a seu território:

‘Art. 1.º — O território do Estado de Minas Gerais divide-se **administrativamente** em Municípios.

Parágrafo único — Os Municípios dividem-se em Distritos, e estes, quando necessário, em Subdistritos.

Art. 2.º — Os Municípios são **unidades territoriais** com autonomia assegurada pela Constituição Federal, e organização e delimitação baseadas nos preceitos desta Lei Complementar.

Art. 28 — O Governo do Município é exercido pela Câmara Municipal, em sua **função deliberativa**, e pelo Prefeito, em sua **função executiva**.’

Logo, as atribuições do Conselho de Contas dos Municípios ficariam restritas a simples auditorias contábeis de unidades administrativas vinculadas ao Poder Executivo, porquanto sua reduzida autonomia, destituída dos Poderes da União e do Estado, não lhes propicia maior qualificação funcional.

Essa a lição dos estudiosos do problema, qual Hely Lopes Meireles:

‘Muito se fala de **Poderes Municipais** equivalentes aos Poderes de Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — atribuídos constitucionalmente à União e aos Estados-membros. Não acolhemos tal doutrina, por não lobrigarmos nos órgãos municipais, ou nas suas atribuições, características de Poder de Estado. Dispõe o Município, tão-somente, de órgãos executivo e legislativo, restritos ao âmbito local. Tais órgãos não se elevam absolutamente à categoria de Poder, no seu exato sentido jurídico-constitucional, (Dir. Municipal Bras., Ed. Rev. dos Tribunais, vol. I, pág. 76).

Igualmente, acentuam Cristiano Martins, em **Direito Público Municipal**, Ed. Mantiqueira, 1952, págs. 218-219; Afonso Arinos de Melo Franco, em **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**, vol. I, Teoria Geral, Ed. Rev. Forense, pág. 142, no qual afirma:

‘Assim, a autarquia indica uma atividade normativa. Eis por que, mesmo nos Estados federais, há entes territoriais (como os Muni-

cípios brasileiros) que supõem extensão ou tradição e podem ser considerados autônomos, porque, na verdade, **são entes autárquicos.**'

Ainda que possa desmerecer guarida o entendimento do mestre Afonso Arinos, na parte final do trecho invocado, é irrecusável a compreensão geral de que, no Município, não há o exercício dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Resulta, pois, como remate das considerações formuladas, que o Conselho de Contas dos Municípios não se pode vincular nem equiparar, para nenhum efeito, ao Tribunal de Contas.

3.4 — Acresce, ademais, a essa argumentação, a de que as exceções ao art. 98, parágrafo único, do Estatuto Maior, são as constantes de seus arts. 72, § 3.º, 28, § 2.º, e 44, § 4.º, havendo sido suprimida a do art. 39, parágrafo único, da Carta de 1967. Afora os casos aí previstos, e por não ser facultado aos Estados-membros exercer senão poderes constituintes derivados, ao que prelecionam os doutores, não há de prosperar juridicamente a extensão aos integrantes do Conselho Municipal de Contas dos direitos e vantagens dos Juizes do Tribunal de Contas. Do contrário, acolhê-la como não ofensiva dos mandamentos constitucionais levaria a equipará-los aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, conclusão, sobre iníqua, absurda maior de marca. Fulminado de morte, em consequência, se acha o art. 1.º da Emenda na parte em que propõe a alteração do art. 169 por vício de inconstitucionalidade irremittente.

Afinando com esse entendimento, após o julgamento, pelo Excelso Pretório, da Representação n.º 846-RJ, é que o Governador Floriano Faria Lima, pelo Decreto-Lei n.º 278, de 5 de setembro de 1975 (**Diário Oficial**, de 8 de setembro de 1975), criou os cargos do Conselho de Contas dos Municípios do Estado, sem vincular, para nenhum efeito, seus Conselheiros aos do Tribunal de Contas, como igualmente o fez a Constituição do Estado do Acre quanto ao Auditor-Geral previsto no art. 88 e §§ de sua Constituição.

E é de relevância salientar que as atribuições do Auditor-Geral abrangem a fiscalização financeira e orçamentária da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios. Nem por isso se estabeleceu qualquer norma de vinculação ou equiparação aos Desembargadores do Tribunal de Justiça. E seria possível fazê-lo? Sobressai claro que não, porquanto sua competência de Auditoria Geral é de natureza contábil e não pode assumir a expressão dos Tribunais de Contas como não o podem os Conselhos de Contas dos Municípios, que são apenas circunscrições administrativas do Poder Executivo.

IV — As limitações existentes para a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios

4.1 — Em virtude das restrições impostas aos Municípios no que concerne à aplicação do Fundo de Participação dos Municípios, no art. 25, II, § 1.º, da Constituição Federal, e com a imposição nele fixada de que será regulada pelo Tribunal de Contas da União, ainda menos se justifica a criação de outro instituto para a fiscalização dos demais recursos considerados próprios. E tanto mais porque, paralelamente a essa determinação, a Lei Federal n.º 6.233, de 14-7-75, atribuiu expressamente aos Tribunais de Contas dos Estados o encargo do exame das contas das entidades da administração indireta, pouco restando, desse modo, para as atividades dos Conselhos de Contas dos Municípios. A propósito da dependência da maioria das comunas brasileiras da cota tributária do Fundo de Participação, acentua Ana Maria Brasileiro:

'Enquanto que nos Municípios mais prósperos a cota referente ao ICM constitui-se na maior fonte de riqueza local, nos menos

desenvolvidos é o Fundo de Participação que praticamente sustenta o Município. Essas duas parcelas, somadas, são responsáveis, no Nordeste — onde mais de um terço dos Municípios brasileiros localiza-se —, por percentagens que oscilam entre 65 e 80% da receita. No Sul, o mesmo padrão observa-se (de 62 a 80%), exceção feita às cidades maiores, onde a dependência financeira, embora elevada, é um pouco menor.'

E mais:

'Os insumos de recursos estão, portanto, sendo providos em sua maior parte pelos outros sistemas políticos maiores e o seu fornecimento sujeito a ser interrompido, caso o Município não cumpra com as regulamentações baixadas pelo Tribunal de Contas da União' (O Município como Sistema Político, Fundação Getúlio Vargas, 1973, págs. 42-43).

É de assinalar que a maioria dos Municípios mineiros não refoge aos dados supra-indicados, pois que, em verdade, numerosos deles somente sobrevivem em função dos tributos recolhidos da União (Doc. anexo n.º 3).

Bem examinados os argumentos ora apresentados em face da realidade do Estado na sua divisão administrativa, força é concluir que o instituto de fiscalização que se pretende criar, afora sua inconstitucionalidade maior de qualquer dúvida, virá a ser altamente oneroso para o Estado.

É que, promulgada a Emenda Constitucional n.º 1, a 1.º de outubro de 1970, à Constituição Estadual de 13 de maio de 1967, para logo o Tribunal de Contas providenciou a reestruturação de seus serviços a fim de procurar atender os novos encargos que lhe foram impostos. E quando votada a Lei Complementar n.º 3, de 28-12-72, que contém a Organização Municipal, foram nela introduzidos os arts. 132-145, que regularam a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, dando maior amplitude às funções do Tribunal. Como, agora, buscar sacrificar o erário público estadual com outro órgão para o mesmo fim, novo quadro de pessoal não devidamente preparado e com riscos maiores no retardamento do estudo das prestações de contas municipais? Nenhuma justificativa real há capaz de convencer da necessidade da iniciativa tomada pela Assembléia Legislativa.

4.2 — De feito, enquanto o Conselho de Contas dos Municípios, se mantido, importa sobrecarregar com pesados ônus, sem real proveito, os cofres dos Estados, sua supressão, ao contrário, poderá beneficiá-los onde já funcionem, pois seus servidores poderão passar a integrar o quadro de pessoal dos Tribunais de Contas.

O reconhecimento da inconstitucionalidade propugnada não implica nenhum sacrifício aos Estados, e a aceitação de sua juridicidade conduz a despesas praticamente sem resultados devidamente comprovados.

4.3 — E ainda: o alegado atraso dos Tribunais na apreciação das contas municipais e demais atos de sua competência não se deve ao número de seus Conselheiros ou Juizes, mas, sobretudo, à carência não somente de pessoal técnico e especializado no campo da contabilidade pública assim como à impossibilidade de os Estados, até então, poderem competir com o mercado de trabalho dessa natureza na órbita das atividades privadas.

Aparelhem-se convenientemente os Tribunais de Contas de pessoal qualificado, atendam-se suas necessidades quanto a esse aspecto, que nenhum retardamento se verificará no cumprimento de suas atribuições.

Para a tarefa de fiscalização dos Municípios, com as Cortes de Contas devidamente organizadas, apenas dois ou três de seus membros lograrão manter seus serviços atualizados, em três sessões semanais.

O problema maior não é, no caso, o do número de Juizes, senão, e principalmente, o das dificuldades de formação de quadros técnicos. Daí caber frisar que a criação do Conselho de Contas dos Municípios, em Minas, é ato de sério e desnecessário gravame aos cofres públicos, sem nenhuma perspectiva de aceleração do ritmo de produção do órgão. Complete-se, como se tem pleiteado e não conseguido, o quadro de técnicos do Tribunal de Contas, como se deu em São Paulo, e não mais se invocará o argumento de acúmulo de serviço e demora nas soluções finais.

Daí se impor ao Tribunal o dever de envidar todo empenho a fim de evitar que se concretize, em prejuízo dos interesses do Estado, a providência em curso para a implantação de outro órgão de fiscalização financeira apenas para os Municípios.

V — O poder de emendar do Poder Legislativo dos Estados-membros

5.1 — Consagrada na Constituição mineira atual a norma da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios pelo Tribunal de Contas (arts. 168, 169, 170 e 171), ex vi do art. 200 da Carta Federal de 69, teria ainda a Assembléia poder para a Emenda votada?

Não se nega, é evidente, a faculdade que tem o Poder Legislativo dos Estados-membros de alterar por emendas, o texto de suas Constituições, conforme prevêem os dispositivos próprios (arts. 38, I, 39, I e II, §§ 2.º, 3.º e 4.º).

É de se duvidar, porém, se não encontrará o Poder Legislativo estadual restrição impeditiva para fazê-lo em face dos termos do art. 200 da Carta de 1969, quando determina que 'suas disposições ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados'.

5.2 — Ora, não conflitando qualquer emenda com os preceitos maiores, não sofre contestação o poder de emendar.

Questionável, todavia, se torna quando o escopo da emenda contraria os mandamentos constitucionais.

No caso, entende-se que, se o art. 16, § 1.º, da Carta Federal estabeleceu 'que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas' e a Constituição do Estado o cumpriu, inserindo o preceito nos seus arts. 168 a 171, não mais poderia ele ser objeto da Emenda n.º 6, ora em debate, porquanto entra em contraste com ordenamento do art. 200 supracitado, o qual a ela se incorporou automaticamente.

5.3 — A matéria suscitada foi objeto de fecunda controvérsia no Supremo Tribunal Federal, quando da decisão proferida na Representação n.º 753 — SP, publicada na RTJ, vol. 46, out. 68, págs. 465-470, na qual as divergências se feriram em torno da aplicação do art. 188 da Lei Maior de 1967.

No caso da Emenda n.º 6, objeto da presente Representação, abre-se azo a discussões mais profundas pelo aspecto da **automaticidade da incorporação dos princípios da Carta de 69 ao direito constitucional legislado dos Estados**. Após haver adotado o critério do controle externo das Câmaras Municipais com o auxílio do Tribunal de Contas, o constituinte

mineiro incorporou à Constituição Estadual o mandamento da **Lei Mater** e não mais lhe é facultado modificá-lo.

VI — A inconstitucionalidade do art. 1.º da Emenda no que tange à alteração dos arts. 170 e 171

6.1 — Acolhida a arguição de inconstitucionalidade do art. 1.º, quanto à nova redação dada aos arts. 168 e 169, resulta, **ipso facto**, prejudicada e destituída de eficácia a modificação dos arts. 170 e 171, a cujo respeito descabe qualquer comentário, dado que seus efeitos decorrem da manutenção, como juridicamente válida, da alteração dos artigos anteriores.” (Fls. 7-25.)

Após as informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado (fls. 40-75), a Procuradoria Geral da República emitiu pronunciamento em que diz, textualmente:

“4. A Representação se dirige, fundamentalmente, contra a criação do Conselho de Contas dos Municípios. O Supremo Tribunal examinou tal questão nas Rp. n.º 846. Relator Ministro Antonio Neder, **RTJ** 60/5, e Rp. n.º 917, Relator Ministro Aliomar Baleeiro, **RTJ** 77/361, sendo nesta última repelida, por maioria, a inconstitucionalidade pretendida.

5. Preliminarmente, tendo em vista a modificação da composição do Tribunal, não nos parece pertinente a invocada aplicação do art. 9º do Regimento Interno, feita pelo Representado à fl. 41.

6. No mérito, permitimo-nos reportar aos argumentos expostos pelo Eminentíssimo Ministro Bilac Pinto na Rp. n.º 846 e transcrever alguns trechos dos mesmos:

‘Estou em que a Constituição de 1969, diferentemente das anteriores, incluiu entre os princípios constitucionais que os Estados devem observar a criação do Tribunal de Contas (art. 13, IX).

Ao lado dessa regra, outra foi inscrita na lei fundamental: a de que ao Estado ficou assegurada a opção de atribuir a função de auxiliar o controle externo das Câmaras Municipais, ou ao Tribunal de Contas, ou a órgão para esse fim criado.’

7. Retomando, adiante, a consideração inicial, salienta o seu voto:

‘De fato, a criação de Tribunais de Contas pelos Estados deixou de ser uma faculdade para se tornar um imperativo, por força da EC n.º 1, de 1969, ao texto federal de 1967.

No art. 13, n.º IX, ao enumerar os princípios constitucionais que os Estados deviam observar, entre outros, na Constituição Estadual, a Emenda n.º 1, de 1969, alude aos Tribunais de Contas dos Estados, limita o número de seus membros a 7 e manda aplicar-lhes, no que couber, o disposto no art. 114, itens I a III (vedação de exercício de certas atividades dos juizes; idem, recebimento de vantagens).

Esta referência não constou do texto federal de 1967 (art. 13); por igual, as alusões feitas aos Tribunais de Contas dos Estados, no art. 16, foram uma inovação; no art. 122, n.º I, b, se dá aos Tribunais Federais de Recursos a competência originária para processar e julgar ‘os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal’; a Constituição de 1967 era omissa a respeito (art. 117).

O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que nos Estados, no que concerne à sua fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional) que devem observar, art. 13 **caput** e n.º IV), somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (item de 1946); é hoje, pela Emenda n.º 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados.

8. Ao depois acrescenta:

‘Se assim é hoje, por força da Emenda n.º 1, de 1969, em relação à fiscalização financeira e orçamentária dos Estados, o mesmo não acontece no que se refere à dos Municípios.

Ai também a EC n.º 1, de 1969, no art. 16, inovou em relação ao texto federal de 1967; não havia, no art. 16 desta última, alusão a Tribunais de Contas nem a órgão estadual que funcionasse como auxiliar da Câmara Municipal, em se tratando de controle externo.

A exegese que conclui pela concentração da competência cumulativa e exclusiva, no Tribunal de Contas do Estado, dos controles das atividades mencionadas, quer vinculadas à Administração estadual quer à municipal, torna gratuito, inócuo e sem objeto o disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 16, quando prevê a instituição, por lei estadual, de um órgão, que não o Tribunal de Contas.

9. Igualmente relevantes são os fundamentos do eminente Ministro Moreira Alves em seu parecer como Procurador-Geral e adotados integralmente pelo acórdão proferido na Rp. n.º 917.

10. Ultrapassado o exame principal, isto é, a constitucionalidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios, temos que também não procedem as arguições em relação aos demais dispositivos da Emenda, como adiante se verá.

11. Quanto ao § 3.º do art. 168 que prevê a aplicação aos órgãos da administração descentralizada dos Municípios das normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas em relação à Administração Direta dos Municípios, nenhuma a inconstitucionalidade em face dos arts. 7.º e 8.º da Lei Federal n.º 6.223/75. Primeiramente, porque a inconstitucionalidade, como a própria denominação esclarece, fixa-se em torno da Constituição Federal e, ao depois, porque o art. 7.º da Lei n.º 6.223/75 fala em ‘Tribunal de Contas competente’, o qual, logicamente, no caso dos Municípios do Estado de Minas Gerais é o Conselho de Contas. A lei federal não precisava descer a minúcias de designações específicas, mesmo porque ela foi baixada em regulamentação à Constituição Federal.

12. Quanto ao art. 169, que prevê para os membros do Conselho de Contas dos Municípios as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado, trata-se de simplesmente estabelecer plenas condições de independência para o órgão em frente ao Governo Estadual e aos Governos Municipais sujeitos à sua jurisdição, como bem salientou o eminente Ministro Bilac Pinto na Rp. n.º 846. A previsão constitucional do § 1.º do art. 16 quanto ao ‘órgão estadual’ para o auxílio ao controle externo da Câmara Municipal induz, se não quanto aos vencimentos, pelo menos em relação às demais garantias, prerrogativas e impedimentos atribuídos aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Quanto aos vencimentos, onde possivelmente reside

a maior carga de insatisfação, parece-nos que a matéria é de conveniência interna do Estado, de conformidade com os elementos de fato apropriados ao mesmo. Se não está obrigado a conceder os mesmos vencimentos, também não está obrigado a conceder vencimentos menores. A matéria não possui correlação com a vedação constitucional de equiparação de vencimentos.

13. Em conclusão e permitindo-nos ainda reportar ao restante da fundamentação da Representada, somos pela improcedência da Representação" (fls. 112-116).

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para os Senhores Ministros (art. 177 do Regimento Interno).

Brasília, 28 de abril de 1978. Djaci Falcão, Relator

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — Esta Representação cuida de matéria já debatida perante a Corte, ou seja, a constitucionalidade, ou não, no âmbito do Estado-membro, de órgão para o controle externo das contas municipais, não obstante a existência de Tribunais de Contas (ver Representações n.ºs 846, do Rio de Janeiro, relatada pelo eminente Ministro Antonio Neder, e 917, do Ceará, de que foi Relator o eminente e saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, in RTJ 67/5 a 27 e RTJ 77/361 a 370).

Em ambas, integrei a corrente cujo entendimento não veio a prevalecer, e em que figuraram os eminentes Ministros Antonio Neder, Oswaldo Trigueiro, Barros Monteiro e Thompson Flores (na Rp. n.º 846), e Xavier de Albuquerque, Antonio Neder e Thompson Flores (na Rp. n.º 917).

Filiei-me à corrente segundo a qual o § 1.º do art. 16 da Constituição Federal não autoriza ao Estado o poder de atribuir a outro órgão, que não o seu Tribunal de Contas, quando existente, a função de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização financeira e orçamentária. Acompanhei o douto voto do eminente Ministro Antonio Neder, que, após se valer das interpretações gramatical, lógica e sistemática, da regra inserida no § 1.º do art. 16, da Constituição, concluiu acolhendo a tese suscitada na Representação, no sentido de que "a referida norma constitucional só admite um único órgão estadual de controle externo para auxiliar a Assembléia Legislativa no que respeita à fiscalização orçamentária e financeira do Estado-membro, e, cumulativamente, para auxiliar cada Câmara Municipal no que respeita às Contas do respectivo Município (respeitada, é óbvio, a exceção do § 3.º, do citado art. 16)". Outrossim, somente no Estado em que não haja Tribunal de Contas é dado criar outro órgão com as suas funções.

Acontece que na Representação n.º 917, julgada em sessão plenária de 16-4-75, com a presença de dez juizes do Tribunal, prevaleceu o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que foi acompanhado pelos eminentes Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra.

Tenho para mim que, nesta altura, após os dois julgados anteriormente referidos, nos quais ficou admitida a legitimidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios, não é de bom alvitre reabrir a questão, mesmo à vista da presença de novos ministros que passaram a compor o Tribunal. Por isso, adoto o parecer da Douta Procuradoria Geral da República, vazado nos seguintes termos, em sua parte fundamental:

"6. No mérito, permitimo-nos reportar aos argumentos expostos pelo eminente Ministro Bilac Pinto na Rp. n.º 846 e transcrever alguns trechos dos mesmos:

Estou em que a Constituição de 1969, diferentemente das anteriores, incluiu entre os princípios constitucionais que os Estados devem observar a criação do Tribunal de Contas (art. 13, IX).

Ao lado dessa regra, outra foi inscrita na lei fundamental: a de que ao Estado ficou assegurada a opção de atribuir a função de auxiliar o controle externo das Câmaras Municipais, ou ao Tribunal de Contas, ou a órgão para esse fim criado.'

7. Retomando, adiante, a consideração inicial, salienta o seu voto:

'De fato, a criação de Tribunais de Contas pelos Estados deixou de ser uma faculdade para se tornar um imperativo, por força da EC n.º 1, de 1969, ao texto federal de 1967.

No art. 13, IX, ao enumerar os princípios constitucionais que os Estados, deviam observar, entre outros, na Constituição Estadual, a Emenda n.º 1, de 1969, alude aos Tribunais de Contas dos Estados, limita o número de seus membros a 7 e manda aplicar-lhes, no que couber, o disposto no art. 114, itens I a III (vedação de exercício de certas atividades dos juizes; idem, recebimento de vantagens).

Esta referência não constou do texto federal de 1967 (art. 13); por igual, as alusões feitas aos Tribunais de Contas dos Estados, no art. 16, foram uma inovação; no art. 122, I, b, se dá aos Tribunais Federais de Recursos a competência originária para processar e julgar 'os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal'; a Constituição de 1967 era omissa a respeito (art. 117).

O confronto entre os textos constitucionais federais de 1967 e 1969 não deixa margem a dúvida de que os Estados, no que concerne à sua fiscalização orçamentária e financeira (princípio constitucional que devem observar, art. 13, *caput*, e n.º IV), somente se poderá realizar através de Tribunais de Contas, cujo modelo, cuja competência, número de membros, seus impedimentos e foro privativo o próprio texto federal estabelece.

A criação de Tribunais de Contas nos Estados deixou de ser uma faculdade, uma opção, como o era na vigência do texto constitucional federal de 1967 (item de 1946); é hoje, pela Emenda n.º 1, de 1969, um compromisso indeclinável, na organização constitucional dos Estados.'

8. Ao depois acrescenta:

'Se assim é hoje, por força da Emenda n.º 1, de 1969, em relação à fiscalização financeira e orçamentária dos Estados, o mesmo não acontece no que se refere à dos Municípios.

Ai também a EC n.º 1, de 1969, no art. 16, inovou em relação ao texto federal de 1967; não havia, no art. 16 desta última, alusão a Tribunais de Contas nem a órgão estadual que funcionasse como auxiliar da Câmara Municipal, em se tratando de controle externo.

A exegese que conclui pela concentração da competência cumulativa e exclusiva, no Tribunal de Contas do Estado, dos controles das atividades mencionadas, quer vinculadas à Administração estadual, quer à municipal, torna gratuito, inócuo e sem objeto o disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 16, quando prevê a instituição, por lei estadual, de um órgão, que não o Tribunal de Contas.'

9. Igualmente relevantes são os fundamentos do eminente Ministro Moreira Alves em seu parecer como Procurador-Geral e adotados integralmente pelo acórdão proferido na Rp. n.º 917" (fls. 112-115).

Acréscimo que, comentando o referido § 1.º do art. 16, escreve o Professor Manoel Gonçalves Ferreira:

"A Emenda n.º 1 faz do Tribunal de Contas estadual órgão auxiliar da Câmara Municipal no tocante ao controle externo das contas

municipais. A solução, embora prática, reduz a majestade dos Tribunais de Contas estaduais. É, talvez, para evitar melindres que a Constituição admite que o Estado crie órgão especial para tal finalidade, ou seja, auxiliar a fiscalização das Câmaras Municipais sobre as contas locais. Tal solução, porém, não tem por si a economia." (Comentários à Constituição Brasileira, vol. 1, arts. 1.º a 45, 2.ª edição.)

A meu ver, a modificação introduzida com a EC n.º 1/69 por certo teve por objetivo primordial evitar a sobrecarga dos Tribunais de Contas Estaduais. Observo, no entanto, que a criação desse órgão especial, sem que se estabeleçam pressupostos objetivos de caráter limitativo, propicia o inconveniente do aumento indevido de despesas públicas. Esse tema escapa, sem dúvida, ao controle jurisdicional. Está a merecer, sim, uma melhor disciplinação legislativa.

Tenho como constitucional o § 1.º do art. 168 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

No que tange ao § 3.º do art. 168 da Constituição, nos termos da Emenda n.º 6/76, também não vejo inconstitucionalidade. Reza o art. 168:

"A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e interno do Executivo Municipal."

Dispõe o mencionado parágrafo:

"§ 3.º — Aplicam-se aos órgãos da administração descentralizada as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas neste artigo."

Sustenta-se "que a atribuição do julgamento de contas das entidades da administração indireta já foi deferida aos Tribunais de Contas, por força do que prescrevem os arts. 7.º e 8.º da Lei Federal n.º 6.223, de 14 de julho de 1975, a qual dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências".

Dai decorreria a impossibilidade jurídica de aplicação do § 3.º do art. 1.º da Emenda.

Sem dúvida, a inconstitucionalidade há de ser colocada face a preceito constitucional. Ademais, segundo observa o parecer do Procurador-Geral da República: "o art. 7.º da Lei n.º 6.223/75 fala de 'Tribunal de Contas competente', o qual, logicamente no caso dos Municípios do Estado de Minas Gerais, é o Conselho de Contas. A lei federal não precisava descer a minúcias de designações específicas, mesmo porque ela foi baixada em regulamentação à Constituição Federal".

Aliás, dispositivo idêntico está inserido no § 3.º do art. 26 da Constituição do Ceará, que foi objeto da Rp. n.º 917, sendo julgada constitucional (RTJ n.º 77/361 e segs.).

Rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

Segue-se o art. 169, verbis:

"Art. 169 — O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de 7 membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65."

Alega-se que o Conselho de Contas dos Municípios não se pode vincular nem equiparar ao Tribunal de Contas do Estado (parágrafo único do art. 98 e arts. 108, § 1.º, e 13, IX, da Constituição Federal).

Visou a regra malsinada a estabelecer condições de independência para o Conselho de Contas, diante dos Governos estadual e municipais sujeitos à sua jurisdição. Pondera a Douta Procuradoria Geral da República:

"A previsão constitucional do § 1.º do art. 16 quanto ao **órgão estadual** para o auxílio ao controle externo da Câmara Municipal induz, se não quanto aos vencimentos, pelo menos em relação às demais garantias, prerrogativas e impedimentos atribuídos aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Quanto aos vencimentos, onde possivelmente reside a maior carga de insatisfação, parece-nos que a matéria é de conveniência interna do Estado, de conformidade com os elementos de fato apropriados ao mesmo. Se não está obrigado a conceder os mesmos vencimentos também não está obrigado a conceder vencimentos menores. A matéria não possui correlação com a vedação constitucional de equiparação de vencimentos."

No que toca, porém, aos vencimentos, a regra importa em equiparação vedada pela Constituição. O parágrafo único do seu art. 98 proíbe "vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público". O preceito visou a impedir abusos, consistentes em remuneração igual entre desiguais, inclusive com prejuízo para o erário. No caso ficou estabelecida uma equiparação de vencimentos entre órgãos de atribuições que não se equivalem, quantitativa e qualitativamente.

Segundo observa a requerente:

"Enquanto o Tribunal fiscaliza as unidades administrativas dos Três Poderes, além de auxiliar o Legislativo e o Executivo, o Conselho de Contas dos Municípios objetiva exercer a fiscalização financeira em unidades administrativas e territoriais, que gozam de relativa autonomia, mas ligadas ao Poder Executivo."

Sem dúvida não se situam no mesmo plano de qualificação e importância funcional. Não vejo como se possa equiparar, para efeitos de vencimentos, o Conselho de Contas ao Tribunal de Contas.

Outrossim, viola a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que aumente a despesa pública (art. 57, II).

Desse modo, tenho como inconstitucional, no art. 169, a palavra **vencimentos**, ante o disposto no parágrafo único do art. 98, c.c. os arts. 108 e 13, inciso V, e mais art. 57, inciso II, da Constituição.

Por todo o exposto, julgo procedente em parte a representação, para declarar inconstitucional, no art. 169, a inclusão da palavra **vencimentos**.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 952 — MG — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Pediu vista o Ministro Decio Miranda, após o voto do Relator, julgando improcedente a Representação quanto ao parágrafo primeiro do art. 168, da Emenda n.º 6, promulgada a 7-4-76 à Constituição do Estado de Minas Gerais. T. Pleno, 14-12-78.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antonio Nader, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Decio Miranda. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 14 de dezembro de 1978. Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO

(Art. 168, § 1.º — Emenda n.º 6, de 1976)

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, trata-se da Representação em que o Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, acolhendo solicitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pede seja decretada a inconstitucionalidade da Emenda n.º 6, de 1976, à Constituição daquele Estado (texto resultante da Emenda n.º 1, de 1970).

Dirige-se a referida Emenda n.º 6 aos arts. 168, 169, 170 e 171 do texto primitivo, nele inserindo a criação do Conselho de Contas dos Municípios, destinado a auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo das contas relativas à execução financeira e orçamentária dos Municípios. O Conselho é composto de 7 membros, que, com as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado, serão nomeados pelo Governador do Estado, depois de aprovada a escolha pela Assembléa Legislativa.

O Sr. Ministro Djaci Falcão, Relator da Representação, salienta, em seu douto voto, que nela se cuida de matéria já debatida perante esta Corte, ou seja, a constitucionalidade, ou não, no âmbito do Estado-membro, de órgão para o controle externo das contas municipais.

Relembrando que nas precedentes Representações n.ºs 846, do Rio de Janeiro, Relator o Sr. Ministro Antonio Neder, e 917, do Ceará, Relator o saudoso Ministro Allomar Baleeiro (RTJ 67/5 e RTJ 77/361), integrara a corrente, cujo entendimento não veio a prevalecer, o Sr. Ministro Djaci Falcão pondera que, nesta altura, após os dois julgados em apreço, nos quais ficou admitida a legitimidade da criação do Conselho de Contas dos Municípios, não é de bom alvitre reabrir a questão.

Acolhe, por isso, o parecer da Procuradoria Geral da República, no sentido da improcedência da Representação.

Refere, a propósito, o comentário do Professor Manoel Gonçalves Ferreira: ao § 1.º do art. 16 da Constituição Federal. Este acentua que a solução de fazer do Tribunal de Contas estadual órgão auxiliar da Câmara Municipal no tocante ao controle externo das contas municipais, embora prática, reduz a majestade dos Tribunais de Contas estaduais, e foi talvez para evitar melindres que a Constituição admitiu a criação de órgão especial para tal finalidade, solução que, porém, não tem por si a economia.

Dai, a observação do voto do Sr. Ministro Djaci Falcão:

“A meu ver, a modificação introduzida com a EC n.º 1/69, por certo, teve por objetivo primacial evitar a sobrecarga dos Tribunais de Contas Estaduais. Observo, no entanto, que a criação desse órgão especial, sem que se estabeleçam pressupostos objetivos de caráter limitativo, propicia o inconveniente do aumento indevido de despesas públicas. Esse tema escapa, sem dúvida, ao controle jurisdicional. Está a merecer, sim, uma melhor disciplinação legislativa.”

Bem examinada a matéria, curvo-me, também, aos precedentes e assim rejeito a arguição, no que tange ao § 1.º do art. 168 da Constituição, segundo a emenda de que resulta a criação do Conselho de Contas dos Municípios.

Aguardo a manifestação do eminente Relator quanto aos demais aspectos da Representação, a saber, o § 3.º do mesmo art. 168 e o art. 169.

VOTO

(Art. 168, § 3.º)

O Sr. Ministro Decio Miranda — Acompanho o eminente Relator também na parte em que aceita a disposição do § 3.º do art. 168, a qual comete ao Con-

selho de Contas dos Municípios a fiscalização financeira e orçamentária dos órgãos da administração descentralizada dos Municípios.

É consequência lógica do sistema.

VOTO
(Art. 169)

O Sr. Ministro Decio Miranda — Quanto ao art. 169, estamos diante de um ponto que, não cogitado nas anteriores oportunidades, merece exame neste momento.

Entre os dispositivos impugnados nesta Representação, figura o resultante da nova redação dada ao art. 169 da Carta mineira, que assim reza, no respectivo caput:

“Art. 169. O Conselho de Contas dos Municípios, com sede na Capital do Estado, compor-se-á de 7 membros, que terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado e serão nomeados pelo Governador do Estado, observados o processo e os requisitos do art. 65.

§ 1.º

A cláusula referente a vencimentos iguais aos dos membros do Tribunal de Contas significa vencimentos iguais aos dos desembargadores, tendo em vista que a estes estão igualados aqueles, consoante o art. 65 da mesma Constituição.

Diz, com efeito, o texto que acabo de mencionar:

“Art. 65. Os juizes do Tribunal de Contas, em número de 7 (sete), serão nomeados pelo Governador, depois de aprovada a escolha pela Assembléa Legislativa, entre brasileiros, maiores de 30 (trinta) anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. Os juizes do Tribunal de Contas serão processados e julgados, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Tribunal Federal de Recursos.”

Terá respaldo no modelo constitucional da União, ou nos princípios que ele implicitamente adota, essa equiparação entre vencimentos dos membros do Conselho de Contas dos Municípios e dos membros do Tribunal de Contas do Estado?

Parece-me que não.

Trata-se de cargos de órgãos diferentes, que se distanciam pela espécie de suas atribuições e pela altitude de sua posição hierárquica. Um, fiscaliza e julga contas dos três Poderes do Estado-membro; outro, incumbe-se das contas do âmbito municipal.

Ora, a Constituição Federal, no parágrafo único do art. 98, ao declarar “vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público”, dita norma a que se devem conformar, no âmbito local, tanto a lei ordinária quanto a própria Carta Política estadual.

Logo, invalida a cláusula que, por via reflexa, equipara os vencimentos dos membros do Conselho de Contas dos Municípios aos vencimentos dos Desembargadores.

Nem se diga que esse defeito se estenderia àquela outra equiparação de que serve a ora examinada, isto é, a equiparação entre vencimentos dos membros do Tribunal de Contas estadual e dos Desembargadores.

Essa outra equiparação tem, a seu favor, equivalência com aquela que, na Constituição Federal, atribui aos Ministros do Tribunal de Contas da União os mesmos vencimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos (art. 72, § 3.º). Representa, pois, observância do modelo federal.

Já a equiparação dos estipêndios de membros do Conselho de Contas dos Municípios e membros do Tribunal de Contas estadual, e, por via reflexa, daqueles com os dos Desembargadores, não encontra simile no modelo federal, que a resguarde da regra peremptória do art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal.

Assinale-se, para maior contraste da regra estadual com os padrões de razoabilidade e senso de proporção, que, a prevalecer o texto, os membros do Conselho de Contas dos Municípios terão vencimentos superiores aos juizes do Tribunal de Alçada, num Estado, como o de Minas Gerais, que o possui.

A título de esclarecimento, convém mencionar que, dos dois outros Estados em que a criação do Conselho de Contas de Municípios foi examinada pelo Supremo Tribunal, o do Ceará e o do Rio de Janeiro, o primeiro também adota a equiparação agora pelo meu voto condenada.

Mas — nem seria preciso dizer — o problema, em relação àquele Estado, não está em causa no presente momento. Por outro lado, não foi explicitamente examinado por ocasião do julgamento da Representação n.º 917 (RTJ 77/361).

Já a Constituição do Estado do Rio de Janeiro não estabelece a equiparação em exame, limitando-se a dispor, no art. 61,, § 3.º, que “os Conselheiros terão as mesmas garantias e prerrogativas e estarão sujeitos aos mesmos impedimentos dos membros do Tribunal de Contas do Estado”.

Resumo e concluo meu voto.

Acatando a orientação já traçada pelo Tribunal em dois julgamentos anteriores, acompanho o Relator, eminente Ministro Djaci Falcão, e bem assim o eminente Ministro Rafael Mayer, no considerar improcedente a representação contra a criação do Conselho de Contas dos Municípios, mas destaco, da argüida inconstitucionalidade, como faz o eminente Relator, o ponto alusivo à paridade dos vencimentos dos Conselheiros com os dos Desembargadores.

Neste ponto, acolho a Representação para julgar inconstitucional, em parte, o art. 169 do texto constitucional resultante da Emenda n.º 6, na palavra **vencimentos**, que deve ser suprimida do texto.

É meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 952 — MG — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação no tocante ao § 1.º e ao § 3.º, ambos do art. 168 da Emenda n.º 6, de 7-4-76, à Constituição do Estado de Minas Gerais, e foi ela julgada procedente, em parte, quanto ao art. 169, da Emenda n.º 6, de 7-4-76, à Constituição do Estado de Minas Gerais, para excluir do texto desse art. 169 a palavra **vencimentos**, por ser inconstitucional nesse ponto. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 21-11-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 21 de novembro de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DE
MATO GROSSO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

REPRESENTAÇÃO N.º 990 — MT

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Funcionário público. Emenda Constitucional nº 16/77, do Estado de Mato Grosso. Inconstitucionalidade.

— *A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa redução do tempo de serviço para aposentadoria, só permitida mediante lei complementar, de iniciativa do Presidente da República.*

— *Não compete à Constituição Estadual qualificar retroativamente o tempo de serviço consumado sob o império de outra norma, pois que extravasante do seu âmbito.*

— *Representação julgada procedente, de conformidade com o que foi decidido na Representação nº 983 do Estado de São Paulo.*

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos, e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação.

Brasília, 6 de março de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Em 9 de novembro de 1977, o Governador José Garcia Neto representou sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 16, de 20-11-77, de iniciativa da Assembléia Legislativa de Mato Grosso.

Modificando o art. 126 da Constituição Estadual e acrescentando-lhe o art. 204, a citada emenda versa sobre a aposentadoria dos funcionários do Estado nos seguintes termos:

“Art. 1.º — Ao art. 126 fica acrescido um parágrafo, passando o mesmo artigo a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 126 — O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade;

III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço.

§ 1.º — No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

§ 2.º — Os servidores públicos do Estado e de suas autarquias, desde que tenham completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício, terão computado, para efeito de aposentadoria compulsória ou voluntária, o tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada regulada por lei federal.

Art. 2.º — Ao título VI, das Disposições Gerais e Transitórias, fica acrescido o seguinte artigo:

Art. 204 — É assegurado ao funcionário que tiver tempo de serviço prestado antes de 7 de junho de 1967 o direito de computar esse tempo, para efeito da aposentadoria, proporcionalmente ao número de anos de serviço a que estava sujeito, no regime anterior, para obtenção do benefício.

Art. 3.º — Esta emenda constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.

Assembléia Legislativa do Estado, em Cuiabá, 20 de outubro de 1977.
— **Paulo Saldanha**, Presidente — **Oscar Ribeiro**, 1.º-Secretário — **Edison Pires**, 2.º-Secretário." (Fl. 9.)

A emenda teria vulnerado a Constituição Federal e a Estadual:

a) por ter a Assembléia usado de iniciativa da competência do Chefe do Executivo; e

b) por ter modificado os padrões federais da aposentadoria (art. 13, n.ºs III e V, da Constituição Federal e 30, II, da Constituição Estadual).

Argúi-se, também, a infringência da Lei Complementar n.º 31/77, que criou o Estado de Mato Grosso do Sul, cujo art. 25 veda a alteração de disposições legais sobre o pessoal do Estado.

Afasta-se a possibilidade de aplicação da Súmula n.º 5, porque as condições da aposentadoria, criadas pela emenda, divergem dos moldes federais, aplicáveis nos Estados.

A Assembléia Legislativa, em defesa de seu ato, argumenta:

a) os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Maranhão têm legislação semelhante à Emenda n.º 16, sendo que a lei paulista é objeto da Representação n.º 938;

b) a edição de regras sobre a estrutura funcional no Estado teria apolo na Representação n.º 761, do Ceará;

c) a iniciativa da Assembléia, em emenda constitucional, tem base nos arts. 46, I, e 47 da Constituição Federal, e arts. 26, I, e 27, I e II, da Constituição Estadual;

d) a emenda versa sobre aposentadoria e não remuneração do pessoal, donde a inaplicabilidade do art. 13, V, da Constituição Federal;

e) parte da emenda inspirou-se na Lei Federal n.º 6.226/75;

f) a emenda não reduz prazos de aposentadoria, mas disciplina a contagem de tempo de serviço;

- g) a Lei Complementar n.º 31/77 se dirige, apenas, à admissão de pessoal;
h) é inoportuna e descabida a referência à Súmula n.º 5.

A Procuradoria Geral da República opina pela inexistência do vício da iniciativa, por se tratar de emenda constitucional. Ainda não haviam sido julgados os embargos declaratórios da Rp. n.º 938-1, que declarou não ter sido esta matéria premissa necessária da conclusão. Mas, quanto ao mérito, opina pela inconstitucionalidade da emenda, por afrontosa ao sistema federal, violando os arts. 13, V; 101; 102, § 3.º; 103 e 108 da Constituição Federal. Apóia seu parecer no decidido na citada Representação n.º 983-1, que afirma ter versado sobre hipótese idêntica.

A fl. 75, o Secretário do Interior e Justiça de Mato Grosso pede informações sobre o despacho do pedido de desistência da Representação, que não foi protocolado no Supremo Tribunal Federal, segundo a certidão de fl. 77.

Extraíam-se cópias deste relatório e do parecer do Procurador-Geral do Estado, para serem enviadas aos Senhores Ministros.

Brasília, 20 de fevereiro de 1980. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — A Emenda n.º 16, de 20-11-77, do Estado de Mato Grosso, objeto da presente Representação, é idêntica à Emenda n.º 7, de 6-7-77, do Estado de São Paulo, cuja inconstitucionalidade foi declarada, unanimemente, na Representação n.º 983, em acórdão relatado pelo eminente Ministro Rafael Mayer, encimado pela seguinte ementa:

“Ementa: — Funcionalismo. Aposentadoria. Emenda Constitucional n.º 7/77 — SP. Tempo de serviço. Redução. 1 — A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa redução de tempo de serviço para aposentadoria, só permitida através de lei complementar de iniciativa do Presidente da República. A Constituição do Estado que excepciona as normas estabelecidas viola o preceito do art. 103 da Constituição Federal. 2 — Tempo de serviço anterior ao advento da CF/67. — Não compete à Constituição Estadual qualificar retroativamente o tempo passado sob o império de outra norma, pois que extravasante do seu âmbito. Representação julgada procedente.”

Nesse acórdão não foi considerada, como causa de inconstitucionalidade, a falta de iniciativa do Governador do Estado. O argumento resultou afastado, por se tratar de emenda constitucional.

Entretanto, na Representação n.º 982, por mim relatada, que declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, do Estado de São Paulo, o aludido fundamento se viu acolhido, com arrimo no parecer do Dr. Procurador-Geral da República, **verbis**:

“Mesmo como constituinte — usando de seus poderes derivados —, não podia a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo votar e promulgar emenda à Constituição Estadual que violasse normas constitucionais federais explícitas ou implicitamente estabelecidas. E a Emenda Constitucional n.º 8, que a Representação impugna, violou justamente as normas explícitas. Com efeito, violados foram os seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 13, inciso I, c.c. o art. 10, inciso VII, letra c, quando, provendo artificialmente cargos públicos, usurpou a competência da Chefia do Poder Executivo; art. 13, inciso III, c.c. o art. 57, incisos II e V, quando mais uma vez subtraiu a competência do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de

cargos públicos e estabilidade de funcionários civis, normas constitucionais essas a que os Estados-membros devem submeter-se não só por força de imperativo do art. 13 da Lei Maior como também pelo princípio de simetria instituído pelo seu art. 200, porquanto os dispositivos constitucionais federais concernentes ao processo legislativo e ao regime jurídico dos funcionários civis estão incorporados — porque cabíveis.

Embora possa ser afastada a inconstitucionalidade fundada no art. 97, § 1.º, da Constituição da República, no que concerne ao provimento resultante da transformação de cargos, em relação aos funcionários titulares de outros cargos, visto que a proibição alcança apenas a primeira investidura, subsiste ela, contudo, quanto aos servidores de fato, contemplados no art. 2.º com a efetividade. Subsistem, por igual, as demais inconstitucionalidades, através das quais a Emenda n.º 8, ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes estaduais (art. 10, item IV, c.c. o art. 13, item I), arrebatou do Governador atribuições que lhe são privativas (art. 57, V), com manifesta ofensa ao art. 200 da Lei Maior.”

Também na Representação n.º 855-MT, consoante o voto do eminente e saudoso Ministro Barros Monteiro, Relator, o Plenário decidiu adotando os próprios fundamentos do argüente:

“Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da formulação constitucional legal, o legislador não se pode investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65).

Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X, e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional e a gratificação por risco de vida e saúde.” (Rp. n.º 826-MT, Relator o Ministro Barros Monteiro.)

Esse segundo fundamento, o da falta de iniciativa do Governador do Estado, não é necessário para o julgamento da Representação ora *sub judice*; basta o primeiro. Acrescentei-o por coerência com os precedentes que acabo de lembrar, embora saiba que, no concernente a ele (2.º fundamento), o Plenário não seja unânime.

Ante o exposto, julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 16, de 20-10-77, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por ter ofendido os arts. 13, item V (1.ª parte); 101; 102, § 3.º; 103 e 108 da Constituição da República.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, acolho, apenas, o segundo fundamento, que é o da falta de iniciativa, e que é prejudicial do primeiro. Se há vício de iniciativa, não examino o princípio que a norma encerra.

Assim, Sr. Presidente, pelo fundamento da falta de iniciativa acompanho o eminente Relator, julgando procedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, também estou de acordo com o Relator e julgo procedente a Representação, tendo em conta o precedente específico da Representação n.º 983.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente, com o eminente Relator pelo segundo fundamento.

Julgo, também, procedente a Representação n.º 990.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 990-MT — Rel.: Ministro Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 16, de 20-10-77, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, nos termos do voto do Ministro Relator. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 6-3-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 6 de março de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DA
PARAÍBA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

REPRESENTAÇÃO N.º 1.048 — PB

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba

Assistente: Estado da Paraíba

Constituição do Estado da Paraíba. São acoimados de inconstitucionais os seus arts. 164 e 165, que rezam:

“Art. 164 — É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a praia Formosa.

Parágrafo único — É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na Capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior à de um pavimento, destinado à garagem.

Art. 165 — Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno.

Parágrafo único — Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente.”

As regras em causa, sem dúvida de elevado alcance, visam a salvar e a preservar valores que se sobrepõem ao interesse meramente municipal, constituindo, sim, um interesse comum ao Município e ao Estado, que colaboram no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a saúde, a segurança, a comodidade da população, o patrimônio ecológico e paisagístico etc., atendidas as peculiaridades não somente locais, como da própria região.

O valor político-administrativo dessas regras é abrangente dos interesses do Município e do Estado. Por isso mesmo transcendem o chamado peculiar interesse do Município (art. 15, inciso II, da Constituição Federal).

Improcedência da Representação. Decisão tomada por maioria de votos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por maioria de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar improcedente a Representação, vencidos o Ministro Cunha Peixoto e, em parte, os Ministros Moreira Alves e Xavier de Albuquerque.

Brasília, 4 de novembro de 1981. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Djaci Falcão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, com base no art. 119, inciso I, letra I, da Constituição Federal, submete à consideração do Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 164 e 165, e respectivos parágrafos únicos, da Constituição do Estado da Paraíba, atendendo à solicitação do advogado Plínio Lemos, que invoca violação ao princípio da autonomia municipal (art. 15, inciso II, da Constituição Federal).

Pelo Sr. Deputado Evaldo Gonçalves de Queiroz, Presidente da Assembléia Legislativa da Paraíba, foram prestadas as informações de fls. 37 a 44, que concluem pela improcedência da Representação.

A Procuradoria Geral da República, em pronunciamento do Dr. José Francisco Rezek, aprovado pelo Dr. Firmino Ferreira Paz, opinou nos seguintes termos:

"1. O advogado signatário do texto de fls. 4-6 dirigiu-se ao Procurador-Geral da República, em maio do ano passado, postulando a arguição de inconstitucionalidade de dois artigos da Carta Política do Estado da Paraíba, a seu ver ofensivos à autonomia municipal (CF, art. 15, II), por isso que pertinentes ao controle de edificações urbanas.

2. Como se tornou costumeiro em casos dessa natureza, o chefe do Ministério Público afastou do âmbito de sua análise preliminar toda consideração que não a da verossimilhança, a da aparente consistência, e, *ipso facto*, da apresentabilidade, à Suprema Corte, da questão constitucional. É indiferente a origem da iniciativa, tão variada, na prática dos últimos anos, a ponto de abranger de Governadores e Ministros de Estado a estudantes de Direito, de entidades como o Conselho Federal da OAB a advogados isolados na província. Pouco importam, ainda, a natureza, o alcance, e, porventura, o próprio conteúdo ético da motivação de quem pede a medida processual em causa. Afinal, a tese de que certo texto normativo ordinário constitui, seja por seu teor, seja por seu processo de criação, uma afronta à Lei Fundamental, há de ostentar, ou de não ostentar, aquela consistência que a habilita à discussão no plenário do Supremo. Na segunda hipótese, o Procurador-Geral determinará o arquivamento da súplica, por abstratas, impessoais, cívicamente exemplares que tenham sido as intenções do postulante. Na primeira, impor-se-lhe-á o levantamento da questão constitucional na ação direta, mesmo quando patente que o objetivo do interessado se resume, por exemplo, na solução, em instância única e excelsa, e sem qualquer encargo financeiro relativo a custas ou honorários, de um caso concreto, pessoal ou grupal.

Na espécie, o advogado interessado trouxe à baila uma decisão proferida em 1968 por essa alta Corte, julgando inconstitucional, na Carta do Estado do Espírito Santo, um dispositivo irrecusavelmente análogo aos que agora se atacam na Constituição paraibana. Pouco havia, em tais circunstâncias, que meditar. Impunha-se o ajuizamento da arguição de inconstitucionalidade, sob a costumeira reserva de um pronunciamento final, a respeito do mérito.

3. Assim dispõem, em literalidade, as normas em questão:

Art. 164 — É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a praia Formosa.

Parágrafo único — É, igualmente, vedada a concessão de licença para a construção de prédio com mais de três pavimentos, na Capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior à de um pavimento, destinado à garagem.

Art. 165 — Nas avenidas ou nas ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande, somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno.

Parágrafo único — Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente.' (Fl. 26.)

4. A análise do precedente específico, qual seja a Representação n.º 775-ES, julgada pelo Tribunal Pleno em 24 de outubro de 1968, sob a relação do Ministro Lafayette de Andrada (Representações...), Tomo I, págs. 123-5), impressiona, antes de tudo, pela brevidade do debate travado em plenário, se é que se pode reputar ocorrido um debate. Ao Tribunal, na época, a questão há de ter parecido isenta de maior complexidade: posturas municipais atinam ao peculiar interesse das comunas, nessa área não se devendo insinuar o legislador, ou mesmo o constituinte, do Estado federado. Esse, aliás; o enfoque sugerido pela Procuradoria Geral da República, que, falando nos autos, dissera não ver '... o que mais diretamente diga do peculiar interesse da comuna, do que o seu ordenamento urbanístico'.

5. Desperta particular interesse, no estudo do precedente, a hesitação que foi marca da atitude do Ministro Victor Nunes. Sua Excelência, havendo destacado que 'em alguns casos, o exercício da competência da União ou dos Estados pode envolver limitações da natureza das que estamos examinando', resolve pedir vista dos autos. Na sessão seguinte, voltaria ele com o relator e seus demais pares, não sem buscar arrimo nas características próprias ao caso concreto. Esta foi sua observação final:

'Ressalvo, porém, o exame, em cada caso, de normas legais que venham a ser baixadas, pela União, ou pelos Estados, no exercício de sua competência constitucional, e que porventura importem restrições à competência dos Municípios em matéria de edificações urbanas.'

6. No presente caso, o Ministério Público conduziu seu estudo à luz de duas considerações preliminares. A primeira foi a lembrança de uma diretriz lapidar, forjada no selo dessa Egrégia Corte ao tempo do saudoso Ministro Luiz Gallotti: a inconstitucionalidade não se presume; deve ela resultar de uma visível incompatibilidade entre a Lei Maior e o texto atacado. A segunda consideração, tão oportuna quanto inquietante, resulta do fato de que aqui se traz a julgamento a Constituição de um Estado federado, numa época em que a doutrina se pergunta, com razão, o que restou, entre nós, do princípio federativo que os fundamentos da República assimilaram da experiência norte-americana. Torna-se cada vez mais difícil, no meio universitário e noutros foros de cultura jurídica, explicar em que consiste a decantada autonomia dos Estados-membros. Qual se não fora bastante, para limitar-lhes o espaço de atuação, a imensurável competência legislativa da União Federal, defrontam-se as Unidades federadas, por outro lado, com as limitações

resultantes da chamada autonomia municipal. Sobre esta última, recolehe-se às vezes a impressão de que ela pouco serve, de fato, ao proveito do próprio Município, mais se prestando à função inglória de fustigar a autonomia dos Estados-membros, pelo flanco oposto àquele em que a União, progressiva e sistematicamente, ganha terreno desde a reforma constitucional de 1926.

7. O douto Presidente da Assembléia Legislativa paraibana prestou informações, na espécie, às fls. 36-45. Buscando subsídios na doutrina, e comentando o precedente judicial, dá ele por legítima a edição, a nível de Assembléia estadual constituinte, das normas ora atacadas, não vendo elas afronta alguma à regra superior da autonomia dos municípios. Destaca o informante o valor político-administrativo de tais regras, pelo benefício importado ao patrimônio ecológico e paisagístico do Estado. Entende, enfim, que a defesa de tais valores, hoje ameaçados, em toda parte, pela especulação imobiliária, não pode sofrer cisão, quedando sob o alvitre isolado das municipalidades.

8. Assiste-lhe inteira razão. Quando muito, poder-se-ia dar por ofensiva à autonomia dos municípios a legislação estadual que **imotivadamente** adentrasse a esfera das posturas urbanas, versando tema que, **via de regra**, não ultrapassa o puro e peculiar interesse das comunas.

9. Parece-me certo que a transcendência é, nesse contexto, a pedra de toque. Ninguém jamais se escandalizou pelo fato de não possuírem os moradores de Ouro Preto a elementar prerrogativa de repintar suas janelas, ou de eliminar suas goteiras, sem o assentimento e o controle do Patrimônio Histórico. Nada existe, ali, de circunscrito ao 'peculiar interesse' municipal, desde que a antiga Vila Rica, superando o âmbito da província, e agora o da própria nacionalidade, viu-se proclamar, pela UNESCO, objeto do interesse universal. A amplitude da autonomia da comuna, com seu prefeito, edis e munícipes, costuma ser, por paradoxo, inversamente proporcional à sua qualidade para se ver alçar a um nível superior de disciplina legislativa e de preservação.

10. Guardadas as proporções, é certo que, há dez anos, os representantes do povo paraibano, reunidos em Assembléia constituinte, houveram por bem manifestar interesse, no plano estadual, pela salvaguarda de certos padrões de urbanismo nos dois maiores centros demográficos daquela Unidade, bem como pela preservação paisagística de certa porção, especialmente formosa, da orla marítima. Ninguém mais hábil que o legislador estadual para a assunção de semelhante iniciativa, por força da qual as áreas visadas transcenderam, legitimamente, do 'peculiar interesse' dos municípios envolvidos no contexto. Não houve aí qualquer espécie de ultraje à Lei Fundamental da República.

11. Improcede, a meu ver, a Representação." (Fls. 47-52.)

É o relatório, do qual devem ser extraídas cópias para os Senhores Ministros (art. 172 do Regimento Interno).

Brasília, 8 de maio de 1981. — **Djaci Falcão**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — Os artigos da Constituição paraibana inquinados de inconstitucionais guardam o seguinte teor:

"Art. 164 — É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a praia Formosa.

Parágrafo único — É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na Capital do

Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior a de um pavimento, destinado à garagem.

Art. 165 — Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado do limite do seu terreno.

Parágrafo único — Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente."

O Professor José Francisco Rezek, Subprocurador-Geral da República, no seu bem-lançado parecer, aprovado pelo Dr. Firmino Ferreira Paz, digno Procurador-Geral da República, depois de analisar precedente da Corte (Rp. n.º 775-ES, relatada pelo saudoso Ministro Lafayette de Andrada, a 24-10-68), expõe:

"6. No presente caso, o Ministério Público conduziu seu estudo à luz de duas considerações preliminares. A primeira foi a lembrança de uma diretriz lapidar, forjada no seio dessa egrégia Corte ao tempo do saudoso Ministro Luiz Gallotti: a inconstitucionalidade **não se presume**; deve ela resultar de uma visível incompatibilidade entre a Lei Maior e o texto atacado. A segunda consideração, tão oportuna quanto inquietante, resulta do fato de que aqui se traz a julgamento a Constituição de um Estado federado, numa época em que a doutrina se pergunta, com razão, o que restou, entre nós, do princípio federativo que os fundadores da República assimilaram da experiência norte-americana. Torna-se cada vez mais difícil, no meio universitário e noutros foros de cultura jurídica, explicar **em que consiste** a decantada autonomia dos Estados-membros. Qual se não fora bastante, para limitar-lhes o espaço de atuação, a imensurável competência legislativa da União Federal, defrontam-se as Unidades federadas, por outro lado, com as limitações resultantes da chamada autonomia municipal. Sobre esta última, recolhe-se às vezes a impressão de que ela pouco serve, de fato, ao proveito do próprio Município, mais se prestando à função inglória de fustigar a autonomia dos Estados-membros, pelo flanco oposto àquele em que a União, progressiva e sistematicamente, ganha terreno desde a reforma constitucional de 1926.

7. O douto Presidente da Assembléia Legislativa paraibana prestou informações, na espécie, às fls. 36-45. Buscando subsídios na doutrina, e comentando o precedente judicial, dá ele por legítima a edição, a nível de Assembléia estadual constituinte, das normas ora atacadas, não vendo nelas afronta alguma à regra superior da autonomia dos municípios. Destaca o informante o valor político-administrativo de tais regras, pelo benefício importado ao patrimônio ecológico e paisagístico do Estado. Entende, enfim, que a defesa de tais valores, hoje ameaçados, em toda a parte, pela especulação imobiliária, não pode sofrer cisão, quedando sob o alvitre isolado das municipalidades.

8. Assiste-lhe inteira razão. Quando muito, poder-se-ia dar por ofensiva à autonomia dos Municípios a legislação estadual que **imotivadamente** adentrasse a esfera das posturas urbanas, versando tema que, **via de regra**, não ultrapassa o puro e peculiar interesse das comunas.

9. Parece-me certo que a transcendência é, nesse contexto, a pedra de toque. Ninguém jamais se scandalizou pelo fato de não possuírem os moradores de Ouro Preto a elemental prerrogativa de repintar suas janelas, ou de eliminar suas goteiras, sem o assentimento e o controle do Patrimônio Histórico. Nada existe ali, de circunscrito ao 'peculiar interesse' municipal, desde que a antiga Vila Rica, superando o âmbito da província, e agora o da própria nacionalidade, viu-se proclamar, pela UNESCO, objeto do interesse universal. A amplitude da autonomia

da comuna, com seu prefeito, edis e munícipes, costuma ser, por paradoxo, inversamente proporcional à sua qualidade para se ver alçar a um nível superior de disciplina legislativa e de preservação.

10. Guardadas as proporções, é certo que, há dez anos, os representantes do povo paraibano, reunidos em Assembléia constituinte, houveram por bem manifestar interesse, no plano estadual, pela salvaguarda de certos padrões de urbanismo nos dois maiores centros demográficos daquela Unidade, bem como pela preservação paisagística de certa porção, especialmente formosa, da orla marítima. Ninguém mais hábil que o legislador estadual para a assunção de semelhante iniciativa, por força da qual as áreas visadas transcenderam, legitimamente, do 'peculiar interesse' dos municípios envolvidos no contexto. Não houve aí qualquer espécie de ultraje à Lei Fundamental da República.

11. Improcede, a meu ver, a Representação." (Fls. 50-2.)

A concentração populacional e de atividades econômicas nas regiões em desenvolvimento, gerando mudanças econômico-sociais e culturais, ampliam os horizontes do processo de urbanização. O acelerado crescimento dos centros urbanos tem demonstrado a necessidade de participação não só do município, como também do Estado e da União, no que toca ao desenvolvimento urbano de modo ordenado e sistemático, tendo em vista o interesse público comum e não apenas o interesse isolado do município, o interesse local. Isso sem prejuízo, é claro, da normatividade edilícia circunscrita às matérias do seu predominante interesse (aprovação de planos urbanísticos, licença de construção etc.) e uso do poder de polícia administrativa.

Versando o tema da autonomia municipal, dizia Sampaio Dória sobre a locução "peculiar interesse":

"Peculiar não é nem pode ser equivalente a privativo. Privativo, dizem dicionários, é o próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito. A diferença está na idéia de exclusão: **privativo** importa exclusão e **peculiar** não. A ordem pública de um Estado é seu interesse peculiar, mas é também interesse da Nação. Logo, não é privativo do Estado. Uma escola primária que certo Município abra é seu interesse peculiar, mas não-exclusivo, não-privativo, porque a instrução interessa a todo o País.

O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a **predominância** e não a **exclusividade**." (*Autonomia dos Municípios*, in *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, XXIV/419.)

Recentemente, escreveu, com propriedade, o Professor Toshi-Mukai:

"... O conceito de autonomia municipal, havendo de ser composto através dos elementos previstos na Constituição (político-administrativo e financeiro), encontra no conceito de 'peculiar interesse', pela sua flidez e abstração, um fulcro aberto para adaptações às circunstâncias da evolução econômica e social da vida própria da Nação." (*O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas*, 1976, p. 39.)

Na verdade, a fórmula peculiar interesse propicia certa flexibilidade na interpretação do princípio da autonomia municipal.

Correta, a meu juízo, a conclusão a que chegou a douta Procuradoria Geral da República. Com efeito, as regras em causa, sem dúvida de elevado alcance, visam a salvaguardar e a preservar valores que se sobrepõem ao interesse meramente municipal, constituindo, sim, um interesse comum ao Município e ao Estado, que colaboram no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e so-

cial, tendo em vista a saúde, a segurança, a comodidade da população, o patrimônio ecológico e paisagístico etc., atendidas as peculiaridades não somente locais, como da própria região.

Há, como realçou o parecer, um acentuado entrelaçamento de interesses, do Município e do Estado, que transcendem o chamado "peculiar interesse" do Município.

Tamanhas a elevação e a eficácia dessas normas sob exame que os Municípios de João Pessoa e Campina Grande, ao longo de dez anos, no exercício quotidiano da aprovação e alteração de plantas e de fiscalização de edificações, jamais cogitaram de arguir a sua ilegitimidade ante a Lei Magna.

Ademais, não se deve esquecer que somente diante de **razões peremptórias**, como dizia João Barbalho, a expressar a evidente incompatibilidade de determinada regra legal com o texto expresso da Constituição, impõe-se a declaração de sua ineficácia. Ora, no caso, não me parece convincente o conflito entre as normas da Constituição Estadual e o princípio da autonomia municipal inserida na Carta Política da República (art. 15, inciso II).

Julgo improcedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Clovis Ramallete — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Relator. Rejeito a representação. Entendo que é constitucional o constante nos arts. 164 e 165 da Constituição Estadual da Paraíba. Se de certo modo restringiram o direito de construir, contudo não ofenderam a autonomia municipal, como se queixa a Representação.

Na apreciação do caso, deve-se ter em mente certa transformação ocorrida em nosso direito, quanto à organização interna do convívio dos três níveis de poder na Federação.

Quanto à autonomia estadual, entendo que poderosos fatores sociais e econômicos estão colocando, ainda em forma larvada, certa instância de poder, que paira acima dos Estados e fica abaixo da União. Exemplifico, apontando a SUDENE ou a SUDAM. São entidades novas, de complexa estrutura, que levam o poder central a regiões determinadas em lei. Ali exercem atividade administrativa, a título de planejamento, incentivo, ajuda próxima. Inspiram-se no esforço de aplinar as dolorosas desigualdades regionais. Mas sem dúvida é fato novo, posto face a face com a autonomia estadual sem a desmerecer.

Ora, a Constituição Federal resta ilesa, ante estas experiências novas.

E quanto aos Municípios, quanto a eles até de modo expresso se lê, no art. 164 da Constituição, que "A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica."

Trata-se da imperiosa necessidade do planejamento regional, que defronta o velho conceito ortodoxo de autonomia, no significado injusto de abandono a si mesmo. O Poder Central, na Federação, sem lesar as autonomias dos Estados e dos Municípios, desenvolve, autorizado legalmente, certas atividades administrativas regionais, em nome da necessidade de planificar.

Ora, há uma antinomia natural entre planejamento e liberdade, e esse é até o título da obra clássica de Karl Mannheim: **Planejamento e Liberdade**. O individualismo radical, só ele não aceita o planejamento. Mas necessidades invencíveis, forças sociais, políticas e econômicas impõem esse racionalismo, sem dúvida que às expensas de autonomias mal compreendidas, que levariam à dispersão desorganizada do poder, assim infecundo e fraco ante graves problemas da organização nacional.

Esta é uma palavra tirada ao realismo da vida brasileira que inspira estas criações de planejamento coordenador de Estados ou de Municípios.

Quanto, entretanto, a estas duas disposições da Constituição Estadual da Paraíba, que põem limites ao direito de construir, em ruas de praia, delas se diz que afrontam a autonomia municipal.

Digo, pelo contrário, que servem para tutelá-la. A autonomia de Municípios praianos do Nordeste, com palmeiras, colônias de pescadores e a epopéia cabocla dos jangadeiros, encontra-se ameaçada pela marcha implacável das falanges de cimento e ferro, dos edifícios, sob o comando do lucro. A nada respeitam, tradição, pitoresca beleza natural, comunidades primitivas locais, folclore, cozinha regional, cânticos, mãos rústicas remendando redes ao sol, a tudo derrubam para porem de pé seus monótonos edifícios. Ora, não se faz turismo sem o exótico, o regionalismo, a peculiaridade local.

Ao contrário de ferir a autonomia municipal, entendo que tais regras, tutelando estes valores imateriais desprotegidos e expostos, garantem a autonomia municipal. São normas de tutela do Vereador ou do Prefeito, inesperto ou esperto demais, quando posto perante o especulador de loteamento e de incorporações.

Falo em direito tutelar. Esta é uma forma nova do direito, em concepção social. Tutela-se o empregado, o devedor, o inquilino, ali onde no século passado se deu liberdade ao patrão, ao locador, ao credor. No campo econômico, a liberdade gera a opressão, só o direito tutelar restaura a liberdade.

É o caso de direito tutelar ao Município, à ecologia, às tradições regionais em benefício dos locais e das vizinhanças, e em proteção a bens imateriais — as paisagens, os costumes, os tipos e instituições, a velha rendeira e o jangadeiro — ameaçados pelo avanço das hostes de concreto, hirtas e sem alma, que confundem civilização com arranha-céu.

O planejamento medra, apenas. Em questão de política nacional de ocupação do solo não existe. O Grande Rio e a Grande São Paulo, duas cidades que aglomeram mais de 20 milhões de habitantes, só elas concentram 20% da população nacional. Urge uma política nacional de ocupação do solo. É tão perigosa a concentração demográfica, causa do São Paulo insolúvel, causa da Nova Iorque falida, é tão perigosa a concentração quanto por outro lado o é o grande vazio dos espaços brasileiros no Oeste e no Norte. Mas tal política só será viável com planejamento. E planejamento subentende coordenação, prioridades, vedações, incentivos. Nesse quadro, evapora-se o sentido radical dos individualismos destrutivos.

A pequena Copacabana, só três ruas paralelas entre o mar e o anfiteatro de morros, está velha, decadente, problemática. Reúne a segunda densidade populacional do mundo, só perdendo para Hong Kong. E isso porque não houve no Rio uma lei, tal qual essa de agora na Paraíba, que tivesse protegido o Plano Agache. O urbanista projetou Copacabana tal um anfiteatro, com as casas monorresidenciais à frente, espaçadas, com jardins, atrás a fileira de prédios baixos e separados, mais para detrás, edifícios um tanto mais altos. Quem foi que autorizou o aumento dos gabaritos? Seja quem for, ele usou, no seu crime contra a paisagem e a vida carloca, esta mesma autonomia municipal agora tão mal invocada. Faltou regra constitucional que o proibisse.

Sr. Presidente, a Constituição assegura aos Estados, em sua autonomia, o poderem organizar-se conforme a Constituição e leis que adotem. Estas normas aqui acusadas foram inspiradas pelo constituinte paraibano para prevenir certos erros já constatados. Elas tutelam, em meu entender, a autonomia municipal.

Voto pela rejeição da representação. Dou por constitucionais os arts. 164 e 165 da Constituição do Estado da Paraíba que proíbem construções, em ruas de praia, de edifícios superiores a dois andares.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — Sr. Presidente, creio que o eminente Relator colocou bem a questão, ao afastar qualquer afetação ao princípio da autonomia municipal nas normas realmente pioneiras, e, por que não dizer, notáveis da Constituição paraibana, no se antecipar a medidas que se impõem nesses problemas sociais novos. Entendo que a autonomia municipal diz respeito ao peculiar interesse do município, no que se refere à sua administração. Mas os problemas que estão em causa sobreexcedem, de algum modo, à administração local. E a normatividade adotada pelo Estado da Paraíba tem seu fulcro e sua base na Constituição, nos seus dois aspectos. Num dos aspectos, vemos que no art. 180, parágrafo único, da Constituição Federal, ficam sob a proteção especial do Poder Público os locais, os monumentos, as paisagens notáveis, como são as praias nordestinas, paraibanas, que, com isso, são protegidas no seu ambiente ecológico. E no dispor sobre esta matéria há uma competência concorrente das esferas do poder nacional. E, por outro lado, a Constituição paraibana teve em vista a qualidade da vida, um valor hoje tão considerado e, isto para se pôr dentro de um item constitucional, seria competência para legislar sobre a defesa e a proteção da saúde que está prevista no art. 8.º, XVII, c, da Constituição, cuja disciplina é permitida no parágrafo único, como atividade supletiva aos Estados. Portanto, entendo que o Estado da Paraíba, na sua Constituição, no ato constitucional, se conteve dentro dos seus poderes normativos de Estado-membro ao disposto sobre as bases fundamentais que são obviamente compreensivas dos Municípios que o compõem.

Assim, estou de acordo com o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, como Procurador-Geral da República, coube-me apresentar ao Supremo Tribunal Federal a Representação n.º 775, que visava a disposição semelhante, contida na Constituição do Estado do Espírito Santo. Foi com uma ponta de íntima insatisfação que o fiz, pois era sadio e generoso o propósito do constituinte estadual. Curvei-me à idéia, porque estava em jogo o que então se considerava exclusivo e peculiar interesse do Município de Guarapari. Isso, dentro da visão dos anos 60, estava certo.

O próprio Município de Vitória, Capital do Estado, não apresentava problemas que requeressem uma especial proteção, fora dos lindes da lei municipal.

Aquela Representação, embora cronologicamente não esteja muito longínqua, na verdade, do ponto de vista da generalização dos problemas novos decorrentes da ocupação usuária do solo e dos conseqüentes danos ecológicos, situa-se num tempo realmente distante.

A Representação obteve acolhida do Supremo Tribunal Federal.

Hoje, porém, o contexto é outro, porque de tal modo se acentuou a concentração populacional nos espaços urbanos, que a sua disciplina transcende do interesse peculiar do Município.

A ocupação, desta ou daquela forma, do solo de determinado Município, toca muito particularmente aos Municípios vizinhos, sem que estes possam, eventualmente, adotar medidas contrárias que resguardecem seu peculiar interesse.

Então, hoje, sob a capa do peculiar interesse do Município, deixar-lhe autonomia completa para tratar da ocupação do solo será, irremediavelmente, prejudicar o peculiar interesse de municípios vizinhos.

Toca, realmente, ao interesse do próprio Estado-membro, quicá do próprio País, pelos intensos reflexos sociais e econômicos da urbanização descontrolada, a forma de aproveitamento dos espaços urbanos ou particularmente dotados pela natureza.

De modo que, Sr. Presidente, estou bem à vontade, apesar de ter sido o autor daquela representação, para, hoje, num contexto que reconheço profundamente transformado, reconhecer que o problema não diz respeito exclusivamente ao peculiar interesse do Município.

Adiro às considerações do Relator e dos Srs. Ministros Clovis Ramalhete e Rafael Mayer, para julgar improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.048 — PB — Rel.: Ministro Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

Decisão: Pede vista o Ministro Cunha Peixoto, após os votos dos Ministros Relator, Clovis Ramalhete, Rafael Mayer, Décio Miranda e Soares Muñoz, que julgaram improcedente a Representação. Falou pela Rpda. o Advogado Dr. José Guilherme Villela. T. Pleno, 20-5-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda, Rafael Mayer e Clovis Ramalhete. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 20 de maio de 1981. Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — 1 — Na sessão de 20 de maio do corrente ano, o Sr. Ministro Djaci Falcão ofereceu voto, no qual, sobre consubstanciar seu ponto de vista, contém também uma exposição perfeita da matéria, razão por que, lendo-o, dispenso-me de reproduzir o relatório. (Lê.)

Pede vista dos autos e os trago de volta para que se prossiga no julgamento.

2 — Cuida-se de saber se a Constituição de um Estado-membro pode disciplinar matéria relativa à construção urbana em uma sua comuna. E, desde logo, permito-me assinalar a improcedência do douto parecer da Procuradoria Geral da República quando, para justificar a afirmativa, sustenta que “ninguém jamais se escandalizou pelo fato de não possuírem os moradores de Ouro Preto a elemental prerrogativa de repintar suas janelas, ou de eliminar suas goteiras, sem o assentimento e o controle do Patrimônio Histórico. Nada existe, ali, de circunscrito ao ‘peculiar interesse’ municipal, desde que a antiga Vila Rica, superando o âmbito da província, e agora o da própria nacionalidade, viu-se proclamar, pela UNESCO, objeto do interesse universal”.

É que o caso de Ouro Preto tem alicerce no parágrafo único do art. 180, da Constituição Federal e no Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, que põem sob a proteção do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico. Só com base no dispositivo constitucional e no diploma legal citados, a União e o Estado podem intervir na vida interna desse Município, a fim de preservar os monumentos nacionais, nos quais estão incluídas as cidades históricas.

A matéria, pois, não pode ser examinada com base no que ocorre em Ouro Preto e outras cidades que constituem monumentos nacionais.

3 — A Constituição Federal reserva ao Município a competência para legislar, com exclusividade, sobre os assuntos que são do seu “peculiar interesse”, e nenhum está ligado e interessa mais à comunidade municipal do que o problema de construção, pois como assinala Alcides Grega, “cabe expressar que toda casa é uma pequena célula em el vasto conglomerado urbano”. (Regimen legal de la Construcción, pág. 122.)

A construção urbana define-se, pelo seu próprio qualificativo, como assunto de interesse peculiar da cidade e, conseqüentemente, da competência das autoridades municipais.

Daí todos os escritores serem unânimes em considerar privativa do Município a disciplina da construção urbana. Escreve Hely Lopes Meirelles:

"A competência dos Municípios em assuntos de urbanismo é ampla, e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia em tudo que concerne ao seu peculiar interesse e à organização dos serviços públicos locais (Constituição da República, art. 15). Visando o urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais — habitação, trabalho, recreação, circulação —, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para o seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local" (*Direito Municipal Brasileiro*, pág. 609).

E à fl. 644, é ainda mais positivo:

"O controle das construções urbanas é atribuição específica do Município, não só para assegurar o ordenamento da cidade em seu conjunto, como para certificar-se da segurança, da salubridade e da funcionalidade de cada edificação, individualmente considerada."

No mesmo sentido Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

"O Direito de Construir é um dos mais importantes aspectos do Direito Urbanístico, classificado como manifestação típica do Poder de Polícia.

A competência, na forma do que dispõe o art. 15 II, da Constituição, é maciçamente municipal" (*Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, pág. 93).

Pontes de Miranda, em seu comentário ao art. 28 da Constituição de 1946, idêntico ao art. 15 da atual, enumera diversas funções tipicamente municipais, como "a de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismos" (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, pág. 486).

4 — Estas lições, sobre basearem-se no art. 15 da Constituição Federal, apóiam-se nos princípios informadores da Carta Magna no tocante à autonomia municipal. Com efeito, a própria região metropolitana, inovação da Constituição de 1967 (§ 10 do art. 158), acolhida pela de 1969 (art. 164), não só depende de lei complementar federal, como mantém a autonomia dos Municípios que a compõem. Ensina o Professor Geraldo Ataliba:

"A autorização constitucional prevista no art. 164 é excepcional. A lei complementar que cria as regiões metropolitanas não pode derogar o princípio federal e a competência estadual nele implícita, cujo conteúdo é expresso no texto magno, nem infringir a autonomia municipal que permanece intocada.

O que esta entidade (região metropolitana) — a ser eventualmente dotada de personalidade jurídica (pública), com mera capacidade administrativa, o que importa dizer: autarquia — terá por objeto, será somente 'a realização de serviços comuns'. Os serviços tipicamente estaduais e os tipicamente municipais não podem ser por elas (regiões) desempenhados, dado que estão inteiramente inseridos na esfera própria da autonomia de cada qual.

A definição do que sejam serviços de interesse comum é sumamente delicada. Esta disposição constitucional, tal como redigida, engendra terrível perplexidade. É evidente que nela não se contém qualquer cláusula derogatória da autonomia de Estados e Municípios. Como conciliar a autoridade do Congresso, ao editar esta lei complementar, com estas autonomias?

Os elementos constitutivos da região (entidade personalizada ou não, conforme o dispuser a lei) são os Municípios. Se não precisam ser consultados para serem incluídos na região, deverão, entretanto, aderir voluntariamente à definição dos serviços que, sendo seus próprios, ficarão a cargo da região.

A lei complementar pode criar discricionariamente as regiões. Não pode violentar, porém, a autonomia municipal, retirando compulsoriamente serviços que lhe sejam peculiares. A entidade constituída pelas pessoas jurídicas dos Municípios terá as atribuições que estes concordarem em lhe atribuir, salvo quando não se tratar de serviço privativo deles" (**Lei Complementar na Constituição**, pág. 93).

Hoje temos várias regiões metropolitanas, criadas pela Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que considera como de "interesse metropolitano" os serviços relativos ao "uso do solo metropolitano".

Portanto, a regulamentação do uso do solo do Município, no setor urbano, é da exclusiva competência da municipalidade, ou da União, quando esta estabelece, por lei complementar, região metropolitana. Ao Estado foge esta competência, nos termos da Constituição.

5 — Por outro lado, como acentua o Ministro Victor Nunes Leal, escrevendo sobre a competência municipal para regulamentar o tráfego urbano, em lição aplicável com precisão ao caso da construção urbana, "outra consideração que afasta a competência do Estado para regular o trânsito local e o estacionamento no perímetro urbano resulta do caráter genérico da lei estadual, que não poderia discriminar este ou aquele município. Isto só seria possível se o governo estadual tivesse competência administrativa nessa matéria, hipótese que parece obviamente eliminada, em face do art. 22 da Constituição Federal. Qualquer atribuição que a respeito tivesse o Estado, seria de caráter normativo (legislativo), vedadas, portanto, quaisquer discriminações não autorizadas no texto constitucional" (**Problemas de Direito Público**, pág. 405).

A construção urbana, isto é, a construção local, justamente por ser de interesse peculiar e primordial do Município, não dá ensejo a soluções genéricas, exigindo, ao contrário, estudos e soluções locais.

Ora, a Constituição do Estado da Paraíba limitou a construção, respectivamente, em uma orla marítima e em duas cidades do Estado. Com efeito, estabelece o art. 164:

"É vedada a concessão de licença para a construção de prédio com mais de dois pavimentos na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a praia Formosa.

Parágrafo único — É, igualmente, vedada a concessão de licença para a construção de prédio com mais de três pavimentos, na Capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior a de um pavimento, destinado a garagem."

O art. 165 vai além, pois fixa, inclusive, o limite mínimo de área frontal que possibilita a construção, **verbis**:

"Nas avenidas ou nas ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edi-

fícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno.

Parágrafo único — Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente."

Os dispositivos constitucionais do Estado da Paraíba, ora examinados, representam, pois, verdadeiro confisco, eis que tornam área *non aedificandi* toda aquela que, situada em avenida ou rua residencial nas cidades de João Pessoa e Campina Grande, tiver menos de vinte metros de frente. Vai, pois, além do estabelecido para as cidades históricas, como Ouro Preto, pois nestas se o proprietário não está em condições de arcar com as despesas da reconstrução do imóvel, o Governo poderá ou executar a obra ou desapropriar o imóvel. É o que está expresso no art. 19 do Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937:

"O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.

§ 1.º — Recebida a comunicação e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa."

6 — Por todos estes motivos, julgo procedente a Representação e, data venia dos votos em contrário, dou pela inconstitucionalidade dos arts. 164 e 165 da Constituição do Estado da Paraíba.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — Sr. Presidente, gostaria de usar da palavra, pela segunda vez, para um pequeno aditamento ao meu voto.

Os horizontes do processo de urbanização, nos dias atuais, com a superconcentração populacional urbana, a gerar nas capitais e grandes cidades desajustamentos econômicos e sociais, envolvendo graves problemas atinentes à saúde, à segurança, à ecologia e ao bem-estar da sociedade, não podem ficar limitados a normas do estreito âmbito legislativo municipal.

Há um acentuado entrelaçamento de interesses do Município e do Estado, que, sem dúvida, transcende a órbita do chamado peculiar interesse do Município. Há de se considerar, no particular, não somente o interesse local, do Município, mas, igualmente, os da própria região demográfica em que se situa o Município. É frequente a ajuda do Estado aos Municípios, no plano de desenvolvimento urbanístico, em serviços como o de saneamento, o de segurança, o de saúde etc. Por que não se lhe permitir que trace diretrizes gerais, da conveniência e do interesse comuns a ambas as entidades do direito público?

No caso presente, o legislador teve por objetivo preservar os valores que se sobrepõem ao interesse meramente municipal, diante da irrecusável necessidade de um planejamento integrado do desenvolvimento, que vincula o Município ao Estado. Faz-se mister tratamento legislativo adequado aos problemas comuns, tendo em vista a continuidade da urbanização, diante do acelerado crescimento da população. Com isso, não se está ignorando a competência privativa no que tange ao peculiar interesse local, inclusive na capacidade de auto-administração do Município. A base constitucional da autonomia municipal há de ser interpretada com temperamentos, no que se refere ao chamado peculiar interesse. Por isso, entendo que ao Estado é dado legislar, traçando diretrizes gerais e comuns ao interesse, quer do Estado-membro, quer do Município, buscando, em última análise, um melhor nível de vida dos cidadãos.

O valor político-administrativo dessas regras é abrangente dos interesses do Município e do Estado. Por isso mesmo, não podem ficar ao mero alvitre da legislação municipal. A realidade da vida administrativa municipal está a demonstrar a necessidade de cautelas legislativas, em resguardo dos interesses da comunidade. O caso presente é eloquente. Os Municípios de João Pessoa e Campina Grande — repito o que disse no início do meu voto — jamais se insurgiram, ao longo de mais de dez anos, contra os preceitos agora inquinados de inconstitucionais.

Mantenho o meu voto, julgando improcedente a Representação, data venia das brilhantes considerações do eminente Ministro Cunha Peixoto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.048 — PB — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

Decisão: Pediu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator, Clovis Ramalhete, Rafael Mayer, Decio Miranda e Soares Muñoz, que julgaram improcedente a Representação, e o voto do Ministro Cunha Peixoto, que a julgou procedente. T. Pleno, 12-8-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhete e Firmino Paz. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 12 de agosto de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. O problema que se discute na presente Representação é exclusivamente relativo à divisão de competência, entre a União, Estados e Municípios, sobre normas urbanísticas referentes a restrições à faculdade de construir dos proprietários de alguns Municípios do Estado da Paraíba.

E, para resolvê-lo, há que ater-se esta Corte, não a princípios de conveniência — como o de saber se é mais conveniente que essa competência seja atribuída ao Estado do que ao município —, mas aos preceitos constitucionais que distribuem, por esses níveis de governo, a competência legislativa.

2. A meu ver, é correta a colocação que José Afonso da Silva (*Direito Urbanístico Brasileiro*, págs. 76/77, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981) faz a esse respeito:

“7. O problema da competência para a criação das normas jurídicas urbanísticas constitui preocupação que deve ser examinada neste momento. Embora a Constituição Federal, até agora, não culde especificamente da matéria, é possível construir as bases dessa competência, a partir de vários dispositivos constitucionais, especialmente quando conferem à União competência para: planejar e promover o desenvolvimento nacional (art. 8.º, V), estabelecer o plano nacional de viação (art. 8.º, XI), organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art. 8.º, XIII), estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art. 8.º, XIV), e para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, sobre águas, florestas, tráfego e trânsito nas vias terrestres; assim como as normas que definem a competência remanescente dos Estados e as que estabelecem a autonomia dos Municípios para dispor sobre tudo que respeite ao peculiar interesse local. São também de interesse para o Direito Urbanístico as normas sobre a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública

e interesse social (art. 153, § 22), bem como a que estabelece o princípio da função social da propriedade (art. 160, III).

8. Com base nessas disposições gerais é que se tem sustentado que a matéria urbanística cai na competência da União, dos Estados e dos Municípios, ainda que se deva reconhecer que a competência dos Estados, na matéria, é muito limitada, isso porque à União caberia, com base nos dispositivos indicados entre outros, legislar sobre normas gerais de urbanismo (sem inserção, porém, do parágrafo único do art. 8.º) e estabelecer planos nacionais de urbanismo, e, aos Municípios, estatuir sobre planos urbanísticos locais (plano diretor e outros) e sobre normas urbanísticas de ordenação do solo, controle do uso do solo etc. Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque, no sistema brasileiro, é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, muito pouco resta aos Estados-membros em matéria urbanística, a despeito de a doutrina declarar que lhes cabe estabelecer normas regionais de urbanismo e planos estaduais e microrregionais de urbanismo. Mas sua atuação aí não passará de sistematização geral do território estadual em caráter quase que puramente indicativo.

9. Há normas constitucionais que expressamente atribuem competência às três órbitas de governo sobre assunto urbanístico. É o que se contém, por exemplo, no parágrafo único do art. 189 da Constituição vigente, quando estatui que ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas."

3. A competência prevalecente do Município neste terreno — o direito urbanístico — se explica porque diz ele respeito, as mais das vezes, ao peculiar interesse dessa entidade política, que é, evidentemente, a que está mais próxima dos problemas urbanísticos que ocorrem em seu território. Ademais, é de convir que as restrições urbanísticas à faculdade jurídica de construir interferem, direta ou indiretamente, numa esfera cujo interesse é exclusivo do Município: a arrecadação decorrente do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana, cuja instituição é da competência privativa dos Municípios, constituindo tal imposto importante fonte de captação de recursos para os cofres municipais tão emagrecidos pela distribuição constitucional vigente em matéria tributária. Com efeito, o estabelecimento de restrições quanto ao gabarito e à área destinada a construções não só influi na base de cálculo desse imposto, mas também impede que surjam novas unidades habitacionais ou comerciais sobre as quais incidirá esse tributo.

Por isso, é preciso muita cautela no reconhecimento de competência da União ou dos Estados-membros na matéria concernente ao direito urbanístico.

Ora, em se tratando de Estados-membros (que é a questão que interessa à Representação em causa), essa competência já é muito restrita. Ela não decorre de sua competência legislativa residual, pois não é ele competente para legislar sobre o direito de propriedade (que é disciplinado pelo direito civil, que se encontra na esfera de competência exclusiva da União), nem sobre normas locais de administração (que se prendem ao peculiar interesse dos Municípios, cuja autonomia e preceito constitucional federal, insuscetível, portanto, de afastamento mesmo pelas Constituições Estaduais). A competência legislativa estadual, nesse terreno, circunscreve-se à competência supletiva dos Estados-membros, a que alude o parágrafo único do art. 8.º da Constituição Federal, naquelas matérias que possam influir no urbanismo, como normas gerais de defesa e proteção da saúde; e, no tocante a normas que não tenham caráter geral, se adstringe a poderes que também lhe cabem por força de textos constitucionais que visam a garantir valores especialíssimos, como sucede com os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisa-

gens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (art. 180, parágrafo único, da Constituição Federal).

4. — Ora, na hipótese sob julgamento, se aprecia, em tese, a constitucionalidade de textos constitucionais estaduais relativos a restrições à faculdade jurídica de construir.

São eles os arts. 164 e 165, e seus parágrafos únicos, da Emenda Constitucional n.º 1/70 do Estado da Paraíba:

“Art. 164 — É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a praia Formosa.

Parágrafo único — É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na Capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior a de um pavimento, destinado a garagem; e

Art. 165 — Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno.

Parágrafo único — Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente.”

Como se vê, não são normas gerais aplicáveis a todos os Municípios do Estado da Paraíba, e normas essas que se justifiquem pela competência legislativa supletiva daquele Estado-membro, inclusive as relativas à defesa e proteção da saúde pública. Ao contrário, são normas que dizem respeito, apenas, a três Municípios (o da Capital, o de Campina Grande e o de Cabedelo), e uma delas se adstringe a avenidas e ruas residenciais dos dois primeiros.

Normas, como a do parágrafo único do art. 164 e do *caput* e do parágrafo único do art. 165 da Constituição Estadual em causa, que **vedam a concessão de licença** para a construção de prédio de mais de três pavimentos sem que tenha ele área nunca inferior à de um pavimento, destinada a garagem, ou a construção, em avenidas e ruas residenciais, de edifícios que não sejam isolados, que não tenham vinte metros de frente, e que não distem, pelo menos, cinco metros para cada lado do limite do seu terreno, são normas que, com a devida vênia dos que pensam em contrário, se imisquem indevidamente na esfera do peculiar interesse do Município. Qual o interesse genérico do Estado em que, em apenas dois de seus Municípios, as garagens de certos edifícios tenham área mínima obrigatória, ou em que, nas zonas residenciais, só se construam casas com vinte metros de frente, com espaço de isolamento nunca inferior a cinco metros de cada lado?

E, em se tratando de interesse específico, que interfere com o interesse peculiar de cada um desses municípios, qual a norma constitucional federal que dará ao Estado-membro, expressa ou implicitamente, competência para afastar esse interesse peculiar do Município, impondo-lhe normas restritivas à construção? Eu, pelo menos, não encontro, na Constituição Federal, norma alguma que outorgue tal competência ao Estado-membro.

5. Somente com relação ao *caput* do art. 164 da Emenda Constitucional n.º 1/70 do Estado da Paraíba — que diz respeito à limitação de gabarito da avenida da orla marítima, desde a Praia da Penha até a Praia Formosa (praias essas que se estendem pelos dois únicos Municípios litorâneos daquele Estado, como o acentuam as informações à fl 41) — é que se pode sustentar, com base no parágrafo único do art. 180 da Constituição Federal, no tocante à proteção especial às paisagens naturais notáveis, a constitucionalidade do preceito que visa a salvaguardar a beleza natural de certas praias de seu escasso litoral.

Nesse ponto, e tendo em vista que esse conceito de paisagem natural notável evolui com o tempo e é suscetível de alargamento à proporção em que a civilização vai destruindo as belezas naturais com assomos crescentes de irracional-

lismo, já vivemos momento histórico em que se impõe esse alargamento conceptual, para abranger nele praias litorâneas que ainda não tenham sido conspurcadas pela agressividade do cimento armado.

6. Em face do exposto, e com a devida vênia dos que pensam em contrário, julgo parcialmente procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 164, bem como do *caput* e do parágrafo único do art. 165, todos da Emenda Constitucional n.º 1/70 do Estado da Paraíba.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.048 — PB — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

Decisão: Pedeu vista o Ministro Cordeiro Guerra, após os votos dos Ministros Relator, Clóvis Ramalhete, Rafael Mayer, Decio Miranda e Soares Muñoz, julgando improcedente a Representação, e os votos dos Ministros Cunha Peixoto e Moreira Alves, julgando-a procedente. T. Pleno, 7-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Décio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Ausente, justificadamente, o Ministro Soares Muñoz. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 7 de outubro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, solicitei vista dos autos para melhor esclarecimento. Diante do estudo feito, atendendo a que os preceitos impugnados foram estabelecidos na Constituição do Estado, considerando a capacidade constitucional de autodeterminação destes e o relevante interesse social preservado por essas normas, *data venia* dos votos divergentes, acompanho o eminente Relator, julgando improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.048 — PB — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

Decisão: Pedeu vista o Ministro Cunha Peixoto, após os votos dos Ministros Relator, Clovis Ramalhete, Rafael Mayer, Decio Miranda e Soares Muñoz, que julgaram improcedente a Representação. Falou pela Rpda.: o Advogado José Guilherme Villela. T. Pleno, 20-5-81.

Decisão: Pedeu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator, Clovis Ramalhete, Rafael Mayer, Decio Miranda e Soares Muñoz, que julgaram improcedente a Representação, e o voto do Ministro Cunha Peixoto, que a julgou procedente. T. Pleno, 12-8-81.

Decisão: Pedeu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator, Clovis Ramalhete, Rafael Mayer, Decio Miranda e Soares Muñoz, julgando improcedente a Representação, e os votos dos Ministros Cunha Peixoto e Moreira Alves, julgando-a procedente. Ausente, justificadamente, o Ministro Soares Muñoz. T. Pleno, 7-10-81.

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação, vencidos os Ministros Cunha Peixoto e, em parte, Moreira Alves e Xavier de Albuquerque. Votou o Presidente. T. Pleno, 4-11-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 4 de novembro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.083—PB
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cordeiro Guerra

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba

Arguição de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 68 da Constituição do Estado da Paraíba (EC nº 1, de 16-6-70), por infringência dos arts. 97, § 1º, e 13, V, da Constituição Federal. Provimento de cargos públicos sem prévio concurso e em caráter temporário.

Inadmissibilidade.

Precedentes: Representação nº 888 — MT, RTJ 67/324; Representação nº 1.036 — MA, RTJ 95/1000.

Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos em julgar procedente a Representação para declarar inconstitucionais os §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Constituição do Estado da Paraíba, na redação da Emenda n.º 1, de 16-6-70.

Brasília, 10 de setembro de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Cordeiro Guerra**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — O ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz, na presente Representação, argúi a inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 2.º do art. 68 da vigente Constituição do Estado da Paraíba, atendendo à solicitação dos deputados signatários do texto seguinte:

“I — O § 1.º do art. 68 da atual Constituição do Estado da Paraíba está assim redigido:

‘§ 1.º — Não havendo candidato habilitado em concurso, os cargos isolados ou iniciais de carreira poderão ser providos pelo Poder Executivo, em caráter temporário, pelo prazo máximo de dois anos, considerando-se, então, findo o provimento e vedado novo preenchimento sem concurso.’

Cumpre-nos esclarecer que esse dispositivo vem acompanhado do seguinte parágrafo:

‘§ 2.º — O ocupante em caráter temporário, na forma do parágrafo anterior, poderá ser exonerado a critério da administração e, obrigatoriamente, quando de provimento mediante concurso.’

É de ressaltar, *data venia*, que tais dispositivos violam flagrantemente o § 1.º do art. 97 da Constituição Federal, em virtude do preceituado no art. 13, inciso V, e art. 106 da referida Constituição, que, respectivamente, transcrevemos abaixo:

'Art. 97, § 2.º — A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.'

'Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

- I —
- II —
- III —
- IV —

V — As normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração, estabelecida em lei federal.'

'Art. 106 — O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.'

Cumpre-nos destacar que, contra semelhantes dispositivos inseridos na Constituição do Estado de Mato Grosso, se insurgiu o Egrégio Tribunal de Justiça do mencionado Estado, formulando Representação ao Exm.º Sr. Procurador-Geral da República de então, que, dando acolhimento às razões expedidas por aquele Colendo Pretório do Estado interiorano, as encaminhou ao Supremo Tribunal Federal.

Reproduziremos abaixo o inteiro teor dos dispositivos da Constituição do Estado de Mato Grosso considerados inconstitucionais:

'Art. 121 —

Inciso III — Não havendo candidato habilitado em concurso, os cargos vagos isolados ou iniciais de carreira poderão ser providos, em caráter temporário, pelo prazo máximo de doze meses, considerando-se, então, automaticamente findo o provimento e vedado novo preenchimento sem concurso.'

O parágrafo único, que acompanha o inciso III, estava assim redigido:

'Parágrafo único — O ocupante de cargo em caráter temporário, na forma prevista no inciso III deste artigo, poderá ser exonerado a critério da Administração e, obrigatoriamente, quando do provimento mediante concurso.'

Pelo que se depreende pela simples leitura do inciso III e do parágrafo único do art. 121 da Constituição de Mato Grosso, em confronto com os §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Constituição do Estado da Paraíba, é que, enquanto aquele Estado do Centro-Sul adota a nomeação temporária por doze meses, a do Estado da Paraíba dilata esse prazo por dois anos. No mais, os dispositivos invocados são perfeitamente idênticos.

A propósito da inconstitucionalidade de tais disposições da Constituição de Mato Grosso, a mais alta Corte do País assim se manifestou,

através do brilhante voto do eminente e saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, que transcreveremos a seguir, conforme publicação inserida na **Revista de Direito Administrativo**, págs. 268 e 269, vol. 118 (1974):

'Voto

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Relator.

I — A argüida inconstitucionalidade resultaria de ser inconciliável o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso com os seguintes dispositivos da Emenda n.º 1/69:

Art. 97 —

§ 1.º — A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.'

'Art. 106 — O regime jurídico dos servidores administrativos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.'

II — A Assembléia e o Governador, apoiando-se no Parecer do eminente Prof. Hely Lopes Meirelles, argumentam em resumo:

a) a cláusula *in fine* do art. 97, § 1.º, isto é, 'salvo os casos indicados em lei'; b) a permissão expressa de admissão de servidores ou contratados para funções de natureza temporária ou funções técnicas especializadas, do art. 106); c) o decidido na Rp. n.º 839; d) cabimento do art. 121, III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na competência do Estado para organizar-se.

III — A Procuradoria Geral da República opõe a isso que os 'casos' do art. 97, § 1.º, não comportam interpretação ampla e colidente com outros dispositivos da Emenda n.º 1/69: a palavra 'casos' significa que a lei pode indicar certos cargos que, por sua natureza específica, dispensariam o concurso. Nunca a título geral, para toda e qualquer investidura temporária, ficando o concurso restrito à de caráter efetivo. E, além disso, só lei de exclusiva competência do Governador (art. 13, III, e 57, V, da Emenda Constitucional n.º 1/69) poderia indicar quais categorias de cargos específicos comportariam a dispensa do concurso.

IV — Conhecem os nobilíssimos Juizes minha convicção de que, na dúvida, deve entender-se constitucional o dispositivo do Estado, numa República com tabuleta de 'Federativa' e que assegura às unidades da Federação a liberdade de se organizarem e regerem-se pelas constituições e leis que adotarem, respeitados apenas os princípios taxativamente enumerados no art. 13 da Emenda n.º 1/69. No caso dos autos, porém, não tenho dúvida, porque 'as normas relativas aos funcionários públicos' figuram expressamente entre os princípios desse art. 13, além de iterativamente impostos aos Estados pelo art. 108, também da Emenda n.º 1/69.

V — Entendo que o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso ultrapassa as fronteiras das exceções dos arts. 97, § 1.º, e 106. Concorro com a Procuradoria Geral da República em que a cláusula 'salvo os casos indicados em lei' não pode abranger todas e quaisquer admissões em caráter temporário, mormente se o art. 121, III, não restringiu sua licença aos casos taxativos do art. 106, da Emenda n.º 1/69. Nem sequer se limitou a hipótese possível, talvez tolerável, de não ter havido candidatos aprovados após a realização do concurso, condicionada a duração dos temporários até ulimação de novo concurso a ser procedido imediatamente. Seria medida de urgência, para evitar o colapso dos serviços.

VI — O art. 106 da Emenda n.º 1/69 condescende apenas com a admissão de servidores em serviços de caráter temporário, isto é, esporádicos, a serem dispensados após a realização de tais serviços ou cessação das causas que os tornaram imprescindíveis; e o caso de contratação para funções de natureza técnica especializada. Num e noutro caso, como foi estabelecido em lei.

Não se contentou com isso o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso, deixando a porta escancarada às violações do sistema do mérito, que a Constituição Federal consagrou com energia, desde suas edições anteriores. Não tem préstimo, para este caso, o v. ac. do eminente Ministro Djaci Falcão, de 26-5-71, na Representação n.º 839, que julgou constitucional o art. 81 da Constituição de Alagoas (RTJ 60/12). Esse dispositivo se circunscrevia a permitir concurso só de títulos 'para cargo isolado', legalmente definido como de natureza técnica ou científica. Infinitamente mais restrito do que o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso.

VII — Por essas razões, julgo procedente a Representação n.º 888, para declarar inconstitucional o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso, por incompatível com o § 1.º do art. 97 e com o art. 106, ambos da Emenda n.º 1, de 17-10-69."

"Voto

'O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sr. Presidente, considero procedente o primeiro e também acolho o segundo fundamento da Representação.'

'EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 888 — MT — Rel.: Ministro Aliomar Baleeiro. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Decisão: Julgada procedente a Representação n.º 888, para declaração de inconstitucionalidade do art. 121, III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na declaração dada pela Emenda Constitucional n.º 6, de 13-4-72, por ofensa aos arts. 97, § 1.º, e 106 e, ainda, ao art. 57, V, todos combinados com os arts. 13, III e V, e 108 da Constituição Federal de 1969. Os Ministros Aliomar Baleeiro, Relator, Bilac Pinto, Thompson Flores e Barros Monteiro declararam a inconstitucionalidade do mesmo dispositivo, por violação dos arts. 97, § 1.º, e 106 da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69. Votou o Presidente. Falou o Prof. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público: Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão, os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier Albuquerque e Rodrigues Alckmin. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti.

Brasília, 15 de agosto de 1973. — **Álvaro Ferreira dos Santos**, Vice-Diretor-Geral.'

Não padece dúvida que o Estado da Paraíba trouxe, para o texto de sua Constituição, matéria estranha à finalidade de adaptação da Carta Estadual à Federal, prevista no art. 188 da Constituição do Brasil (Emenda Constitucional n.º 1/69).

Porque, convenhamos: adaptar é ajustar uma coisa à outra. No caso, não foi o que ocorreu. Houve, já se vê, evidente alteração, desvio, modificações às normas da Lei Maior.

O que exorbitou, ou refugiu a esses princípios, é, não padece dúvida, visivelmente inconstitucional.

É de se concluir, portanto, que, com a introdução de tais dispositivos, o que se pretendeu foi, inegavelmente, evitar o concurso público, que segundo o Prof. Hely Lopes Meirelles é: 'o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados'. 'Pelo concurso se afastam, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulo de políticos, que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos públicos.' (**Direito Administrativo Brasileiro**, págs. 398-9.)

Torna-se necessário destacar, na oportunidade, que vários dos Srs. Deputados, que na época da elaboração da atual Constituição da Paraíba integravam a Assembléia Legislativa do Estado, fizeram declaração de votos, protestando contra a aprovação de normas que fora m introduzidas em seu texto, contrariando a Constituição Federal (Emenda Constitucional Federal n.º 1/69).

E assim, por considerarmos perfeitamente idênticos os citados dispositivos inseridos na Constituição do Estado da Paraíba, com os da Constituição de Mato Grosso, julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, achamos por bem, e no resguardo do respeito à letra clara e expressa da Constituição Federal do Brasil (Emenda Constitucional n.º 1/69), art. 97, §§ 1.º e 13, inciso V, art. 106 e na conformidade com o que estabelece o art. 2.º da Lei Federal n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, que V. Ex.^a se digne de representar ao Colendo Supremo Tribunal Federal, com vistas a declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Carta Estadual da Paraíba, e na melhor forma e fins de direito."

Solicitadas informações, assim as prestou o ilustre Presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba:

"1. A Emenda Constitucional n.º 1, que adaptou a Carta Magna do Estado à Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição da República, foi remetida ao Poder Legislativo em 6 de maio de 1970, em forma de anteprojeto.

2. Aos 4 dias do mês de junho do mesmo ano a proposição chegou ao plenário, com Parecer da Comissão de Justiça para iniciar-se o processo de discussão e votação.

3. A ata da sessão daquele dia (4 de junho) registra que foram discutidos e votados o Parecer ao anteprojeto, assim como as emendas rejeitadas pela Comissão de Justiça, para as quais houve solicitação de **destaque**, requerido pelos Senhores Deputados.

4. Ainda na mesma oportunidade, conforme registro da ata, foi aprovado em 1.ª discussão o anteprojeto, englobado, quando se encerrou 'a discussão das emendas rejeitadas e destacadas pelos respectivos autores'.

5. A matéria voltou a plenário, para apreciação no segundo turno, em cumprimento a preceito constitucional, na 46.ª Sessão Ordinária, realizada no dia 10 de junho, para 'discussão e votação, título por título, capítulo por capítulo'.

6. A ata dessa sessão registra, à pág. 3:

'Pede a palavra, pela ordem, o Sr. José Fernandes de Lima, para dizer que o seu partido vota restrição à matéria naqueles dispositivos que diz contrariar a orientação político-partidária da Oposição e no que fere os princípios democráticos. Adianta, também, que o MDB não se afastará desse propósito, votando favoravelmente o anteprojeto, para que não se dê a impressão do querer procrastinar a sua tramitação na Casa.'

7. Também se verifica da leitura da ata de 10 de junho, às págs. 3, 4 e 5, que se manifestam em apoio às palavras do Deputado José Fernandes de Lima, os Srs. Miranda Freire, Aloysio Pereira (em aparte) e José Gayoso.

8. Nos documentos mencionados — atas das 42.^a e 46.^a sessões ordinárias, em 4 e 10 de junho — não se encontra nenhum registro específico a respeito de restrições aos §§ 1.º e 2.º do art. 68, por parte dos representantes do povo. A não ser o discurso do Deputado José Fernandes de Lima, apoiado, em seguida, pelos Srs. Miranda Freire, Aloysio Pereira e José Gayoso, referindo-se genericamente a dispositivos que diziam 'contrariar a orientação político-partidária da Oposição e no que fere os princípios democráticos'.

É o que há a informar sobre o assunto em foco.

Gabinete da Presidência, 4 de maio de 1981. — **Fernando Paulo Carriho Milanez, Presidente.**"

Finalmente, conclui a douta Procuradoria Geral da República, em seu parecer, pela procedência da Representação:

"1. Por solicitação de Deputados da Assembléia Legislativa da Paraíba, a presente representação argui a inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Constituição do Estado (EC n.º 1, de 16-6-70), que apresentam a seguinte redação:

§ 1.º — Não havendo candidato habilitado em concurso, os cargos vagos, isolados ou iniciais de carreira, poderão ser providos pelo Poder Executivo, em caráter temporário, pelo prazo máximo de dois anos, considerando-se, então, findo o provimento e vedado novo preenchimento sem concurso.

§ 2.º — O ocupante em caráter temporário, na forma do parágrafo anterior, poderá ser exonerado a critério da administração e, obrigatoriamente, quando do provimento mediante concurso."

2. Segundo os requerentes, os preceitos transcritos ofendem o artigo 97, § 1.º, da Constituição Federal, de obrigatória observância para os Estados, em virtude do disposto em seu art. 13, inciso V. Acrescentam que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Representação n.º 888—MT, declarou a inconstitucionalidade de regras idênticas da Constituição do Estado de Mato Grosso, por violação dos arts. 97, § 1.º, e 106 da Lei Fundamental.

3. Nas informações, a egrégia Presidência da Assembléia Legislativa Estadual descreve a tramitação da EC n.º 1, de 1970, ressaltando que, nas atas das sessões respectivas, não se encontra registro especial a respeito das disposições em referência.

4. As regras transcritas da Constituição da Paraíba denotam claramente que a forma de provimento aí autorizada refere-se a quaisquer cargos vagos, relativos a serviços permanentes do Estado, que devem, obrigatoriamente, ser preenchidos mediante concurso público.

5. No julgamento das Rps. n.ºs 888 (RTJ 67/324) e 1.036 (DO, de 29-8-80 — RTJ n.º 95/1000), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos idênticos das Constituições de Mato Grosso e Maranhão, respectivamente, porque infringentes do art. 97, § 1.º, da Constituição da República.

6. Como foi acentuado nos precedentes indicados, não justifica essa anômala forma de provimento a cláusula final do art. 97, § 1.º, da CF, somente admitida para aqueles cargos, declarados em lei, cuja

natureza especial recomenda a dispensa do concurso. Nem encontra supedâneo no art. 106 da Carta Magna, que apenas autoriza regime jurídico especial, estabelecido em lei, para serviços em caráter temporário ou de natureza técnica especializada.

7. A essas considerações, que evidenciam de forma definitiva a inconstitucionalidade dos preceitos referidos, haveria ainda de ser ressaltado o aspecto formal, pois as exceções ao provimento mediante concurso público devem ser declaradas em lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (EC n.º 1/69, arts. 13, III, e 57, V).

8. De acordo com as decisões precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal, o Parecer é pela procedência da Representação, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Constituição do Estado da Paraíba" (EC n.º 1, de 16-6-70).

É o relatório, que determino seja distribuído aos Exmos. Senhores Ministros — art. 172 do Regimento Interno.

Brasília, 19 de agosto de 1981. — **Cordeiro Guerra**, Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro **Cordeiro Guerra** (Relator) — O parecer já transcrito se reporta a dois precedentes deste Plenário em hipóteses semelhantes — Representação n.º 888 — RTJ n.º 67/324; Representação n.º 1.036 — RTJ n.º 95/1000 — assim ementados:

Representação n.º 888 — Mato Grosso — Relator o Sr. Ministro **Aliomar Baleeiro**:

"Funcionários de Mato Grosso. Admissão temporária sem concurso.

É inconstitucional o art. 121, III, da Constituição de Mato Grosso, que permite o provimento, sem concurso, por 12 meses só, se não houver candidatos habilitados em concurso.

Violação dos art. 97, § 1.º, e 106 da Emenda Constitucional n.º 1/69. Representação procedente."

No mesmo sentido a Representação n.º 1.036 — Maranhão — Relator o Sr. Ministro **Rafael Mayer**:

"Funcionário estadual. Nomeação sem concurso. Admissão temporária. Constituição do Estado do Maranhão, art. 94, III (inconstitucionalidade). É inconstitucional o art. 94, III, da Constituição do Estado do Maranhão, que permite, genericamente, o provimento de cargos públicos sem prévio concurso e em caráter temporário. Precedente específico: Representação n.º 888-MT.

Representação procedente."

Em face desses julgados e dos fundamentos do parecer transcrito, julgo procedente a Representação e declaro a inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 2.º do art. 68 da vigente Constituição do Estado da Paraíba.

VOTO

O Sr. Ministro **Néri da Silveira** — Sr. Presidente, estou de acordo com o voto do eminente Ministro-Relator.

Em realidade, os dispositivos da Constituição do Estado da Paraíba consagram uma figura de nomeação, em caráter interino, para cargos de provimento efetivo. O sistema da Emenda Constitucional n.º 1 veda, por inteiro, a nomeação,

em caráter interino, para cargos de provimento efetivo. Somente é possível a primeira investidura em cargo público, sem concurso, em se tratando de cargo de provimento em comissão.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.083 — PB — Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação, declarando-se inconstitucionais os §§ 1.º e 2.º do art. 68 da Constituição do Estado da Paraíba, na redação da Emenda n.º 1, de 16 de junho de 1970, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido, o Ministro Firmino Paz. T. Pleno, 10-9-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer e Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Clovis Ramalhete e Firmino Paz.

Brasília, 10 de setembro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

ESTADO DO PARANÁ

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

REPRESENTAÇÃO N.º 955 — PR

Relator para o Acórdão: O Sr. Ministro Rafael Mayer

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Funcionalismo. Adicional por tempo de serviço. Lei estadual (constitucionalidade). Constituição Federal, art. 13, V (interpretação). Limites máximos de remuneração. Os Estados estarão adstritos, em observância ao art. 13, V, in fine, da Constituição, aos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, entendida como lei com essa matéria específica, e com expressa destinação ao plano das entidades federadas. Não tem correspondência com a previsão constitucional a lei federal que, simplesmente voltada para a circunscrição administrativa da União, limita-se a estabelecer remuneração dos servidores federais. Representação julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente a Representação.

Brasília, 20 de maio de 1981. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Rafael Mayer, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. O eminente Sr. Procurador-Geral da República representa no sentido de o Supremo Tribunal declarar a inconstitucionalidade do inciso II do art. 70 da Constituição do Paraná, com a Emenda n.º 3/71.

Leio na fl. 8 o texto integral do sobredito art. 70:

“Art. 70 — O funcionário terá acréscimo aos vencimentos:

I — de cinco em cinco anos de exercício, cinco por cento, até completar vinte e cinco por cento;

II — ao completar trinta anos de exercício, cinco por cento por ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

§ 1.º — A incorporação dos acréscimos será imediata, inclusive para efeito de aposentadoria, e será computada igualmente sobre as alterações dos vencimentos.

§ 2.º — São reconhecidas as mesmas vantagens aos integrantes das corporações militares.”

Informando a respeito do assunto, fê-lo assim o nobre Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná (fls. 14 a 22):

“2. A aludida Representação pretende seja declarada a inconstitucionalidade do inciso II do art. 70 da Emenda n.º 3/71 à Constituição do Estado do Paraná, que, permitindo ao funcionário estadual, ao completar 35 anos de serviço, perceber 50% de acréscimo aos vencimentos, considerando que já o inciso I do mesmo artigo assegura 25% de adicionais nos primeiros 25 anos de serviço, viola a regra imperativa do art. 13, inciso V, da Emenda Constitucional n.º 1/69, tendo em vista que a lei federal reguladora da concessão de adicionais ao servidor público federal (Lei n.º 4.345, de 26-6-64) estabelece um máximo de 35% concedidos, parceladamente, à razão de 5% por quinquênio de efetivo exercício (art. 10 da Lei n.º 4.345).

3. Se a norma federal apontada devesse ser aplicada ao funcionário público estadual, por força do art. 13, inciso V, da Constituição Federal, como sustenta a Representação, ela deveria representar não um máximo, mas um mínimo de garantia para o funcionário estadual, de acordo com a doutrina e o entendimento da nossa Corte Suprema.

3.1. Ao comentar o dispositivo constitucional em apreço, o Prof. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, titular da cadeira de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sustenta que:

‘As normas referentes aos funcionários públicos (vide *infra* arts. 97 e seguintes) são estendidas pela Constituição aos funcionários estaduais e municipais. Gozarão estes, pois, **no mínimo**, dos direitos e vantagens constitucionalmente atribuídos aos funcionários federais. **Seus direitos e vantagens não poderão, jamais, ser menores, conquanto possam ser maiores.**’ (Os grifos são nossos.) (Comentários à Constituição Brasileira, vol. 1.º, pág. 135.)

3.2. Esse entendimento está de acordo com a orientação do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que as garantias e direitos estabelecidos nas normas federais constituem **um mínimo** para o funcionário estadual ou municipal.

No Recurso Extraordinário n.º 77.993, de Mato Grosso, o seu ilustre Relator, Ministro Thompson Flores, declarou que:

‘Óbice não existe na Carta em questão (Constituição Federal), que permite a contagem do referido tempo para o fim mencionado (recebimento de adicional). É bastante que o Estado o admita. A expressão constitucional é um **mínimo.**’ (In *Rev. Trimestral de Jurisprudência*, vol. 74/157.)

3.3. Nesse mesmo julgamento, o Ministro **Xavier de Albuquerque** assim se pronunciou:

‘... também entendo que o art. 102, § 3.º, da Constituição, assegura a contagem recíproca e integral do tempo de serviço federal, estadual e municipal, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, mas não exclui nem proíbe que a legislação da União, do

Estado ou do Município possa mandar computá-lo para efeitos que não os da inativação.' (In *Rev. Trimestral de Jurisprudência*, vol. 74/158.)

3.4. O Recurso Extraordinário n.º 80.078, de que foi Relator o Ministro **Leitão de Abreu**, tem a ementa seguinte:

'Funcionário público. Tempo de Serviço. O art. 102, § 3.º, da Emenda Constitucional n.º 1/69 não é limite máximo, no sentido do art. 13, V, dessa Carta Política, mas garantia mínima do funcionário. A pessoa de direito público não pode restringir essa garantia, mas não está impedida de computar o tempo de serviço para outros efeitos.' (In *Rev. Trimestral de Jurisprudência*, vol. 73/963.)

3.5. De acordo com esse entendimento, o fato de a norma federal conceder, aos funcionários federais, 35% de adicionais por tempo de serviço, não impede que o legislador estadual conceda maior percentagem de adicionais ao funcionário estadual. O que ela não poderia fazer é dar menos do que foi atribuído ao funcionário federal.

4. Ressalte-se, neste passo, que a outorga de adicionais por tempo de serviço em percentagem superior à estabelecida na Lei n.º 4.345, para o funcionalismo federal, não constitui uma peculiaridade paranaense adotada em suas Constituições desde a de 1947. Outros Estados, pela sua legislação ordinária, também assim têm procedido. Outros, ainda, o asseguram em suas Constituições, como a do Acre, art. 91, VIII; a de Mato Grosso, art. 121, XII; e a de São Paulo, art. 92, VIII. Também o Senado Federal, pela sua Resolução n.º 58, de 1972, em seu art. 392, garante, aos seus servidores, adicionais por tempo de serviço bem superiores aos estabelecidos na Lei n.º 4.345 citada.

4.1. Todos os Estados que assim procedem estão agindo regularmente, dentro da sua esfera de competência. A gratificação adicional por tempo de serviço constitui matéria integrante do regime jurídico do funcionário estadual, e este é da competência residual dos Estados. Excluídas as restrições de natureza constitucional e aquelas decorrentes de leis ordinárias expressamente referidas na Constituição, o que sobra é da competência residual dos Estados e Municípios. Estabelece a Constituição (art. 109) que lei federal definirá o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios, o que significa que, aos Estados e Municípios, deferiu a competência para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores, no qual se inclui, como já foi dito, o adicional por tempo de serviço.

4.2 Por isso mesmo, o Estatuto dos Funcionários Públicos da União, embora seja norma federal, não substitui os estatutos dos funcionários públicos estaduais ou municipais, que continuam em plena vigência. Também a recente norma federal, que instituiu a contagem recíproca de tempo de serviço na atividade pública e particular para efeito de aposentadoria, não se estende ao funcionalismo estadual e municipal. Igualmente, pelos mesmos fundamentos, não se pode admitir a aplicação, ao funcionalismo estadual e municipal, da norma do art. 10 da Lei n.º 4.345.

4.3. Não é outro o entendimento do Prof. **Celso Antonio Bandeira de Mello**. Em simpósio realizado em São Paulo, em 1970, sobre o regime dos servidores públicos municipais ante a Emenda Constitucional n.º 1/69, teve ele a oportunidade de examinar a disposição do art. 13, V. E afirmou:

'Entendo eu que o art. 13, V, só pode ser bem interpretado se conjugadamente com os arts. 108 e 109 da Carta Constitucional de

1967, com a redação que lhe deu a Emenda n.º 1, de 1969. Diz o art. 108: 'O disposto nesta seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.' E diz o art. 109: 'Lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, respeitado o disposto no art. 97 e seu § 1.º e no 2.º do art. 108, definirá: I. o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios; II. a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e III. as condições para aquisição de estabilidade.' São, portanto, três artigos que devem ser interpretados em conjunto. Não vejo nenhuma espécie de razão para o art. 108, que manda aplicar a Estados e Municípios o disposto nesta seção; não vejo nenhuma outra razão para esse dispositivo, senão a aceitação que tomo eu, mais como expressa do que como implícita, de que os Estados e Municípios organizam o regime de seus servidores do modo que lhes aprouver, desde que respeitados os princípios consagrados nesta seção.

E mais me fortaleço neste entendimento, ao considerar que o o art. 109 estabelece que, através de lei federal, se estabelecerá o regime jurídico, o estatuto dos funcionários da União, o que torna claro que não é lei federal que o estabelecerá para os Estados e Municípios, se necessário fosse ainda aduzir este último argumento. '... se for preciso acrescentar ainda alguma coisa, eu referiria aquele princípio interpretativo do texto constitucional, que aceitamos funcionasse como critério hermenêutico, qual seja o de que a autonomia municipal é princípio prestigiado pela nossa lei maior e, em consequência, em casos onde dúvida de interpretação pudesse existir, no concernente à matéria em princípio incidente no âmbito do Município, repito, quando dúvida pudesse haver, prevaleceria a inteligência que prestigiasse o princípio da autonomia municipal'. (In Revista de Direito Público, vol. 14, págs. 317-18.) (Os grifos são nossos.)

E prossegue mais adiante:

'Eu entendo por regime jurídico a disciplina feita pelo direito das relações entre funcionário e Estado; entendo toda e qualquer disciplina e não apenas a constitucional. Há um regime jurídico constitucional e há um regime jurídico, que, por certo, há de se afinar ao regime constitucional, mas que é mais amplo.' (Revista de Direito Público, vol. 14, pág. 321.)

'Como entendo que regime jurídico do servidor público é uma expressão bastante ampla e que se refere a toda e qualquer disciplina das relações entre funcionário e Estado, não se restringe, evidentemente, ao regime jurídico constitucional, quer dizer, às normas constitucionais que disciplinam as relações entre funcionário e Estado. Havendo, pois, um conceito de regime jurídico constitucional do funcionário, entendo que o regime jurídico do funcionário público da União não se aplica obrigatoriamente a Estados e Municípios. Entendo que o regime jurídico constitucional, como é absolutamente óbvio, se aplica aos Estados e Municípios e não me pareceria necessário sequer que se tivesse dito que se aplicaria a Estado e Município. De maneira que, sendo o cerne da nossa discussão o problema do conceito de regime jurídico, coloco agora, inclusive para demonstrar que não se esgota de modo nenhum a delimitação de direitos e deveres de servidores naquilo que está no texto constitucional. Darei exemplos absolutamente normais: o problema da licença-prêmio, o problema da conversibilidade ou não da licença-prêmio, o problema do gozo ou não de

férias no mesmo ano ou o da necessidade de já haver completado um ano para poder gozar férias, o adicional por tempo de serviço, há uma série de direitos e deveres e pode haver uma série de proibições, de limitações ao exercício de atividades por parte do funcionário; estabelecidas no Estado, no Município, à luz da conveniência, à luz até das peculiaridades locais. E tudo isso, no meu modo de entender, são direitos e deveres fixados na via constitucional. Sendo assim, colocar-se-ia a questão de se saber se o regime jurídico, isto é, o conjunto de direitos e deveres de funcionários estaduais e municipais será o mesmo que o estabelecido pela União para seus servidores, para seus funcionários, ou, pelo contrário, Estados e Municípios têm-se restringido unicamente, como é óbvio, em obediência àqueles princípios na Constituição consagrados. **Opto pela inteligência de que Estados e Municípios têm plena liberdade na determinação de seus direitos, do regime jurídico de seus funcionários, respeitados os princípios constitucionais, por esse acervo de razões, que já anunciei e considero que seria ocioso repetir.**' (Os grifos são nossos.) (Revista de Direito Público, vol. 14, pág. 322.)

4.4. A esse simpósio compareceu o Ministro Seabra Fagundes que, a respeito da matéria focalizada, emitiu os seguintes conceitos:

'... tudo gira em torno de saber se o regime jurídico dos servidores estaduais e municipais é apenas regido pela Constituição e por leis federais, ou pela Constituição e leis locais. Eu tenho a impressão de que o regime jurídico dos servidores dos Estados e dos Municípios sofre uma dupla regência. Ele é regido pela Constituição nos seus princípios básicos fundamentais e, eventualmente, pela lei federal, quando prevista aqui na própria Constituição, explicitamente na Constituição. Mas há um resíduo para esse regime, que fica à lei local, dentro daquela exemplificação de Bandeira de Mello. **Quer dizer: há coisas que não têm cabimento na lei federal, porque a Constituição não deferiu à lei federal esta matéria. Então esse resíduo fica para a lei local. Então, em relação à licença-prêmio, adicional, a lei local é que vai dispor a respeito. Isso é regime do funcionário, é relação do funcionário com o empregador, que, no caso, é o Estado ou o Município.**' (In Revista de Direito Público, vol. 14, págs. 323-4.)

4.5. Desse modo, tendo em vista que a disposição do art. 10 da Lei Federal n.º 4.345 não está expressamente prevista na Constituição Federal e, ainda, que a gratificação adicional por tempo de serviço, constituindo matéria componente do regime jurídico dos funcionários estaduais, pertence à competência residual dos Estados — é indiscutível que ela não se aplica aos servidores estaduais, devendo a Representação ajuizada, por isso mesmo, ser julgada improcedente."

Em seu parecer de fls. 24 a 28, sustentou o nobre Procurador-Geral da República:

"1. Reservando-se para uma análise ulterior do mérito, esta Procuradoria Geral arguiu a inconstitucionalidade do art. 70, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que concede ao servidor público local, a partir do trigésimo ano de serviço, adicionais à razão de 5% ao ano, fazendo, destarte, com que o montante da vantagem alcance o índice ao cabo de trinta e cinco anos de trabalho.

2. A peça inicial ponderou que, na esfera da União, por força da Lei n.º 4.345/64, esse adicional jamais ultrapassa a ordem dos 35%, limite que seria aplicável ao serviço público dos Estados federados à luz do art. 13, inciso V, da Constituição da República.

3. Prestando informações, a Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná ilustra seu texto com jurisprudência dessa alta Corte e com selecionada doutrina. A primeira não trata especificamente do tema em debate. A segunda, porém, aborda-o com percuência, mas não logra convencer da legitimidade do dispositivo impugnado.

4. O problema da extensão das normas da Constituição Federal, em matéria de funcionalismo, aos Estados e Municípios, tem sofrido entendimento variável, quer na doutrina, quer na jurisprudência, inclusive na deste Colendo Supremo Tribunal Federal.

5. Comprova-o a afirmação do eminente Ministro Luiz Gallotti, nestes termos, **verbis**:

‘A doutrina de que as Constituições estaduais não podem restringir, mas podem ampliar os direitos outorgados aos funcionários públicos pela Constituição Federal existiu realmente e teve apoio do Supremo Tribunal, mas foi derogada por textos legais supervenientes’ (RTJ, vol. 58, pág. 306).

6. É também a lição de Hely Lopes Meirelles, quando adverte, **verbis**:

‘Se, até a Constituição de 1967, os dispositivos constitucionais pertinentes ao funcionalismo eram vistos apenas como mínimos de garantia dos servidores públicos e só se impunham integralmente por recomendação da boa doutrina e pela moralizadora orientação jurisprudencial, a partir de então passaram a ser normas de observância obrigatória em todas as esferas administrativas, situação mantida pela Emenda de 1969 (Constituição da República, arts. 13, V, e 108). Com isso, fica prejudicada qualquer discussão sobre a possibilidade de sua restrição ou ampliação, uma vez que, atualmente, constituem mesmo ‘um código de direitos e obrigações fundamentais que devem ser respeitados pelos Estados e Municípios (e, também, pela União, acrescentamos) em suas leis ordinárias,’ como ensina Themistocles Cavalcanti.’ (Direito Administrativo Brasileiro, 4.^a ed., pág. 393).

7. Não significa esse entendimento que os Estados tenham perdido sua autonomia para regular suas relações com seus servidores, mas, tão-somente que, ao discipliná-las, estão obrigados a respeitar os princípios constitucionais especificados na Constituição Federal.

8. Daí, a liberalização do entendimento deste Colendo Supremo Tribunal, de que nos dão conta os julgados citados e parcialmente transcritos nas informações da Egrégia Assembléia Legislativa, quando admitiram a legitimidade de leis estaduais que prescreveram a contagem recíproca do tempo de serviço para efeito de percepção de adicionais, e não só para aposentação ou disponibilidade.

9. É o retorno declarado ao princípio de que a Constituição Federal estabelece apenas os limites mínimos quanto a direitos e vantagens dos funcionários, podendo as Constituições e leis estaduais ultrapassá-los, em benefício de seus servidores.

10. **Data venia**, entendemos que, se é certo que o art. 109 da Constituição, referindo-se apenas aos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios, assegurou a autonomia dos Estados para regular o regime jurídico de seus servidores, não menos certo é que os arts. 13, V, e 108 tornam obrigatório o respeito pelo Estado dos princípios constitucionais referentes aos funcionários públicos.

11. Entre esses princípios, de obediência obrigatória, não apenas como um mínimo, mas, expressamente, como um máximo, está o previsto no art. 13, V, parte final, quando preceitua, **verbis**:

‘V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.’

12. Não há que falar aí em garantia mínima, pois expressamente proibiu a Constituição Federal que fosse atribuída aos funcionários estaduais e municipais remuneração superior aos limites máximos estabelecidos em lei federal.

13. Não se cuida, aqui, sequer do limite de remuneração que vigorou até época recente, mas já desaparecido, que fixara em 90% dos vencimentos de Ministro de Estado a remuneração dos servidores públicos federais.

14. Determina o transcrito inciso V do art. 13 da Constituição a observância dos **limites máximos estabelecidos** (tudo no plural) na lei federal, ou seja, os diversos limites fixados para cargos ou funções idênticas. Assim, não podem um promotor, um juiz de direito, um delegado de polícia, um fiscal de tributos, etc., estaduais perceber remuneração superior à fixada em lei federal para os mesmos cargos ou seus equivalentes.

15. Essa matéria, ou seja, remuneração de servidores, é a única em que os Estados são obrigados a respeitar não apenas os princípios constitucionais referentes aos funcionários mas o limite estabelecido em **lei federal**, nos termos do inciso V do art. 13 da Constituição.

16. No que diz respeito à gratificação adicional por tempo de serviço, os chamados quinquênios, portanto, previstos e fixados em lei federal, pode a lei estadual instituí-la para os servidores do Estado, mas observado o limite máximo estabelecido naquela lei.

17. Assim, se a Lei n.º 4.345/64, que a disciplina, estabelece gratificação de 5% por quinquênio de serviço, até o máximo de 7 (sete) quinquênios, representando o total de 35% sobre os vencimentos, inconstitucional, em face da Constituição Federal, é a Constituição do Estado do Paraná (art. 70, II), quando os concedo de forma a que, com o mesmo tempo de serviço — 35 anos —, os adicionais atinjam a 50% dos vencimentos, pois ultrapassa o limite máximo fixado pela lei federal correspondente.

18. Assim, pelas razões expostas, opinamos no sentido de que se julgue procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 70, II, da Constituição do Estado do Paraná.”

II. É o relatório a ser copiado pela Secretaria para cumprir a segunda parte do art. 177 do Regimento Interno.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. O art. 13, **caput**, da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, expressa que o Estado-membro deverá organizar-se e reger-se pela Carta Política e leis que adotar, desde, porém, que respeite os princípios estabelecidos naquela Constituição e, ainda, os que se acham indicados na referida norma.

Dentre os princípios a que se reporta o mencionado preceito está incluído, no seu inciso V, o de o Estado-membro aplicar, ao servidor estadual e ao municipal, os limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

Sucedê, porém, que a Constituição do Paraná, de 8 de maio de 1967, com a Emenda Constitucional n.º 3, de 29-5-71, veio a dispor, no seu art. 70, II, que, ao completar trinta anos de exercício, o funcionário terá direito a uma gratificação de cinco por cento ao fim de um ano excedente, até o máximo de vinte e cinco por cento.

Ora, do que dispõe a citada regra da Constituição paranaense, bem se vê que o seu texto concede uma gratificação adicional por tempo de serviço que é **maior** do que a prevista no art. 10, **caput**, da Lei Federal n.º 4.345, de 26-6-64, para os funcionários da União, visto que esta última é clara no exprimir que a gratificação adicional por tempo de serviço prevista no art. 146 da Lei n.º 1.711, de 28-10-52, tem o limite de cinco por cento ao fim de cada quinquênio, isto é, até trinta e cinco por cento no máximo, quando é certo que a discutida regra paranaense concede, ao funcionário que completar trinta anos de serviço, um adicional de cinco por cento ao ano, donde a conclusão de que, aos trinta e cinco anos de serviço, receberá o funcionário do Paraná o adicional de cinquenta por cento calculado sobre o quanto de seus vencimentos.

Deve reconhecer-se, pois, que o questionado preceito da Constituição do Paraná é contrário ao padrão federal, e, por isto, não pode subsistir.

Note-se que o art. 13, V, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, expressa que os Estados-membros devem respeitar os **limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal**.

Por conseguinte, não se tem como sustentar o entendimento da egrégia Assembléia Legislativa do Paraná, segundo o qual a limitação imposta no art. 13, V, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, diz respeito com o **mínimo** da remuneração estabelecida em lei federal e não com o **máximo** dessa remuneração.

O referido entendimento importa no extirpar do texto federal agora discutido a locução **limites máximos**, e uma tal extirpação não pode ser feita pelo intérprete.

Os precedentes a que se reporta, em suas informações, a Egrégia Assembléia Legislativa do Paraná versaram temas diferentes do agora questionado, e, por isto, não lhe são aplicáveis.

Com efeito, no RE n.º 77.993, de Mato Grosso, pelo que se lê na **RTJ** 74/154 a 158, o STF discutiu e julgou a questão de ser admissível, para o efeito de se aumentar o quanto da gratificação adicional, a contagem do tempo de serviço que certo juiz prestou a outro Estado.

Julgou-se nesse acórdão que se pode computar, nos termos da legislação mato-grossense, o tempo do serviço federal e municipal que um juiz de Mato Grosso prestou, antes do seu ingresso na Magistratura desse Estado, isso para o efeito de se lhe conceder a gratificação correspondente a esse tempo, visto que o § 3.º do art. 102 da Constituição Federal, de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, não proíbe o seu cômputo para outros efeitos.

Vê-se que o referido precedente desta Corte não questionou o tema de ser proibido ao Estado-membro ultrapassar os limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

É de se dizer o mesmo no tocante ao segundo precedente indicado pela Egrégia Assembléia Legislativa do Paraná, qual seja, o acórdão que o STF proferiu no julgamento do RE n.º 80.078, também de Mato Grosso, acórdão esse que discutiu a mesma questão versada no anterior, e a julgou afirmando que o Estado-membro pode admitir a contagem do tempo de serviço público federal ou municipal para outros efeitos que não os previstos no art. 102, § 3.º, da Constituição

Nº Federal de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, e que uma tal contagem não é contrariante do art. 13, V, da referida Carta Política.

A matéria proposta nesta Representação é a que diz respeito com o **limite máximo** da remuneração estabelecida em lei federal, limite que o Estado-membro deve observar, e não, claro isto, aos efeitos que produz o cômputo do serviço público federal, estadual ou municipal.

Quaisquer que sejam tais efeitos, eles devem corresponder a uma certa quantia, e essa quantia não pode ultrapassar o limite fixado em lei federal.

Pelo que se lê no art. 13, V e VI, da Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, o constituinte adotou o critério de proibir que os funcionários estaduais e municipais percebam remuneração que seja superior à dos funcionários federais, e, também, o de vedar que os deputados estaduais recebam subsídios e ajuda de custo em quantia maior do que a prevista em lei para os deputados federais.

Trata-se de critério político para obstar que, no ponto, o Estado-membro possa conferir a seus funcionários e a seus deputados um tratamento mais vantajoso do que o previsto pela União para seus funcionários e deputados.

Relevante, no caso, não é a espécie de remuneração, mas, isto sim, o seu quanto.

Ao funcionário da União é vedado receber de gratificação adicional por tempo de serviço uma quantia superior a cinco por cento de seus vencimentos em cada quinquênio até o máximo de sete quinquênios, e tal proibição é extensiva também ao funcionário estadual e, obviamente, ao municipal.

Dir-se-á que o discutido preceito do art. 13, V, da Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, não pode ser aplicado sem que haja uma lei federal específica, e de alcance nacional, que expresse quais os limites máximos de remuneração que devam ser observados.

Estou em que um tal entendimento não poderá prevalecer porque a lei de natureza específica e alcance nacional (isto é, uma lei federal que disponha sobre a matéria de serviço estadual e municipal) já se acha expressamente prevista no art. 109 da Constituição Federal de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, e essa regra não se refere a limite máximo de remuneração do servidor estadual e municipal.

Se o constituinte não incluiu, no citado art. 109, a matéria da remuneração máxima do servidor estadual e municipal, e somente o fez no referido art. 13, V, é porque ele se orientou no sentido, que logo se percebe, de adotar, como limite máximo de remuneração, o estabelecido em qualquer lei federal.

Note-se que o mencionado art. 109 se refere: a) ao regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios; b) à forma e às condições de provimento dos cargos públicos (obviamente federais, estaduais e municipais); c) às condições para o fim de aquisição da estabilidade (pelo servidor federal, estadual e municipal).

Nenhum preceito expressa o art. 109 sobre o limite máximo de remuneração do servidor estadual e municipal.

Por conseguinte, os limites máximos a que se reporta o supracitado inciso V do art. 13 são evidentemente os fixados por lei federal comum, e não específica.

Atente-se para o fato de que as regras do art. 13, I a IX, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, afirmam o princípio de que, no tocante às respectivas matérias, deve o Estado-membro subordinar-se ao que dispõe o texto constitucional, visto que os mencionados preceitos impõem a supremacia da União Federal sobre os Estados-membros, donde a certeza de que são auto-aplicáveis.

Não importa que algumas de tais matérias estejam previstas na Constituição e outras estejam inscritas em leis.

Relevante no pormenor é que as normas constitucionais e legais reguladoras do assunto sejam imperativas, caráter este que o art. 13, I a IX, lhes confere.

Parece-me, pois, que não é necessária uma lei federal especificamente reguladora do art. 13, V, da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, para se aplicar o citado preceito constitucional.

Qualquer norma que, baixada pela União, disponha sobre a remuneração do servidor federal pode ser aplicada, desde logo, como limitadora do máximo da remuneração do servidor estadual e municipal.

II. Julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade, que me parece manifesta, do art. 70, II, da Constituição do Paraná, de 8-5-67, com a Emenda Constitucional n.º 3, de 29-5-71.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — Sr. Presidente, antes de entrar nesta nobre Casa, o que muito me honra, tive oportunidade de, exercendo função administrativa, apreciar proposições sobre a preocupação de certos órgãos do Poder Executivo relativamente à aplicação aos funcionários estaduais dos limites de remuneração estabelecidos na lei federal, como decorrentes da aplicação deste art. 13, inciso V, da Emenda Constitucional n.º 1/69. Verifiquei, então, que essa lei federal, que aí se reclama, não é aquela voltada para o plano federal, com eficácia para a circunscrição administrativa da União, mas, dentro daquela distinção estabelecida ultimamente pela doutrina, com muita razão de ser, entre lei federal e lei nacional, esta é que se reclama, com destinação e eficácia para o plano das entidades federadas. O que se exigiria, no caso, não era a lei federal existente para o âmbito da União, a estender-se, automaticamente, aos Estados, sem mesmo dizê-lo, mas uma lei que tivesse como objetivo específico estabelecer limites para os funcionários estaduais. A própria diversidade de estruturação funcional não poderia recomendar que se aplicassem automaticamente limites de remuneração de servidores federais a servidores estaduais, sendo de anotar que o dispositivo constitucional não se refere a um simples teto, mas a limites, no plural, o que supõe a consideração de situações e categorias funcionais diversas. Como se aplicariam os limites sem as especificações funcionais? Qual o critério de verificação da paridade das situações sem a explicitação e correlação das funções? Eu me perguntaria ainda: será que teria limites superiores de remuneração o modesto funcionário do Estado do Paraná que, em virtude desses quinquênios, percebe ínfima importância, relativamente ao funcionário federal?

Assim, minha concepção a respeito disso é que, não existindo lei federal específica estabelecendo quais os limites dessa remuneração — porque importaria ela até em desconsiderar as diversas situações do Estado —, não se verifica a integração da norma constitucional para sua observância, sendo esta a interpretação mais favorável à autonomia remanescente do Estado, que somente padece restrição de modo expresso e excepcional.

Desse modo, pedindo vênia ao eminente Relator, julgo improcedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Relator para acompanhar o voto do eminente Ministro Rafael Mayer. Também a mim me parece que a referência do inciso V do art. 13 da Constituição apenas se relaciona com a lei específica federal cujo alvo seja estabelecer limites máximos de remuneração de servidores públicos, e não com os próprios limites superiores, *in concreto*, das remunerações ordinárias comuns dos funcionários federais.

Consideração diversa levaria a que, na operação de comparação do máximo, se somassem os vencimentos básicos com as vantagens a eles adjacentes, para então verificar se o funcionário de categoria idêntica, com o mesmo tempo de serviço, com as mesmas promoções, estaria igualando ou superando o funcionário de idênticas características, do âmbito federal. Nem isso me parece possível. Mas, aqui, quer-se ir mais longe. Procura-se isolar um componente da remuneração do funcionário para comparar, exclusivamente, este componente.

Acentuo este aspecto como reforço de meu ponto de vista, porque me parece que a comparação só poderia decorrer de uma lei federal específica que visasse a fixar parâmetros às remunerações dos funcionários estaduais: ou um parâmetro localizado em determinada parte do estipêndio ou o parâmetro global.

Com essas considerações, Sr. Presidente, e com a vênia devida ao eminente Relator, julgo improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 955 — PR — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procuradoria-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: Pediu vista o Ministro Soares Muñoz após o voto do Ministro Relator, julgando procedente a Representação, e os votos dos Ministros Rafael Mayer e Decio Miranda, julgando-a improcedente. Impedido o Senhor Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno, 12-3-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 12 de março de 1981. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O Dr. Procurador-Geral da República argüiu, na presente Representação, a inconstitucionalidade do inciso II do art. 70 da Emenda n.º 3/71 à Constituição do Estado do Paraná, sob o fundamento de que ele, permitindo ao funcionário estadual, ao completar 35 anos de serviço, perceber 50% de acréscimo dos vencimentos, considerando que já o inciso I do mesmo artigo assegura 25% de adicionais relativos aos primeiros 25 anos de serviço, viola flagrantemente a regra imperativa do art. 13, inciso V, da Emenda Constitucional n.º 1/69, tendo em vista que a lei federal reguladora da concessão de adicionais ao servidor público federal (Lei n.º 4.345, de 26-6-64) estabelece um máximo de 35% concedidos, parceladamente, à razão de 5% por quinquênio de efetivo exercício (art. 10 da Lei n.º 4.345).

Dispõe o art. 13, inciso V, da Constituição da República:

“Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição... as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.”

Discute-se qual seja a lei federal a que se reporta o preceito constitucional, insta dizer, se à lei que regula a remuneração dos servidores federais ou se a uma lei destinada, especificamente, a fixar os limites máximos de remuneração dos funcionários estaduais e municipais.

Em prol da exigência de uma lei federal específica, militam dois argumentos.

O primeiro reside na verificação de que a norma constitucional suscita, realmente, dúvida em sua interpretação, devendo prevalecer a que assegura a autonomia dos Estados, que é a regra, porquanto as restrições constituem exceções que, como tal, devem ser entendidas.

O segundo argumento arrima-se no confronto do inciso V com o inciso VI do mesmo art. 13, pois se aquele houvesse erigido as vantagens percebidas pelos funcionários da União em teto intransponível para os Estados e Municípios na remuneração de seus funcionários, teria assim disposto, inequívoca e expressamente, como o fez no inciso VI, proibindo aos Estados pagar, a qualquer título, aos deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais.

Ou, então, teria estabelecido, como o fez no § 4.º do mesmo art. 13, no qual prescreveu que os postos ou graduações das polícias militares estaduais não podem ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

O estabelecimento de tetos de remuneração para os servidores estaduais constitui providência complexa, em face da diversidade dos Estados da Federação, que conta ao lado de Unidades superdesenvolvidas outras subdesenvolvidas e algumas em fase de desenvolvimento. Ademais, para verificar-se o teto federal, não é possível confrontar-se apenas uma de suas parcelas, no caso os adicionais por tempo de serviço, mas a remuneração total.

A exigência de uma lei especial, enfrentando tais peculiaridades, se me afigura indispensável à aplicação do inciso V do art. 13 da Constituição da República. A lei federal, exigida por esse dispositivo, não é, pois, a que regula os vencimentos e vantagens dos servidores da União, mas aquela que for editada com esse fim específico.

Objeta-se que o art. 109 da Constituição Federal não incluiu, entre as hipóteses em que exige lei federal de iniciativa do Presidente da República, a matéria de remuneração máxima dos servidores estaduais e municipais. A lei, no entanto, a que se refere o art. 13, inciso V, não se confunde com a prevista no art. 109, nem esta exclui a viabilidade daquela, pois ambas emanam de preceitos constitucionais da mesma hierarquia, que não se excluem expressamente, nem se contradizem em sua substância.

Ademais, a objeção se arrima em argumento a contrário, o qual, acentua Carlos Maximiliano, "embora muito prestigioso outrora, é mal visto hoje pela doutrina e pouco usado pela jurisprudência". (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 291, 3.ª ed.) Do fato de se mencionar uma hipótese, ou algumas hipóteses, não se deduz a exclusão de todas as outras, a menos que aquelas tenham sido enunciadas de maneira taxativa.

Com a vênia do eminente Ministro Antonio Neder, julgo improcedente a reclamação, acompanhando os nobres Ministros Rafael Mayer e Décio Miranda.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Sr. Presidente, de início, tenho a dizer que estou inteiramente de acordo com os argumentos expendidos pelos eminentes Ministros Soares Muñoz, Rafael Mayer e Décio Miranda, acrescentando, ainda, estarmos em uma República Federativa e, nesta, no tocante a funcionários, os Estados têm liberdade em sua organização, excetuados os casos previstos na Constituição.

Ora, o art. 13, inciso V, dispõe que lei federal estabelecerá o teto máximo de remuneração dos funcionários estaduais, que não pode ser superior à dos funcionários federais. Evidentemente que se trata de uma lei geral, e não especial, destinada a regular adicionais dos funcionários federais, que estabe-

lece, para esses, o máximo de sete quinquênios. A questão de adicional de vencimentos é de competência de cada Estado. Tanto isso é verdade que, para se limitar os adicionais da magistratura a sete quinquênios, foi necessário que a lei orgânica assim estabelecesse expressamente:

"A gratificação adicional de 5%, por tempo de serviço, até o máximo de sete."

Foi a Lei Geral da Magistratura que estabeleceu, com relação à magistratura, o teto que, antes, apesar de vigorar a Constituição, variava de Estado a Estado e, em alguns, não tinha limite.

O mesmo ocorre com relação ao funcionário público, razão por que estou inteiramente de acordo com os votos que me antecederam, julgando improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 955 — PR — Rel. : Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: Pediu vista o Ministro Cordeiro Guerra após o voto do Ministro Relator, julgando procedente a Representação, e os votos dos Ministros Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, julgando-a improcedente. T. Pleno. 26-3-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Cordeiro Guerra, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Moreira Alves e Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 26 de março de 1981. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Pergunta-se, nesta Representação, se é lícito ao Estado regular as gratificações adicionais por tempo de serviço de modo diverso, ou mais liberal, que o previsto na lei federal pertinente à mesma gratificação outorgada aos funcionários da União, em face do inciso V do art. 13 da Constituição Federal.

O eminente Ministro Antonio Neder, Relator, entende que não é necessária uma lei específica para estabelecer o teto da remuneração máxima do servidor estadual ou municipal, pois essa limitação deflui do próprio texto do inciso V do art. 13 da Constituição Federal, que se refere a limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, e não exige que essa lei seja específica ou complementar.

Os eminentes Ministros Decio Miranda, Rafael Mayer, Soares Muñoz e Cunha Peixoto divergem do eminente Relator, sustentando que não basta uma lei federal disciplinadora da matéria, necessário é que haja uma lei específica estabelecendo um limite máximo aos vencimentos dos funcionários estaduais ou municipais, tal como ocorre com a Lei Orgânica da Magistratura, art. 65, VIII, que restringe o número de quinquênios a sete.

Não me impressiona esse argumento, porque, sendo o Poder Judiciário nacional, a própria Constituição previu a submissão das Justiças estaduais à Lei Orgânica da Magistratura Nacional, complementar e especial, art. 144, e o art. 112, parágrafo único, da própria Constituição estabelece:

"Lei complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento,

à disciplina, às vantagens, aos direitos e deveres da Magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes.”

Em relação aos funcionários públicos, o art. 109 da Constituição Federal não exigiu uma lei complementar para estabelecer o regime jurídico dos servidores da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e muito menos em relação aos servidores estaduais e municipais.

Basta, na matéria, a existência de lei federal ordinária.

O art. 13 da Constituição Federal estabeleceu a observância, entre outros, dos princípios que enumera o do inciso V:

“as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;”

Ora, na espécie, o regime de gratificação adicional por tempo de serviço, norma relativa aos servidores públicos, está disciplinado em lei federal, que limita o número de quinquênios ao máximo de 35%.

Não pode, a meu ver, **data venia**, essa norma relativa a funcionários públicos, estabelecida em lei federal, ser negada ou ultrapassada por lei local, porque, neste particular, os Estados não têm autonomia, já que a Constituição impõe a sua submissão às normas federais.

Restringir-se o preceito a uma norma específica de caráter geral, não imposta pelo art. 109 da Constituição Federal, seria criar uma condição onde ela não é imposta, ou seja, exigir-se uma lei complementar fora dos casos previstos na Constituição.

A meu ver, o art. 13 da Constituição Federal visa à uniformidade de critérios legislativos em matéria de funcionários públicos e seus vencimentos, estabelecendo um teto, quer quanto aos vencimentos-base, quer quanto às vantagens acrescidas a eles.

O critério estabelecido na Constituição estadual impugnada, a meu ver, extrapola o limite da lei federal, e assim, **data venia**, não pode subsistir, do mesmo modo que não poderiam ter os funcionários estaduais ou municipais vencimentos-base superiores aos servidores federais.

Por outro lado, em relação aos funcionários públicos, o limite de remuneração foi estabelecido em lei federal para os funcionários da União, não entendeu necessário a Constituição dispor, expressamente, como o fez em relação aos deputados e militares.

Se se admitisse a ultrapassagem dos tetos estabelecidos quanto aos adicionais, nada impediria a inobservância dos limites dos vencimentos-base federais, por normas estaduais.

Os critérios de remuneração dos funcionários públicos, em todo o País, devem ser uniformes, isto é, os estabelecidos em lei federal, mesmo ordinária.

Em consequência, não obstante o peso dos argumentos em contrário, acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 955 — PR — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpta.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: Pediu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator e Cordeiro Guerra, julgando procedente a Representação, e os votos dos

Ministros Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, julgando-a improcedente. Impedido o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Tribunal Pleno, 2-4-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 2 de abril de 1981. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. A divergência entre os votos já proferidos se adstringe a saber se a **lei federal**, a que alude o inciso V do art. 13 da Constituição — “as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal” —, é **lei federal** que estabeleça limites máximos de remuneração aos funcionários federais (e esses limites deverão ser observados pelas Constituições e leis estaduais), ou se é lei federal apenas na sua origem, mas não quanto aos seus destinatários, já que integrada somente por normas em que a União determina, diretamente, os limites máximos de remuneração dos servidores estaduais e municipais.

2. A meu ver, quer pela interpretação literal, quer pela interpretação lógica, correta é a primeira dessas duas correntes.

Com efeito, sempre que a Constituição Federal determina que a Constituição e as leis estaduais observem a aplicação de normas federais, estas são as que se dirigem diretamente aos agentes políticos ou servidores federais, como se vê dos incisos VIII e IX desse mesmo art. 13, e isso até porque, se se tratasse de lei nacional, ela incidiria diretamente sobre os servidores estaduais e municipais, não sendo necessário que os Estados-membros, em sua Constituição ou em suas leis, aplicassem princípio cuja incidência independeria da atuação legislativa deles. Por isso mesmo, esse art. 13 não determina que os Estados-membros apliquem, nas suas Constituições e leis, os princípios de leis inequivocamente nacionais, como a lei ordinária nacional relativa a “normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registros públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário” (art. 8.º, XVII, c, ou como a lei complementar nacional relativa a normas gerais de direito tributário (art. 18, § 1.º), ou como a lei complementar nacional referente a regime jurídico de servidores, a forma e condições de provimento dos cargos públicos, bem como a condições para aquisição de estabilidade (art. 109), ou como a lei complementar nacional de limites de despesas de pessoal (art. 64: “Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios).” Em nossa linguagem técnica constitucional, a expressão “aplica-se” (ou similares, como ocorre com “aplicação”) não se usa quando se quer aludir à incidência direta (como sucede com a incidência de leis nacionais nos Estados e Municípios), mas quando se quer estender norma legal que tem um destinatário específico a outros destinatários, como se vê, inequivocamente, no próprio art. 13, incisos VIII e IX, no art. 108 e em seu § 1.º e no art. 158, § 5.º

Por outro lado, quando a Constituição se refere a leis nacionais, ela usa da expressão “lei complementar ou lei federal”, mas explicita que se trata de lei federal que regula determinada matéria diretamente para a União, os Estados e os Municípios. Assim, no art. 64 (“Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.”) e no art. 109, I (“Lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, res-

peitado o disposto no art. 97 e seu § 1.º e no § 2.º do art. 108, definirá: I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios.”) Ora, no inciso V, parte final do art. 13 (“inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal”), não se alude aos servidores federais, como se faria se se tratasse de lei nacional. Daí, uma de duas:

a) ou se admite que essa lei federal tenha por destinatários exclusivos os servidores estaduais e municipais, e, nesse caso, se permitiria que a União, por lei ordinária, pudesse estabelecer que os limites máximos de remuneração dos servidores estaduais e municipais fossem até inferiores aos que ela admite para os servidores federais;

b) ou se dá à parte final do inciso V do art. 13 a interpretação que se coaduna com a sua letra e com o sistema adotado pela Constituição em questões similares, como as atinentes aos limites de remuneração de polícias militares e de magistrados estaduais, que se fazem com a observância da paridade de limites de vencimentos de níveis equivalentes nos âmbitos federal e estadual (art. 13, § 4.º, e art. 144, § 4.º).

Não tenho dúvida em acolher essa segunda interpretação.

Ela se compatibiliza melhor com a autonomia dos Estados, não permitindo que lei ordinária federal possa estabelecer limites máximos de remuneração para os servidores estaduais e municipais que sejam inferiores aos dos servidores federais; quando a Constituição quer estabelecer tal disparidade, o faz expressamente, como se vê do disposto no inciso VI de seu art. 13 (“a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais, mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais”). Ela se harmoniza com os demais dispositivos que tratam de remuneração e que visam, sempre, a estabelecer como limites máximos os que a União paga a seus servidores, e isso porque, se os servidores da União podem ser lotados no território de qualquer dos Estados-membros, a remuneração máxima a eles atribuída pode ser observada como limite máximo (os limites mínimos é que podem variar em função do custo de vida nos Estados) para os servidores de qualquer desses Estados-membros.

Por fim, não vejo qualquer problema em se aplicar aos Estados-membros os limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal para os servidores federais.

A parte final do inciso V do art. 13 da Constituição Federal não diz respeito à paridade de níveis de vencimento de categorias semelhantes na União, nos Estados-membros e nos Municípios. Alude ele a “limites máximos de remuneração”, expressão que, por ser mais genérica do que “vencimento”, abrange quaisquer vantagens pecuniárias, além do vencimento atribuído a cada categoria funcional. O uso do plural “limites máximos de remuneração”, uma vez que não se trata de paridade de níveis de vencimentos para categorias funcionais, se fez exatamente para significar que a limitação a que os servidores estaduais e municipais estão sujeitos não é o máximo que, concretamente, algum servidor federal possa perceber da União, computados os vencimentos e todas as vantagens outras, inclusive de ordem pessoal (nesse caso, não teria sentido o plural “limites máximos”, pois o limite seria um só: o desse total), mas, sim, os limites máximos de cada uma das parcelas integrantes da remuneração do servidor, à semelhança, aliás, do que explicitou a Lei Orgânica da Magistratura. Por isso mesmo, o inciso V do art. 13 da Constituição Federal se refere a limites máximos de remuneração **estabelecidos em lei**, ou seja, **de modo abstrato**.

Por tudo isso, em meu entender, pelo dispositivo constitucional em causa, nenhum servidor estadual ou municipal poderá perceber vencimento-padrão

superior ao mais alto pago pela União, nem ter vantagens, em número e em quantia, superiores às máximas admitidas pela legislação federal aos seus servidores.

No caso, um desses limites máximos — o relativo a adicionais — não foi respeitado, razão por que, com a devida vênia dos que pensam em contrário, acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator para acompanhar os votos dos eminentes Ministros que entendem, na espécie, não ocorrer a inconstitucionalidade, porque, nos termos do inciso V do art. 13, não posso chegar a uma conclusão de inobservância, no que diz respeito à locução “limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal”, pois não existe a lei federal aí prevista.

Julgo improcedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente) — Prescindo do exame da questão, que foi suscitada em votos de alguns eminentes colegas, de se referir a Constituição a lei de caráter nacional, ou não; mas lei especial que se destine, precipuamente, a reger a remuneração de funcionários estaduais, ou a leis regedoras de remuneração de funcionários federais. Prescindo do exame destas questões.

Para mim, a disposição constitucional federal, com a qual é confrontada a norma constitucional estadual impugnada, quer-se referir a eventuais tetos de remuneração dos servidores federais. Para que a norma estadual colidisse com essa regra, seria mister demonstrar-se que a remuneração total, auferida por funcionário favorecido com o percentual de 50% aos 35 anos de serviço, alcança valor absoluto superior ao teto acaso fixado na lei federal. É assim que entendo a disposição, e não como foi declinado nos votos do Relator e dos colegas que o acompanham.

E não pode ser ela, a meu ver, diferentemente entendida. Não há norma alguma da Constituição que obrigue os Estados a pagarem adicionais por tempo de serviço a seus funcionários. E se eles entenderem de pagá-los, não há norma alguma que lhes imponha o critério do quinquênio. Podem pagar triênios, como podem pagar decênios. E onde haverá de ficar o limite de cinco quinquênios, ou 35 anos, se esse número não é múltiplo, nem de 3, nem de 10?

Está-se a ver, a meu sentir, que a norma constitucional do inciso V do art. 13 diz respeito aos chamados tetos de remuneração, que foram muito usados nos anos 50 a 70 e que, de certo modo, caíram em desuso no estágio atual do nosso Direito Administrativo.

Em relação aos magistrados, não, porque a Lei Orgânica é expressa em dizer que nenhuma vantagem se lhes atribuirá, fora das que ela prevê, nem em bases ou limites superiores aos lhes fixados. Mas, em relação ao funcionalismo comum, não me parece que a legislação estadual esteja coarctada pela norma constitucional trazida a debate.

Desse modo, acompanho o voto do eminente Ministro Rafael Mayer, data vènia dos que se pronunciaram em sentido contrário.

EXTRATO DA ATA

Rep. n.º 955 — PR — Rel.: Min. Antonio Neder: Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpta.: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Decisão: Pediu vista o Ministro Soares Muñoz, após o voto do Ministro Relator, julgando procedente a representação e dos votos dos Ministros Rafael Mayer e Decio Miranda, julgando-a improcedente. Impedido o Senhor Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno, 12-3-81.

Decisão: Pediu vista o Ministro Cordeiro Guerra, após o voto do Ministro Relator, julgando procedente a representação, e dos votos dos Ministros Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, julgando-a improcedente.

T. Pleno, 26-3-81.

Decisão: Pediu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator e Cordeiro Guerra, julgando procedente a representação, e os votos dos Ministros Rafael Mayer, Decio Miranda, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, julgando-a improcedente. Impedido o Sr. Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno, 2-4-81.

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação, vencidos os Ministros, Relator, Cordeiro Guerra e Moreira Alves. Votou o Presidente. T. Pleno, 20-5-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Dacio Miranda, Rafael Mayer e Clóvis Ramallete. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 20 de maio de 1981. — **Jonas Célio Monteiro Coelho**, Secretário.

ESTADO
DO
PIAUI

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 868 — PI
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Antonio Neder

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Piauí

Constituição do Piauí, art. 52 e seu parágrafo único e art. 119 (redação da Emenda nº 1, de 30-1-71). Inconstitucionalidade dessas normas.

2. Constituição do Piauí, art. 53 (redação da Emenda nº 1, de 30-1-71). Inconstitucionalidade desta norma quanto à palavra dez.

3. Representação do Procurador-Geral da República procedente.

4. Votos vencidos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de Representação n.º 868, do Estado do Piauí, em que é representante o Procurador-Geral da República e representada a Assembléia Legislativa do referido Estado, decide o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, unanimemente, julgar procedente a Representação, para declarar inconstitucionais os arts. 52 e seu parágrafo único e 119 da Constituição do Estado do Piauí, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 30-1-71; e, por maioria, julgar inconstitucional, em parte, o art. 53 da mesma Constituição, quanto à palavra "dez", de acordo com as notas juntas.

Brasília, 7 de novembro de 1974. — Eloy da Rocha, Presidente — Antonio Neder, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — 1. Atendendo ao que lhe foi solicitado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Piauí, o eminente Procurador-Geral da República representa, perante o STF, contra a inconstitucionalidade, que S. Ex.^a entende manifesta, das normas a seguir transcritas da Constituição daquele Estado (fl. 2):

"Art. 52 — A constituição, jurisdição, alçada, competência e condições de funcionamento dos diversos órgãos do Poder Judiciário serão estabelecidas na Lei Orgânica da Justiça, respeitados os princípios e normas desta Constituição.

Paragrafo único — Salvo proposta do Tribunal de Justiça, a organização judiciária somente poderá ser alterada de cinco em cinco anos.

Art. 53 — O Tribunal de Justiça, com sede na Capital e jurisdição em todo o Estado, compõe-se de dez (10) Desembargadores.

.....

Art. 119 — Dentro de cento e vinte dias, a contar da promulgação desta Emenda, o Tribunal de Justiça enviará à Assembléia Legislativa projeto de Lei Orgânica da Justiça."

2. A fundamentação a que se reporta S. Ex.^a é a seguinte (fls. 5-11):

"O Tribunal de Justiça do Piauí vem perante V. Ex.^a, com apoio na letra l do inciso I do art. 119 da Constituição da República e no art. 1.º da Lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, representar para que, consoante espera e entenda o elevado espírito do eminente Chefe do Ministério Público Nacional, seja competentemente argüida a inconstitucionalidade do art. 53 da Constituição do Estado do Piauí, modificada pela Emenda n.º 1, de 30 de janeiro de 1971, bem como dos respectivos arts. 52 e seu parágrafo único e 119, pela ordem de considerações que passa a expor:

Estatui o primeiro dispositivo ora impugnado:

'O Tribunal de Justiça, com sede na Capital e jurisdição em todo o Estado, compõe-se de dez (10) Desembargadores.'

É contra a parte final do artigo, posta em destaque, que se pede seja feita a arguição. Pois que se choca ela com o disposto no art. 144, § 6.º, da Constituição da República, que permite seja alterado o número de Desembargadores e o dos tribunais inferiores da segunda instância, dependendo de proposta do Tribunal de Justiça.

É verdade que a Lei Maior fixou o número de Ministros do Excelso Supremo Tribunal Federal (art. 118), de maneira que somente mediante reforma constitucional poderá ser alterado o número de seus ministros. Porém não outorgou tal faculdade de fixação ao Poder Legislativo dos Estados, mesmo no caráter de poder constituinte. E quanto à mais alta Corte de Justiça, era, como tão bem conhecido, de nossa tradição constitucional, o seguinte: A Constituição do Império não fez referência ao número ou à sua alteração dos Juizes Letrados do Supremo Tribunal de Justiça. Já a primeira Constituição Republicana fixou em quinze (15) o número dos Juizes do Supremo Tribunal Federal, sem referência a sua alteração. De maneira que foi a Constituição de 1934 que, fixando em onze (11) o número de Ministros da Corte Suprema, estabeleceu que esse número poderia ser alterado sob proposta da própria Corte, até o limite de dezesseis (16), não podendo ser reduzido (art. 73 e seu § 1.º).

A Carta de 1937 copiou, quase *ipsis litteris*, os dispositivos acima (art. 97 e seu parágrafo único). E a de 1946 fez mais ou menos o mesmo, alterando apenas em que o número de Ministros, também fixado em onze (11), poderia ser alterado, sem limite previsto, e 'ser elevado por lei' (art. 98).

Velo a Constituição de 1967 e fixou em dezesseis (16) o número dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, porém lhe retirou a prerrogativa de interferir na alteração desse número, o que, portanto, somente poderia ser feito através de reforma constitucional (art. 113). E a atual, Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, apenas reduziu a onze (11) o número de Ministros, permanecendo a inalterabilidade por lei ordinária e interferência do Pretório Excelso.

Não assim relativamente à constituição dos Tribunais Estaduais de segunda instância, sobretudo a dos Tribunais de Justiça, pretório maior em cada Estado. Pois desde a Constituição de 1934 (art. 104, letra d), passando pela de 1937, que exigiu 'proposta motivada' do Tribunal

para a alteração do número de Desembargadores (art. 103, letra c); pela de 1946, que já não falou em 'proposta motivada', mas estendeu a prerrogativa em relação a qualquer outro tribunal; pela de 1967, que determinou que 'dependerá de proposta do Tribunal de Justiça a alteração do número de seus membros' (art. 136, § 6.º), até ao que hoje está em vigor, e onde se voltou a estender a prerrogativa relativamente aos 'membros dos tribunais inferiores de segunda instância' (art. 144, § 6.º), qualquer alteração a que venha a ser submetido o número de desembargadores, e até de outros membros de tribunais, terá que ser através de lei ordinária, que é o que enseja proposta do Tribunal de Justiça, nunca reforma constitucional, coisa que em nada depende de proposta de qualquer tribunal, uma vez que somente têm o direito de fazê-lo, isto é, de propor emenda à Constituição, o Governador do Estado, ou um terço dos membros da Assembléia Legislativa (art. 22, incisos I e II, da Constituição Estadual em vigor).

Assim, a vigorar o dispositivo por primeiro impugnado, se a Lei Magna do Piauí permanecer durante vinte anos sem alteração ou, o que ainda é pior, se quem lhe propuser alteração não cogitar do número de Desembargadores, ficará letra morta o disposto no art. 144, § 6.º, da Constituição da República. O que, aliás, ocorrerá mesmo que o Governador, ou um terço da Assemb'êia, proponha a alteração de que se trata, dado que será feita por outrem que não o Tribunal de Justiça, a quem a prerrogativa foi atribuída e como tal. Onde esperar o Tribunal de Justiça do Piauí seja a parte final do art. 53 da Constituição do Estado declarada inconstitucional.

Quanto aos demais dispositivos impugnados, rezam eles:

'Art. 52 — A constituição, jurisdição, alçada, competência e condições de funcionamento dos diversos órgãos do Poder Judiciário serão estabelecidas na Lei Orgânica da Justiça, respeitados os princípios e normas desta Constituição.

Parágrafo único — Salvo proposta do Tribunal de Justiça, a organização judiciária do Estado somente poderá ser alterada de cinco em cinco anos.'

'Art. 119 — Dentro de cento e vinte dias a contar da promulgação desta Emenda, o Tribunal de Justiça enviará à Assembléia Legislativa projeto de Lei Orgânica da Justiça.'

Porque estreitamente relacionados os dispositivos acima, a inconstitucionalidade deles será apreciada conjuntamente. Conforme determina a Constituição Federal em vigor, em seu art. 144, § 5.º: 'Cabe ao Tribunal dispor, em resolução, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a divisão e a organização judiciárias, cuja alteração somente poderá ser feita de cinco em cinco anos'.

Ora, na obra clássica sobre o assunto, **Teoria e Prática do Poder Judiciário**, do Ministro Castro Nunes, lê-se (págs. 471-2):

"Divisão e organização judiciárias, em que consistem. 'Por organização judiciária', explica Pimenta Bueno, 'entende-se a constituição dos diversos órgãos, a composição ou coordenação sistemática dos Tribunais de Justiça o 'dispor, em resolução, sobre a divisão e a alçada, complexo ou condições que estabelecem o todo e cada um dos tribunais ou jurisdições, seus graus ou recursos instituídos para proteger os direitos individuais, ordem e paz públicas.'

João Mendes enumera o que se compreende na organização judiciária: 1.º, divisão territorial; 2.º, enumeração e nomenclatura dos juizes e tribunais; 3.º, enumeração e nomenclatura dos seus auxiliares; 4.º, condições para a investidura das autoridades judi-

ciárias e dos seus auxiliares; 5.º, condições de exercício; 6.º, substituições; 7.º, competência material dos juizes ou tribunais; 8.º, atribuições dos serventuários, dos oficiais de justiça e dos órgãos do Ministério Público, além de outras condições acessórias, entre as quais as concernentes à disciplina geral do foro. Pimenta Bueno define a divisão judiciária: 'É a determinação do número e a repartição ou distribuição dos tribunais, assim de primeira como de segunda instância, pelas diversas localidades do Estado.'

A organização judiciária abrange a divisão, isto é, a distribuição territorial dos órgãos judiciários.

Acontece que, atualizando essa doutrina, que para nós vem do imortal José Antonio Pimenta Bueno, Visconde e depois Marquês de São Vicente e um dos maiores juristas e estadistas do Império, veio a Lei n.º 5.621, de 4 de novembro do ano passado, a qual, excluindo da competência do Tribunal de Justiça em cada Estado apenas o que consta do seu art. 4.º e números respectivos, revigorou o que entendia o grande sabedor do Direito, em relação ao que compreende a divisão e organização judiciárias, aplicando-o a cada circunscrição da República, ressalvado o que se refira ao Ministério Público, de acordo com o que preconiza a própria Constituição Federal.

Mas, os três dispositivos que ora se impugnam tornam nenhum o dispositivo da Constituição da República que deslocou para a competência dos Tribunais de Justiça o 'dispor, em resolução, sobre a divisão e a organização judiciárias', como está no conhecido e nunca assaz louvado inciso constitucional. Pois o ferem na forma e no fundo. Na forma, por impor prazo para que o Tribunal providencie quanto à divisão e organização judiciárias do Piauí, medida parecida com duas da Constituição paulista que o intérprete máximo da Federal julgou inconstitucional, como se vê da **Representação n.º 882**, publicada na **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 54, págs. 279 e 291.

E, no fundo, porque entendem que o Estado do Piauí deverá ter uma Resolução da Divisão e Organização Judiciárias, elaborada pelo Tribunal de Justiça, e uma Lei Orgânica da Justiça, que proporá ao Poder Legislativo sobre todas as coisas pertinentes à primeira, como mostra Castro Nunes, a qual ficará esvaziada de fond en comble, contrariando ainda mais o que previu a Lei n.º 5.621.

É óbvio, como, aliás, está nas exclusões dessa lei, que, sempre que na **Resolução** for criado cargo custeado pelos cofres públicos, como os de desembargador, juiz e outros, terá o Tribunal de enviar proposta à Assembléa, para alteração da lei que enseje e limite a despesa com tal criação, ainda mais em razão do que impõe o art. 17, § 8.º, da **Emenda n.º 1** (a atual Constituição Estadual), partes inicial e final, pois diz esse dispositivo constitucional que:

'A iniciativa de projetos de lei, conferida ao Tribunal de Justiça, concerne apenas à alteração da lei Orgânica da Justiça e à criação e extinção de cargos do Poder Judiciário.'

E se põe em destaque o início e o fim, porque é somente o que prevalecerá, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados em segundo lugar, pois o restante será implicitamente declarado inconstitucional, por força da argüida inconstitucionalidade, se julgada procedente a argüição.

Espera, pois, o Tribunal de Justiça do Piauí, com toda a vênia, que o eminente Chefe do Ministério Público Federal encaminhe esta Representação, como de direito, a fim de que não reste eiva na Lei Maior do Piauí, pois como tal tem esses dispositivos o Tribunal de Justiça a quem cabe o mister de a interpretar em definitivo no Estado, e espera que assim

também o entendam o ilustre Procurador-Geral da República e o Colendíssimo Tribunal, que é de todas as leis o máximo julgador e intérprete.”

3. Ouvido o Presidente da Assembléia Legislativa do Piauí, informou S. Ex.^a (fl. 26):

“O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, na Representação encaminhada ao Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, inicialmente solicita a arguição de inconstitucionalidade da parte final do art. 53 da Emenda Constitucional de 30 de janeiro de 1971, que dispõe compor-se o referido Colegiado de dez (10) Desembargadores.

Em que pese ao brilhantismo com que foi desenvolvida, data venia, não procede a argumentação do eminente Presidente da mais alta Corte de Justiça do Piauí.

O parágrafo 6.º do art. 144 da Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969 não proíbe seja fixado pelas Constituições Estaduais o número dos membros dos Tribunais de Justiça. Apenas sujeita a alteração desse número à proposta do próprio Tribunal, mantendo prerrogativa que anteriormente lhe vinha sendo atribuída (Constituições de: 1934, art. 104, letra d; 1937, art. 103, letra c; 1946, art. 124, inciso VIII, e 1967, art. 136, § 6.º).

Dependendo, como dependem, de deliberação do Poder Legislativo, a fixação, aumento ou diminuição do número de membros dos Tribunais de Justiça dos Estados tanto podem ser feitas através de emendas constitucionais, como também por leis complementares à Constituição ou simplesmente mediante leis ordinárias, todas elas compreendidas no processo legislativo expressamente estabelecido no art. 46 da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

No Piauí, a fixação do número de Desembargadores do Egrégio Tribunal de Justiça, reiteradamente, tem sido feita através da Constituição Estadual, como se vê da de 1947 (art. 81) e da promulgada em 1967 (art. 51). Ressalte-se que só agora é suscitada tal arguição de inconstitucionalidade, não o tendo feito no passado o Egrégio Tribunal de Justiça, nem mesmo em relação à Carta Estadual de 1947, a mais polêmica de quantas já foram promulgadas em nosso Estado.

Concernentemente aos demais artigos (52 e seu parágrafo único e 119), sem dúvida malferem a norma constitucional contida no § 5.º do art. 144 da Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969.

Elaborada em final de legislatura, discutida e votada em tempo por demais exíguo, tais fatos certamente motivaram o lapso de se ter consignado na atual Constituição Estadual matéria cuja inconstitucionalidade está sendo arguída” (sic).

4. Ao final, o eminente Procurador-Geral da República emitiu sobre o caso este parecer (fls. 38-41):

“Organização judiciária estadual. Competindo ao Tribunal de Justiça dispor sobre ela, em resolução (CF, art. 144, § 5.º), são inconstitucionais os arts. 52, parágrafo único, e 119 da Constituição do Estado do Piauí (redação da Emenda n.º 1, de 30-1-71), que a remetem à denominação Lei Orgânica da Justiça.

Número de Desembargadores de Tribunal de Justiça estadual. Assegurada ao próprio Tribunal a iniciativa de sua alteração, obviamente por lei ordinária (CF, art. 144, § 6.º), é parcialmente inconstitucional, no ponto em que o fixa, — sem ressalva, o art. 53 da Constituição do Estado do Piauí (redação da Emenda n.º 1, de 30-1-71).

1. Tão manifesta é a inconstitucionalidade dos arts. 52, parágrafo único, e 119 da nova Constituição do Estado do Piauí, que a própria Assembléia representada aquiesce em reconhecê-la. Manifestamo-nos, pois, pela procedência da Representação nesse passo, reportando-nos aos motivos resumidos na primeira parte da ementa deste parecer.

2. No tocante ao art. 53 da mesma Constituição Estadual, que fixa em 10 (dez) o número dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, a augusta Assembléia sustenta a legitimidade da norma e pondera que a alteração desse número, que a Constituição Federal condiciona à proposta do próprio Tribunal, tanto pode ser feita por lei ordinária quanto, sem prejuízo de tal iniciativa, por lei complementar ou mesmo por emenda constitucional.

3. Responde-lhe com vantagem, ao nosso ver, a solicitação que nos dirigiu o Presidente do Tribunal de Justiça (fl. 7), quando observa que a mesma Constituição Estadual limita, ao Governador e a um terço dos membros da Assembléia, a iniciativa para propor emenda constitucional, na mesma linha em que o fazem o art. 47, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal. Cairia no vazio, a prevalecer a orientação do constituinte piauiense, a norma do art. 144, § 6.º, da Constituição Federal: não poderia a Assembléia votar emenda constitucional para a alteração do número de Desembargadores, por falta de proposta do Tribunal de Justiça, e não poderia o Tribunal, em contrapartida, propor emenda constitucional para alteração do número de seus membros, por falta de iniciativa para tanto.

4. Examinando algumas das Constituições Estaduais promulgadas em 1967, verificamos que, em alguns casos, o número de Desembargadores do Tribunal de Justiça é deixado em aberto, para ser fixado por lei ordinária, ao passo que, em outros, esse número é fixado pela Constituição, com ressalva de poder ser elevado por lei, mediante proposta do Tribunal.

5. Essa segunda orientação parece-nos aceitável porque não coíbe ao Tribunal a iniciativa, que a Constituição Federal lhe assegura, de propor alteração do número de seus integrantes, mesmo quando o haja fixado a própria Constituição Estadual. Era o que se dava, aliás, no regime da Constituição Federal de 1946 (art. 98, parte final), em relação ao Supremo Tribunal Federal.

6. A vigente Constituição do Piauí, porém, nada ressalva. Fixa desde logo o número de Desembargadores, mas não abre ensejo a que possa ser alterado por lei ordinária, mediante proposta do Tribunal.

7. Manifestamo-nos, portanto, também no tocante ao citado art. 53, pela procedência da Representação, opinando pela inconstitucionalidade da expressão '10' (dez), nele contida."

5. Feltó por esta forma o relatório, mando que a Secretaria, nos termos do art. 177 do Regimento Interno desta Corte, remeta cópia do seu texto a todos os Ministros e inclua este processo em pauta do Plenário.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Nader (Relator) — 1. Subscrevendo o parecer acima transcrito, da autoria do eminente Prof. Xavier de Albuquerque, então Procurador-Geral da República, voto por que o STF declare a inconstitucionalidade do art. 52 (e seu parágrafo único) e art. 119, ambos da Constituição do Piauí (redação da Emenda n.º 1, de 30-1-71).

Voto, igualmente, baseado no citado parecer, por que o STF declare a inconstitucionalidade parcial do art. 53 da referida Constituição emendada, isto é, quanto à palavra **dez** dessa norma.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, não tenho dúvida quanto à inconstitucionalidade do art. 52 e parágrafo único, nem quanto à do art. 119, mas tenho dúvida quanto à do art. 53, porque nele se diz que o Tribunal de Justiça, com sede na Capital do Estado, compõe-se de 10 Desembargadores.

Como assinalou o Sr. Ministro Presidente, pode ter acontecido que, na ocasião, existissem esses 10 Desembargadores.

A Constituição Federal diz que dependerá da proposta do Tribunal de Justiça a alteração do número de seus membros, ou dos membros dos tribunais inferiores de 2.^a instância. Não estipula, porém, que essa alteração tenha de ser feita por lei ordinária. Não importa que a alteração seja realizada mediante reforma constitucional, subordinada, entretanto, à proposta do Tribunal de Justiça.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — Mas acontece que a Constituição do Piauí só confere o poder de iniciativa para reforma do seu texto à Assembléia (1/3 de seus membros) e ao Governador. O Tribunal não pode propô-la.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Tenho a impressão de que a Constituição, quando diz que o Tribunal propõe, não admite que ele faça um projeto. Ele manifesta seu desejo, ou diz da conveniência pública de aumentar o número de seus Desembargadores. No começo, pensei que seria necessário uma emenda constitucional, mas chego até a pensar que esse artigo da Constituição não proíbe aquele aumento por lei ordinária.

Vamos raciocinar: amanhã o Congresso e o Presidente da República resolvem fazer uma Emenda pela qual o Supremo Tribunal Federal venha a ter 16 membros. Pouco importa se é uma emenda constitucional, pouco importa se o Supremo Tribunal faz a proposta ou não. Ninguém contesta que só há duas limitações ao poder de emendar a Constituição. Nenhuma emenda que altere ou extinga o regime republicano ou a federação é permitida. Fora disso, pode-se emendar tudo.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Mas há um processo para isso.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Contanto que se observe o processo, inclusive o *quorum*. Acho que uma alteração do Tribunal estadual pode ser feita por lei ordinária, se houver proposta do Tribunal. Isso não precisa ficar expresso na Constituição Estadual. A Federal é válida e obrigatória para esse fim.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Estamos discutindo um problema, não apenas de faculdade, mas de constitucionalidade.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — A Constituição Federal expressa que a alteração do número de componentes do Tribunal depende de proposta deste; se a Constituição do Estado fixa em 10 esse número, só alterando o seu texto é que se poderá fixar dita composição.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Mas, a meu ver, isso nada faz ao caso, porque a observância da cláusula constitucional se dará desde que exista proposta do Tribunal. Estabelece-se com isso limitação à forma pela qual o órgão — no caso será o de revisão constitucional — poderá alterar o número de Desembargadores. Mas não importa que se faça isso em lei ou que se faça mediante uma reforma constitucional, isto é, mediante uma emenda constitucional. Não está dito, em parte alguma, isto: que deve ser feito por lei. E a Constituição do Piauí poderia dizer muito bem "fazer por Emenda Constitucional, desde que sujeita a proposta do Tribunal".

Considero, pois, que o dispositivo é constitucional.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 868 — PI — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Piauí.

Decisão: julgada procedente, por votação unânime, a Representação, para declarar inconstitucionais os arts. 52 e seu parágrafo único, e 119, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 30-1-71, da Constituição do Estado do Piauí. Votou o Presidente. Adiado o julgamento: pelo pedido de vista do Min. Aliomar Baleeiro, após os votos do Relator, declarando inconstitucional, em parte, o art. 53, quanto à palavra final “dez”, e do Min. Leitão de Abreu, rejeitando a inconstitucionalidade. — Plenário, 18-9-74.

Presidência do Sr. Min. Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Mins. Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin e Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Alvaro Ferreira dos Santos, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, manifestei dúvidas, por ocasião do julgamento deste caso, mas, depois de meditar sobre a matéria, acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 868 — PI — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Piauí.

Decisão: Julgada procedente, por votação unânime, a Representação, para declarar inconstitucionais os arts. 52 e seu parágrafo único, e 119, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 30-1-71, da Constituição do Estado do Piauí. Votou o Presidente. Adiado o julgamento, pelo pedido de vista do Min. Aliomar Baleeiro, após os votos do Relator, declarando inconstitucional, em parte, o art. 53, quanto à palavra “dez”, e do Sr. Min. Leitão de Abreu, rejeitando a inconstitucionalidade. — Plenário, 18-9-74.

Decisão: Solicitou adiamento o Min. Leitão de Abreu, após o voto do Min. Aliomar Baleeiro, declarando inconstitucional, em parte, o art. 53, quanto à palavra “dez”. — Plenário, 16-10-74.

Presidência do Sr. Min. Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Mins. Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Brasília, 16 de outubro de 1974. — Alberto Veronese Aguiar, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — A Constituição do Piauí estatui, no art. 53: “O Tribunal de Justiça, com sede e jurisdição em todo o Estado, compõe-se de 10 (dez) Desembargadores”.

Quanto à arguição de inconstitucionalidade desse preceito, argumenta a douta Procuradoria Geral da República:

“No tocante ao art. 53 da mesma Constituição Estadual, que fixa em 10 (dez) o número dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, a augusta Assembléia sustenta a legitimidade da norma e pondera que a alteração desse número, que a Constituição Federal condiciona à pro-

posta do próprio Tribunal, tanto pode ser feita por lei ordinária quanto, sem prejuízo de tal iniciativa, por lei complementar ou mesmo por emenda constitucional."

"Responde-lhe com vantagem, ao nosso ver,"

— prossegue a Procuradoria Geral —

"a solicitação que nos dirigiu o Presidente do Tribunal de Justiça (fl. 7), quando observa que a mesma Constituição Estadual limita ao Governador e a um terço dos membros da Assembléia a iniciativa para propor emenda constitucional, na mesma linha em que o fazem o art. 47, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal. Cairia no vazio, a prevaler a orientação do constituinte piaulense, a norma do art. 144, § 6.º, da Constituição Federal: não poderia a Assembléia votar emenda constitucional para alteração do número de Desembargadores, por falta de proposta do Tribunal de Justiça, e não poderia o Tribunal, em contrapartida, propor emenda constitucional para alteração do número de seus membros, por falta de iniciativa para tanto."

"Examinando"

— continua o parecer —

"algumas das Constituições Estaduais promulgadas em 1967, verificamos que, em alguns casos, o número de Desembargadores do Tribunal de Justiça é deixado em aberto, para ser fixado por lei ordinária, ao passo que, em outros, esse número é fixado pela Constituição, com ressalva de poder ser elevado por lei, mediante proposta do Tribunal."

"Essa segunda orientação"

— opina o parecer —

"parece-nos aceitável porque não coíbe ao Tribunal a iniciativa, que a Constituição Federal lhe assegura, de propor alteração do número de seus integrantes, mesmo quando o haja fixado a própria Constituição Estadual. Era o que se dava, aliás, no regime da Constituição Federal de 1946 (art. 98, parte final), em relação ao Supremo Tribunal Federal.

A vigente Constituição do Piauí, porém, nada ressalva. Fixa desde logo o número de desembargadores, mas não abre ensejo a que possa ser alterado por lei ordinária, mediante proposta do Tribunal."

"Manifestamo-nos, portanto,"

— conclui esse documento —

"também no tocante ao citado art. 53, pela procedência da Representação, opinando pela inconstitucionalidade da expressão 'dez (10)', nele contida." (Fls. 39-41.)

2. Dizia, realmente, a Constituição de 1946, art. 98, que o Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, se compunha de onze Ministros, acrescentando: "Esse número, mediante proposta do próprio Tribunal, poderá ser elevado por lei." Cuidou-se, pois, nessa cláusula constitucional, em facultar que por lei se elevasse o número de Ministros. Era possível, diante disso, que, seguindo o modelo federal, as cartas políticas locais fixassem também o número dos Desembargadores dos tribunais locais e permitissem à lei a elevação do seu número, mediante proposta do próprio Tribunal. Não se tira, pois, da Constituição de 1946, art. 98, que o número de Desembargadores não pudesse ser estabelecido na Constituição de cada Estado, mas tão-somente que, se isso acontecesse, a elevação desse número poderia ser feita por lei. De outra parte, não se afirmou na Constituição de 1946 que o Supremo Tribunal possuía iniciativa, em sentido técnico, para dar início ao processo legislativo para elevação do número dos seus Ministros. O que se disse,

unicamente, foi que lhe competia propor a elevação. "Esse número" — prescrevia o art. 98 — "mediante proposta do próprio Tribunal, poderá ser elevado por lei." A proposta constituía, diante disso, requisito, e requisito indispensável, para que a iniciativa fosse tomada. Não significava a proposta que, em face dela, a iniciativa se tornasse obrigatória: o órgão competente para desencadear o processo legislativo podia acolher ou não acolher a proposta, a seu talante, mas, sem ela, não podia iniciar o processo para elevar o número de Ministros. Pretendeu-se, ao assegurar-se essa prerrogativa ao Supremo Tribunal, meramente impedir que o número dos seus juizes se elevasse ao sabor de conveniências estranhas ao interesse da justiça, instituindo-se o próprio Supremo Tribunal dessa conveniência, sem se tolher, todavia, ao órgão competente para iniciar o processo legislativo a faculdade de acolher, ou não, a proposta, que não era, pois, vinculativa, mas simples requisito para que o processo legislativo se pusesse em movimento.

Quanto à Constituição do Estado do Piauí, cumpre notar, em primeiro lugar, como se declarou nos debates, que essa Carta Política, ao fixar em 10 o número de Desembargadores, não modificou esse número: dez eram esses cargos antes da Constituição e dez permaneceram eles com a Constituição, não havendo violação, pois, do princípio da Carta Federal, que subordina a "proposta do Tribunal de Justiça à alteração do número de seus membros ou dos membros dos Tribunais de segunda instância".

Assevera-se, no entanto, que isso violaria a própria Constituição Estadual quando limita ao Governador e a um terço dos membros da Assembléa a iniciativa para propor emenda constitucional, na mesma linha em que o fazem o art. 47, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal. Confunde-se, entretanto, nessa assertiva, proposta com iniciativa: aquela, prerrogativa exclusiva do Tribunal de Justiça, como condição da segunda; esta última, prerrogativa, também exclusiva, do Governador ou de um terço dos membros da Assembléa Legislativa.

Vale reiterar que a proposta do Tribunal de Justiça, sem a qual não se pode alterar o número de Desembargadores, é necessária para que tenha início o processo legislativo tendente a esse fim, porém não é suficiente para isso, uma vez que o desencadeamento do processo é faculdade privativa dos órgãos aos quais cabe essa iniciativa, no caso a chefia do Governo ou um terço dos membros da Assembléa.

Logo, ainda que o número de Desembargadores se fixasse por lei, a proposta do Tribunal, impreterível para a alteração, não corporificaria iniciativa do processo legislativo para tanto necessário, processo que poderia não ter andamento, se à proposta não anuísse o órgão em quem reside o poder de iniciativa. Não me parece procedente, desse modo, a opinião de que, fixado por lei o número de Desembargadores, o Tribunal teria iniciativa para alterar esse número, pois essa iniciativa ele não a possui em nenhum caso, cabendo-lhe tão-somente, embora como requisito necessário para a iniciativa, propor medida dessa natureza. Não me parece ponderável, de outra parte, a alegação do modelo consubstanciado na Constituição Federal de 1946, art. 98, parte final, porque, nesse preceito, se fixa em onze o número de Ministros do Supremo Tribunal, dizendo-se que esse número poderia ser elevado por lei, mediante proposta do próprio Tribunal. O mais que se poderia coligir desse modelo seria que a Constituição do Piauí, ao fixar em dez o número de Desembargadores, procedeu de modo legítimo, ficando à lei, entretanto, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a faculdade de alterar esse número.

Essa consequência final, porém, na espécie, não é aceitável, porquanto, para que isso se legitimasse, haveria mister disposição constitucional nesse sentido, tal como ocorria na Constituição Federal de 1946.

Não se preceitua, na Constituição vigente, art. 144, § 6.º, que a fixação do número de membros do Tribunal de Justiça será feita em lei, prescrevendo-se, tão-somente, que a alteração do seu número dependerá de proposta desse colégio

judicante. Nada impedia, destarte, que o número de Desembargadores, como fez a Constituição do Piauí, fosse estabelecido em norma jurídica desse grau hierárquico. Nenhuma ofensa importa essa medida a preceito federal, porquanto a Constituição em vigor não consignou qualquer regra que vedasse a providência abraçada pelo constituinte piauiense: ao Tribunal local ficou salva a sua prerrogativa, que é, pura e simplesmente, a de propor, se assim entender, a alteração do número de seus membros, proposta sem a qual esse número permanecerá intangível por ato legislativo, qualquer que ele seja, mas proposta que não é compulsória para que se inicie o processo legislativo, a fim de atendê-la.

Poder-se-á argüir que, fixado o número de membros do Tribunal, em texto constitucional, regula-se a matéria de modo rígido, visto que a alteração exigirá emenda constitucional. Porém, tal circunstância, a meu ver, nada faz ao caso: primeiro, porque se fixa, também rigidamente, na Carta Política da União, o número de Ministros dos tribunais federais, ao menos no que diz respeito aos já instituídos; segundo, porque a emenda constitucional, necessária para a alteração do número de membros dos tribunais, se compreende no processo legislativo, cuja iniciativa, a juízo dos órgãos competentes, se tomará para esse fim, havendo proposta nesse sentido da parte do Tribunal de Justiça.

Como a regra, pois, é que a inconstitucionalidade só se declara quando manifesta, flagrante e indubitosa e como, por mais que faça, não consigo vislumbrar onde tal vício, no caso, possa jazer, peço vênha para dissentir das opiniões, em que se pronuncia a inconstitucionalidade do art. 53 da Constituição do Estado do Piauí, para opinar, *salva maxima reverentia*, em sentido contrário, ou seja, da validade, em termos constitucionais, desse preceito da Carta Política local.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, tinha pedido vista desses autos e devolvi-os, concordando com o Relator, porque foi num período em que eu estava sobrecarregado de processos. Mas, ouvindo atentamente o voto do eminente Ministro Leitão de Abreu, confesso que corresponde à impressão que tive, de início, aqui no plenário, de sorte que reconsidero o meu pronunciamento anterior, para acompanhar o voto de S. Ex.^a, rejeitando a arguição de inconstitucionalidade do art. 53 da Constituição do Piauí.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 868 — PI — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Piauí.

Decisão: Pediu vista o Min. Rodrigues Alckmin, após os votos do Relator, declarando inconstitucional, em parte, o art. 53, quanto à palavra “dez”, e dos Mins. Leitão de Abreu e Aliomar Baleeiro, rejeitando a inconstitucionalidade. — Plenário, 31-10-74.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Thompson Flores. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Brasília, 31 de outubro de 1974. — **Alberto Veronese Aguiar**, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Pôs-se dissídio, no julgamento desta Representação, quanto à constitucionalidade do art. 53 da Constituição do Estado do Piauí, que declara:

“O Tribunal de Justiça, com sede e jurisdição em todo o Estado, compõe-se de dez Desembargadores.”

A inconstitucionalidade estaria em que, consoante a Constituição Federal (art. 144, § 6.º), a alteração do número de juizes de Tribunais dos Estados deve ser permitida por via de lei ordinária, o que o texto impugnado exclui.

Acolho, também neste ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

É sabida a razão da norma da Constituição Federal. Para garantir a necessária autonomia do Poder Judiciário, não se abre aos mais Poderes a faculdade de, por via de ampliações ou restrições do número de juizes dos Tribunais, influir indiretamente nas decisões de tais órgãos coletivos. Mas a inalterabilidade do número de juizes pela vontade de outros Poderes não pode impedir que os Tribunais atendam à conveniência ou à necessidade de ampliações ou restrições do número de seus componentes. A solução foi outorgar aos Tribunais de Justiça, com exclusividade, a proposta de alteração do número de seus membros ou dos membros dos Tribunais inferiores de segunda instância.

Essa proposta corresponde à iniciativa da lei.

É dirigida ao Poder Legislativo, que deve deliberar sobre ela.

Da mesma forma, diz o art. 115 da Constituição Federal que compete aos Tribunais: "propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos". A este dispositivo legal corresponde a regra do art. 56 da mesma Constituição Federal, de que "a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional".

Esta última iniciativa (frise-se: iniciativa) é correspondente ao poder de **propor**.

Portanto, o que o art. 144, § 6.º, assegura aos Tribunais é o direito de propor com exclusividade, é a iniciativa de lei que altere o número de seus membros ou de membros de Tribunais inferiores.

Dai dizer Pontes de Miranda:

"Somente o próprio Tribunal de Justiça pode propor ao Poder Legislativo que se altere o número dos seus membros, ou dos membros de qualquer outro tribunal que dele dependa." Friso: **propor "ao Poder Legislativo."** (Comentário à Constituição Federal de 67 com a Emenda n.º 1/69, IV, pag. 325.)

Atribuiu-se, pois, ao Judiciário, o poder de provocar a decisão do Legislativo sobre proposta de lei relativa ao número de juizes. Não me parece exato, diante da **inegável iniciativa** que a proposta representa afirmar que ela seria mero pedido para que outro Poder tomasse a iniciativa de processo legislativo, se o quisesse. Aliás, como iria o Legislativo decidir se desejava, ou não, tomar a iniciativa, a não ser deliberando sobre a proposta? Tenho, assim, que a orientação que decorre do art. 56 da Constituição Federal é exata, no sentido de que a **proposta** de leis atribuída, pelos textos constitucionais, aos Tribunais é **iniciativa**.

Não me parece também exata, **data venia**, a afirmativa de que o processo legislativo somente pode ter início por vontade de membros do Legislativo ou do Chefe do Executivo. O art. 56 da Constituição Federal, desenganadamente, afirma que a **iniciativa de lei** cabe aos Tribunais Federais, nos casos constitucionalmente previstos, que são os em que lhe cabe **propor**. Dai dizer, em clara interpretação do texto constitucional, Pontes de Miranda: "Aos tribunais federais (e, por ser princípio constitucional, estaduais, territoriais e distritais) cabe a organização dos serviços auxiliares, quaisquer, provendo-lhes os cargos, dentro, porém, da lei, isto é, atendendo a regras legais de criação, de extinção e de provimento. Se o Tribunal propõe a criação de cargos, ou fixação de vencimentos, tem de fazê-lo dirigindo-se ao Poder Legislativo (art. 115, II). Qualquer

remessa por intermédio do Poder Executivo seria extraconstitucional, em escusado gesto de cortesia (op. cit., v. III, pág. 169).

Assente-se, pois, como primeiro fundamento para uma conclusão: quando o art. 144, § 6.º, da Constituição Federal se refere a caber aos Tribunais de Justiça **propor** a alteração do número de seus membros, tal como acontece com a expressão "propor" do art. 115, II, essa proposta é **iniciativa**. A iniciativa da lei que aumente ou diminua tal número foi retirada dos outros Poderes e entregue, exclusivamente, aos Tribunais. Sobre ela tem de deliberar, como quanto a qualquer outro projeto, o Poder Legislativo. E no processo legislativo, a participação do Poder Executivo se dará, normalmente, por meio do veto ou da sanção.

Ora, desde o momento em que se inclua, em texto constitucional, o número de juizes do Tribunal de Justiça, a alteração desse número somente se dará por força de alteração da Constituição. Então, ou se há de considerar que não mais pode **propor** o Tribunal a alteração do número de seus juizes (insisto neste ponto capital: proposta é **iniciativa**) porque não pode propor reforma da Constituição; ou poderá propor reforma constitucional para tal fim.

No primeiro caso, é evidente que se mutilou o poder atribuído ao Tribunal de propor a alteração do número de seus juizes. Restará ao Tribunal a inútil faculdade de deprecar, aos outros Poderes, que tomem a iniciativa de alterar o número de seus juizes. A inércia dos outros Poderes (não, a vontade da maioria dos legisladores) já será bastante para impedir a alteração. E a mim se me afigura ocorrer, aí, clara ofensa ao art. 144, § 6.º, da Constituição Federal, quando outorga, ao Tribunal local, o poder de iniciativa de **propor** a alteração. Exclui-se tal poder, se se recusa iniciativa no Tribunal, negando-lhe a de alterar a Constituição Estadual e fixando, nesta, o número de juizes.

Outro caso será o de entender que, então, ao Tribunal caberá propor a reforma constitucional no ponto, o que não suprimiria o seu poder de iniciar o processo legislativo. Mas ainda aqui ocorre indubitada inconstitucionalidade: é que, como visto de início, a Constituição reservou a **iniciativa de lei** sobre a alteração do número de seus juizes ao Tribunal de Justiça. A exigência de que essa lei seja constitucional **restringe** a forma da propositura, dificultando-a (eventual exigência de **quorum** qualificado, de aprovação da proposta em duas sessões da legislatura) e mais: elimina, do processo legislativo, a participação do Executivo, por meio do veto ou da sanção.

Não vejo, assim, nem mesmo com o implícito reconhecimento de que o Judiciário poderia propor a reforma constitucional para alterar o número de juizes fixado na Constituição, obediência ao preceito que no art. 144, § 6.º, se contém, norma de reserva de iniciativa de lei ordinária ao Tribunal de Justiça.

Friso para terminar:

Todo o problema decorre do sentido a dar às expressões "propor" ou "proposta", no texto da Constituição Federal. Propor é ter iniciativa. Vejam-se os arts. 115, II, da Constituição Federal ("**propor** ao Poder Legislativo a criação...") e 56 ("**a iniciativa** das leis cabe aos Tribunais Federais..."). É fácil seria respigar, no texto constitucional, mais expressões que mostrem não ser a **proposta** mera depreciação a outro Poder, para que, se quiser, dê início ao processo legislativo. Nem se confunde, a iniciativa, que corresponde a **propor**, com o **projeto de lei**: este é o meio, o instrumento, a forma pela qual se manifesta a proposta ou iniciativa, a ser apresentado pelo órgão a que, pela Constituição, se reserva o Poder de **propor**.

O Legislativo poderá, obviamente, rejeitar, pela vontade da maioria, todas as propostas que o Tribunal lhe dirija. O Executivo poderá, também, vetar a eventual lei. Mas estas circunstâncias não impedem que se ressalve, nos termos da Constituição Federal, o poder do Tribunal de provocar o processo legislativo, porque seu é o direito de **propor**.

Estas considerações levam-me a ter como inconstitucional também a expressão “dez” da Constituição do Piauí, com a vênia devida aos autorizados votos dissidentes, acompanhando o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Relator, com os acréscimos introduzidos no voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmin.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, também entendo que há uma restrição à competência exclusiva do Tribunal de Justiça. Por isso, acompanho o eminente Relator, com os acréscimos feitos pelo eminente Ministro Rodrigues Alckmin.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 868 — PI — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Piauí.

Decisão: Julgada procedente, por votação unânime, a Representação, para declarar inconstitucionais os arts. 52 e seu parágrafo único e 119, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 30-1-71, da Constituição do Estado do Piauí; e inconstitucional, em parte, o art. 53, quanto à palavra “dez”, vencidos os Mins. Leitão de Abreu e Aliomar Baleeiro. Votou o Presidente. Impedido o Min. Xavier de Albuquerque. — Plenário, 7-11-74.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Srs. Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Bilac Pinto. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Brasília, 7 de novembro de 1974. — Alberto Veronese Aguiar, Diretor do Departamento Judiciário.

REPRESENTAÇÃO N.º 979 — PI

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Governador e Assembléa Legislativa do Estado do Piauí

Inconstitucionalidade — Representação da Procuradoria Geral da República arguindo a inconstitucionalidade do art. 54, inciso VII, alínea c, da Constituição do Estado do Piauí de 1967; dos arts. 28 e seus §§, 75, § 2º, e 144 da Lei nº 3.180, de 13-12-72; arts. 10, 11, 12 e §§ 13, 14 e parte do art. 1º da Lei nº 3.317, de 4-12-74, todas do mesmo Estado. Acolheu-se a Representação, em parte, para declarar a inconstitucionalidade: a) da locução “de Tribunais”, constante do art. 54, inciso VII, alínea c, da Emenda nº 1 à Constituição do Estado do Piauí, de 12-5-67, por maioria de votos; b) do art. 28 e seus §§ e § 2º do art. 75, todos da Lei nº 3.180, de 13-12-72, também por votação majoritária.

Rejeitou-se a Representação quanto aos demais dispositivos de lei impugnados.

Representação julgada procedente em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente, em parte, a Representação, para declarar inconstitucionais:

a) a locução “de Tribunais”, constante da alínea c do inciso VII do art. 54 da Emenda n.º 1 à Constituição do Estado do Piauí, de 12 de maio de 1967;

b) o art. 28 e seus §§, bem como o § 2.º do art. 75, todos da Lei n.º 3.180, de 13 de dezembro de 1972, do mesmo Estado. E, por unanimidade, rejeitar as demais arguições de inconstitucionalidade, com a ressalva constante do voto do Ministro Decio Miranda.

Brasília, 6 de setembro de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Cunha Peixoto, Relator.

Relatório

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O Dr. Procurador-Geral da República submete ao exame e julgamento deste Colendo Supremo Tribunal Federal arguição de inconstitucionalidade dos arts. 28 e seus §§, 75 e 144 da Lei n.º 3.180, de 13 de dezembro de 1972; art. 54, inciso VII, alínea c, da Constituição Estadual do Piauí, no tocante à expressão “Tribunais de primeira instância”, além do art. 1.º da Lei n.º 3.317/74, na parte em que acrescenta ao art. 1.º da Lei n.º 3.180/72 o inciso V — Promotores Substitutos e arts. 10, 11, 12 e §§, 13 e 14 da mesma Lei n.º 3.317, de 4 de dezembro de 1974, todas do Estado de Piauí.

Rezam os dispositivos incriminados:

"Art. 28 — O Adjunto do Promotor Público será nomeado pelo Governador do Estado, mediante proposta do Procurador-Geral da Justiça, que organizará uma lista triplice, dentre cidadãos brasileiros, maiores de 21 anos e de menos de 70 anos de idade, de idoneidade moral comprovada, portadores pelo menos de instrução primária completa, quites com o serviço militar e que se encontrem no gozo de sanidade física e mental.

§ 1.º — O Adjunto de Promotor Público tomará posse ou perante o Procurador-Geral da Justiça ou perante o Juiz de Direito da Comarca e assumirá o exercício do cargo sempre que o titular se afastar.

§ 2.º — O Adjunto exercerá as atribuições conferidas aos Promotores dentro das limitações impostas por esta lei.

§ 3.º — O Adjunto não poderá oferecer libelo, produzir acusações perante o júri, receber intimações de decisões no cível ou no crime, das quais caibam recursos.

§ 4.º — O Adjunto, sendo togado, quando no exercício do cargo, perceberá uma gratificação nunca inferior a 80% (oitenta por cento) do vencimento base de titular efetivo e, se leigo, 1/3 (um terço) do referido vencimento."

"Art. 75 — Na Comarca da Capital, os Promotores substituir-se-ão nas férias, licenças, faltas ou impedimentos, na ordem crescente da numeração, cabendo ao primeiro substituir o último, percebendo a gratificação de 2/3 (dois terços) do vencimento do substituído.

§ 1.º — omissis

§ 2.º — Na falta dos dois, assumirá imediatamente o Adjunto."

"Art. 144 — O quadro do Ministério Público compõe-se:

I — na 2.ª instância:

1 Procurador-Geral da Justiça;

4 Procuradores da Justiça.

II — na 1.ª instância:

14 Promotores de 4.ª entrância, sendo 7 na Capital, 3 em Parnaíba, 2 em Floriano, 1 em Campo Maior e 1 em Picos;

8 Promotores de 3.ª entrância;

16 Promotores de 2.ª entrância;

18 Promotores de 1.ª entrância."

Art. 54, inciso VII, alínea c, da Emenda Constitucional n.º 1:

"Art. 54 — Compete ao Tribunal de Justiça:

.....

VII — Processar e julgar originariamente:

.....

c) os Juizes de Tribunais de primeira instância, o Procurador da Justiça, os Juizes de Direito Adjuntos e os Promotores Públicos, nos crimes comuns e de responsabilidades, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral."

O teor dos arts. da Lei n.º 3.317, de 4 de dezembro de 1974, é este:

“Art. 1.º — Acrescente-se ao art. 1.º da Lei n.º 3.180, de 13-12-72, o seguinte:

Art. 1.º —

“Inciso V — Promotores Substitutos.”

“Dos Promotores Substitutos

Art. 10 — As atribuições destes, ao assumirem suas respectivas funções, são as mesmas deferidas na Lei n.º 3.180, de 13-12-72 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí), aos titulares efetivos.

Art. 11 — No Estado do Piauí, terão exercício 11 (onze) Promotores Substitutos com atribuições especiais de substituição dos Promotores titulares.

Art. 12 — Mediante designação do Chefe do Ministério Público, transmitida por telegrama, portaria, ofício ou nos termos da tabela automática, exercerão quaisquer Promotorias nos impedimentos, faltas, férias, licenças e afastamentos dos ocupantes fixos na zona para a qual forem nomeados.

§ 1.º — A nomeação dependerá do preenchimento das exigências contidas nos arts. 2.º, 3.º e 13 e §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da Lei n.º 3.180, de 13-12-72 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí).

§ 2.º — Quando deslocados, a serviço, terão direito a uma ajuda de custo variável, de conformidade com a distância de uma para outra Comarca ou termo judiciário, cuja avaliação ficará a critério do Procurador-Geral da Justiça.

§ 3.º — Na sede das zonas judiciárias, verificada a falta ou impedimento dos respectivos Promotores, os substitutos, independentemente de designação, exercerão automaticamente as funções dos titulares efetivos.

§ 4.º — Nas zonas onde houver duas ou mais Promotorias vagas, assumirá o Adjunto de Promotor Público.

§ 5.º — A proporção que forem vagando as Comarcas, os Promotores Substitutos, uma vez demonstrada a eficiência no desempenho de suas respectivas funções, serão promovidos pelo critério de merecimento para o quadro dos ocupantes fixos, independentemente de concurso.

§ 6.º — O merecimento consiste na conduta pública e particular de cada um, o conceito que desfruta na Comarca em que serve, mediante observações feitas em correições e visitas de inspeção, quanto à pontualidade, dedicação ao serviço, atenção às instruções da Procuradoria Geral da Justiça, aquilatadas em relatório.

Art. 13 — Quando os Promotores Substitutos não estiverem em exercício, como substitutos nos casos previstos no § 2.º desta Lei, passará a auxiliar o Promotor titular de qualquer das Comarcas da zona, por designação do Procurador-Geral da Justiça, e terão residência na Comarca sede da respectiva zona.

Art. 14 — No que tange ao serviço de substituição dos Promotores efetivos, fica dividido o Estado em 11 (onze) zonas, tendo cada qual, como sede, a primeira Comarca, enumeradas, e como distritos os restantes do art. 121 da Lei Orgânica da Justiça do Estado do Piauí.”

O Senhor Governador do Piauí defende a constitucionalidade dos mencionados dispositivos, nos termos seguintes:

1) que os Adjuntos de Promotor para substituição dos Promotores existem em todos os tempos da Organização Judiciária do Piauí, bem como os Adjuntos de Promotor, sem função de substituição, porém criados para funcionar junto aos Juizes de Paz nas cidades não-sedes de Comarca, por imposição do art. 743 do antigo Código de Processo Civil, ainda em vigor, nos termos do art. 1.218, inciso VIII, do atual Código de Processo Civil;

2) que se os Estados estão autorizados pela Constituição Federal a criar Juizes de Paz temporários e leigos, com atribuições outras, além das referentes à celebração de casamento, por que não estariam também para criar Promotores temporários e leigos tão-somente para o acompanhamento do processo da respectiva habilitação?

3) que existem Comarcas do Piauí com cinco, seis e mesmo sete termos judiciários, os quais distam da sede cinqüenta ou cem quillômetros, fato que impossibilita o Promotor da Comarca de acompanhar os processos de habilitação para casamento em todas as cidades. Assim, não se pode pretender que todos os termos tenham Promotor, ainda que substituto;

4) que nada existe nas disposições constitucionais que contrarie a manutenção de Adjuntos de Promotor, mesmo quanto àqueles que, na sede das Comarcas, substituem os Promotores em suas faltas e impedimentos;

5) que a lei omitiu o cargo do Promotor Substituto, como sendo o inicial da carreira do Ministério Público, que corresponde ao cargo de Juiz de Direito Adjunto, bem como deixou de acrescentar ao art. 144 da Lei n.º 3.180/72 a expressão '11 Promotores Substitutos, em seguimento da expressão '15 Promotores de 1.ª entrância';

6) que a Procuradoria Geral da Justiça elabora projeto de lei introduzindo modificações na Lei n.º 3.180/72, quanto ao cargo de Promotor Substituto que passa a ser o inicial da carreira do Ministério Público, não se cogitando de concurso para Promotor de 1.ª entrância. De modo que o art. 144 pode ser incompleto, jamais inconstitucional."

A Procuradoria Geral da República emitiu parecer, do qual se destaca:

"5. Quanto aos dispositivos da Lei n.º 3.180/72, ora impugnados, § 4.º do art. 12 da Lei n.º 3.317/74, excluído o art. 144 do qual falaremos adiante, a regra constitucional invocável, para confronto, está lançada *in fine* do parágrafo único do art. 96 da Carta Magna, quando, ao referir-se à organização do Ministério Público dos Estados, manda seja observado o disposto no § 1.º do artigo anterior (art. 95), que reza:

'Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante **concurso público de provas e títulos**; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos, a não ser mediante Representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.' (Grifamos.)

Devem os Estados, portanto, observar, na elaboração de sua lei organizadora do Ministério Público, além das regras que vierem a ser fixadas pela Lei Complementar prevista no parágrafo único do art. 96, também as normas contidas no art. 95, § 1.º: ingresso através de concurso público de provas e títulos.

Por outro lado, consideramos o art. 144 incompleto, conforme expõe a autoridade representada, vez que reconhece a necessidade de acrescentar-lhe a expressão '11 Promotores Substitutos', embora a nosso ver tal expressão seja distorcida daquela prevista na Constituição daquele Estado — art. 66, *in verbis*:

'São membros do Ministério Público o Procurador-Geral da Justiça, os Procuradores da Justiça, os Promotores Públicos e os respectivos Adjuntos.' (Grifamos.)

É de todo improcedente a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 1.º, 10, 11, 12 e seus §§ 1.º, 2.º, 3.º, 5.º e 6.º, arts. 13 e 14 da Lei n.º 3.317/74, que se referem, exclusivamente, aos Promotores Substitutos, os quais passam a ser integrantes da carreira do Ministério Público piaulense, após o preenchimento das exigências constitucionais.

**Da expressão contida no art. 54, VII, c, da EC do Estado.
'de Tribunais de primeira instância'**

Nos termos do art. 54, ora invocado, o Tribunal de Justiça do Piauí tem como definida a competência para processar e julgar originariamente os juizes de Tribunais de primeira instância. Tal figura inexistente em nosso Poder Judiciário, que, de acordo com o art. 112, da EC n.º 7/77, é exercido pelos seguintes órgãos:

I — Supremo Tribunal Federal;

II — Conselho Nacional da Magistratura;

III — Tribunal Federal de Recursos e juizes federais;

IV — Tribunais e juizes militares;

V — Tribunais e juizes eleitorais;

VI — Tribunais e juizes do trabalho;

VII — Tribunais e juizes estaduais.' (Grifamos.)

Se ao Colendo Supremo Tribunal Federal compete processar e julgar originariamente os membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, art. 119, I, b, da Constituição Federal, aos Tribunais de Justiça dos Estados é dada a competência para processar e julgar os juizes de Direito e não-juizes de Tribunais de primeira instância.

Não bastasse isto, o art. 144, inciso VII, § 1.º, dispõe:

'A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:

a) Tribunais inferiores de segunda instância, observados os requisitos previstos na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.'

Como se observa, a Lei Maior admite, tão-somente, a criação de Tribunais de segunda instância.

6. Ante o exposto, somos pela inconstitucionalidade do art. 28 e seus §§; do art. 75, § 2.º, da Lei n.º 3.180, de 13 de dezembro de 1972; do art. 12, § 4.º, e art. 12 da Lei n.º 3.317, de 4 de dezembro de 1974; bem como da expressão 'de Tribunais de primeira instância', contida no art. 54, VII, c, da Emenda n.º 1 à Constituição do Estado do Piauí, de 12 de maio de 1967."

É o relatório, do qual deverão ser distribuídas cópias aos eminentes Ministros, nos termos do Regimento.

Brasília, 27 de agosto de 1979. — **Ministro Cunha Peixoto, Relator.**

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — A primeira asserção do parecer da Procuradoria Geral da República é a de que a nomeação de “Adjuntos de Promotor” e “Promotores Substitutos” contraria a regra de que o Ministério Público Estadual será organizado em carreira.

No tocante aos Promotores Substitutos, o Governador informa ser o cargo preenchido por bacharel, mediante concurso, e que virá constituir, dentro em pouco, o primeiro grau da carreira do Ministério Público. Acrescenta que, só por engano, tal não constou na lei, mas que não se fará mais concurso para Promotor, e, sim, “Promotor Substituto”, que terá acesso, por promoção, ao cargo de Promotor.

Entretanto, mesmo que assim não fosse, não encontramos choque entre a Lei do Estado do Piauí e a Constituição Federal, no capítulo que disciplina o Ministério Público. A Constituição não impede que os Estados nomeiem pessoas para que, no caso de ausência do titular — por licença, férias ou vacância — os substituam. E tanto não é inconstitucional a lei, que ninguém nega que, nestes casos, não tendo o substituto se nomeie o interino. Sem a presença do órgão do Ministério Público é que a Comarca não pode ficar.

O mesmo ocorre com o “Adjunto de Promotor de Justiça”, cargo não-remunerado, que só funciona na ausência do Promotor de Justiça. E mais, quando é possível a substituição por outro Promotor, a Lei do Estado do Piauí manda que assim se proceda.

O substituto — seja Adjunto ou Promotor —, por não integrar a carreira do Ministério Público, não pode ferir o capítulo da Constituição Federal que disciplina esta carreira.

No tocante ao art. 54, VII, c, da Emenda Constitucional n.º 1, do Piauí, verifica-se ter havido um equívoco em sua redação, e que se corrigirá, tornando-o constitucional com a simples supressão da expressão: “de Tribunais”. Fica, assim, redigido o mencionado dispositivo:

“Compete ao Tribunal de Justiça:

VII — Processar e julgar:

c) os Juizes de primeira instância, o Procurador da Justiça, os Juizes de Direito Adjuntos e os Promotores Públicos, nos crimes comuns e de responsabilidades, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.”

Daí julgar em parte procedente a Representação, mas para considerar inconstitucional a expressão “de Tribunais” existente na letra c, do inciso VII, do art. 54 da Emenda Constitucional n.º 1, de 12-5-67, do Estado do Piauí.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, adito, em meu voto, a observação de que, em relação ao § 5.º, do art. 12, reconheci a constitucionalidade da disposição, pressupondo seja, nessa promoção de que se trata, observado o requisito do estágio probatório.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Sr. Presidente, concordo com o eminente Relator, sem a ressalva sugerida pelo eminente Ministro Decio Miranda. O § 1.º do art. 95 da Constituição Federal estabelece:

“§ 1.º — Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa...”

Ora, o cargo de substituto de Promotor não é o cargo inicial da carreira do Ministério Público do Piauí. O cargo de substituto de Promotor, pelo que depreendo, antecede ao cargo inicial. O bacharel faz concurso, é classificado como Promotor Substituto e, depois, será promovido exclusivamente pelo critério de merecimento (é o que diz o § 5.º) ao cargo inicial da carreira. De modo que o estágio, exigido no § 1.º, não é necessário; o estágio só é necessário para que o candidato atinja o segundo grau da carreira. Os Promotores podem ser recrutados, diretamente, para o início da carreira e fazer estágio nesse cargo inicial. Ora, se podem fazer um concurso diretamente para a primeira entrância, por que exigir dois anos no cargo de substituto, para só depois atingir o cargo inicial da carreira?

O Sr. Ministro Moreira Alves — O cargo de substituto é o inicial da carreira.

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Tanto não é inicial da carreira, que a promoção se faz somente por merecimento.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Se não fosse o inicial, haveria necessidade de outro concurso.

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Por isso, o § 5.º do art. 12, da Lei n.º 3.317/74, diz:

“A proporção que forem vagando as Comarcas, os Promotores Substitutos, uma vez demonstrada a eficiência do desempenho de suas respectivas funções, serão promovidos pelo critério de merecimento, para o quadro dos ocupantes fixos, independentemente de concurso.”

O cargo inicial é o da primeira entrância; o cargo de substituto antecede ao cargo inicial.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Para esse, então, não haverá estágio?

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Não, não haverá.

Data venia, rejeito a inconstitucionalidade, de acordo com o eminente Relator, sem fazer a ressalva do Ministro Decio Miranda.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Relator, rejeito a inconstitucionalidade com a ressalva feita pelo eminente Ministro Decio Miranda.

O cargo de Promotor Substituto, no caso, é o primeiro degrau da carreira, pois, se não o fosse, não estabeleceria o § 5.º que a promoção se fará “independentemente de concurso”. Ora, a promoção sempre parte de premissa necessária: a existência de carreira.

E, em se tratando de promoção de Promotor Substituto a Promotor efetivo, considero que, antes que se escoze esse prazo de dois anos, em que ele pode ser demitido, sem processo administrativo ou sentença judicial, por inaptidão moral

ou funcional para o cargo, ou por desídia, não pode haver promoção por merecimento, que pressupõe se demonstre aptidão para a função ao longo de todo o estágio probatório. A não ser assim, o superior hierárquico, por já haver promovido o estagiário por merecimento, poderia ficar constrangido de exonerá-lo por circunstâncias supervenientes à promoção, mas ocorridas ainda no curso do estágio probatório.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, estabelece o § 1.º do art. 95 da Constituição Federal: “Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos, a não ser mediante Representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.”

A primeira questão a deslindar, em face da norma posta no começo dessa cláusula constitucional, é se o substituto faz parte da carreira. Entendo que sim, tanto que pode ser promovido. Se é promovível, é porque integra a carreira em que a promoção se verifica.

Estatui a mesma cláusula constitucional, na sua segunda parte, que “após dois anos de exercício (os membros do Ministério Público) não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo...”

A proibição de demiti-los, depois de dois anos de serviço, porque adquiriram determinada qualidade, não impede que, antes desse período, sejam promovidos, porque uma coisa é a não-demissibilidade *ad nutum* e outra a promovibilidade. Pode acontecer que, numa carreira nova, as nomeações se hajam de realizar em graus intermediários da carreira, ou, então, a começar do último grau, provendo-se, depois, em cascata, os cargos do grau inferior, até o último grau. Se a nomeação em tais termos é legítima, por que não o será também a promoção de um grau para o outro, independente dos dois anos, ao cabo dos quais se adquira garantia contra a livre exoneração?

O Sr. Ministro Moreira Alves — O problema é que, se ele vai ser promovido por merecimento dentro do estágio probatório, com isso, de certa forma, se retira a possibilidade de, depois, ser considerado inabilitado.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — O argumento é ponderável. Penso, contudo, que a promoção por merecimento não supõe, necessariamente, a não ser que a lei o exija, que se haja concluído o estágio probatório, uma vez que o juízo sobre o merecimento pode ser provisório, para o fim da promoção. Não impede esse juízo que outro se forme, posteriormente, em face de circunstâncias ocorridas no curso do biênio, que contra-indiquem a permanência do promovido no cargo ao qual tenha sido alçado.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente) — Pelas premissas do voto de V. Ex.^a, tanto pode ele ser promovido para um cargo imediatamente superior ao inicial, como para um outro mais elevado.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Não estou admitindo essa possibilidade. Admiti a possibilidade, em princípio, de ingresso num degrau superior da carreira, mediante provimento de cargo de carreira nova.

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente) — V. Ex.^a diminui o prazo de dois anos. A aptidão tem que ser testada dentro de dois anos.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Não diminuo, porque admito, até o último dia do prazo de dois anos, que ele seja exonerado, desde que haja motivo para isso. Não importa que esteja no primeiro degrau ou no segundo. Rejeito, pois, a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

(Arts. 10, 11, 12 (§§), 13 e 14, da Lei n.º 3.317/74)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, sem a ressalva proposta pelo não menos eminente Ministro Decio Miranda.

Nada vejo na Constituição que sugira a impossibilidade de um membro do Ministério Público, durante a fase do chamado estágio probatório, ser promovido.

Acho que, ainda obtendo promoção, continua ele sujeito a não adquirir estabilidade antes de completar o biênio.

Há, realmente, proibição de promoção de funcionário em estágio probatório, mas na lei federal ordinária, mais precisamente, no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, é ela, porém, mero preconceito de natureza legal, e não constitucional, que, a meu ver, não deve influir no julgamento de uma arguição de inconstitucionalidade.

É o meu voto.

VOTO

(S/arts. 10, 11, 12 e §§, 13 e 14, da Lei n.º 3.317/74)

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente, estou de acordo com a ressalva introduzida no voto do eminente Ministro Decio Miranda.

Mais me convenço de sua necessidade ante o que dispõe o § 6.º do artigo em exame, quando estatui:

“O merecimento consiste na conduta pública e particular de cada um, o conceito que desfruta na Comarca em que serve, mediante observações feitas em correições e visitas de inspeção, quanto à pontualidade, dedicação ao serviço, atenção às instruções da Procuradoria Geral da Justiça, aquilatadas em relatório.”

É o meu voto.

VOTO

(S/arts. 10, 11, 12 e §§, 13 e 14, da Lei n.º 3.317/74)

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Relator, adotando, porém, a ressalva do eminente Ministro Decio Miranda, em face do § 1.º do art. 95 da Constituição e do art. 96 desse mesmo diploma, porque, na verdade, sem se completar o estágio probatório, não vejo possibilidade de se dar a promoção, seja ela pelo critério do merecimento ou mesmo da antiguidade.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente) — Voto no sentido de rejeitar a inconstitucionalidade, com a ressalva constante do voto do eminente Ministro Decio Miranda.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, as disposições do art. 28 e seus parágrafos, impugnadas nesta Representação, são uma lembrança, uma espécie de agulhão, a nos chamar atenção para a diversidade das condições sociais brasileiras, segundo a maior distância dos pólos de desenvolvimento econômico e social.

Esta admissão de elementos auxiliares do Ministério Público, não-integrantes da carreira, recrutados entre pessoas que até podem não ter outra instrução

senão a primária, é uma contrapartida, no quadro do Ministério Público, do Juiz de Paz, também um juiz leigo que, por tantos anos, quase todos os Estados mantiveram, e alguns ainda mantêm, na sua organização judiciária, com reais benefícios para as populações a que serviam.

Sabe-se que em certos Estados, entre eles o do Piauí, até certo tempo, não muito distante, o número de Comarcas vagas era enorme, pela impossibilidade de conseguir juizes para elas.

O mesmo fato ocorre em relação ao preenchimento de cargos do Ministério Público. O que está na lei não é um capricho do legislador para aproveitar apaniguados políticos como Promotores Adjuntos, é uma imposição das necessidades locais. Não há bacharéis dispostos a residir, de modo permanente, em todas as Comarcas do Estado. A lei é uma expressão dessa contingência. Traduz um estágio da evolução social desses Estados, que, felizmente, com o acelerado progresso econômico dos últimos anos e o desenvolvimento das vias de comunicação, já vêm superando essas condições.

Vejo, nesses artigos impugnados, a criação de uma figura de atuação precária, transitória, em correspondência com o atendimento de necessidades de um determinado momento da evolução social.

Tais Promotores, pela sua própria condição de dispensados do grau universitário e, ainda, pela circunstância de não poderem praticar atos de maior responsabilidade no processo penal, são o recurso de que lançou mão o legislador estadual para obviar as dificuldades de outro modo insuperáveis. Antes um Promotor Adjunto, com todos esses déficits, que a própria lei exhibe de maneira tão dramática, do que a ausência completa de um representante do Estado, em numerosas posições no interior dos Estados.

Não vejo patente inconstitucionalidade nos dispositivos em exame e acho justificável a conclusão a que chegou o eminente Relator ao dizer, de maneira categórica e suficiente, que, não fazendo parte, tais elementos, da carreira do Ministério Público, constitucionalidade não existe na investidura de tais pessoas nessas funções, digamos, subalternas, do Ministério Público.

Assim, concordo com o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — Sr. Presidente, as funções do Ministério Público devem ser exercidas por Promotor Público nomeado mediante concurso público de provas e títulos, segundo exige o § 1.º do art. 95 da Constituição Federal. De outra maneira, estar-se-á ressuscitando o Promotor interino, incompatível com a organização constitucional dessa instituição.

Assim, Sr. Presidente, com a devida vênia, declaro a inconstitucionalidade dos arts. 28 e seus parágrafos, bem como do § 2.º do art. 75.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, *data venia*, julgo procedente a Representação, acompanhando o eminente Ministro Soares Muñoz.

Embora também me ocorram as preocupações que assaltaram o Sr. Ministro Decio Miranda, saliento que, neste caso, há de se considerar que se trata de nomeação por parte do Governador do Estado, de Promotor, para funcionar com quase todas as atribuições do de carreira, *demissível ad nutum*, que recebe pelo período da substituição e que, portanto, poderá até ser utilizado, eventualmente, como elemento de pressão política do Poder Executivo, principalmente em Estados onde haja grande falta de membros do Ministério Público, e em que não realizem os concursos necessários.

Afinal, já que esses Promotores podem denunciar qualquer espécie de crime, podem acompanhar qualquer processo criminal, ficarão eles, que são demissíveis **ad nutum** e não têm qualquer das garantias do Promotor de carreira, sujeitos, inteiramente, ao arbítrio do Governador do Estado.

Diverso é o caso da nomeação, que o próprio Código de Processo Penal admite, do Promotor **ad hoc**, que se adstringe à prática de certos atos processuais, na falta do Promotor de carreira. Aqui, não. Aqui, na realidade, o que se tem é um Promotor Público interino, com investidura limitada, e pouco limitada, porque a maior parte dos atos — e atos da maior gravidade, como o de denúncia — podem ser praticados por ele.

Assim, Sr. Presidente, julgo procedente a arguição de inconstitucionalidade, com relação ao art. 28, e seus §§, e ao § 2.º do art. 75, todos da lei objeto da Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Relator e do eminente Ministro Decio Miranda, acompanho os votos dos Ministros Soares Muñoz e Moreira Alves, para julgar, nos termos em que estes eminentes Ministros o fizeram, procedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sou sensível, Sr. Presidente, ao peso das necessidades interioranas que terão levado à edição das normas impugnadas e, principalmente, à força da tradição, porque, no Brasil, como acabou de testemunhar o eminente Relator, vários Estados conhecem a figura do Adjunto de Promotor, que tem sido admitida a despeito de a Constituição exigir concurso, para a carreira do Ministério Público, pelo menos desde 1946.

Data vênia, acompanho o eminente Relator e rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator e aos que o acompanharam, para acolher o parecer da douta Procuradoria Geral da República, declarando inconstitucional o art. 28 e seus §§, bem como o § 2.º do art. 75.

Sou sensível às ponderações constantes do voto do eminente Relator.

Todavia, a atividade quase plena exercida pelas pessoas contempladas nos citados preceitos, a meu ver, se faz incompatível com os atributos impostos pelo art. 95, § 1.º, combinado com o art. 96, parágrafo único, ambos da Constituição, o último na redação da Emenda 7/77.

Distingo, como já fiz de outras vezes, as hipóteses de nomeação de Promotor **ad hoc**, tradicional na sistemática nacional, e, especialmente, para as habilitações nupciais, em distritos longínquos das sedes, onde funciona o titular do Ministério Público.

Ou em ações penais, quando possam ocorrer situações que só dita nomeação pode remediar condições anômalas, e para restritos casos.

É o meu voto, **data vênia**.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, desde que não se cuida da figura do Promotor **ad hoc**, nomeado para cada caso, como é freqüente, em

face da nossa legislação ordinária, também acolho a arguição de inconstitucionalidade à vista dos arts. 95 e 98, § 1.º, da Constituição, *data venia* do eminente Relator. Julgo procedente a Representação *in totum*.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, por entender que a Representação de inconstitucionalidade não visa a corrigir redação imprecisa de lei, não reconheço a inconstitucionalidade argüida, mas me limito a declarar o dispositivo constitucional, desde que se lhe dê a interpretação de que ele se refere aos Juizes de Direito.

VOTO

(S/art. 54, VII, c, da Emenda n.º 1)

O Sr. Ministro Thompson Flores — Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Ministro Moreira Alves, acompanho o voto do eminente Relator, que melhor se afeiçoa à solução da controvérsia.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente) — Também eu voto com o eminente Relator, *data venia* do eminente Ministro Moreira Alves.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 979 — PI — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Piauí.

Decisão: Julgou-se procedente, em parte, a Representação para:

1 — rejeitar a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 10, 11, 12, e seus parágrafos, 13 e 14, todos da Lei n.º 3.317, de 4 de dezembro de 1974, do Estado do Piauí, com a ressalva constante do voto do Ministro Decio Miranda, unanimemente;

2 — acolher arguição de inconstitucionalidade do art. 28 e seus parágrafos, bem assim a do § 2.º do art. 75, todos da Lei n.º 3.180, de 13 de dezembro de 1972, do Estado do Piauí, vencidos os Ministros Relator Decio Miranda e Xavier de Albuquerque;

3 — acolher a arguição de inconstitucionalidade do art. 54, inciso VII, alínea c, da Emenda n.º 1 à Constituição do Estado do Piauí, de 12 de maio de 1967, para excluir do seu texto a locução “de Tribunais”, vencido o Ministro Moreira Alves. Votou o Presidente. T. Pleno, 6-9-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Decio Miranda, Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Rafael Mayer e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 6 de setembro de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário do Tribunal Pleno.

ESTADO
DO
RIO DE JANEIRO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REPRESENTAÇÃO N.º 939 — RJ
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Representação que argúi a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23-7-75.

— São inconstitucionais os seguintes dispositivos da Constituição Estadual em causa:

a) art. 15 e seu parágrafo único, por ofensa ao art. 57, I, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69;

b) as expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de Areas de Interesse da Segurança Nacional” do art. 29, por violação do art. 35, I, combinado com o art. 13, VIII, da Emenda Constitucional nº 1/69;

c) as expressões “organização administrativa”, do inciso IV do art. 43, por implicarem restrição ao preceituado no art. 56 da Constituição Federal, a ser observado pelas Constituições Estaduais, por força do art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69;

d) art. 128, por ofensa ao § 2º do art. 170 da Emenda Constitucional nº 1/69; e

e) art. 248 e seu parágrafo único, por violação do art. 57, II, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69.

— Constitucionalidade das expressões “privativamente” e “nos casos previstos nesta Constituição” contidas, respectivamente, no caput e no inciso XIV do art. 35, bem como no art. 42, uma vez que, segundo o modelo federal, aos Tribunais de Contas estaduais cabe a iniciativa das leis a que se refere o art. 115, II, da Constituição Federal.

Representação por inconstitucionalidade que se julga procedente, em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquígráficas, julgar procedente, em parte, a Representação, para de-

clarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — art. 15 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Rodrigues Aleckmin, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

b — art. 29 — quanto às expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional”;

c — inciso IV do art. 43, quanto às expressões “organização administrativa”;

d — art. 128;

e — art. 248 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto.

2 — Rejeitar a arguição de inconstitucionalidade do art. 35, caput, e seu inciso XIV, e do art. 42.

Brasília, 31 de março de 1977. — **Thompson Flores**, Presidente — **Moreira Alves**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. Por solicitação do Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria Geral da República arguiu a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição daquele Estado, promulgada a 23 de julho de 1975:

a) “**Art. 15.** As controvérsias entre a Fazenda Pública e o contribuinte são dirimidas em segunda e última instância na via administrativa pelo Tribunal de Impostos e Taxas.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal de Impostos e Taxas;”

b) “**Art. 29.** Não perde o mandato o deputado investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito da Capital ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional, considerando-se inabilitado durante o respectivo exercício;” (A arguição se limita às expressões grifadas.)

c) “**Art. 35.** Compete privativamente à Assembléa Legislativa:

XIV — solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição (a arguição se adstringe às expressões grifadas);”

d) “**Art. 42.** A iniciativa das leis cabe a qualquer deputado ou comissão da Assembléa Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas (a arguição se limita às expressões grifadas);”

e) “**Art. 43.** É da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que:

IV — disponham sobre a organização administrativa, os serviços públicos, o regime jurídico do Ministério Público e da Assistência Judiciária e dos ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos, bem como o provimento, a estabilidade, a aposentadoria dos servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (a arguição se cinge às expressões grifadas);”

f) “**Art. 128.** A Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará, obrigatoriamente, da sua programação, vinte por cento,

no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado, através das respectivas entidades de classe, na forma que a lei estabelecer;"

g) "Art. 238. Os trabalhos de Plenário da Assembléia Legislativa, relativos aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela Rádio Roquete Pinto.

Parágrafo único. O Presidente da Assembléia Legislativa requisitará os serviços da Rádio Roquete Pinto para a irradiação de solenidades oficiais do Poder Legislativo, a serem realizadas no Plenário."

2. Solicitadas informações à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, esta as prestou a fls. 38 e seguintes. Por equívoco, porém, as informações, embora se referissem à presente Representação, examinaram os artigos da Constituição Estadual cuja inconstitucionalidade foi arguida na Representação n.º 940, razão por que, à fl. 100, determinei que fosse juntada aos autos fotocópia das informações prestadas na Representação n.º 940 e que, em verdade, diziam respeito a esta Representação.

Nas informações, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro rebate as arguições de inconstitucionalidade, juntando parecer do Dr. Ivair Nogueira Itagiba, onde se alega, em síntese:

"a) quanto ao art. 15:

— não há inconstitucionalidade, porque 'incabível é dizer que a decisão final tenha de ser do punho do titular do Executivo, porque isto não está na Constituição Federal, para servir de modelo às Cartas Estaduais', bem como porque 'a inconstitucionalidade carece ser manifesta, flagrante, incontestável, e tal não se vê no art. 25, tanto mais quanto, de forma programática e à feição do Governador, surge o parágrafo único, que complementa esse artigo, prescrevendo que a lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal';

b) quanto ao art. 29:

— a pecha de inconstitucionalidade material e formal que se lhes lançou é irrelevável, pois a inclusão não excedeu a esfera da competência legislativa, nem reexcedeu a medida retraçada à independência e harmonia dos Poderes; ademais, 'se ao deputado é lícito e legítimo ser Prefeito da Capital, por que se lhe recusar a faculdade de exercer atividades prefeitoriais naquelas estâncias, ou em áreas de segurança?';

c) quanto ao art. 35, XIV:

— inexistente a inconstitucionalidade porquanto 'é errônea asseverar que a Assembléia Legislativa tomou para si a competência privativa de solicitar a intervenção federal', 'mas fica apenas no que é seu, no que lhe compete, no que lhe cabe, segundo os casos previstos na Carta Estadual';

d) quanto ao art. 42:

— é legítima a iniciativa deferida ao Tribunal de Contas, pois 'não se pode ignorar que se trata de iniciativa constitucionalmente outorgada ao órgão de controle da administração financeira e orçamentária, ao qual, tanto quanto ao Tribunal de Justiça, cabe, no âmbito de sua autonomia, propor a criação ou extinção de cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos';

e) quanto ao art. 43, inciso IV:

— improcede a arguição porque 'a estruturação, o funcionamento e as atribuições dos órgãos da administração impendem na competência do Executivo, segundo o disposto no art. 81 da Carta Magna';

f) quanto ao art. 128:

— não é inconstitucional, porque se trata de norma programática, em que 'a cláusula final do texto — 'na forma que a lei estabelecer' — retira à norma o caráter de obrigatoriedade, afastando-lhe a possibilidade de invadir a esfera executiva, e tornando-a imune de ferimento do princípio que rege a harmonia dos Poderes'; e

g) quanto ao art. 248:

— inexistem os vícios que a Representação vislumbra nesse dispositivo, pois 'o texto não ordena gratuidade, senão a transmissão radiofônica limitada dos trabalhos legislativos'; 'requisitar, solicitar ou exigir algo para um serviço público, como seja a divulgação de solenidades relevantes, não exprime abuso nem representa ilegalidade', e 'não se legislou sobre matéria de telecomunicação, como propala a Representação com manifesto equívoco'."

3. A fls. 90-8, assim se manifesta a Procuradoria Geral da República, em parecer do Dr. Pádua Ribeiro:

"Por meio desta Representação, esta Procuradoria Geral submeteu a esse Excelso Pretório a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial), [42 (parcial), 43, inciso IV (parcial)] 128 e 248, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, atendendo à solicitação do Exm.º Sr. Governador daquela unidade federativa.

Seguindo a ordem em que estão mencionados no item anterior deste parecer os artigos impugnados, passamos a examinar, em seguida, as alegadas inconstitucionalidades.

Dispõe o art 15:

'As controvérsias entre a Fazenda Pública e o contribuinte são dirimidas em segunda e última instâncias na via administrativa pelo Tribunal de Impostos e Taxas.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal de Impostos e Taxas.'

Cabe, inicialmente, salientar que esse artigo está correlacionado com o art. 35, inciso VII, letra b, daquela Carta Estadual, que condiciona a escolha dos membros daquele 'Tribunal' à aprovação prévia, por voto secreto, da Assembléia Legislativa, cuja inconstitucionalidade também foi argüida na Representação n.º 940.

Fazemos essa referência para assinalar que, sem dúvida alguma, o que se pretendeu com os aludidos preceitos foi solapar a competência constitucional do Governador do Estado, restringindo-lhe os poderes inerentes ao seu cargo.

Ao assim proceder, o legislador estadual extravasou, a nosso ver, dos limites de sua atuação, olvidando preceitos insculpidos no modelo federal.

Com efeito, da mesma forma que, no plano federal, 'o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado' (art. 73 da EC n.º 1/69), na órbita estadual, sê-lo-á pelo Governador, com a ajuda dos Secretários.

Como agente político, o Chefe do Executivo, tanto federal quanto estadual, encarna o exercício de um dos Poderes do Estado de forma suprema e impessoal, devendo exercer pessoalmente e com privatividade as atribuições e prerrogativas inerentes ao seu cargo, com **ressalva apenas daquelas que podem ser conferidas a seus auxiliares diretos** e outras autoridades que lhes estão subordinadas. Por situar-se no cume da pirâmide administrativa, enfileira todos os poderes dos órgãos situados em plano hierárquico inferior, não podendo nenhuma atividade executiva lhe ser subtraída senão por texto constitucional federal.

É nessa linha de raciocínio e inspirado nos princípios informadores do nosso sistema constitucional que o art. 170 do Decreto-Lei n.º 200, de 25-2-67, preceitua que:

‘O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.’

Este é o teor do art. 29, cuja parte grifada estaria eivada de inconstitucionalidade:

‘Art. 29 — Não perde o mandato o deputado investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito de Capital ou de **Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional**, considerando-se licenciado durante o respectivo exercício.’

Conforme se vê, o legislador local ampliou os casos de investidura de deputados estaduais em funções do Poder Executivo, previstos na Constituição Federal (EC n.º 1/69 art. 36, em sua redação dada pela EC n.º 3/72). Ao fazê-lo, atingiu o princípio constitucional federal imposto aos Estados (EC n.º 1/69, art. 13, I, c/c art. 10, VII, g). Além disso, esqueceu-se do parágrafo único do art. 6.º da EC n.º 1/69, que veda, salvo as exceções previstas na própria Carta Magna, ao cidadão investido na função de um dos poderes exercer a de outro. Portanto, golpeou forte, a um só tempo, a estrutura organizacional e funcional dos Estados brasileiros.

Assim, rezam o art. 35, **caput**, e seu item XIV:

‘Art. 35 — Compete **privativamente** à Assembléa Legislativa:

XIV — Solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição;’

Alega-se que o texto grifado viola matéria de reserva constitucional federal, consubstanciada nos arts. 10 e 11, § 1.º, da Lei Magna.

A nosso ver, procedem os argumentos aduzidos pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, nestes termos (fls. 19-20):

‘5.2 — A disciplina da intervenção federal nos Estados é, portanto, matéria de **reserva constitucional federal**. Todos os casos de sua ocorrência estão ali previstos, descabendo qualquer enunciação da Carta Estadual, como explicitado na parte grifada do inciso XIV sob exame.

5.3 — Ademais, como se vê do art. 11 da Carta Federal, competência para solicitar intervenção federal não é privativa da Assembléa Legislativa, cabendo também sua invocação pelos Poderes Judiciário e Executivo. Assim, a expressão **privativamente** do **caput** do art. 35 da Carta Estadual, aplicada ao inciso XIV, padece do vício de inconstitucionalidade.

5.4 — Por último, o caráter culminante dos textos constitucionais não admite a existência de contradições internas. O vocábulo **privativamente**, ora atacado, abre flagrante conflito com as prescrições dos arts. 70, XI, e 112, III, da mesma Carta Estadual, que dizem:

Art. 70 — Compete privativamente ao Governador do Estado:
.....

XI — solicitar a intervenção federal no Estado, nos termos da Constituição Federal;

Art. 112 — Compete ao Tribunal de Justiça:
.....

III — solicitar a intervenção no Estado para garantir o livre exercício do Poder Judiciário, nos termos desta Constituição e da Constituição Federal;'

O art. 42, cuja parte grifada é objeto de impugnação, tem esta redação:

'**Art. 42** — A iniciativa das leis cabe a qualquer deputado ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça e ao **Tribunal de Contas**.'

Afigura-se-nos, aqui também, procedente a arguição. As regras atinentes ao processo legislativo constantes do modelo federal são de obrigatoria observância pelos Estados (EC n.º 1/69, art. 13, III). Ao tratar da iniciativa das leis, o texto federal não a confere ao Tribunal de Contas (EC n.º 1/69, art. 56), tanto mais que, sendo este órgão auxiliar do Poder Legislativo (EC n.º 1/69, art. 72), é expresso, no tocante a ele, caber a iniciativa das leis só a seus membros ou comissões (EC n.º 1/69, art. 56).

Estatui o art. 43, cuja expressão 'a organização administrativa', referida no seu item IV, é tachada de inconstitucional:

'**Art. 43** — É da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que:
.....

IV — disponham sobre a organização administrativa, os serviços públicos, o regime jurídico do Ministério Público e da Assistência Judiciária e dos ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos, bem como o provimento, a estabilidade, a aposentadoria dos servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.'

Sustenta a eminente autoridade, a quem coube a iniciativa da Representação, inexistir regra análoga na Carta Maior e que isso seria imprescindível para salvar o texto impugnado, pois a matéria pertine à independência e harmonia dos Poderes.

A nosso ver, improcedem os argumentos colecionados pelo Ex.^{mo} Sr. Governador, tanto mais porque, ao contrário do aduzido por S. Ex.^a, existe preceito expresso na Constituição Federal, conferindo igual atribuição ao Sr. Presidente da República. Trata-se do art. 57 e seu item IV, segundo os quais 'é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que ... disponham sobre organização administrativa'.

Diante disso, reveste-se, no nosso entender, de plena constitucionalidade a expressão impugnada.

E, ainda, acusado de inconstitucional o teor do art. 128, que apresenta esta redação:

‘A Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará, obrigatoriamente, da sua programação, vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado, através das respectivas entidades de classe, na forma que a lei estabelecer.’

A nosso ver, não procede a alegação, feita nas informações, de que a norma em apreço seria programática. Não. Ela estabelece, de forma expressa, obrigação: reserva de vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado.

Na realidade, sendo a Companhia da Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro sociedade de economia mista, há de reger-se, na consonância do § 2.º do art. 170 da EC n.º 1, de 1969, ‘pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações’. Daí ter inteira razão o Sr. Governador, ao assinalar que, em seus lineamentos básicos, está aquela entidade regida pelo direito comercial societário e que (fl. 24) ‘dispor, em lei estadual, a forma de atuação de uma entidade comercial viola o **privilégio federal**, consagrado no art. 8.º, XVIII, letra b, da Lei Magna’ (deve ser item XVII e não item XVIII).

Está, ainda, certa, no nosso entender, aquela ilustre autoridade, quando argumenta que melhor sorte não teria o preceito, se se encarassem a COHAB-RJ como mero ente administrativo, pois, nesse caso, estaria o legislador local a invadir campo reservado à Administração. De fato, dispor acerca da distribuição de unidades residenciais implica subtrair do Poder Executivo prerrogativa inerente ao seu poder de gestão.

Por isso, o preceito epígrafado está, a nosso ver, inteiramente contaminado de inconstitucionalidade.

Finalmente, atribui-se a eiva de inconstitucionalidade ao art. 248, que apresenta o seguinte conteúdo:

‘Os trabalhos de Plenário da Assembléia Legislativa, relativos aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela Rádio **Roquete Pinto**.

Parágrafo único. O Presidente da Assembléia Legislativa requisitará os serviços da Rádio **Roquete Pinto** para a irradiação de solenidades oficiais do Poder Legislativo, a serem realizadas no Plenário.’

Como esclarece a eminente autoridade que teve a iniciativa da Representação, a Rádio **Roquete Pinto** é entidade do Poder Executivo, integrada na Administração Direta.

Diante disso, o legislador estadual, ao impor restrições ao exercício do poder de gerir os seus negócios, invadiu área própria do Poder Executivo (EC n.º 1/69, art. 73), atentando contra o princípio da independência e harmonia dos Poderes Estaduais (EC n.º 1/69, arts. 10, VII, c, e 6.º, c.c. art. 13, I).

Isto posto, é de ser acolhida, nesse ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

Por fim, cabe salientar que, na elaboração deste parecer, consideramos o teor das informações que acompanham a Representação n.º 940 (‘xerox’ em anexo). Isso em virtude de equívoco da ilustre autoridade

informante perceptível à primeira vista d'olhos, consistente na troca das informações: as que acompanham a Representação n.º 939 concernentes à 940 e vice-versa.

Pelos fundamentos mencionados, o parecer é no sentido de que a presente ação seja julgada procedente, para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial), 42 (parcial), 128 e 248, e improcedente quanto ao art. 43, inciso IV (parcial), que se nos afigura constitucional, todos preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975."

4. É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — 1. O primeiro dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que a presente Representação inquina de inconstitucional é o art. 15, cujo teor é este:

"Art. 15 — As controvérsias entre a Fazenda Pública e o contribuinte são dirimidas em segunda e última instâncias na via administrativa pelo Tribunal de Impostos e Taxas.

Parágrafo único — A lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal de Impostos e Taxas."

Sustenta o suscitante — no que é acompanhado pelo parecer da Procuradoria Geral da República — que o dispositivo em causa restringe o exercício, em toda sua plenitude, do Poder Executivo pelo Governador, afastando-se, assim, da posição que a Constituição Federal, no art. 73, atribui ao Presidente da República, e sendo, por isso, inconstitucional.

A argumentação, *data venia*, não procede. Não é essencial à Chefia do Poder Executivo ter de decidir, necessariamente, em último grau, todas as controvérsias administrativas. Mesmo a lei ordinária pode estabelecer, sem qualquer eiva de inconstitucionalidade, que não caberá recurso hierárquico contra a decisão de determinado órgão administrativo colegiado ou de certa autoridade inferior ao Chefe do Poder Executivo. É isso o que ocorre com relação ao Conselho de Contribuintes no plano federal, quando a decisão é unânime em favor do contribuinte.

A questão, porém, tem de ser encarada sob outro ângulo.

O dispositivo em causa encerra norma sobre processo administrativo tributário, sendo, portanto, norma de natureza tributária.

Ora, pelo art. 57, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69, é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa de leis que "disponham sobre matéria financeira".

Não define a Constituição o que venha a ser, para esse efeito, matéria financeira.

Tendo em vista a finalidade a que visa o texto constitucional — dar ao Executivo a direção da política financeira, e, conseqüentemente, tributária — a expressão "leis que disponham sobre matéria financeira" está empregada em sentido amplo, abarcando as normas de direito financeiro, e, portanto, de direito tributário.

O disposto no art. 55, II, segundo o qual o Presidente da República poderá expedir decretos-leis sobre "finanças públicas, inclusive normas tributárias", não significa que, quando a Constituição alude a matéria financeira, exclua de seu âmbito a matéria tributária. A explicitação contida no inciso II do art. 55 se deve à circunstância de que houve controvérsia sobre o sentido do dispositivo correspondente na Constituição de 1967 (art. 58, II), que só se referia a "finanças públicas".

A expressão "leis que disponham sobre matéria financeira" vem da Constituição de 1946 (art. 67, § 1.º), que não mais distinguiu, como fazia a Constituição de 1934 (art. 41, § 1.º), "matéria fiscal e financeira".

Aludindo ao art. 67, § 1.º, da Constituição de 1946, escrevia **Amílcar Falcão** (**Introdução ao Direito Tributário**, págs. 53/54, Ed. Finanças S.A., Rio de Janeiro, 1959), invocando **Aliomar Baleeiro**:

"A elaboração da lei tributária, como, aliás, das leis sobre matéria financeira, está disciplinada de modo particular na nossa Constituição, cujo art. 67, § 1.º, preceitua caber a sua iniciativa ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados.

O preceito fala em lei sobre matéria financeira, o que abrange não só a lei que institui tributos, inclusive para fiscais, como a norma geral de direito tributário."

Por outro lado, não me parece exata a distinção que faz **Pontes de Miranda** (**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969**, tomo III, 2.ª ed., págs. 164 e segs., Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1973) entre "lei de matéria financeira" e "lei de direito financeiro", no tocante à iniciativa a que alude o art. 57, I, da Emenda n.º 1/69, para dizer que lei que permite a emissão de papel-moeda ou a criação ou diminuição de taxa é lei de matéria financeira, ao passo que lei que estabelece como se há de fiscalizar cada emissão é lei de direito financeiro.

Se o art. 57, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69 visa a dar ao Executivo a direção da política financeira, esse objetivo só será atingido, se as normas de direito financeiro em geral (inclusive as de direito tributário que disciplinem o processo administrativo tributário) forem abrangidas pela expressão "leis que disponham sobre matéria financeira", para o efeito da iniciativa.

Por entender assim, considero que a matéria sobre que versa o dispositivo em causa é objeto de lei ordinária da competência exclusiva do Chefe do Executivo Estadual, a qual não pode ser restringida por preceito constitucional estadual que não encontre símile na Constituição Federal. Julgo, pois, inconstitucional o art. 15 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por ofensa ao art. 57, I, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

2. Argúi-se, também, a inconstitucionalidade das expressões "ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional" contidas no art. 29 da Constituição Estadual em causa, o qual tem a seguinte redação:

"Art. 29. Não perde o mandato o deputado investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito da Capital ou de **Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional**, considerando-se licenciado durante o respectivo exercício."

Procede a arguição de inconstitucionalidade.

O art. 13, VIII, da Emenda n.º 1/69, determina a observância, pelos Estados-membros, da aplicação aos deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus §§ no que couber.

Ora, o art. 34, I, b, da Constituição Federal proíbe aos deputados e senadores, desde a expedição do diploma, a aceitação ou exercício de cargo, função ou emprego remunerado em qualquer pessoa jurídica de direito público. Esse dispositivo se coaduna com o art. 6.º, que estabelece o princípio da independência e harmonia dos Poderes — e que tem de ser respeitado pelos Estados-membros, por força do art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c —, e em cujo parágrafo único se dispõe que, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. Por sua vez, o art. 35, I, determina que perderá o mandato o deputado ou senador que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior (inclusive,

portanto, as do inciso I, b, do art. 34). Constitui, porém, exceção a essas proibições o disposto no caput do art. 36 da Constituição Federal, que perceltua, na redação dada pela Emenda n.º 3/72: "Não perde o mandato o deputado ou senador investido na função de Min'stro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital." Entre essas exceções, não se encontra a de Prefeito de estância hidromineral ou de área de interesse da Segurança Nacional, razão por que, com relação a essas funções, persiste a vedação a que alude o art. 35, I.

3. A presente Representação também ataca as expressões grifadas no caput e no inciso XIV do art. 35 da Constituição Estadual em causa:

"Art. 35 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:
.....

XIV — solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição;"

O Parecer da Procuradoria Geral da República se manifesta pela inconstitucionalidade dessas expressões, endossando as considerações feitas pelo suscitante da Representação, e que são estas:

"Assim, rezam o art. 35, caput, e seu item XIV:

'Art. 35 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:
.....

XIV — solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição;'

Alega-se que o texto grifado viola matéria de reserva constitucional federal consubstanciada nos arts. 10 e 11, § 1.º, da Lei Magna.

A nosso ver, procedem os argumentos aduzidos pelo Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado, nestes termos (fls. 19-20):

'5.2 — A disciplina da intervenção federal nos Estados é, portanto, matéria de **reserva constitucional federal**. Todos os casos de sua ocorrência estão ali previstos, descabendo qualquer enunciação na Carta Estadual, como explicitado na parte grifada do inciso XIV sob exame.

5.3 — Ademais, como se vê do art. 11 da Carta Federal, a competência para solicitar intervenção federal não é privativa da Assembléia Legislativa, cabendo também sua invocação pelos Poderes Judiciário e Executivo. Assim, a expressão **privativamente** do caput do art. 35 da Carta Estadual, aplicada ao inciso XIV, padece do vício de inconstitucionalidade.

5.4 — Por último, o caráter culminante dos textos constitucionais não admite a existência de contradições internas. O vocábulo **privativamente**, ora atacado, abre flagrante conflito com as prescrições dos arts. 70, XI, e 112, III, da referida Carta Estadual, que dizem:

Art. 70 — Compete privativamente ao Governador do Estado:
.....

XI — solicitar a intervenção federal no Estado, nos termos Constituição Federal;

Art. 112 — Compete ao Tribunal de Justiça:
.....

III — solicitar a intervenção no Estado para garantir o livre exercício do Poder Judiciário, nos termos desta Constituição e da Constituição Federal; (fls. 93-4).'"

Não se me afigura inconstitucional o termo **privativamente**, constante do **caput** de artigo que trata das matérias de competência privativa da Assembléa Estadual. Sua exclusão do texto implicaria desfigurar o sentido de todo o dispositivo referente à competência **privativa** do Poder Legislativo Estadual. Observe-se, também, que, mesmo no tocante à sua conjugação com o disposto no inciso XIV, tem aquela expressão a sua razão de ser, quando for o caso de intervenção federal a ser solicitada pela Assembléa Estadual. Com essa interpretação — que é, aliás, a que decorre da interpretação sistemática do próprio texto constitucional estadual, que alude à competência dos demais Poderes para solicitar a intervenção federal, quando for o caso —, afasta-se a pretendida eiva de inconstitucionalidade.

No tocante às palavras finais do inciso XIV, em exame, é certo que não cabe à Constituição Estadual prever os casos em que poderá ocorrer a intervenção federal, matéria essa privativa da Constituição Federal. Inconstitucionalidade, porém, ocorreria se a Constituição Estadual previsse, como caso de intervenção federal, hipótese não contemplada na Constituição Federal. O artigo em que ocorresse essa previsão em desconformidade com a Constituição Federal seria inconstitucional. No caso, todavia, a Representação não aponta dispositivo nesse sentido, mas ataca, sob o aspecto formal, a expressão “nos casos previstos nesta Constituição”. Não acolho a arguição, uma vez que o texto impugnado é suscetível de interpretação que o compatibiliza com a Constituição Federal, embora persista a redação imperfeita, o que não é reparável por meio de representação de inconstitucionalidade. E essa interpretação é a de que os casos previstos na Constituição Estadual são os mesmos que se encontram previstos no texto próprio, que é a Constituição Federal.

4. A Representação impugna, ainda, as expressões “e ao Tribunal de Contas”, que se encontram no art. 42 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual assim está redigido:

“Art. 42 — A iniciativa das leis cabe a qualquer deputado ou comissão da Assembléa Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas.”

A meu ver, improcede, nessa parte, a Representação.

Com efeito, embora o art. 56 da Emenda Constitucional n.º 1/69 não aluda ao Tribunal de Contas como órgão a que cabe a iniciativa das leis, refere-se ele, contudo, aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional. Ora, no âmbito da União Federal, a esses Tribunais Federais se dirige a competência a que alude o art. 115, II, da Constituição Federal (“propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos”). E o art. 72, § 1.º, determina que o Tribunal de Contas da União exerce, no que couber, as atribuições previstas nesse art. 115. Por isso, o Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União — e, note-se, embora editado na vigência da Constituição Federal de 1967, os textos desta, a esse propósito, são substancialmente os mesmos que os que se encontram na Emenda n.º 1/69 —, por isso, repito, o Decreto-Lei n.º 199, em seu art. 32, V, coloca, na competência do Tribunal de Contas da União, a iniciativa legislativa a que se refere o art. 115, II. No mesmo sentido, manifesta-se a doutrina, como se vê em **Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, tomo III, 2.ª ed., pág. 255, Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1973)**:

“A semelhança do que se passa com os outros tribunais, o Tribunal de Contas... propõe ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos...”

A Constituição Estadual, portanto, seguiu, nesse ponto, o modelo federal.

5. Ataca, também a Representação a expressão "organização administrativa" que se encontra no inciso IV do art. 43 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e que tem esta redação:

"Art. 43 — É da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que:

.....

IV — disponham sobre a organização administrativa, os serviços públicos, o regime jurídico do Ministério Público, da Assistência Judiciária e dos ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos, bem como o provimento, a estabilidade, a aposentadoria dos servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade."

O parecer da Procuradoria Geral da República se manifesta pela improcedência, nesse ponto, da Representação, com a seguinte argumentação:

"Sustenta a eminente autoridade, a quem coube a iniciativa da Representação, inexistir regra análoga na Carta Maior e que isso seria imprescindível para salvar o texto impugnado, pois a matéria pertine à independência e harmonia dos Poderes.

A nosso ver, improcedem os argumentos colacionados pelo Ex.^{mo} Sr. Governador, tanto mais porque, ao contrário do aduzido por S. Ex.^a, existe preceito expresso na Constituição Federal, conferindo igual atribuição ao Sr. Presidente da República. Trata-se do art. 57 e seu item IV, segundo os quais 'é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que ... disponham sobre organização administrativa'.

Diante disso, reveste-se, no nosso entender, de plena constitucionalidade a 'expressão impugnada.'" (Fls. 95-6).

Com a devida vênia, há equívoco nessa argumentação. O item IV do art. 57 da Emenda n.º 1/69 não alude à organização administrativa federal, mas apenas à do Distrito Federal e dos Territórios. Trata-se, portanto, de preceito excepcional, para atender a peculiaridades que só existem no âmbito da União — o Distrito Federal e os Territórios —, e que, portanto, não pode servir de paradigma para os Estados-membros, com base na vinculação estabelecida pelo art. 13, III, da Emenda n.º 1/69.

A meu ver, a expressão impugnada padece da elva de inconstitucionalidade, pois, por meio dela, se amplia a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que não é possível de ser feito por Constituição Estadual. Com efeito, o art. 57 da Constituição Federal constitui exceção ao princípio geral contido no art. 56, pois retira dos outros Poderes a iniciativa das leis a que alude. A ampliação, por Constituição Estadual, das leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo implica, por conseguinte, restrição ao preceito do art. 56 da Constituição Federal, que, por ter de ser observado, ex vi do art. 13, III, da Emenda n.º 1/69, pelas Constituições Estaduais, por elas não pode ser restringido.

6. A presente Representação inquina, ainda, de inconstitucional o art. 128 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual tem o seguinte teor:

"Art. 128 — A Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará, obrigatoriamente, da sua programação, vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado, através das respectivas entidades de classe, na forma que a lei estabelecer."

Apreciando a arguição em causa, assim se manifesta o parecer da Procuradoria Geral da República:

"A nosso ver, não procede a alegação, feita nas informações, de que a norma em apreço seria programática. Não. Ela estabelece, de forma expressa, obrigação: reserva de vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado.

Na realidade, sendo a Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro sociedade de economia mista, há de reger-se, na consonância do § 2.º do art. 170 da EC n.º 1, de 1969, 'pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações'. Daí ter inteira razão o Sr. Governador ao assinalar que, em seus lineamentos básicos, está aquela entidade regida pelo direito comercial societário e que (fl. 24) 'dispor, em lei estadual, a forma de atuação de uma entidade comercial viola o **privilégio federal**, consagrado no art. 8.º, XVIII, letra b, da Lei Magna' (deve ser item XVII e não item XVIII).

Está, ainda, certa, no nosso entender, aquela ilustre autoridade quando argumenta que melhor sorte não teria o preceito, se se encarasse a COHAB-RJ como mero ente administrativo, pois, nesse caso, estaria o legislador local a invadir campo reservado à Administração. De fato, dispor acerca da distribuição de unidades residenciais implica subtrair ao Poder Executivo prerrogativa inerente ao seu poder de gestão." (Fls. 96-7).

A meu ver, não há nenhum princípio constitucional federal que impeça que uma Constituição Estadual estabeleça normas restritivas à atuação administrativa de pessoas jurídicas de direito público, quer se trate de Administração Direta, quer de Administração Indireta. Não há que se falar, evidentemente, em violação do princípio da independência dos Poderes, pois a norma constitucional não emana de um dos três Poderes do Estado-membro — o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário —, mas, sim, do Poder Constituinte derivado.

Acolho, porém, a primeira parte da fundamentação do parecer.

No que diz respeito à reserva da quota de vinte por cento, o dispositivo impugnado é de eficácia imediata, uma vez que, ao contrário do que sucede com a forma de venda, ela não depende de legislação ordinária.

Sendo norma de eficácia imediata, não pode deixar de levar em consideração a natureza jurídica atual da Companhia a que se dirige, e natureza jurídica essa cuja modificação não pode ser imposta pelo preceito constitucional em causa. Assim, tendo em vista que a Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro é sociedade de economia mista, julgo inconstitucional o art. 128 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por entender que ele ofende o disposto no § 2.º do art. 170 da Emenda n.º 1/69, que determina que as sociedades de economia mista se regem pelas normas aplicáveis às empresas privadas, normas essas que não se encontram na esfera de competência dos Estados-membros.

7. A última das arguições contidas na presente Representação é a de Inconstitucionalidade do art. 248 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Reza o citado dispositivo:

"Art. 248 — Os trabalhos de Plenário da Assembléia Legislativa, relativos aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela Rádio Roquete Pinto.

Parágrafo único. O Presidente da Assembléia Legislativa requisitará os serviços da Rádio Roquete Pinto para a irradiação de solenidades oficiais do Poder Legislativo, a serem realizadas no Plenário."

Tenho por inconstitucional o **caput** e o parágrafo único do citado art. 248 (a ambos se dirige a presente Representação), não porque — como pretende o parecer da Procuradoria Geral da República — haja violação do princípio da independência de Poderes (reporto-me ao que disse, a propósito, quando do exame do art. 128 da mesma Constituição Estadual), mas, sim, porque a norma ora analisada implica, necessariamente, aumento de despesa pública, quer no que diz respeito à irradiação a que alude o **caput** do artigo, quer no que concerne à que se refere o parágrafo único.

Assim, o dispositivo em causa viola o art. 57, II, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, desejo examinar com mais vagar a questão atinente a saber se na matéria financeira se inclui a matéria tributária. Peço que seja sobrestado o julgamento da matéria até que, ainda no curso desta sessão, me ache habilitado a proferir o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Sr. Presidente, rejeito a arguição de inconstitucionalidade, porque considero que a palavra **privativamente** não é inconstitucional.

VOTO

(Art. 15)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Não encontro incompatibilidade flagrante entre o disposto no art. 15 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e preceito da Constituição Federal. Rejeito, pois, neste ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

QUESTÃO DE ORDEM

O Dr. Advogado Roberto Paraíso Rocha — Sr. Presidente, gostaria de prestar um esclarecimento sobre matéria de fato.

Tenho a impressão de que a Representação não abrange a palavra **privativamente** citada somente como argumento. A arguição de inconstitucionalidade se cinge somente à parte grifada do inciso XIV: “**nos casos previstos nesta Constituição**”.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Mas o advérbio “**privativamente**” está grifado.

O Dr. Advogado Roberto Paraíso Rocha — Sim, mas só como argumento.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Sr. Presidente, o problema é de redação. Eu não diria: art. 35, inciso XIV. Prefiro dizer: inciso XIV do art. 35.

Na Representação, está escrito: “... a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial) ...” — e vem grifada a palavra **privativamente**, que está no **caput** do artigo, e a expressão **nos casos previstos nesta Constituição**, que está no inciso. Tive, então, de analisar o **caput** do artigo e seu inciso, sob pena de pecar por omissão. Por isso, considero que não é inconstitucional a expressão **privativamente**, e declaro agora, para que não haja dúvida.

VOTO

(Inciso XIV do art. 35)

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Como o eminente Relator, rejeito a arguida inconstitucionalidade.

VOTO

(Art. 42)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Como o eminente Relator, rejeito a invocada inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, porque, inclusive, tenho dúvidas se o texto não envolve atos de pura execução, de administração, dentro da estrutura da divisão de poderes. Ao contrário do que pensa o eminente Relator, mais me parece que esse dispositivo visa a restringir as atribuições do Governador do que a ampliá-las. Na realidade, quer impedir que ele exerça o poder de legislação de segundo grau, próprio de seus decretos administrativos regulamentares.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do art. 81, V, da Constituição Federal, dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Federal. Quer isso dizer que sobre essa matéria pode o Chefe do Poder Executivo dispor, de modo privativo, mediante decreto. É certo que não são seguros os limites dentro dos quais essa competência é exercitável, em caráter privativo, porquanto é inegável também que se não pode excluir de modo radical a competência organizacional que, em determinadas circunstâncias, cabe ao Poder Legislativo. No caso, porém, isso não está em causa. O que está em jogo simplesmente é a ampliação da competência do Governador do Estado, a quem se reserva, privativamente, a iniciativa de lei que disponha sobre essa matéria. Como essa competência não é atribuída, em tais termos, pela Carta Federal, ao Chefe do Governo, acompanho o voto do eminente Relator.

VOTO

(Art. 43, inciso IV)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, julgando inconstitucional a expressão **organização administrativa**, contida no inciso IV do art. 43.

VOTO

(Art. 128)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, julgando inconstitucional o art. 128.

VOTO

(Art. 248)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, declarando a inconstitucionalidade do art. 248 e seu parágrafo único.

VOTO

(Art. 15)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Não encontro incompatibilidade flagrante entre o disposto no art. 15 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e preceito da Constituição Federal. Rejeito, pois, neste ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO
(Art. 15)

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Também acompanho o eminente Relator. Acho que a expressão matéria financeira é abrangente da tributária. Julgo inconstitucional o dispositivo.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 939 — RJ — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Ivair Nogueira Itagiba).

Decisão: 1 — Julgaram procedente, em parte, a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — art. 15 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Rodrigues Alckmin, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

b — art. 29 — quanto às expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional”;

c — inciso IV do art. 43, quanto às expressões “organização administrativa”;

d — art. 128;

e — art. 248 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto.

2 — Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade do art. 35, caput, e seu inciso XIV, e do art. 42.

Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Min. Cunha Peixoto. Falaram: pelo Litisconsorte (Governador do Estado do Rio de Janeiro), o Dr. Roberto Paraiso Rocha e, pela Representada (Assembléia Legislativa do Estado), o Dr. Ivair Nogueira Itagiba. — Plenário, 31-3-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra e Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cunha Peixoto. — Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 31 de março de 1977. — Antonio Carlos de Azevedo Braga, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 940 — RJ
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Representação que argúi a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23-7-75.

— São inconstitucionais os seguintes dispositivos da Constituição Estadual em causa:

a) as letras b (quanto às expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas”) e c do inciso VII do art. 35, por ofensa aos arts. 57, V, e 10, VII, c, combinados, respectivamente, com o art. 13, III e I, da Emenda Constitucional nº 1/69;

b) as expressões “sexo, idade” contidas no caput do art. 87, bem assim os §§ 5º e 6º do mesmo artigo, por violação do art. 57, V, combinado com o art. 13, III, bem como do art. 15, II, b, combinado com o art. 13, I, todos da Constituição Federal;

c) as expressões “até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava” do parágrafo único do art. 89, por ofenderem o art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69;

d) os incisos III, IV e VI do art. 91, por contrariarem os arts. 57, II, e 65, caput, combinados com o art. 13, III, da Constituição Federal;

e) o art. 95 e seus incisos I, II e III, por violação do art. 57, II e V, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69;

f) o art. 96, por contrariar os arts. 57, II e V, e 65, combinados com o art. 13, III, da Emenda Constitucional nº 1/69;

g) o art. 97, caput (quanto às expressões “ou municipal”), e seu § 2º, por ofensa, respectivamente, ao art. 57, V, combinado com o art. 13, III e ao art. 150, todos da Constituição Federal;

h) art. 182 e seu § 2º, por violarem o art. 15, II, b, combinado com o art. 13, I, da Emenda Constitucional nº 1/69;

i) o art. 242, por ofensa ao art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal;

j) o art. 245, por não se ajustar ao modelo federal (direito adquirido); e

k) art. 246, no tocante às expressões “desde que o requeira no prazo de noventa dias”, por violação ao art. 153, § 3º, da Emenda Constitucional nº 1/69;

— Foi rejeitada a arguição de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 94 e do art. 100 e seu parágrafo único.

Representação por inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente, em parte, a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — letra b, do inciso VII, do art. 35, quanto às expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas”; e letra c do mesmo inciso e artigo;

b — art. 87, caput, quanto às expressões “de sexo, idade”, vencidos quanto à primeira os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha; e seus §§ 5.º e 6.º, vencidos os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha quanto ao § 6.º, no que pertine à expressão “sexo”;

c — parágrafo único do art. 89, quanto às expressões até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava; vencido o Min. Cunha Peixoto;

d — incisos III, IV e VI do art. 91;

e — art. 95 e seus incisos I, II e III;

f — art. 96;

g — art. 97, caput, quanto à expressão “ou municipal” e seu § 2.º (total);

h — art. 182 e seu § 2.º;

i — art. 242;

j — art. 245; vencidos os Mins. Relator, Xavier de Albuquerque, Djaci Falcão e Presidente;

k — art. 246 (parte final), quanto às expressões “desde que o requeira no prazo de noventa dias”.

2 — Rejeitar a arguição de inconstitucionalidade:

a — dos §§ 1.º e 2.º do art. 94, vencidos, quanto ao primeiro, os Mins. Cordeiro Guerra, Antônio Neder e Eloy da Rocha, e, quanto ao segundo, os Mins. Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Antonio Neder e Bilac Pinto;

b — do art. 100 e seu parágrafo único.

Brasília, 31 de março de 1977. — Thompson Flores, Presidente — Moreira Alves, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. Por solicitação do Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Sr. Procurador-Geral da República arguiu a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição daquele Estado, promulgada a 23 de julho de 1975:

.....a) letras b (parte) e c do inciso VII do art. 35:

“Art. 35 — Compete privativamente à Assembléa Legislativa:

VII — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha:

b) dos Conselheiros do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas;

c) do Procurador-Geral da Justiça e do Procurador-Geral do Estado”;

b) Art. 87, ‘caput’ ‘sexo, idade’, e §§ 5.º e 6.º:

“Art. 87 — Os cargos do serviço público estadual são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo, idade, raça e credo religioso.

§ 5.º — No provimento dos cargos do serviço público do Estado não prevalecem limites de idade para os funcionários públicos federais, estaduais e municipais, salvo quando assim o exigir a natureza do serviço.

§ 6.º — A lei disporá de modo que no Estado e nos Municípios não haja discriminação em razão de sexo e idade para fins de provimento em cargos públicos ou contratação, exceto quando assim o exigir a natureza do serviço”;

c) Parágrafo único (parte) do art. 89:

“Art. 89 —

Parágrafo único — Ocorrendo extinção do cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava”;

d) Incisos III, IV e VI do art. 91:

“Art. 91 — Ao funcionário ficam assegurados, entre outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos:

III — gratificação de nível universitário ou técnico, ao funcionário ocupante de cargo para cujo provimento ou desempenho seja exigido diploma de curso superior ou técnico;

IV — gratificação especial ao funcionário portador de curso superior ou técnico que exerça cargo para cujo provimento ou desempenho não seja exigido o referido diploma;

VI — gratificação nos casos de risco de vida e indenização nos acidentes de trabalho”;

e) §§ 1.º e 2.º do art. 94:

“Art. 94 — Os proventos da aposentadoria são:

§ 1.º — Os proventos da inatividade serão revistos na mesma ocasião e nas mesmas proporções em que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§ 2.º — Ressalvado o disposto no parágrafo anterior e as situações definitivamente constituídas, em caso algum os proventos da inatividade podem exceder à remuneração percebida em atividade”;

f) Art. 95 e seus incisos I, II e III:

"Art. 95 — Integram-se nos proventos da inatividade as seguintes vantagens obtidas na atividade:

I — gratificação adicional por tempo de serviço, na forma estabelecida em lei;

II — gratificações ou parcelas financeiras outras, percebidas em caráter permanente; e

III — gratificação especial de função militar";

g) Art. 96:

"Art. 96 — Aos funcionários, quando na inatividade, são assegurados os direitos e vantagens previstos nas leis vigentes ao tempo de sua aposentadoria, com a remuneração corrente dos cargos iguais ou equivalentes";

h) Art. 97 (parte) e seus §§ 1.º (parte) e 2.º:

"Art. 97 — O funcionário público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal ficará afastado do exercício do cargo e somente por antiguidade será promovido.

§ 1.º — O período de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antiguidade e de aposentadoria.

§ 2.º — Aplica-se ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar o disposto no presente artigo";

i) Art. 100 e seu parágrafo único:

"Art. 100 — As pessoas jurídicas de direito público serão responsáveis pelos danos que seus servidores, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único — Cabe ação regressiva contra o servidor responsável nos casos de culpa ou dolo";

j) Art. 182 e seu § 2.º:

"Art. 182 — O funcionário público investido em mandato eletivo municipal fica afastado do exercício do cargo.

.....
§ 2.º — Ao funcionário no exercício de mandato eletivo municipal é assegurado o direito de opção entre os vencimentos e os subsídios";

l) Art. 242:

"Art. 242 — A lei estruturará a carreira de Delegado de Polícia, observados os princípios de escalonamento em categorias e pela reunião dos atuais cargos de Delegado e Comissários de Polícia, bacharéis em Direito, dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro";

m) Art. 245:

"Art. 245 — Ficam asseguradas as situações jurídicas definitivamente constituídas até 14 de março de 1975, quanto aos ocupantes de cargos efetivos"; e

n) Art. 246 (parte final):

"Art. 246 — O servidor que houver satisfeito, até 14 de março de 1975, as necessárias condições para aposentadoria, aposentar-se-á com os direitos e vantagens vigentes àquela época, desde que o requeira no prazo de noventa dias."

2. Solicitadas informações, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro as prestou, a fls. 59-76. Essas informações, por equívoco, embora aludam à presente Representação, se referem, em verdade, à de n.º 939, de que também sou relator, razão por que determinei a juntada de fotocópia das informações prestadas na Representação de n.º 939, onde a inversão também ocorreu, e que, portanto, dizem respeito a esta Representação. A juntada se fez à fl. 153.

Nas informações, a referida Assembléia se reporta a parecer do Dr. Ivair Nogueira Itagiba, onde são analisados, um por um, os dispositivos cuja inconstitucionalidade é arguida. Em síntese, alegam as informações:

a) quanto às letras "b" (parte) e "c" do inciso VII do art. 35:

— não ofendem o inciso V do art. 57 da Constituição Federal, porquanto esse dispositivo diz respeito:

"... a problemas jurídicos do funcionalismo profissional disposto em carreira..." e "não calha, pelo visto, na escolha ou designação de chefes de procuradorias, que ocupam cargos de confiança, e são exoneráveis ao nuto da autoridade nomeante", bem como "não interfere, direta ou indiretamente, em assunto de nomeação dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas";

b) quanto ao art. 87, "caput", e §§ 5.º e 6.º:

— o **caput** não é inconstitucional, pois "absorveu o sentido da igualdade, que emerge do capítulo dos direitos e garantias individuais", de sorte que "não caricaturou o modelo federal, antes o manteve, se se atentar na interpretação das palavras, frases e princípios";

— o § 5.º "não absorve competência executiva, nem ofende o item II do art. 57 da Constituição Federal, por isso que não criou cargo, função ou emprego público, nem aumentou vencimentos, ou a despesa pública";

— o § 6.º "não disputa, nem contende com nenhuma regra constitucional", pois:

— "o emprego do futuro do presente, ao salientar que a lei disporá, desconvém a qualquer arguição de inconstitucionalidade";

— "a disposição não agrava a situação do erário nem lhe piora a condição, como lhe não grandela os encargos";

— não fere a autonomia municipal, porque "não ergue nenhum obstáculo à organização dos serviços públicos locais";

— não se choca com o disposto no art. 444 da CLT, "porquanto são normas concordantes e harmonizadas intrínseca e extrinsecamente";

c) quanto ao parágrafo único (parte) do art. 89:

— trata de matéria que "está disciplinada tal e qual no art. 174 e seu parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União", razão por que não deve "prosperar mais esse reproche vindo nas asas da Representação, que sobrevoa toda a Carta Estadual";

d) quanto aos incisos III, IV e VI do art. 91:

— não são inconstitucionais, pois “não expressa desrespeito ou vulneração à lei fundamental o critério de adoção de gratificações de nível universitário e de risco de vida, instituídas nas três normas impugnadas”, uma vez que “é lícito ao Estado-federado, em função de certo fato ou de circunstância determinada, conceder gratificação que se adiciona aos vencimentos de seus servidores”, e “o Egrégio Supremo Tribunal Federal vem decidindo, constante e iterativamente, que inexistiu ofensa ao princípio da iniciativa cuidada pelo art. 65 da Constituição Federal pela inserção, no texto estadual, de adicionais aderidos aos vencimentos para todos os efeitos legais, segundo se vê das decisões tomadas nos Recursos Extraordinários n.ºs 64.740 e 64.858, e dadas à estampa no *Diário de Justiça*, de 21 de novembro de 1975, à página 8.663”;

e) quanto aos §§ 1.º e 2.º do art. 94:

— no que diz respeito à expressão “nas mesmas proporções em que”, não há inconstitucionalidade, porque a Constituição Federal “não adotou disposição cogente que obstasse à equiparação”, e, portanto, “deixou em opinião do constituinte ou do legislador ordinário, segundo a filosofia política corrente, convergir para aumentos correspondentes, inteiramente iguais, ou para critério diferente para vencimento e provento da aposentadoria”;

— no tocante à expressão “e as situações definitivamente constituídas”, ela apenas abrange “o denominado direito adquirido, o chamado ato jurídico perfeito e também a coisa julgada ou caso julgado”;

f) quanto ao art. 95 e seus incisos I, II e III:

— embora digam respeito a princípios que deveriam ser objeto de leis ordinárias, devem eles, para prevenir abusos, e tendo em vista que as Constituições modernas não mais se cingem à catalogação de princípios fundamentais, constar do texto constitucional;

g) quanto ao art. 96:

— “o artigo assim se desdobra: a) assegura aos inativos os direitos e vantagens constantes das leis que vigoravam ao tempo de suas aposentadorias; b) dá aos inativos direito à remuneração corrente dos cargos da mesma categoria ou a eles equivalentes”; ora, “a primeira parte do preceito cai na previsão do art. 102, inciso I, letras a e b, da Constituição Federal”, e, no tocante à segunda, esta se norteia pela legislação federal, pois “um sem-número de leis federais tem procedido a várias revisões de aposentadoria, deferindo aumentos de proventos com idêntico valor dos deferidos aos servidores em atividade, do mesmo nível e categoria”;

h) quanto ao art. 97 (parte) e seus §§ 1.º (parte) e 2.º:

— não há inconstitucionalidade, pois “não se topa nenhuma disposição em texto federal vedando a inclusão do funcionário eleito e investido em cargo municipal na chave do art. 104 do Código político”, “nem se argumente com as vedações do art. 35, que estas abrangem não só os eleitos para cargos federais e estaduais, mas também os eleitos para cargos municipais, consoante clara determinação dos arts. 179 e 27 da Carta Estadual, contra os quais não se suscitou alegação de inconstitucionalidade”;

— por outro lado, no que diz respeito à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros, não se aplica o art. 150 da Constituição Federal, que trata de matéria diversa;

i) quanto ao art. 100 e seu parágrafo único:

— “O substrato da responsabilidade da pessoa de direito público está na responsabilidade de seu agente. E este, contra o qual a pessoa jurídica tem ação regressiva, pode ser funcionário ou servidor. Servidor é o vocábulo mais adequado, não havendo, portanto, a inconstitucionalidade alegada”;

j) quanto ao art. 182 e seu § 2.º:

— “se o funcionário público que cumpre mandato eletivo federal ou estadual afasta-se do exercício do cargo, por determinação do art. 104 da Constituição Federal, nada impede que se amplie a regra ao mandato eletivo municipal”;

— no que tange à opção do vereador entre vencimento e subsídio, “a opção não é proibida pela Lei Complementar n.º 25, de 4 de julho de 1975” e, assim, “propiciar ao vereador a opção não envolve vulnerar a Constituição nem malsinar a Lei Complementar”;

l) quanto ao art. 242:

— não há inconstitucionalidade, pois se trata de regra programática; e “preceito só executável se completado por disposição futura, da iniciativa do Executivo, não é inconstitucional, mas legitimamente posto na Constituição Estadual”;

m) quanto ao art. 245:

— o dispositivo não é inconstitucional, porquanto “tem sua fonte e origem no § 3.º do art. 153 do Código fundamental, que estende seu pálio protetor às situações jurídicas definitivamente constituídas, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, ao caso julgado”; e

n) quanto ao art. 246 (parte final):

— a cláusula final tida como inconstitucional não o é, pois “é, antes, inofensiva, incapaz, pela sua inocuidade, de produzir danos ao direito à aposentadoria”, porquanto “não há prazo para o servidor apresentar-se, e requerer os direitos relativos aos proventos da inatividade”.

3. Aberta vista à Procuradoria Geral da República, esta assim se manifestou em parecer do Dr. Pádua Ribeiro (fls. 78-93):

“Esta Procuradoria Geral submeteu a esse Colendo Supremo Tribunal Federal, através desta Representação, a arguição de inconstitucionalidade dos seguintes preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, atendendo à solicitação do Ex.^{mo} Sr. Governador daquela unidade federativa: letras b (parte) e c, do inciso VII do art. 35; art. 87, **caput** (**sexo, idade**) e §§ 5.º e 6.º; parágrafo único (parte) do art. 89; incisos III, IV e VI do art. 91; §§ 1.º e 2.º do art. 94; art. 95 e seus incisos I, II e III; art. 96; art. 97 (parte) e seus §§ 1.º (parte) e 2.º; art. 100 e seu parágrafo único; art. 182 e seu § 2.º; art. 242; art. 245; e art. 246 (parte final).

Observando a ordem em que estão mencionados no item anterior deste parecer os preceitos impugnados, passamos, em seguida, ao exame das alegadas inconstitucionalidades.

‘Art. 35 — Compete privativamente à Assembléa Legislativa:

.....

VII — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha:

.....

b) dos Conselheiros do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos Municípios e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas;

c) do Procurador-Geral da Justiça e do Procurador-Geral do Estado.'

Sustenta-se, a nosso ver com razão, que as partes grifadas do texto supratranscrito são inconstitucionais por contrariarem o art. 81, inciso VIII, da Carta Magna, que estabelece competência privativa ao Chefe do Executivo de prover os cargos públicos, tanto quanto ao art. 57, inciso V, daquela Constituição, consoante o qual se inclui na competência exclusiva daquele a iniciativa de leis que disponham sobre o provimento de cargos públicos.

Na verdade, exigir-se o **placet** da Assembléia Legislativa para o preenchimento dos cargos citados implica solapar o princípio da autoridade que o Chefe do Executivo encarna, com manifesta quebra do princípio da independência e harmonia dos Poderes (EC n.º 1/69, art. 6.º).

Assinale-se que a parte impugnada da letra **b** do artigo em exame correlaciona-se com o art. 15 e seu parágrafo único, da mesma Constituição Estadual, que previram a criação e a organização do Tribunal de Impostos e Taxas, cuja inconstitucionalidade foi argüida na Representação n.º 939, merecendo, nesse ponto, parecer favorável desta Procuradoria Geral.

Outrossim, segundo se mostrou, nem a escolha do Procurador-Geral da República está, hoje, condicionada à aprovação de órgão legislativo federal (EC n.º 1/69, art. 95).

Finalmente, conforme recordou a ilustre autoridade estadual, em seu expediente, vem esse Excelso Pretório, em casos como o presente, decretando a inconstitucionalidade de preceitos de Constituições estaduais (Representações n.ºs 757-AM, RTJ 53/215; 826-MT, RTJ 57/358; 857-MG, RTJ 67/310).

Estatui o art. 87, caput:

‘Os cargos do serviço público estadual são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo, idade, raça e credo religioso.’

Alega-se que a parte grifada do texto discrepa flagrantemente do art. 97 do paradigma federal, invadindo a competência do Presidente da República quanto à iniciativa das leis que definam ‘a forma e as condições de provimento dos cargos públicos’ (EC n.º 1/69, art. 109, II).

A nosso ver, procede, quanto a esse ponto, a arguição. De fato, o princípio da isonomia insculpido no art. 153, § 1.º, da EC n.º 1/69, ao proibir distinção de sexo não pode ser interpretado em seu sentido literal, pois a própria Constituição, em vários preceitos, estabelece distinção de sexo, objetivando, em atendimento a relevantes interesses sociais, a proteção do sexo feminino (EC n.º 1/69, arts. 165, X, XI, XIX; art. 101, parágrafo único).

Efetivamente, a incidência do princípio isonômico há de assentar-se na igualdade de situações factuais; inexistindo estas, a sua aplicação dará ensejo à sua própria negação.

Quanto à idade, não referida, aliás, na Constituição da República (EC n.º 1/69, art. 153, § 1.º), é de ter-se em conta que esse Excelso Pretório, revogando a Súmula n.º 14, vem admitindo que seus limites, por força de norma legal, podem ser fixados nas instruções de concurso de seleção para cargo público (RE n.º 74.355, Pleno, J. 12-12-73; RE n.º 73.320, Ac. DJ 8-8-75; RE n.º 77.382, Ac. DJ 17-10-75).

Ademais, bem assinalou a ilustre autoridade, a quem coube a iniciativa da Representação, que a exclusão do limite de idade implica a

possibilidade de nomeação de pessoas próximas da aposentadoria compulsória, com o conseqüente ônus para o erário (EC n.º 1/69, arts. 57, II, e 65).

Assim, reza o § 5.º do art. 87:

‘No provimento dos cargos do serviço público do Estado não prevalecem limites de idade, para os funcionários públicos federais, estaduais e municipais, salvo quando assim o exigir a natureza do serviço.’

O dispositivo em apreço concerne a provimento de cargos públicos, cabendo iniciativa de lei, nesse sentido, exclusivamente, ao Chefe do Executivo (EC n.º 1/69, art. 57, V).

Além disso, acarreta aumento de despesa pública, eivando-se, da mesma forma, de vício de iniciativa (EC n.º 1/69, arts. 57, II, e 65).

Inconstitucional, pois, o referido parágrafo.

Estatui o § 6.º do art. 87:

‘A lei disporá de modo que no Estado e nos Municípios não haja discriminação em razão de sexo e idade para fins de provimento em cargos públicos ou contratação, exceto quando assim o exigir a natureza do serviço.’

Acerca da inconstitucionalidade do citado texto, prevalecem, a nosso ver, os mesmos argumentos aduzidos quando do exame do *caput* do mesmo artigo.

Acresce, ainda, conforme lembra o ilustre Governador no ofício endereçado a esta Procuradoria Geral, que o parágrafo mencionado, ao estabelecer limitações à contratação de pessoal, invade área de competência privativa do legislador federal (EC n.º 1/69, arts. 8.º, XVII, b, e 170, § 2.º).

Este o teor do parágrafo único do art. 89, cuja parte grifada estaria contaminada de inconstitucionalidade:

‘Ocorrendo extinção do cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.’

A flagrante inconstitucionalidade do trecho impugnado decorre da sua comparação com os termos do parágrafo único do art. 100 da EC n.º 1/69, quando se verifica que o mesmo foi acrescido ao texto federal.

Na verdade, o legislador local extravasou dos lindes de sua atuação, olvidando o art. 108, *caput*, da EC n.º 1/69, segundo o qual a regra acerca da disponibilidade do funcionário é extensiva aos Estados e Municípios, e o art. 13, V, daquela emenda, que impõe aos Estados a observância das ‘normas relativas aos funcionários públicos’.

Incidirá a censura de inconstitucionalidade nos itens III, IV e VI do art. 91, nestes termos:

Art. 91 — Ao funcionário ficam assegurados, entre outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos:

.....
III — gratificação de nível universitário ou técnico ao funcionário ocupante de cargo para cujo provimento ou desempenho seja exigido diploma de curso superior ou técnico;

IV — gratificação especial ao funcionário portador de diploma de curso superior ou técnico que exerça cargo para cujo provimento ou desempenho não seja exigido o referido diploma;

VI — gratificação nos casos de risco de vida e indenização nos acidentes de trabalho;

Os dispositivos acima dispõem sobre servidores públicos, implicando substancial aumento de despesa e no desvirtuamento do sistema de remuneração do pessoal.

Ao editá-los, o legislador local invadiu área cuja iniciativa legislativa cabe, com exclusividade, ao Chefe do Poder Executivo (EC n.º 1/69, arts. 57, II e V, e 65).

São significativas as razões aduzidas pelo eminente Governador do Estado (fls. 26-27), que, com adequação, menciona precedente desse Excelso Pretório no sentido da inconstitucionalidade de regra semelhante da Constituição do Estado do Mato Grosso (RTJ n.º 57, págs. 381-382).

Preceitua o § 1.º do art. 94, cuja parte grifada é tachada de inconstitucional:

‘Os proventos da inatividade serão revistos na mesma ocasião e nas mesmas proporções em que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.’

Conforme se verifica, o dispositivo aludido repete os termos do § 1.º do art. 102 da EC n.º 1/69, com o acréscimo da expressão ‘e nas mesmas proporções’.

Trata-se de manifesta inconstitucionalidade, consoante entendimento firmado em precedentes desse Excelso Pretório, referidos pela ilustre autoridade suscitante (Rp. 861-MG, RTJ 63/604; Rp. 754-GB, RTJ 50/235 Rp. 755-RJ, RTJ 52/509).

Estes são os termos do § 2.º do art. 94, cuja parte assinalada é acusada de inconstitucional:

‘Ressalvado o disposto no parágrafo anterior e as situações definitivamente constituídas, em caso algum os proventos da inatividade podem exceder à remuneração percebida em atividade.’

O texto é semelhante ao do § 2.º do art. 102 da EC n.º 1/69, tendo-se, no entanto, acrescentado ao mesmo outra ressalva: ‘e as situações definitivamente constituídas’.

Segundo acentua o eminente Governador suscitante, não há como entender equivalente a expressão ‘situações definitivamente constituídas’ com ‘direito adquirido’, vez que, se isso ocorresse, seria ela despicienda, pois todo ‘direito adquirido’ já se encontra sob a proteção da Constituição da República (EC n.º 1/69, art. 153, § 3.º).

Diante disso, resta concluir que o legislador estadual, ao incluir as referidas palavras no texto impugnado, exorbitou de suas funções, tornando a expressão acrescida elvada de inconstitucionalidade.

Esté o teor do art. 95 e seus itens, tidos como inconstitucionais:

‘Art. 95 — Integram-se nos proventos da inatividade as seguintes vantagens obtidas na atividade:

I — gratificações adicionais por tempo de serviço, na forma estabelecida em lei;

II — gratificação ou parcelas financeiras outras, percebidas em caráter permanente; e

III — gratificação especial de função militar.'

Exsurge, à primeira vista d'olhos, a inconstitucionalidade dos dispositivos, em razão de os mesmos versarem sobre matéria de competência do legislador ordinário, condicionada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (EC n.º 1/69, arts. 57, II e V, e 65).

Em abono dessa tese, são pertinentes os precedentes desse Colendo Tribunal colacionados pela ilustre autoridade suscitante (fl. 34).

Dispõe o art. 96:

'Aos funcionários, quando na inatividade, são assegurados os direitos e vantagens previstos nas leis vigentes ao tempo da sua aposentadoria, com a remuneração corrente dos cargos iguais ou equivalentes.'

Além de serem pertinentes na espécie, a nosso ver, as críticas feitas ao § 1.º do art. 94 (ver item 9 *supra*), o preceito, viola, às escâncaras, o parágrafo único do art. 98 da EC n.º 1/69, que veda a 'vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público', sendo certo que, no caso, se pretendeu equiparar 'proventos' a 'remuneração' percebida na atividade.

A impugnação seguinte refere-se à expressão 'ou municipal' constante do caput do art. 97 e do seu § 1.º, que apresentam esta redação:

'Art. 97 — O funcionário público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal ficará afastado do exercício do cargo e somente por antigüidade será promovido.

§ 1.º — O período de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antigüidade e de aposentadoria.'

A matéria é de reserva normativa federal (EC n.º 1/69, art. 8.º, XVII, a) e consubstancia norma atinente a funcionário público regulada no texto constitucional federal (EC n.º 1/69, art. 104 e seu § 1.º), de obrigatória observância pelos Estados (EC n.º 1/69, arts. 108 e 13, V).

Inconteste, assim, que as palavras acrescentadas ao ampliarem o âmbito de incidência do art. 104, **caput**, e seu § 1.º, da EC n.º 1/69, contaminaram-se de inconstitucionalidade.

O § 2.º do art. 97 estende as providências referidas no item anterior ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Eis o seu teor:

'Aplica-se ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar o disposto no presente artigo.'

Consoante aduz o ilustre Governador suscitante (fl. 38) 'o § 2.º regula a hipótese de forma diversa da que faz a Constituição da República em seu art. 150, que o art. 25 do Decreto-Lei federal n.º 667, de 2-7-69, determina se aplique às categorias em causa'.

Acentue-se que o citado decreto-lei está em harmonia com a Constituição Federal (EC n.º 1/69, arts. 8.º, XVII, V, e 13, § 4.º).

Manifesta, pois, a inconstitucionalidade do parágrafo em exame.

Estabelece o art. 100 e seu parágrafo único:

'Art. 100 — As pessoas jurídicas de direito público serão responsáveis pelos danos que seus servidores, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único. Cabe ação regressiva contra o servidor responsável, nos casos de culpa ou dolo.'

Em comparação com o art. 107 da EC n.º 1/69, observa-se que o legislador local substituiu as palavras 'funcionários' e 'funcionário', constantes do texto federal, por, respectivamente, 'servidores' e 'servidor'.

É indiscutível que a palavra 'servidor' apresenta sentido mais lato que o vocábulo 'funcionário', abrangendo o funcionário estatutário e aquele sujeito à legislação trabalhista.

Resulta, assim, que o legislador estadual ampliou casos de responsabilidade objetiva contemplados na Constituição da República (EC n.º 1/69, art. 107 e seu parágrafo) e incursionou em área de competência legislativa da União, eis que somente a esta cabe impor normas acerca de responsabilidade civil (EC n.º 1/69, art. 8.º, XVII, b).

Inconstitucionais, portanto, os aludidos preceitos.

Reza o art. 182:

'O funcionário público investido em mandato eletivo municipal fica afastado do exercício do cargo.'

Justificam a declaração de inconstitucionalidade do preceito citado as mesmas razões aduzidas no item 13 deste parecer, que concerne ao art. 97, caput, e seu § 1.º

Dispõe o § 2.º do art. 182:

'Ao funcionário no exercício de mandato eletivo municipal é assegurado o direito de opção entre os vencimentos e os subsídios.'

Indiscutível que, ao editar o preceito supra, o legislador estadual invadiu competência privativa do legislador federal.

Consoante dispõe o § 2.º do art. 15 da EC n.º 1/69 (redação dada pela EC n.º 4, de 23-4-75), a matéria atinente à remuneração de vereadores somente pode ser regulada em lei complementar federal.

Dispondo sobre a questão, já foram editadas as Leis Complementares n.ºs 2, de 29-11-67, 23, de 19-12-74, e 25, de 2-7-75, estando em vigor a última, que não prevê a hipótese objeto do dispositivo em exame.

Opina-se, em decorrência, pela inconstitucionalidade do mencionado parágrafo.

Este o teor do art. 242:

'A lei estruturará a carreira de Delegado de Polícia, observados os princípios de escalonamento em categorias e pela reunião dos atuais cargos de Delegado e Comissários de Polícia, bacharéis em Direito, dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.'

A um só tempo, o dispositivo transcrito ofende os arts. 57, II, e V, e 65 da EC n.º 1, de 1969, que incluem na competência exclusiva do Chefe do Executivo a iniciativa das leis acerca de servidores públicos, bem como daquelas que impliquem aumento de despesa; e vulnera o princípio da independência e harmonia dos poderes (EC n.º 1/69, art. 6.º), invadindo competência privativa do Governador.

Outrossim, acentua a eminente autoridade suscitante (fl. 43):

'Ademais, a regra impugnada se atrita também com a segunda parte do inciso VIII do art. 81 da Constituição Federal, por implicar

ficar impedido o Governador de extinguir os cargos mencionados, tolhendo-o em sua competência constitucional e na tarefa de implantar a fusão e o Plano de Classificação de Cargos na forma da Lei Complementar n.º 20, de 1974.'

Estatui o art. 245:

'Ficam asseguradas as situações jurídicas definitivamente constituídas até 14 de março de 1975, quanto aos ocupantes de cargos efetivos.'

Procedem, a nosso ver, estes incisivos argumentos do ilustre Governador suscitante, sustentando a inconstitucionalidade do dispositivo (fls. 44-5):

'As expressões limitativas, constantes do dispositivo, são — à evidência — inconstitucionais, na medida em que criam restrições da dupla ordem ao comando da Carta Política Federal (art. 153, § 3.º): — um limite no tempo (...até 14 de março de 1975), outro na área de sua incidência (...quanto aos ocupantes de cargos efetivos).

Assim, as situações jurídicas, que se tivessem aperfeiçoado a partir do dia 14 de março, estariam ao desamparo do mesmo modo que desamparadas estariam as situações anteriores àquela data e que não dissessem respeito a ocupantes de cargos públicos efetivos.

Dir-se-á que, segundo essa ordem de idéias, somente a parte final do dispositivo seria inconstitucional.

O argumento não procede. O dispositivo é totalmente inconstitucional porque a matéria, dizendo respeito à disciplina para solução de conflitos intertemporais de leis, é de reserva federal, nos termos do art. 8.º, XVII, b, da Constituição Federal, não cabendo ao constituinte local inovar sobre o assunto.

E o artigo, ora impugnado, se apresenta com foros inegáveis de inovação não só em seu aspecto formal (a Constituição Federal fala em 'direito adquirido', 'ato jurídico perfeito' e 'coisa julgada'), mas também no que diz respeito a seu conteúdo, porquanto a própria Constituição do Estado reproduziu literalmente, no art. 219, a norma constante do art. 153, § 3.º, da Constituição Federal.

Despiciendo seria, portanto, o disposto no art. 245, se a sua *ratio* não fosse criar novos casos de situações consolidadas, postas a salvo do império da lei.

O que o dispositivo teria em vista, com a ambigüidade e amplitude da expressão adotada (cujo conteúdo ultrapasse o tríptico do § 3.º do art. 153 da Constituição Federal), seria convalidar situações que não se apresentem com a tipicidade dos direitos adquiridos, dos atos jurídicos perfeitos e da coisa julgada, o que também foi demonstrado na impugnação feita ao § 2.º do art. 94.

É portanto evidente sua inconstitucionalidade.'

Argúi-se, por último, a inconstitucionalidade da parte grifada no art. 246, que apresenta esta redação:

'O servidor que houver satisfeito, até 14 de março de 1975, as necessárias condições para aposentadoria, aposentar-se-á com os direitos e vantagens vigentes àquela época, desde que o requeira no prazo de noventa dias.'

Sustenta-se que sujeitar a eficácia do direito a requerimento a ser apresentado em prazo certo atenta contra o art. 153, § 3.º, da EC n.º 1/69.

Em abono desse entendimento, invoca-se a Súmula n.º 359 desse Excelso Pretório, que em sua nova redação (ERE 72.509, RTJ 64/408) teve suprimida a expressão 'inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária'.

Pela inconstitucionalidade das palavras supradestacadas.

Por último, impõe salientar que, na elaboração deste parecer, consideramos o teor das informações que acompanham a Representação n.º 939 ('xerox' em anexo). Isso em virtude de equívoco da ilustre autoridade informante, perceptível à primeira vista d'olhos, consistente na troca das informações: as que acompanham a Representação n.º 940 concernem à 939 e vice-versa.

Em conclusão, o parecer, à vista dos fundamentos mencionados, é no sentido de que a Representação seja integralmente julgada procedente."

4. A fl. 96, deferi o pedido de assistência feito pela Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro e das Autoridades Policiais do Rio de Janeiro.

5. A fl. 151, e tendo em vista o que salienta o item 21 do parecer da Procuradoria Geral da República, determinei a juntada aos autos de cópia das informações que se encontram nos autos da Representação n.º 939, mas que, em verdade, dizem respeito a esta.

6. Por despacho à fl. 218, indeferi a assistência requerida pelos Senhores Venâncio Igrejas e Danilo Nunes, com a seguinte fundamentação:

"Indefiro a assistência requerida a fls. 205 e seguintes. Os requerentes são Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em disponibilidade. A eles — que têm as mesmas garantias, prerrogativas, direitos, vencimentos e impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça — não se aplica o disposto no parágrafo único do art. 89 da Constituição daquele Estado, o qual diz respeito, apenas, a funcionário público estável, e, portanto, sem as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Portanto, a decisão sobre esse artigo, na presente Representação de inconstitucionalidade, em nada influirá na relação jurídica entre os requerentes e o Estado do Rio de Janeiro. Brasília, 13 de dezembro de 1976."

7. Esclareço, finalmente, que mandei juntar por linha petição da Associação dos Delegados e das Autoridades Policiais do Estado do Rio de Janeiro, na qual se requer que se leve em consideração, quando do julgamento da presente Representação, para o efeito de tê-la prejudicada quanto ao art. 242 da Constituição daquele Estado, o Decreto-Lei estadual n.º 332, de 28-10-76, que dispõe sobre a incorporação de vantagens ao vencimento dos Delegados de Polícia A do Quadro II (Suplementar), e dá outras providências'.

8. É o Relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — 1. A presente Representação argúi a inconstitucionalidade das letras b (expressões grifadas e c, do inciso VII do art. 35 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as quais rezam:

"Art. 35 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

VII — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha:

b) — dos Conselheiros do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas do Município e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas;

c) — do Procurador-Geral da Justiça e do Procurador-Geral do Estado.”

Os dispositivos inquinados de inconstitucionalidade dizem respeito a provimento dos cargos de membro do Tribunal de Impostos e Taxas, de Procurador-Geral da Justiça e de Procurador-Geral do Estado, uma vez que criam uma exigência a ser observada para o preenchimento deles.

Por outro lado, não se pode invocar, em favor da norma, a existência de preceito semelhante na Constituição Federal, que, com relação a cargos correlatos a esses no âmbito da União, não estabelece exigência equivalente.

Ora, estabelece o art. 57, V, da Emenda Constitucional n.º 1/69 — norma que tem de ser observada pelos Estados-membros por força do disposto no art. 13, III, da mesma Carta — que é da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre provimento de cargos públicos.

Como salientei em parecer que emiti como Procurador-Geral da República, na Representação n.º 893,

“... tem decidido esse Colendo Supremo Tribunal Federal, por várias vezes, que são inconstitucionais os dispositivos de Constituições dos Estados-membros, inclusive suas emendas, que fixem vencimentos e vantagens a servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, porquanto essas matérias são, em face dos arts. 57, II, e 65, da Emenda n.º 1/69, objeto de leis cujo projeto é da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, iniciativa essa que não pode ser cerceada por norma constitucional dos Estados. Nesse sentido, julgou essa Suprema Corte inconstitucional o art. 121, XII, da Constituição do Estado de Mato Grosso (pelo qual se fazia a incorporação aos vencimentos, para todos os efeitos, do adicional por tempo de serviço), uma vez que, como salientou o relator da Representação n.º 855, o Exmo. Sr. Ministro Barros Monteiro,

‘Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não se pode investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65)’ (RTJ 57385).

No mesmo sentido decidiu essa Suprema Corte, ainda sob o império da Constituição de 1967, ao julgar a Representação n.º 753/SP, onde se declararam inconstitucionais, entre outros, os arts. 4.º, II, e 17 do Ato das Disposições Transitórias da então Constituição do Estado de São Paulo, por terem esses dispositivos versado matéria da iniciativa do Poder Executivo (art. 60, inciso I, da Constituição Federal de 1967), como se vê na RTJ 46, págs. 441 e seguintes.”

Por entender, portanto, que a Constituição Estadual não pode cercear a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e não havendo modelo federal em que se apóie a restrição ora impugnada, tenho por inconstitucionais as expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas” da letra b do art. 35 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como a letra c do mesmo dispositivo.

Tenho, ainda, por violado o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c, ambos da Emenda Constitucional n.º 1/69), pois, não havendo norma correspondente na Constituição Federal, não pode Constituição Estadual determinar a intervenção do Poder Legislativo no processo de provimento de cargo do Poder Executivo.

2. Argúi-se, também, a inconstitucionalidade das palavras "sexo, idade" contidas no **caput** do art. 87 da Constituição em causa, bem assim dos seus §§ 5.º e 6.º

É este o teor dos dispositivos impugnados:

"Art. 87 — Os cargos do serviço público estadual são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de **sexo, idade, raça e credo religioso.**

§ 5.º — No provimento dos cargos do serviço público do Estado não prevalecem limites de idade para os funcionários públicos federais, estaduais e municipais, salvo quando assim o exigir a natureza do serviço.

§ 6.º — A lei disporá de modo que no Estado e nos Municípios não haja discriminação em razão de sexo e idade para fins de provimento em cargos públicos ou contratação, exceto quando assim o exigir a natureza do serviço."

Considero inconstitucionais as expressões "sexo, idade" (únicas sobre que versa a Representação) contidas no **caput** do citado art. 87. Com efeito, esse dispositivo diz respeito a provimento de cargo público, e, afastando-se do modelo federal (art. 97, **caput**, da Emenda n.º 1/69, que outorga à lei os requisitos que os brasileiros devem preencher para o acesso a cargos públicos), restringe o âmbito de regulamentação da lei ordinária de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal). Nem se pretenda que o dispositivo sob exame encontra apoio no princípio da isonomia, no tocante ao sexo (art. 153 § 1.º, da Emenda n.º 1/69), pois tal princípio não veda o tratamento desigual das desigualdades, na medida em que são desiguais.

Pelas mesmas razões — violação do art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal —, acolho a arguição de inconstitucionalidade do § 5.º do referido art. 87 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Também inconstitucional se me afigura o disposto no § 6.º do mesmo art. 87. De feito, no tocante aos servidores do Estado, no que diz respeito a provimento em cargo público, há a ofensa ao art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Emenda n.º 1/69: e, no que concerne à contratação, a mesma restrição existe, pois essa matéria diz respeito a lei que versa sobre regime jurídico de servidor público (expressão que abrange os contratados), e lei dessa natureza, ainda pelo disposto no inciso V do art. 57 da Constituição Federal, é da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Por outro lado, quanto aos servidores municipais ("A lei disporá de modo que... nos Municípios não haja discriminação..."), o dispositivo em causa fere a autonomia municipal, uma vez que ao Município compete legislar sobre o seu funcionalismo, inclusive no que diz respeito a provimento de cargo público ou contratação de servidor público, com a observância, apenas, dos preceitos constitucionais federais. Não pode, pois, a Constituição Estadual restringir essa competência legislativa. Há, no caso, ofensa ao disposto no art. 15, II, b, combinado com o art. 13, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

3. A presente Representação impugna, ainda, a constitucionalidade das expressões "até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava" que se encontram na parte final do parágrafo único do art. 89 da Constituição Estadual, e que está assim redigido:

"Art. 89 —

Parágrafo único Ocorrendo extinção do cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo

de serviço, até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava."

O aproveitamento nada mais é do que o reingresso no serviço público do funcionário em disponibilidade. Trata-se, portanto, de uma das formas de provimento derivado, uma vez que o preenchimento do cargo se vincula à relação jurídica anterior existente entre o funcionário e a Administração Pública.

Tratando-se, pois, de norma que diz respeito a provimento de cargo público, e não tendo sido ela reproduzida de preceito da Constituição Federal, aplicam-se-lhe as considerações que fiz com relação a essa matéria, no exame dos dispositivos cuja impugnação examinei anteriormente.

Tenho como inconstitucionais as expressões grifadas na parte final do parágrafo único do art. 87 acima transcrito, por ofenderem o art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

4. São objeto também da presente Representação os incisos III, IV e VI do art. 91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, os quais rezam:

"Art. 91 — Ao funcionário ficam assegurados, entre outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos:

.....
III — gratificação de nível universitário ou técnico ao funcionário ocupante de cargo para cujo provimento ou desempenho seja exigido diploma de curso superior ou técnico;

IV — gratificação especial ao funcionário portador de diploma de curso superior ou técnico que exerça cargo para cujo provimento ou desempenho não seja exigido o referido diploma;

.....
VI — gratificação nos casos de risco de vida e indenização nos acidentes de trabalho."

Esses dispositivos não só dizem respeito a vantagens de servidores públicos (matéria de lei ordinária da competência do Chefe do Poder Executivo, por força do que dispõe o art. 65, *caput*, aplicável aos Estados-membros por ser norma concernente ao processo legislativo (art. 13, III, ambos da Emenda Constitucional n.º 1/69), mas também implicam aumento de despesa pública (art. 57, II, da referida Emenda).

Tenho-os, portanto, como inconstitucionais, uma vez que ofendem os arts. 57, II, e 65, *caput*, combinados com o art. 13, III, todos da Constituição Federal.

5. A Representação investe ainda contra expressões dos §§ 1.º e 2.º do art. 94 da Constituição Estadual em causa.

O teor dos dispositivos atacados é o seguinte:

"Art. 94 — Os proventos da aposentadoria são:

.....
§ 1.º — Os proventos da inatividade serão revistos na mesma ocasião e nas mesmas proporções em que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§ 2.º — Ressalvado o disposto no parágrafo anterior e as situações definitivamente constituídas, em caso algum os proventos da inatividade podem exceder à remuneração percebida em atividade."

As expressões impugnadas são as acima grifadas.

Começo o exame pelo § 1.º, onde se encontram as palavras “nas mesmas proporções em que”.

Ao julgar a Representação n.º 755-RJ, esta Corte considerou inconstitucional o art. 87, § 2.º, da Constituição daquele Estado, por destoante do modelo federal, uma vez que nele não constavam as expressões “por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda”, havendo, ainda, o acréscimo das palavras “e na mesma proporção”. Esse art. 87, em seu § 2.º, rezava: “Os proventos da inatividade serão revistos sempre que se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, e na mesma proporção.” Esse é o precedente que mais se ajusta à espécie, uma vez que o outro, também invocado pelo suscitante (a Representação n.º 861-MG), tinha por objeto regra diversa da presente, como se vê da simples leitura do parágrafo único, letra a, do art. 103 da Emenda Constitucional n.º 1/70 do Estado de Minas Gerais: “Art. 103 — ... Parágrafo único — Aos proventos dos funcionários inativos aplicar-se-ão as seguintes normas: a) serão, permanentemente, equiparados e igualados aos dos funcionários em atividade no cargo ou função correspondente ao da aposentadoria.”

O dispositivo ora impugnado como inconstitucional no tocante à expressão “nas mesmas proporções em que” não é, porém, equivalente ao do § 2.º do art. 87 da Constituição do antigo Estado do Rio de Janeiro, objeto da Representação n.º 755. Com efeito, este foi declarado totalmente inconstitucional, porque, faltando as palavras “por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda” e havendo o acréscimo “e na mesma proporção”, se desfigurava o preceito contido no § 1.º do art. 102 da Constituição Federal, que trata de revisão “por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda”. Pelo art. 87, § 2.º, mencionado, os aposentados fariam jus a qualquer aumento dos da ativa, e nas mesmas proporções. Por causa da ausência das palavras “por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda” a inconstitucionalidade era flagrante e atacava todo o parágrafo, razão por que não houve exame maior dos termos “e na mesma proporção”, até porque estes diziam respeito a toda e qualquer revisão, e não apenas à decorrente da desvalorização da moeda.

No dispositivo em causa, as palavras “nas mesmas proporções em que” não se referem à revisão por qualquer motivo, mas, sim, às resultantes de alteração do poder aquisitivo da moeda, razão por que se impõe a análise dos termos impugnados em face do motivo da revisão.

Já examinei essa questão, em voto vencedor no RE n.º 81.148-MG, julgado por este Plenário, em 13-5-76. Nesse Recurso, em que se examinava o problema da vinculação de proventos e de vencimentos decorrentes do mesmo cargo, dissenti do Relator, que entendia não haver vinculação, assim me manifestando:

“Admito, como S. Ex.ª, que possa haver uma lei geral prévia que estabeleça que todo o aumento por desvalorização da moeda concedido aos da ativa será estendido aos da inatividade. Não há aqui a vinculação ou equiparação vedada pelo parágrafo único do art. 98, pois a **moeda desvaloriza igualmente para todos**, e do § 1.º do art. 102 da Constituição, embora sem referência expressa à igualdade na revisão, esta resulta, a meu ver, implícita da finalidade mesma do dispositivo, que é dar aos aposentados o direito de não terem seus proventos carcomidos pela inflação, o que poderia ser fraudado se a lei reconhecesse que a desvalorização foi de tantos por cento (e, nessa proporção aumentasse os vencimentos dos da ativa), e, quanto aos inativos, concedesse aumento menor. Chego até aí.

Quando, porém, se trata de aumento que nada tem que ver com desvalorização da moeda mas, sim — como ocorre no caso — resulta de razões outras, inclusive de incentivo para o preenchimento de certos

cargos de que necessita o Estado, há, sem dúvida, a vinculação proibida pelo parágrafo único do art. 98 da Constituição, e que não pode ser afastada pelo princípio contido no § 1.º do art. 102 da mesma Constituição."

No caso, verifica-se a primeira das duas hipóteses acima aludidas: o aumento, por lei geral prévia, deverá ser nas mesmas proporções quando decorrer de alteração do poder aquisitivo da moeda. Assim, e não tendo encontrado argumentos que firmassem a posição que defendi no citado RE n.º 81.148, não acolho a inconstitucionalidade arguida contra as expressões em causa que, a meu ver, se acham implícitas no § 1.º do art. 102 da Constituição Federal e, portanto, dele não se divorciam.

Com relação ao § 2.º, as palavras impugnadas são: "e as situações definitivamente constituídas".

A arguição se baseia no fato de que essas expressões não se encontram no § 2.º do art. 102 da Constituição Federal, nem se equiparam ao "direito adquirido" a que alude o § 3.º do art. 153 da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Não há dúvida de que, em rigor, não há equivalência entre as expressões "situações definitivamente constituídas" e "direito adquirido", critérios utilizados por teorias que, no campo do direito intertemporal, se contrapõem.

O certo, porém, é que, com relação aos resultados práticos a que chegam as teorias contrapostas — a objetiva e a subjetiva —, são eles quase iguais, como observa Caio Mário da Silva Pereira (*Instituições de Direito Civil*, vol. I, n.º 31, pág. 150, Ed. Forense, 5.ª ed., Rio de Janeiro, 1976), ao escrever: "Embora encarando o problema de ângulos diferentes, as teorias subjetivistas e objetivistas não diferem fundamentalmente nos resultados." Serpa Lopes chega até a estabelecer equivalência entre as duas expressões, dizendo (*Curso de Direito Civil*, vol. I, 3.ª ed., n.º 112, pág. 208, Ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1960): "Como quer que seja, o fato é que a expressão **situações jurídicas definitivamente constituídas** corresponde ao mesmo que **direito adquirido**, pois, como já dissemos, não há diferenças substanciais entre a teoria subjetiva do direito adquirido e a objetiva do fato consumado ou da situação jurídica definitivamente constituída."

No terreno do direito público — que é o que nos interessa, no caso —, a diferença entre as duas teorias, quanto à aplicação prática de seus princípios, se esvai, como observava o mesmo Serpa Lopes, em obra anterior (*Comentário Teórico e Prático da Lei de Introdução ao Código Civil*, vol. I, pág. 304, Liv. Jacintho Editora, Rio de Janeiro, 1943):

"Em multíssimas aplicações práticas, as duas teorias apenas apresentam uma diferença nominal.

Assim, v.g., a teoria subjetiva proclama que todos os direitos públicos ou políticos, no amplo significado da palavra, não constituem direitos adquiridos, ao mesmo tempo que a teoria objetiva diz que as leis relativas aos referidos direitos têm aplicação imediata."

Ora, desde que se entenda que "situação definitivamente constituída" está empregada, no texto impugnado, no mesmo sentido prático de "direito adquirido", não há a inconstitucionalidade arguida, uma vez que o § 2.º do art. 102 da Constituição Federal, embora não aluda expressamente ao respeito ao direito adquirido, o acolhe, como se infere da interpretação sistemática de nossa Carta Magna, segundo esta Corte.

Portanto — e explicito bem, para que não haja dúvida a respeito de meu pensamento —, julgo improcedente, neste passo, a Representação, por entender que as expressões "e as situações definitivamente constituídas" constantes no § 2.º do art. 94 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro foram empregadas em lugar das palavras "e os direitos adquiridos", tendo, em consequência, o mesmo sentido e alcance destas.

6. Também o art. 95 e seus incisos I, II e III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro são impugnados como inconstitucionais.

É este o teor desse dispositivo:

“Art. 95 — Integram-se nos proventos da inatividade as seguintes vantagens obtidas na atividade:

I — gratificação adicional por tempo de serviço, na forma estabelecida em lei;

II — gratificações ou parcelas financeiras outras, percebidas em caráter permanente; e

III — gratificação especial de função militar.”

Esse artigo e seus incisos não têm símile na Constituição Federal. Versam eles matéria sobre a aposentadoria de funcionário público, bem como, pelo menos em parte (excluída a gratificação por tempo de serviço que constitui direito adquirido, por ser devida **pro labore facto**), implicam aumento de despesa. Ora, somente por lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo pode legislar-se sobre aposentadoria ou aumento de despesa pública (art. 57, II e V, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69).

Julgo, assim, inconstitucional o citado art. 95 e seus incisos I, II e III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

7. Outro artigo sobre que versa a Representação é o 96, que reza:

“Art. 96 — Aos funcionários, quando na inatividade, são assegurados os direitos e vantagens previstos nas leis vigentes ao tempo de sua aposentadoria, com a remuneração corrente dos cargos iguais ou equivalentes.”

Também esse artigo não encontra símile na Constituição Federal. Versa ele matéria concernente a aposentadoria, o que, por si só, contraria o disposto no art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal.

Por outro lado, sua parte final (“com remuneração corrente dos cargos iguais ou equivalentes”) cercela a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no tocante a leis que fixem ou aumentem vencimentos (arts. 57, II, e 65 da Emenda n.º 1/69), porquanto estabelecem vinculação que a lei ordinária, por ser inferior hierarquicamente à norma constitucional, não poderá afastar, ainda quando se pretenda dar aumento menor aos inativos na reformulação do **quantum** dos vencimentos dos funcionários em atividade. Ademais, essa vinculação — que, a meu ver (e nesse sentido já se manifestou esta Corte nas Representações n.ºs 754 — **RTJ** 50/222 e 861 — **RTJ** 63/503 e 504), ofende o disposto no parágrafo único do art. 98 da Emenda n.º 1/69 — acarretará, indiretamente, aumento de despesa pública, toda vez que houver aumento de vencimentos dos funcionários ativos, e aumento esse que somente pode decorrer de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo (art. 57, II, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal).

Observe, ainda, que a primeira parte do artigo sob exame (“Aos funcionários, quando na inatividade, são assegurados os direitos e vantagens previstos nas leis vigentes ao tempo de sua aposentadoria”) não se limita a consagrar a tese do direito adquirido, como o faz a Súmula 359 desta Corte, mas vai além, admitindo que o próprio regime jurídico a que estava subordinado o funcionário quando de sua aposentadoria (e não apenas a fixação dos proventos segundo esse regime, como declara a referida Súmula) continue a ter de ser observado pela legislação ordinária, não obstante inexistir direito adquirido a regime jurídico.

Por esses motivos, tenho o referido art. 96 por inconstitucional.

8. Argúi-se, igualmente, a inconstitucionalidade das expressões grifadas no **caput** e no § 1.º do art. 97, bem como de todo o seu § 2.º, da Constituição do mesmo Estado, dispositivos que assim estão redigidos:

“Art. 97 — O funcionário público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal ficará afastado do exercício do cargo e somente por antiguidade será promovido.

§ 1.º O período de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antiguidade e de aposentadoria.

§ 2.º Aplica-se ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar o disposto no presente artigo.”

Causa de afastamento e suas conseqüências são matéria que diz respeito ao regime jurídico a que está subordinado o funcionário público. Por outro lado, a Constituição Federal, em seu art. 104, estabeleceu normas a esse respeito quanto a mandato eletivo federal ou estadual, não obstante já houvesse, em face do texto original da Constituição Federal de 1969 (que seguia, a propósito, a orientação da de 1967), aludido à hipótese de vereador remunerado (§ 2.º do art. 15, na redação anterior à Emenda Constitucional n.º 4/75). Não se pôde, portanto, considerar que a omissão, por parte do art. 104 da Emenda n.º 1/69, no tocante a mandato municipal, decorresse da gratuidade do exercício do mandato de vereador, e que, portanto, em face da nova redação dada ao § 2.º do art. 15 pela Emenda n.º 4/75, se devesse estender, necessariamente, a norma do art. 104 ao mandato municipal. A Emenda n.º 1/69, antes e depois da Emenda n.º 4/75, não incluiu no art. 104 a hipótese de mandato municipal, e como causa de afastamento e suas conseqüências são matéria de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal), tenho por inconstitucionais as expressões “ou municipal” constantes do **caput** e do § 1.º do art. 97 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Também tenho por inconstitucional o § 2.º do art. 97 da Constituição Estadual objeto da presente Representação.

O art. 150 da Emenda Constitucional n.º 1/69 disciplina, de forma diversa, as conseqüências funcionais da candidatura e da eleição de militar a cargo eletivo. Tal dispositivo, por sua própria finalidade, aplica-se não apenas aos militares das Forças Armadas, mas, também, aos das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados-membros. E se dúvida a esse respeito houvesse, a esparçaria o disposto no art. 25 do Decreto-Lei n.º 667, de 2-7-69 — decreto-lei da competência da União, por força do art. 8.º, XVII, “v”, da Emenda n.º 1/69 —, que declara aplicáveis ao pessoal das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares as disposições constitucionais relativas ao alistamento eleitoral e condições de elegibilidade dos militares.

9. Passo ao exame da arguição de inconstitucionalidade de dois outros dispositivos da Constituição Estadual em causa: o **caput** do art. 100, e seu parágrafo único.

Têm eles esta redação:

“Art. 100 — As pessoas jurídicas de direito público serão responsáveis pelos danos que seus servidores, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único — Cabe ação regressiva contra o servidor responsável nos casos de culpa ou dolo.”

Alega o suscitante da Representação — e o parecer da Procuradoria-Geral da República acolhe a alegação — que o art. 107 da Constituição Federal emprega a palavra **funcionário**, que tem sentido mais restrito que o termo **servidor público**, razão por que a Constituição Estadual, usando da expressão mais abrangente,

teria ampliado a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público do Estado do Rio de Janeiro, o que representa invasão em campo de competência legislativa exclusiva da União Federal.

Data venia, não procede a Representação nesse passo.

De feito, a expressão “funcionário” que se encontra no art. 107, e em seu parágrafo único, foi usada em sentido amplo para abranger todos os agentes públicos e, conseqüentemente, todos os servidores públicos. Essa interpretação decorre até da exegese literal do texto constitucional federal, que estabelece a responsabilidade civil das “pessoas jurídicas de direito público”, o que abrange autarquias, entidades cujos servidores não são **funcionários públicos** em sentido estrito.

Que a expressão “funcionário”, que já se encontrava no art. 194 da Constituição Federal de 1946, abrange toda a gama de agentes públicos é questão pacífica, inclusive na doutrina. Assim, entre outros, **Hely Lopes Meirelles** (**Direito Administrativo Brasileiro**, 3.^a ed., pág. 418, Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1975), **Mário Mazagão** (**Curso de Direito Administrativo**, 5.^a ed., pág. 303, Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1974), **Cretela Júnior** (**Tratado de Direito Administrativo**, VIII, n.º 132, pág. 176, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1970). Aliás, a Lei Federal n.º 4.619, de 28 de abril de 1965, que dispôs sobre a ação regressiva da União contra seus agentes, estabeleceu no § 1.º do art. 1.º:

“Considera-se funcionário, para os efeitos desta lei, qualquer pessoa investida em função pública na esfera administrativa, seja qual for a forma de investidura ou a natureza da função.”

Até os agentes políticos — assim, o Presidente da República — são abrangidos na expressão “funcionário” do art. 107 da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Julgo, pois, improcedente a Representação, no tocante ao art. 100, e seu parágrafo único, da Constituição Estadual em exame.

10. A presente Representação impugna, ainda, a constitucionalidade do art. 182, **caput**, e seu § 2.º, da Constituição Estadual sob exame.

Rezam os dispositivos atacados:

“Art. 182 — O funcionário público investido em mandato eletivo municipal fica afastado do exercício do cargo.

.....
§ 2.º Ao funcionário no exercício de mandato eletivo municipal é assegurado o direito de opção entre os vencimentos e os subsídios.”

Como se vê da colocação do art. 182, diz ele respeito ao funcionalismo público municipal. É norma, pois, que se dirige aos Municípios.

Tendo em vista que as normas contidas no **caput** e no § 2.º do art. 182 acima transcrito não encontram simile na Constituição Federal, e que dispõem sobre servidores públicos, tenho-as como inconstitucionais. Com efeito, não dizem elas respeito à organização municipal, matéria que é da competência legislativa estadual, mas, sim, a questão concernente à administração do Município, a que cabe competência para legislar sobre seu funcionalismo. Não pode, pois, a Constituição Estadual imiscuir-se em matéria que é da competência legislativa do Município, sob pena de infringir a autonomia municipal (art. 15, II, b, combinado com o art. 13, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69).

Ainda que se entenda que essas normas dizem respeito a funcionário estadual, seriam elas inconstitucionais, pois feririam o art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal.

11. O art. 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é outro dispositivo contra cuja constitucionalidade se insurge a Representação.

Reza ele:

"Art. 242 — A lei estruturará a carreira de Delegado de Polícia, observados os princípios de escalonamento em categorias e pela reunião dos atuais cargos de Delegado e Comissário de Polícia, bacharéis em Direito, dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro."

Esse dispositivo cerceia a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo em matéria que diz respeito a servidores públicos estaduais, o que ofende o art. 57, V, combinado com o art. 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Embora a primeira parte do artigo em questão ("A lei estruturará a carreira de Delegado de Polícia") não esteja elivada, em si mesmo, do vício de inconstitucionalidade, sua manutenção não se justifica, pois essa primeira parte está intimamente vinculada à segunda, que se me afigura inconstitucional, e que é a razão de ser de todo o dispositivo, cuja transitoriedade resulta, justamente, da parte inconstitucional. Aplico, pois, a lição de Cooley, assim reproduzida por Lúcio Bittencourt (*O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, 1.ª ed., pág. 126):

"Quando, portanto, uma parte da lei é inconstitucional, esse fato não autoriza os tribunais a declarar também ineficaz a parte restante — that fact does not authorize the courts to declare the remainder void also — a menos que todas as prescrições sejam conexas, dependentes uma de outra, atuando juntas para o mesmo fim, ou de tal modo associadas no seu sentido, que se deva legitimamente presumir que a legislatura não adotaria uma desacompanhada de outra — the legislature would not have passed one without the other." (Os grifos são meus.)

Sallento, ainda, que o vício de inconstitucionalidade, em causa, não desaparece mesmo que a legislação ordinária, resultante da iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, tenha observado o disposto nesse preceito da Constituição do Estado. Por ser ele inconstitucional, a meu ver, em face da Constituição Federal, o legislador ordinário não estava limitado por ele, mas se houve por bem seguir a orientação ali traçada, tal atitude não invalida a lei ordinária, nem afasta o vício de inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição Estadual ora objeto de exame.

Em conclusão, tenho por inconstitucional o art. 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

12. A presente Representação impugna, ainda, o art. 245 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe:

"Art. 245 — Ficam asseguradas as situações jurídicas definitivamente constituídas até 14 de março de 1975, quanto aos ocupantes de cargos efetivos."

Reporto-me, aqui, à análise que das expressões "situações jurídicas definitivamente constituídas" e "direitos adquiridos" fiz, atrás, quando do exame da arguição de inconstitucionalidade do § 2.º do art. 94 da Constituição Estadual em causa.

Considerando, como considero, que as palavras "situações jurídicas definitivamente constituídas" foram empregadas com o mesmo sentido e alcance de "direitos adquiridos", o referido art. 245 não é inconstitucional, pois se limita a dizer expressamente o que implicitamente decorre da Constituição Federal, ou seja, que os direitos adquiridos não podem ser prejudicados por lei nova. E o fato de o texto em exame se referir a data-limite e a uma categoria de funcionários não o torna inconstitucional, pois essa referência expressa, por si mesma, não tem o condão de, *contrario sensu*, retirar os direitos adquiridos depois daquela data ou retirá-los dos servidores que são efetivos, uma vez que todos os direitos adquiridos estão amparados pela Constituição Federal, art. 153, § 3.º

Julgo, pois, improcedente a arguição de inconstitucionalidade desse art. 245, e isso porque entendo que as expressões “situações jurídicas definitivamente constituídas”, nele constantes, foram empregadas em lugar das palavras “direitos adquiridos”, tendo, conseqüentemente, o mesmo sentido e alcance destas.

13. O último dispositivo atacado pela presente Representação é a parte final (“desde que o requeira no prazo de noventa dias”) do art. 246, que estabelece:

“Art. 246 — O servidor que houver satisfeito, até 14 de março de 1975, as necessárias condições para aposentadoria, aposentar-se-á com os direitos e vantagens vigentes àquela época, desde que o requeira no prazo de noventa dias.”

A atual jurisprudência predominante nesta Corte se orienta no sentido de que o direito à aposentadoria voluntária se adquire no momento em que se preenchem os requisitos necessários para requerê-la, independentemente, porém, do seu requerimento. Por isso mesmo, quando do julgamento do ERE 72.509, suprimiu-se da Súmula 359 sua parte final: “inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária”.

Se o Supremo Tribunal Federal considera — e, nesse ponto, ressalvo minha opinião em contrário — que, no caso, há direito adquirido independentemente do requerimento que visa à concessão da aposentadoria voluntária, a restrição contida nas expressões “desde que o requeira no prazo de noventa dias” do art. 246 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro ofende o disposto no art. 153, § 3.º, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Tenho, assim, por inconstitucionais as expressões acima referidas.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, de acordo com o eminente Relator, declaro a inconstitucionalidade do art. 35, VII, letras b e c.

Acrescento que, a meu ver, a competência privativa conferida à Assembléia Legislativa, nos impugnados dispositivos, invade, ainda, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para prover os cargos públicos — art. 81, VIII, da Constituição Federal.

Acompanho o voto do eminente Relator, com esse aditamento: considero, também, o art. 81, VIII, em combinação com os outros preceitos da Constituição Federal mencionados pelo eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — De acordo com os fundamentos do voto do eminente Relator.

VOTO

(Art. 87 — “sexo, idade”)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Sr. Presidente, data venia do voto do eminente Ministro Moreira Alves, discordo de S. Ex.ª com relação à palavra “sexo”. Acho que neste caso predomina o princípio da isonomia, o princípio constitucional maior, da igualdade de todos perante a lei. Inclusive sobre o dispositivo do § 6.º, S. Ex.ª ressalva:

“exceto quando assim o exigir a natureza do serviço”.

Nesta parte, a meu ver, o dispositivo não é inconstitucional.

Rejeito, portanto, quanto a “sexo e idade”.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, porque o princípio da isonomia está consagrado na Constituição Federal, art. 97, quando diz que todos os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros, e isto abrange “sexo e idade”. Há de se atender à realidade dos cargos a serem providos, as carreiras a serem organizadas e, para todas elas, há motivos de interesse público que legitimem restrições de sexo e idade; também há certos cargos que exigem juventude e outros, que a Constituição estabelece que têm que ter um mínimo de maturidade, 35 anos, etc.

De modo, Sr. Presidente, que essa especificação referente a “sexo e idade”, no meu entender, tem mais um caráter de uma manifestação idealista, superflua, e não constitucional.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Sr. Ministro Cunha Peixoto, rejeitando a arguição de inconstitucionalidade acerca da palavra “sexo”, porque, neste ponto, a Constituição do Estado não faz mais que repetir o que estabelece a Constituição Federal. Quanto à palavra “idade”, a respeito da qual não milita a circunstância acima indicada, estou de acordo com o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alekmin — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Ministro-Relator, quer no que se refere à expressão “idade”, quer quanto à expressão “sexo”.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Dispõe o art. 97 da Constituição Federal: “Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.” Estou, pois, de acordo com o eminente Ministro Cunha Peixoto, com referência à constitucionalidade da expressão “sexo”, no impugnado art. 87 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tanto mais que a parte final do § 6.º desse dispositivo ressalva a hipótese de exigência relativa à natureza do serviço.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — De acordo com o eminente Relator, com os acréscimos invocados pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Sr. Presidente, no tocante aos funcionários municipais, estou inteiramente de acordo com o eminente Relator. Com relação aos funcionários do Estado, mantenho o meu voto anterior quanto à expressão “sexo”.

A Constituição brasileira, além de dizer, no seu art. 153, que todos são iguais perante a lei, no art. 97 acrescenta que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. Ora, dispositivo de Constituição Estadual que repete isso não pode ferir a Constituição Federal. Assim, no que se refere a funcionário estadual, a expressão “sexo” é constitucional.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — V. Ex.^a tem de considerar, pelo mesmo motivo, que a autonomia municipal não está ferida.

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — É funcionário municipal.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Então, V. Ex.^a segue o critério formal. Se V. Ex.^a, com relação a Município, segue o critério formal, porque substancialmente o Município também não pode...

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Sim, mas a Constituição do Estado não pode proibir.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Mas não pode proibir o Governador...

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Porque invade a esfera municipal.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Será inconstitucional lei estadual que declarar que mulher não pode prestar concurso para determinado cargo...

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Isso não tem nada a ver.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — ... e será inconstitucional por força do artigo da Constituição Estadual, e não do art. 153, § 1.º, da Constituição Federal.

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Estamos examinando se é inconstitucional em relação ao art. 153. Se o artigo se ajusta a este dispositivo, não é inconstitucional. Pode ser inútil, mas não inconstitucional.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Mas, no Município, é a mesma coisa.

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — No Município, não, porque a Constituição Estadual não pode legislar para ele.

Mantenho meu voto. Rejeito a arguição de inconstitucionalidade com relação à expressão "sexo" contida na lei municipal.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, do qual somente me afasto para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo naquilo que se refere aos Municípios, bem como quanto à expressão "sexo", usada em relação aos Estados.

VOTO

(Art. 87, §§ 5.º e 6.º)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — *Data venia*, estou de acordo com o eminente Relator.

VOTO

(Art. 89 — Parágrafo único)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Ministro Relator, ousou discordar do voto de S. Ex.^a O funcionário em disponibilidade continua a ter vínculo jurídico com o Estado e, conseqüentemente, não fere a Constituição Federal o dispositivo que determina a sua volta ao serviço; ao contrário, a determinação da volta deve ser obrigatória. *Data venia*, não considero inconstitucional o parágrafo único do art. 89.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — V. Ex.^a me permite? É que se trata de matéria de provimento. Não há dúvida alguma que, embora haja uma relação jurídica...

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Nossa discordância é essa. É que não acho que seja provimento.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Mas V. Ex.^a não pode considerar que um funcionário que não tem cargo e vai ser provido num outro cargo...

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Ele não vai ser provido. Tanto que nunca se considerou inconstitucional dispositivo idêntico do Estatuto dos Funcionários Públicos Federais.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Não é inconstitucional por uma razão: a Constituição não impede que a legislação ordinária, de iniciativa exclusiva do Chefe de Estado, declare que é obrigatório, ou não, o retorno. A inconstitucionalidade decorre apenas do fato de a Constituição Estadual coartar o poder de iniciativa do Chefe de Estado de lei que estabeleça, ou não, a obrigatoriedade do aproveitamento.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, acolho a inconstitucionalidade, porque suprime exatamente o que é fundamental: a autonomia do Poder Executivo que dirige e executa, no interesse público, o programa de administração. Por isso é que existe a privatividade da iniciativa de certas leis. No caso, por exemplo, se o Poder Executivo achou que o cargo deveria ser extinto pela sua desnecessidade — e há vários outros casos no Estado do Rio de Janeiro em que houve disponibilidade de origens diversas destas —, não se pode obrigar o Poder Executivo a preencher os cargos exatamente com aqueles que foram considerados desnecessários. O que a Constituição Federal assegura, no parágrafo único do art. 100, aos funcionários estáveis, após dois anos de serviço, quando nomeados por concurso, é a disponibilidade remunerada com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. Qualquer acréscimo a isso viola a autonomia entre os Poderes e a iniciativa do Poder Executivo.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, data venia, acompanho o eminente Relator, até porque a vigente Constituição Federal, alterando a orientação das Cartas Políticas de 46 e 67, que tornavam obrigatório o aproveitamento dos disponíveis, já não mantém essa obrigatoriedade (art. 100, parágrafo único).

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O fato de a atual Constituição não manter a obrigatoriedade do aproveitamento, não impede que o faça o legislador ordinário, e, assim, continua em vigor o dispositivo estatutário que obriga.

O Sr. Ministro Moreira Alves — O legislador ordinário pode. O que não pode é a Constituição, sem lei de iniciativa exclusiva do Governador, obrigá-lo ao aproveitamento.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Não pode suprimir a iniciativa do Poder Executivo.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Data venia, acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Relator, com o aditamento feito pelo eminente Ministro Leitão de Abreu.

A Constituição de 1969 alterou, nesse ponto, a de 1967, suprimindo a parte final do art. 99, § 2.º, desta Constituição, com referência ao aproveitamento obrigatório em cargo equivalente. O art. 13, inciso V, da Constituição determina que os Estados se organizam e regem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos na Constituição, as normas relativas aos funcionários públicos.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — De acordo com o voto do eminente Relator, data venia.

Penso que não há hoje, como havia antes, direito de o servidor posto em disponibilidade ser aproveitado.

Bem ou mal, a Constituição vigente inovou a matéria através de seu art. 100, parágrafo único.

E só para esclarecer: embora a espécie não seja idêntica, pende de julgamento o Mandado de Segurança n.º 20.064, do qual sou Relator, e se encontra com vista ao eminente Ministro Rodrigues Alckmin. Ali também se pretendia tornar obrigatório, porém por via oblíqua, e para o efeito de enquadramento funcional, servidor que se achava em disponibilidade. Meu voto foi pelo indeferimento do writ, apesar de as razões de decidir não se confinarem ao vigente instituto da disponibilidade.

Coerente foi, neste caso, o voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, pois S. Ex.^a, no referido mandado, dissentiu do meu.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, no sentido de declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, IV e VI do art. 91.

Não posso, contudo, deixar de sublinhar que, no inciso IV, o vencimento do funcionário ficava ao seu alvedrio. Se ele obtivesse um diploma, aumentaria o seu vencimento.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, sinceramente, sou partidário da norma que está no § 1.º do art. 94. Mas observo que o § 1.º do art. 102 da Constituição Federal não foi explícito em dizer que

“Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.”

Os eminentes Ministros que me precederam compreenderam que o § 1.º não o disse por considerar tais expressões supérfluas, porque evidente há de ser. Há de ser é o que se deseja, é o a que aspiro e o que é justo.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — E a finalidade do dispositivo?

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — A finalidade é muito simples. O Governo Federal, que tem a máquina emissora, não diz que é na mesma proporção; nós é que deduzimos que seja assim. E se os Estados não têm recursos? O eminente Ministro Rodrigues Alckmin honrou-me com sua ponderação, de que então se dá pouco, mas para todos.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Claro, ou então não se dá para nenhum. A diferenciação que se admite seja feita pelo Estado é para efeito de melhoria de serviço.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Não estou dizendo que seja aconselhável. Por exemplo, aqui está-se criando uma obrigação para o Poder Executivo que talvez ele não possa cumprir. Está-se tirando a autonomia do Poder Executivo.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — E o princípio da isonomia?

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — É uma intervenção do Judiciário, já agora, do Executivo. Se ele não pode, não dá para os ativos, não dá para ninguém. Ora, pode ser que, por considerações as mais respeitáveis, ele tenha que dar para os ativos e não possa fazê-lo na mesma proporção, quanto aos inativos.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — O Executivo não pode invocar essa razão, Ministro Cordeiro Guerra, data venia.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Se V. Ex.^a me permite, a Constituição Federal não usa as expressões “na mesma proporção”, e deve haver alguma razão. Agora, entre o ser e o dever ser, há uma grande diferença. Eu, pelo menos, acho que deve ser assim, deve ser igual. Se, com este preceito “na mesma proporção”, V. Ex.^a me pergunta se não há invasão das atribuições do Poder Executivo e discrepância da Constituição Federal, respondo: acho ambas manifestas.

Data venia, acolho a inconstitucionalidade. Só não quero dizer que a lei que der a equiparação, por iniciativa do Poder Executivo, seja inconstitucional.

VOTO

(Art. 94, § 1.º)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, também rejeito a inconstitucionalidade, visto que os proventos, assim como os vencimentos, têm caráter alimentar; se os vencimentos são aumentados porque não bastantes, em virtude da desvalorização da moeda, para acudir à subsistência do funcionário, reajustados devem ser, por igual maneira, segundo o mesmo critério, os proventos da inatividade.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sr. Presidente, várias vezes, em julgados neste Tribunal Pleno, dissenti do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, que, no tocante a proventos, dava sempre a vinculação de inativos a funcionários da atividade. Mas, frisei, certa feita, que assim o fazia porque a causa do aumento dos vencimentos do funcionário em atividade não se prendia à perda do valor da moeda. Sequer se fundava a demanda em haver fraude, ao texto constitucional, dando-se aumento sob outro título, quando, na verdade, o que se queria era dar compensação ao funcionário, pelo desgaste da moeda. Disse mesmo, em voto, que não estaria longe de aceitar a orientação de S. Ex.^a, se se tratasse do caso do art. 102, § 1.º, pela clara razão de que, sendo o mandamento constitucional o de que sempre que houver reajuste de vencimento a funcionário da atividade, por força de desgaste do valor aquisitivo da moeda, se dê também reajuste a funcionário inativo, a cláusula seria inócua se o aumento não fosse na mesma medida. Por que dar aumento, pelo desgaste da moeda, a inativos, se não for na mesma medida em que se dá aumento aos funcionários em atividade? A cláusula não teria sentido. A regra visa a compensar o desgaste da moeda, que é igual para funcionário em atividade e para o inativo. Não vejo razão para que se estabeleça a distinção e tenho que está implícito, no texto constitucional, o princípio da igualdade, neste caso. Decorre, exatamente, da imposição, que a Constituição estabelece, de atribuir correção aos proventos da inatividade.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder — Peço vênha ao eminente Relator para votar de acordo com o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Meu entendimento é o de que o art. 94, § 1.º, da Constituição Estadual, não pode expressar mais do que dispõe o art. 102, § 1.º, da Constituição Federal. E, se o Supremo Tribunal aceitar a tese do eminente Relator, estará ampliando esse § 1.º, que não explicita o ponto discutido, isto é, “nas mesmas proporções em que”. Parece-me que o STF não deve aprovar a inclusão do pormenor na regra estadual. Voto com o Sr. Ministro Cordeiro Guerra, acolhendo a inconstitucionalidade.

VOTO

(Art. 94, § 1.º)

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, tenho para mim que a expressão “nas mesmas proporções” é compatível com o exato alcance do § 1.º do art. 102 da Constituição Federal. Apenas explicitaram o que se contém na regra da Lei Maior.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO

(Art. 94, § 1.º)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Senhor Presidente, data venia, acompanho o voto do eminente Ministro Cordeiro Guerra, mantendo o entendimento que tenho sustentado e que me parece haja sido, até agora, o dominante no Supremo Tribunal Federal. Julgo inconstitucional o § 1.º do art. 94.

VOTO

(Art. 94, § 1.º)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Com o eminente Relator, pois, como S. Ex.^a, interpreto o art. 102, § 1.º, da Constituição.

VOTO

(§ 2.º do art. 94)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, o eminente Ministro Moreira Alves, que é um grande professor, explicitou bem o seu modo de entender, mas, data venia, vou dizer ainda mais claro o que S. Ex.^a disse:

A Constituição Estadual diz, no seu § 2.º:

“Ressalvado o disposto no parágrafo anterior e as situações definitivamente constituídas em caso algum os proventos da inatividade podem exceder à remuneração percebida em atividade.”

Se o que está escrito no § 2.º é o que está na Constituição Federal a expressão impugnada é inútil. Mas, como S. Ex.^a disse que há, pelo menos, uma dúvida doutrinária, tenho muito receio de que por esse meio se procure, por vias indiretas, restaurar equiparações e situações pretéritas que foram corrigidas, ou que se vem tentando corrigir, em benefício da população do Estado.

Acolho a Representação pela desconformidade do § 2.º da Constituição Estadual, com o modelo federal, § 2.º do art. 102.

VOTO

(Art. 94, § 2.º)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, rejeito a inconstitucionalidade. Penso que o dispositivo, na realidade, bem interpretado, é inócuo, porque nele, em última análise, se diz que os funcionários têm direito a se aposentar com aquele vencimento a que tinham adquirido direito na atividade.

VOTO

(Art. 94, § 2.º)

O Sr. Ministro Antonio Neder — Pela mesma razão com que acolhia a inconstitucionalidade do dispositivo anterior, da Constituição Estadual, art. 94,

§ 1.º, também acolho a inconstitucionalidade do § 2.º do mesmo artigo. Meu entendimento é o de que esta norma deve ter a mesma redação do correspondente dispositivo federal. O art. 102, § 2.º, da Constituição Federal, já diz tudo quanto devia dizer sobre o assunto. De modo que a frase “as situações definitivamente constituídas”, que o legislador do Estado do Rio acrescentou, poderá, no futuro, ensejar dúvida. Acolho a inconstitucionalidade da mencionada frase.

VOTO

(Art. 94, § 2.º)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Como o eminente Relator, rejeito a arguição. O Enunciado n.º 359 da Súmula bem reflete a orientação, no particular, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E vem ele sendo aplicado na vigência da Constituição atual (Emenda n.º 1/69).

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 940 — RJ — Rel.: Min. Moreira Alves — Rpte.: Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Ivair Nogueira Itagiba). Assistentes Litisconsorciais: Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro e Associação das Autoridades Policiais do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: A.C. Sigmaringa Seixas).

Decisão: 1 — Julgaram procedente, em parte, a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-1975, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

- a) letra b, do inciso VII, do art. 35, quanto às expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas”; e letra c do mesmo inciso e artigo;
- b) art. 87, caput, quanto às expressões “de sexo, idade”, vencidos quanto à primeira os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha; e seus §§ 5.º e 6.º, vencidos os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha quanto ao § 6.º, no que pertine à expressão “sexo”;
- c) parágrafo único do art. 89, quanto às expressões “até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava”; vencido o Min. Cunha Peixoto;
- d) do art. 91, incisos III, IV e VI, c.

2 — Rejeitaram a declaração de inconstitucionalidade parcial dos §§ 1.º e 2.º do art. 94, vencidos quanto ao primeiro os Mins. Cordeiro Guerra, Antonio Neder e Eloy da Rocha; quanto ao segundo, os Mins. Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Antonio Neder e Bilac Pinto. — Falou pelo litisconsorte (Governador do Estado) o Dr. Roberto Paraíso Rocha; pela Assembléia Legislativa do Estado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba e, pelos Litisconsortes Assistentes, o Dr. Antonio Carlos Sigmaringa Seixas. Plenário, 30-3-77. (O julgamento desta Representação continuará na próxima sessão plenária.)

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 30 de março de 1977. — Antonio Carlos de Azevedo Braga, Secretário.

VOTO

(Art. 95 e incisos I, II e III)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Também estou de acordo com o eminente Relator, julgando inconstitucional o art. 95 e seus incisos I, II e III.

VOTO

(Art. 96)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Estou de acordo com o eminente Relator, julgando inconstitucional o art. 96.

VOTO

(Art. 97, §§ 1.º e 2.º)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, julgando inconstitucional a expressão **ou municipal**, contida no caput e § 1.º do art. 97, e o § 2.º, por inteiro, do mesmo artigo.

VOTO

(Art. 100 e parágrafo único)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Relator, no sentido de julgar improcedente a Representação quanto ao art. 100 e seu parágrafo único.

Entendo que, na pior hipótese, haveria de se entender “servidor” como sinônimo de “funcionário”.

VOTO

(Art. 100 e parágrafo único)

O Sr. Ministro Antonio Neder — Estou de acordo com o eminente Relator. Rejeito a inconstitucionalidade no art. 100 e seu parágrafo único.

VOTO

(Art. 100 e parágrafo único)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, o eminente Relator rejeita a arguição de inconstitucionalidade, em razão da interpretação que dá ao preceito da Constituição Federal. Com essa interpretação, afasta-se a possibilidade de qualquer dúvida.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — V. Ex.^a me permite?

Desde que se interpreta a Constituição Federal, no sentido de que a expressão “funcionário”, em seu art. 107, está usada em senso amplo, para abranger não apenas os agentes políticos, como também qualquer espécie de agente público...

O Sr. Ministro Rodrigues Alekmin — Com a devida vênia, não abranjo, nesse dispositivo, agente político. O agente político tem a necessidade de exercer função decisória e se não agir por má-fé ou corrupção não é responsável.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Nesse caso, ele, apenas, não será responsabilizado, nos termos do parágrafo único do art. 107 da Constituição Federal.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — O eminente Relator atribui amplo significado à palavra funcionário, no art. 107, e parágrafo único, da Constituição Federal. S. Ex.^a não faz distinção.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Não faço.

E — note-se — não estou interpretando a Constituição Estadual, mas, sim, a Federal, para concluir que aquela, tendo usado a expressão servidor, traduziu o que esta exprime com a palavra **funcionário**.

O Sr. Ministro Antonio Neder — Interpreta a Constituição Estadual para dizer que se harmoniza.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Eu interpretaria a Constituição Estadual se dissesse que, quando ela usou da expressão servidor, a empregou em sentido estrito, para significar funcionário. Mas, estou fazendo o contrário. Assevero que, quando a Constituição Estadual usou da palavra **servidor**, ela interpretou o que a Constituição Federal quis dizer com a expressão **funcionário**.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Rejeito a inconstitucionalidade do art. 100 e seu parágrafo único.

VOTO

(Art. 100 e parágrafo único)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, rejeitando a inconstitucionalidade do art. 100 e seu parágrafo único.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Sr. Presidente, assaltou-me dúvida quanto à constitucionalidade de parte do § 2.º, do art. 94, onde se estabelece que “ressalvado o disposto no parágrafo anterior e as situações definitivamente constituídas, em caso algum os proventos da inatividade podem exceder à remuneração percebida em atividade”. Embora concorde, em princípio, com a opinião do eminente Ministro Moreira Alves, receio que venha a expressão — **situações definitivamente constituídas** — ser interpretada de maneira a assegurar ao servidor vantagens não-caracterizadas como direito adquirido. Pode-se entender, em verdade, por situação definitivamente constituída, situação jurídica que não constitua direito adquirido. Como para assegurar direito adquirido seria supérfluo ressaltar situação definitivamente constituída, por essas expressões se pretende ressaltar situação que na ressalva não pode caber.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Sr. Presidente, fiz longa análise da distinção entre teoria objetiva e teoria subjetiva e procurei mostrar que ninguém, ainda, em matéria de Direito Público, demonstrou a diferença real, prática, entre essas teorias. Por quê? Porque os mesmos corifeus da teoria objetiva declaram que, em matéria de Direito Público, toda e qualquer lei tem eficácia imediata. Assim, a teoria objetiva é radical; é mais radical do que a teoria subjetiva.

Em meu voto acentuei — e o Tribunal me acompanhou naquele momento — que só considerava constitucional essa expressão como tendo sido usada no sentido de direito adquirido.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Não obstante, como já disse, esteja de acordo com Vossa Excelência quanto à análise a que procedeu, em termos principiológicos, não estou convencido de que, no caso, a expressão — **situações juridicamente constituídas** — foi usada com sentido que torne supérflua tal expressão. Retificando, pois, opinião anteriormente manifestada, acolho a Represen-

tação nesse ponto, para declarar inconstitucional essa expressão, bem como as que, com o mesmo propósito, se repetem em outros dispositivos que constituem objeto da Representação.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, se ficam asseguradas “situações jurídicas definitivamente constituídas”, até 14 de março de 1975, e isto se equiparar “a direito adquirido”, será inconstitucional o texto, por limitá-lo até o dia 14 de março de 1975.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — V. Ex^a dá licença? Não limita; um dá menos e outro dá mais.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Considero inconstitucional porque o que se pretende, com esse dispositivo, evidentemente, é criar privilégios.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Rodrigues Alekmin — Sr. Presidente, acolho a inconstitucionalidade pelas razões expostas pelo eminente Ministro Cordeiro Guerra.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, data venia, acompanho o eminente Relator.

O que está submetido ao nosso exame é a incompatibilidade argüida, entre a norma impugnada e a Constituição Federal. Se ela convém, ou não convém, se é necessária, ou não, se é inócua, ou não, nada disso é matéria sobre a qual caiba ao Supremo Tribunal Federal pronunciar-se. Como a interpretou e a explicou o voto do eminente Relator, parece-me que a norma não agride a Constituição.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Antonio Neder — Também eu considero constitucional o art. 245. Estou de acordo com o eminente Ministro Leitão de Abreu.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator. A regra pode parecer inócua, como é, mas não afeta nenhuma disposição constitucional, sobretudo quando se dá a exegese que a ela emprestou o eminente Relator, no sentido de que a expressão “situações jurídicas definitivamente constituídas” não constitui mais que direito adquirido. Ela pode ser até inconveniente também, mas inconstitucional, não.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Data venia dos votos em contrário, acompanho o do eminente Relator.

Considero que expressões usadas no art. 245 se equiparam às do art. 153, § 4.º, como as admiti no art. 94, § 2.º

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Sr. Presidente, teremos, então, que voltar, e declarar inconstitucional, também, o art. 94, § 2.º

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Exato.

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, faço uma indagação ao eminente Ministro: quanto ao art. 94, § 2.º, há um voto do eminente Ministro Cunha Peixoto que há de ser computado, e hoje S. Ex.^a não está presente.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — A anterior declaração de inconstitucionalidade decorreu do fato de que entendemos que a expressão “situações jurídicas definitivamente constituídas” não é direito adquirido, razão por que afastamos a inconstitucionalidade. Ora, se, com relação a artigo, com essa expressão, o consideramos constitucional, como declararmos a inconstitucionalidade de outro por conter expressão idêntica?

Solicitaria ao Ministro Leitão de Abreu que esclarecesse os limites da declaração que faz.

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Declaro que foi pela expressão “situação definitivamente constituída”, porque entendo que o legislador constituinte estadual não quis referir-se, aqui, pura e simplesmente, a direito adquirido, mas a situações de outra natureza.

VOTO

(Art. 245)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — De acordo com o eminente Relator.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

(Art. 94, § 2.º)

O Sr. Ministro Antonio Neder — Retifico meu voto para acompanhar o nobre Ministro Leitão de Abreu.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

(Art. 94, § 2.º)

O Sr. Ministro Bilac Pinto — Também retifico meu voto, para acompanhar o Ministro Leitão de Abreu.

VOTO

(Art. 246)

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — De acordo com o eminente Relator, declarando inconstitucionais as expressões por ele referidas.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, estabeleceu a Constituição do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 97 — O funcionário público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal ficará afastado do exercício do cargo e somente por antigüidade será promovido. § 1.º — O período de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antigüidade e de aposentadoria” (fls. 233-4 dos autos).

O eminente Relator examinou esses dispositivos, à luz da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69, art. 104, da Emenda Constitucional n.º 4, de 23-4-75.

Assinale-se que a norma constitucional impugnada é de 23-7-75.

O eminente Relator fundamentou seu voto, em face dos princípios constitucionais de 1969 e 1975. Ocorreu-me dúvida, no entanto, diante da Emenda Constitucional n.º 6, de 4-6-76.

Promulgada a Emenda n.º 6, posteriormente à Constituição do Estado do Rio de Janeiro e à Representação, os impugnados dispositivos não prevaleceriam, se já não fossem inconstitucionais, inicialmente.

Preceituam o art. 104 e seus parágrafos da Constituição Federal, na redação da Emenda n.º 6: “**Art. 104** — O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo obedecendo as disposições deste artigo. § 1.º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual ficará afastado de seu cargo, emprego ou função. § 2.º — Investido no mandato de Prefeito Municipal será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração. § 3.º — Investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1.º deste artigo. § 4.º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento. § 5.º — É vedado ao vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função.”

Nos §§ 2.º e 3.º, o art. 104, segundo a Emenda, faz distinção, no tocante aos mandatos de prefeito e de vereador. O primeiro acarreta, sempre, o afastamento do cargo, podendo o prefeito optar pelos subsídios ou pelos vencimentos. O vereador afastar-se-á, ou não, do cargo, conforme a compatibilidade de horários.

Não se harmonizam com a Emenda n.º 6 o art. 97 e § 1.º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Esta Constituição é de julho de 1975, quando vigoravam o art. 104 da Constituição Federal, na redação primitiva, e a Emenda n.º 4. A Emenda n.º 6 é de 1976.

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Em face da Emenda n.º 6, poderia estar a Representação prejudicada, em virtude de revogação, pois a referida Emenda é posterior ao dispositivo constitucional estadual.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Foi o que assinalei. V. Ex.^a examinou a Representação à vista dos preceitos vigentes ao tempo da Constituição do Estado.

As discutidas normas da Constituição Estadual conflitam com as da Constituição Federal.

De acordo com o eminente Relator, julgo procedente, nesta parte, a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp: n.º 940-RJ — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpda.: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Ivaír Nogueira Itagiba). Assistentes Litisconsorciais: Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Rio de Janeiro e Associação das Autoridades Policiais do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: A.C. Sigmaringa Seixas).

Decisão: 1 — Julgaram procedente, em parte, a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

- a) letra b do inciso VII do art. 35, quanto às expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas”; e letra c do mesmo inciso e artigo.
- b) art. 87, *caput*, quanto às expressões “de sexo, idade”, vencidos quanto à primeira os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha; e seus §§ 5.º e 6.º, vencidos os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha quanto ao § 6.º, no que pertine à expressão “sexo”;
- c) parágrafo único do art. 89, quanto às expressões “até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava”; vencido o Min. Cunha Peixoto;
- d) do art. 91; incisos III, IV e VI; e.

2 — Rejeitaram a declaração de inconstitucionalidade parcial dos §§ 1.º e 2.º do art. 94, vencidos quanto ao primeiro os Mins. Cordeiro Guerra, Antonio Neder e Eloy da Rocha; quanto ao segundo, os Mins. Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Antonio Neder e Bilac Pinto. — Falou pelo litisconsorte (Governador do Estado) o Dr. Roberto Paraíso Rocha; pela Assembléia Legislativa do Estado o Doutor Ivair Nogueira Itagiba e, pelos Litisconsortes Assistentes o Dr. Antônio Carlos Sigmaringa Seixas. Plenário, 30-3-77. (O julgamento desta Representação continuará na próxima sessão plenária.)

Decisão: Julgaram procedente, em parte, a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — letra b, inciso VII, do art. 35, quanto às expressões “e dos membros do Tribunal de Impostos e Taxas”; e letra c do mesmo inciso e artigo;

b — art. 87, *caput*, quanto às expressões “de sexo, idade”, vencidos quanto à primeira os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha; e seus §§ 5.º e 6.º, vencidos os Mins. Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Eloy da Rocha, quanto ao § 6.º no que pertine à expressão “sexo”;

c — parágrafo único do art. 89, quanto às expressões “até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo ou vaga que vier a ocorrer, sempre da mesma natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava”; vencido o Min. Cunha Peixoto;

d — incisos III, IV e VI do art. 91;

e — art. 95 e seus incisos I, II e III;

f — art. 96;

g — art. 97, *caput*, quanto à expressão “ou municipal” e seu § 2.º (total);

h — art. 182 e seu § 2.º;

i — art. 242;

j) — art. 245, vencidos os Mins. Relator, Xavier de Albuquerque, Djaci Falcão e Presidente;

k — art. 346 — (parte final), quanto às expressões “desde que o requeira no prazo de noventa dias”.

2 — Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade:

a — dos §§ 1.º e 2.º do art. 94, vencidos, quanto ao primeiro, os Mins. Cordeiro Guerra, Antonio Nader e Eloy da Rocha, e, quanto ao segundo, os Mins. Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Antonio Nader e Bilac Pinto.

b — do art. 100 e seu parágrafo único.

Votou o Presidente. — Falaram: pelo Litisconsorte (Governador do Estado) o Dr. Roberto Paraiso Rocha; pela Assembléia Legislativa do Estado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba, e, pelos Litisconsortes Assistentes o Dr. Antônio Carlos Sigma-ringá Seixas. — Ausente, justificadamente, na sessão do dia 31-3-77, em que foram julgados os arts. 95, I, II e III; 96, 97 e §§ 1.º e 2.º; 182 e § 2.º, 242, 245, 246, o Min. Cunha Peixoto. — Plenário, 31-3-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Nader, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra e Moreira Alves — Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Cunha Peixoto — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 31 de março de 1977. — Antônio Carlos de Azevedo Braga, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 941 — RJ
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Leitão de Abreu

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Ministério Público estadual. Organização: Compete à lei ordinária, não à lei constitucional, organizar em carreira o Ministério Público. Inconstitucionalidade, por isso, do parágrafo único do art. 78, bem como do caput do art. 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal reunidos em sessão plenária, na conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, em julgar procedente a representação para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política, unanimemente.

Brasília, 24 de setembro de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Leitão de Abreu, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — O então Procurador-Geral da República, Professor Henrique Fonseca de Araújo, atendendo à solicitação de Procuradores da Justiça e demais membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ofereceu Representação ao Supremo Tribunal para, por esse meio, submeter ao seu exame e julgamento a arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 78, e do caput do art. 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975.

Este o teor dos preceitos cuja inconstitucionalidade se levanta:

“Art. 78 —

Parágrafo único — O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria.”

“Art. 237 — A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os Promotores de Justiça de terceira entrância com curadores e Promotores Públicos, formando a primeira categoria; os Promotores de Justiça de segunda entrância com Promotores Substitutos, formando a segunda categoria; e os Promotores da Justiça de

primeira entrância com Defensores Públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria.”

Teriam essas normas da Carta local violado as seguintes disposições da Carta Federal: a) art. 13, item III, c/c o art. 57, V, e art. 81, V; b) art. 95, § 1.º; e c) art. 96.

Requisitadas informações à Assembléia Legislativa, prestou-as o seu nobre Presidente, em termos seguintes:

“A respeito da matéria objeto da Representação, cumpre-me aduzir informações que, em verdade, melhor consistirão em considerações a respeito do conteúdo e dos fins das normas impugnadas, inspiradas pelos mais sadios propósitos de estabelecer lineamentos basilares à rápida e harmoniosa organização, na estrutura do novo Estado do Rio de Janeiro, de um Ministério Público constituído em carreira única, como imperativamente estabelecido na Constituição Federal, que a respeito assim dispõe:

‘Art. 96 — O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior.’

Ora, o que se encontra consubstanciado no parágrafo único do art. 78 da Carta Estadual outra coisa não é senão a previsão de que o Ministério Público local será constituído de um quadro único, vale dizer, de uma carreira, composta, exatamente, das categorias ou classes funcionais que já o Decreto-Lei n.º 11, de 15 de março de 1975, editado pelo Senhor Governador do Estado, preconizava como devendo constituir o Quadro Permanente desse importante organismo.

Com efeito, assim dispõe o mencionado Decreto-Lei n.º 11, do dia inaugural do novo Estado, *in verbis*:

‘Art. 12 — Fica criado o Quadro I do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que será constituído dos seguintes cargos:

- I — de Procurador de Justiça, em número de 45;
- II — de Promotor de Justiça de 1.ª Categoria, em número de 79;
- III — de Promotor de Justiça de 2.ª Categoria, em número de 123;
- IV — de Promotor de Justiça de 3.ª Categoria, em número de 87.’

Eis como, em verdade, a norma constitucional increpada de afrontosa à Lei Fundamental da República, lhe seguiu a diretriz no que tange à previsão da organização do Ministério Público em carreira única, por incompatível com ela a subsistência do sistema da duplicidade de carreira daquela instituição, sob a nomenclatura de Quadros II e III, correspondentes aos antigos Ministérios Públicos dos Estados extintos da Guanabara e do Rio de Janeiro.

E, seguindo a diretriz da Lei Maior, fê-lo em atinência com a previsão do Chefe do Poder Executivo, quanto à estruturação por ele esboçada para a instituição, no mencionado Decreto-Lei n.º 11. Outrossim, não lhe usurpou a iniciativa da lei organizacional do Ministério Público, posto que estipulado expressamente que tal estruturação se operaria por via de Lei Complementar Constitucional (art. 40, parágrafo único, alínea c).

Pretendem os suscitantes da Representação que a Constituição Estadual teria violado os preceitos da Lei Fundamental da República, em seus arts. 13, inciso III, 57, inciso V, e 81, inciso V, ao compendiar em seu texto as disposições contidas nos arts. 78, parágrafo único, e 237.

Não é justa a assertiva. Quanto ao primeiro dos dispositivos apontados, porque, a todas as luzes, a promulgação da Carta Constitucional estadual verificou-se após a observância do processo de elaboração legislativa que lhe era próprio. Não se legislou ordinariamente. O poder constituinte foi conferido ao legislador estadual por investidura popular e democrática, em obediência a preceito da Lei Complementar Constitucional n.º 20, de 1.º de julho de 1974.

É contrário aos princípios do direito constitucional republicano-federativo pretender, como na Representação ora confutada, que o poder conferido aos Estados-membros para se auto-organizarem não passa de mera faculdade de transposição para uma moldura local do só conteúdo da Carta Federal. Mera adaptação, sem acréscimo de nada, como se as peculiaridades da entidade menor não existissem; como se os interesses provinciais e comunais não merecessem tratamento próprio, máxime em situação especialíssima como essa de um Estado que resulta da reunião de aspirações, vivências e de expectativas, de problemas e de programas, enfim, de uma integração de realidades palpantes que haverão de se consubstanciar em propiciadora realização do bem comum da gente fluminense e carioca.

Nada disso pode ser obra de cópia servil de um modelo federal, que compreende, mas não esgota, a temática local. De outra forma seria ocioso e despidendo legislar constitucionalmente para o Estado-membro. Mas tal não é o sentido de nossas instituições jurídico-políticas, em que pese às deturpações de sua inteligência. O Estado-membro tem personalidade política, e não apenas jurídica. Tem poderes que lhe são expressamente reconhecidos pelo Estado Federal, e dentre esses poderes avulta, e é bom que se lhe sublinhe a importância, todos os que não lhe sejam explícita ou implicitamente vedados pela Constituição Federal (art. 13, § 1.º).

Os dispositivos alvejados na presente Representação, é significativo dizê-lo, não mereceram impugnação por parte do Governo Estadual, que, sabidamente, mostrou-se extremamente zeloso do resguardo de suas prerrogativas constitucionais.

Note-se, por derradeiro, que o dispositivo consubstanciado no mencionado art. 237 do texto constitucional, preconizador de uma lei estrutural do Ministério Público que aglutine com equivalência horizontal os cargos existentes nas carreiras que se reúnem, traz, a ele sotoposto, o mandamento equânime de um parágrafo único que não foi impugnado pelos suscitantes da arguição de inconstitucionalidade, nos termos seguintes:

'Art. 237 —

Parágrafo único — Os atuais membros do Ministério Público do antigo Estado da Guanabara terão assegurado o direito de permanecer na Capital do Estado, ressalvados os direitos de remoção por permuta.'

A obra dos constituintes do novo Estado do Rio de Janeiro, Sr. Ministro Relator, não se tisonou de facciosismo, ou de preconceitos de qualquer ordem. Foi obra de inspiração criadora, fiel aos ditames do espírito público que deve ser apanágio de legítimos representantes do povo, numa autêntica democracia" (fls. 48-52).

Além disso, a Assembléia Legislativa juntou parecer do ilustre Dr. Ivair Nogueira Itagiba, parecer que assim termina:

"A revisão judicial proposta versa sobre anticonstitucionalidade, que não existe nos preceitos questionados.

A Assembléia Constituinte que os votou e promulgou não saiu da órbita de suas atribuições, demarcando a competência constitucional, para varar fora das limitações ordenadas.

Se alguma dúvida pudesse haver — e nenhuma há — a presunção penderia em favor da validade dos textos, que permanecem vigentes.

Para a declaração da inconstitucionalidade, exigem-se duas condições: clareza cristalina do vício que macula o texto censurado e incompatibilidade flagrante entre este e o modelo constitucional.

É o que não existe aqui.

A ordem jurídica do Estado Federal descansa na Constituição, que é a sua Lei Fundamental.

Só se consideram vulneradas as suas normas, quando, claramente, inequivocamente, em franca colisão, ou em absoluta antinomia, estiverem regras ou preceitos editados pelas unidades componentes da Federação.

Isso não ocorreu aqui, e os textos injustamente criticados são de irrefragável constitucionalidade" (fls. 84-5).

Por fim, a douta Procuradoria Geral da República, depois de transcrever os preceitos averbados de inconstitucionalidade, assim se manifestou, em parecer emitido pelo Procurador Antônio de Pádua Ribeiro, com aprovação do Procurador-Geral, sobre a Representação:

"Por meio desta Representação, esta Procuradoria Geral submeteu à apreciação desse Excelso Pretório a arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 78 e do caput do art. 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, em atendimento à solicitação de Procuradores da Justiça e demais membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Este é o texto dos preceitos cuja inconstitucionalidade é argüida:

'Art. 78 —

Parágrafo único — O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria.'

Art. 237 — A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os Promotores de Justiça de terceira entrância com Curadores e Promotores Públicos, formando a primeira categoria; os Promotores de Justiça de segunda entrância com Promotores Substitutos, formando a segunda categoria; e os Promotores de Justiça de primeira entrância com Defensores Públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria.

Sustenta-se que os transcritos dispositivos teriam violado as seguintes regras da Constituição da República (EC n.º 1/69, de 17-10-69): art. 13, III, c.c. art. 57, inciso V, e art. 81, inciso V; art. 95, § 1.º, e art. 96.

Alega-se, ainda, que os preceitos impugnados da Constituição Estadual teriam incorrido em vícios de inconstitucionalidade, ao transgredirem o disposto no art. 18 da Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, lei federal que regulamentou o cumprimento do art. 3.º

da Constituição, e, como tal, de competência privativa da União e de observância obrigatória pelos Estados (art. 8.º, inciso XVII, letra a, da Lei Maior).

A nosso ver, são procedentes os fundamentos em que se assentou a Representação.

Na verdade, o legislador estadual exorbitou das suas atribuições ao desrespeitar preceitos do paradigma federal atinentes à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo no tocante à elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos (EC n.º 1/69, arts. 13, III, e 57, V), olvidando a sua competência privativa quanto a 'dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração' (EC n.º 1/69, art. 81, V).

Acresce, na espécie, que os dispositivos cuja inconstitucionalidade é argüida vieram revogar preceitos da legislação ordinária local, editada pelo Governador do Estado, com apoio no art. 18 da Lei Complementar n.º 20, de 1.º-7-74, de competência privativa da União e de observância obrigatória pelos Estados (EC n.º 1/69, art. 8.º, inciso XVII, letra a).

Na verdade, antes de ser editada a Constituição Estadual, o Governador do Estado, com apoio no art. 3.º, § 1.º, da Lei Complementar n.º 20, de 1.º-7-74, baixara o Decreto-Lei n.º 11, de 15 de março de 1975, dispondo sobre o Ministério Público local (fls. 31-5v).

Ademais, é procedente o argumento, expendido com fundamento no art. 96 da EC n.º 1/69, no sentido de que a organização da carreira do Ministério Público deve derivar de lei estadual elaborada pelo legislador ordinário, não constitucional.

Pelos fundamentos mencionados, o parecer é pela procedência da Representação, para que se declare a inconstitucionalidade dos citados preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro" (fls. 68-71).

Feito assim o relatório, determino cumpra a Secretaria o disposto no art. 177 do Regimento Interno, incluindo, em seguida, o feito em pauta para julgamento.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu (Relator) — Dispõe o § 1.º do art. 95 da Constituição Federal:

"Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço."

Estatui o art. 96, da mesma Carta Política, que o Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1.º do artigo anterior.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao disciplinar a matéria, estatui, no parágrafo único, do art. 78:

"O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria."

Era lícito ao constituinte estadual, diante da regra exarada no § 1.º do art. 95 da Constituição Federal, estabelecer, entre outras disposições contidas no aludido parágrafo, que o Ministério Público seria estruturado em carreira, porquanto, com isso, não estabeleceria inovação no tocante ao princípio federal. A isso não se cingiu, contudo, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois, além da determinação de que o Ministério Público se estruturaria em carreira, ordenou, ainda, que esta se situaria em quadro único, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria. Imprimiu, assim, feição definitiva ao quadro, que havia de ser único, de modo que nele se compreendessem todos os integrantes do Ministério Público; estabeleceu, também, de maneira definitiva, os moldes de carreira, escalonada em três graus, ou três categorias. Precisou, ainda, no art. 237, para complementar essas normas:

“A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os Promotores de Justiça de terceira entrância com Curadores e Promotores Públicos, formando a primeira categoria; os Promotores de Justiça de segunda entrância com Promotores Substitutos, formando a segunda categoria; e os Promotores de Justiça de primeira entrância com Defensores Públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria.”

Por essa cláusula constitucional se agrupam, no quadro único da carreira, membros do Ministério Público dos antigos Estados que se fundiram no Estado do Rio de Janeiro, bem como se especificam os cargos que se distribuíam pelas três categorias, constitutivas da carreira.

Claras são, como se vê, as inovações introduzidas pela Carta Estadual, no que entende com o regime do Ministério Público, em relação ao que sobre este dispõe, em linhas gerais, a Constituição Federal. Essas inovações vinculam, estritamente, o legislador ordinário, que se não poderia afastar, se legítimas, dos preceitos aí consagrados. Ora, é precisamente essa vinculação da lei ordinária a tais preceitos que os torna ilegítimos, uma vez que a Constituição Federal, expressamente, art. 96, reserva à lei local a competência para organizar em carreira o Ministério Público dos Estados. Ainda, pois, que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro se adstringisse a repetir normas de lei local, acerca da organização do Ministério Público em carreira, tais normas, segundo entende o Supremo Tribunal, seriam inconstitucionais, porquanto retirariam da lei ordinária a competência, que é sua, somente sua, para organizar em carreira o Ministério Público. Ocorre, no caso, que nem isso se deu, pois a Constituição Estadual, ao invés de reproduzir preceitos encontrados em lei ordinária, regulou a carreira do Ministério Público de modo incompatível com a lei ordinária, que regulava a matéria, lei que, nesse ponto, se tornou, desde então, inaplicável. Em suma: a Constituição, se é que isso se pode dizer em sentido técnico, revogou, nesse particular, a lei ordinária.

Pondera-se que, no art. 237, a Constituição fez depender de Lei Orgânica a estruturação do Ministério Público em carreira. Acontece, porém, que a Lei Orgânica, a que, nesse preceito, se faz referência, se acha vinculada à observância das regras que, no aludido artigo se estabelecem, quanto à estruturação do Ministério Público. Não se trata, pois, de Lei Orgânica, a que se atribua a faculdade de regular, como melhor lhe parecer, a estruturação do Ministério Público em carreira, mas de Lei que se não pode afastar, ao tornar executáveis as regras concernentes à dita estruturação, dos princípios, bem definidos, que lhe são traçados pelo citado art. 237, princípios sobre os quais, nos limites do disposto na Constituição Federal, há de poder dispor, livremente, a lei ordinária. Acrescenta-se a tudo isso que a edição de lei dessa natureza, em virtude das normas concernentes ao processo legislativo e à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não só envolve organização de serviços, como implica aumento de despesa.

Por estes fundamentos, julgo procedente **in totum** a Representação, para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 941 — RJ — Rel.: Min. Leitão de Abreu. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba).

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 24-9-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 24 de setembro de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 944 — RJ
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Eloy da Rocha

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Representação de Inconstitucionalidade. — Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 23-7-75. — Tribunal de Justiça Militar. — Declaração de inconstitucionalidade do inciso III do art. 104, na parte que menciona "Tribunal de Justiça Militar"; do art. 223, caput; e do parágrafo único deste artigo, na parte que estabelece "enquanto não for instalado o Tribunal de Justiça Militar".

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação.

Brasília, 11 de maio de 1977. — Bilac Pinto, Presidente — Eloy da Rocha, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — O Ex.^{mo} Sr. Dr. Procurador-Geral da República ofereceu Representação ao Supremo Tribunal e, por esse meio, submeteu a seu exame a arguição de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 23 de julho de 1975:

a) do inciso III do art. 104, na parte que menciona "Tribunal de Justiça Militar";

b) do art. 223 e seu parágrafo único, este último na parte que declara "Enquanto não for instalado o Tribunal de Justiça Militar".

Os textos impugnados estão assim redigidos:

"Art. 104. O Poder Judiciário do Estado é exercido pelos seguintes órgãos:

.....
III — Tribunal de Justiça Militar e Conselhos de Justiça Militar."

"Art. 223. O Tribunal de Justiça Militar, criado pelo item IV do art. 33 da Constituição do Estado da Guanabara, em 1961, será organizado com as atribuições previstas nos §§ 2.º e 3.º do art. 93 da Constituição Federal e outras que a lei especificar.

Parágrafo único. Enquanto não for instalado o Tribunal de Justiça Militar, caberá recurso das decisões dos Conselhos de Justiça Militar para o Tribunal de Justiça."

A Representação atendeu à solicitação do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, formulada por seu eminente Presidente, que, nestes termos, fundamentou a arguição (fls. 5-7):

"As disposições acima são inconstitucionais porque: 1.º nos termos do art. 144, § 1.º, letra d, da Constituição da República, os Conselhos de Justiça Militar 'terão como órgãos de segunda instância o próprio Tribunal de Justiça'; 2.º o art. 192 da mesma Constituição apenas manteve como órgãos de segunda instância na Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967."

Nesses dois preceitos da Carta Magna Federal está evidenciado o propósito de abolir a possibilidade, que até então existia, de serem criados, nos Estados, Tribunais de Justiça Militar, e de deixar a competência recursal ao próprio Tribunal de Justiça, com a única e expressa exceção dos Estados em que aqueles Tribunais já existissem até 15 de março de 1967.

No Estado do Rio de Janeiro, entretanto, apesar de ser um novo Estado e de não existirem Tribunais de Justiça Militar nos Estados que nele se fundiram, a Constituição recém-promulgada incluiu, entre os órgãos do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça Militar, deixando o Tribunal de Justiça com a competência apenas transitória para julgar recursos das decisões dos Conselhos de Justiça Militar, até que aquele outro se instale. E, para esquivar-se do empecilho contido no art. 144, § 1.º, d, da Constituição da República, abrigoando-se na exceção do seu art. 192, considerou como criado o Tribunal de Justiça Militar a que se referia o art. 33 da Constituição de 1961, do extinto Estado da Guanabara.

Esse artifício, entretanto, não elimina a eiva de inconstitucionalidade, pois o art. 192 da Carta Federal, ao ressaltar, como norma excepcional e transitória, que "são mantidos como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967", refere-se, obviamente, aos tribunais existentes antes dessa data, posto que só pode ser mantido o que já existe.

Ora, após a Constituição do Estado da Guanabara, de 1961, outra adveio, em 1967, e esta, além de não reproduzir o preceito em que aquela aludia a Tribunal de Justiça Militar, declarou expressamente, em seu último artigo (166), que ficava revogado o texto da anterior. Assim, quando em 1969 entrou em vigor a Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição da República, abolindo os Tribunais de Justiça Militar nos Estados, nada mais restava da Constituição do Estado da Guanabara, de 1961, e do Tribunal Militar, que ela previa, mas não chegou a existir.

Ante o exposto, é evidente que um Tribunal de Justiça Militar que, embora previsto genericamente na primeira Constituição da Guanabara, como um dos órgãos do Poder Judiciário, não veio a ser criado por lei, nunca se instalou e jamais funcionou naquele extinto Estado, até que surgisse outra Constituição Estadual, revogando a antecedente, não pode absolutamente ser tido, agora, como criado e mantido na época em que surgiu o art. 192 da Emenda Constitucional n.º 1, nem muito menos no então inexistente Estado do Rio de Janeiro, para o efeito de, neste, ser instituído à sombra daquela norma transitória.

O nobre Deputado Presidente da Colenda Assembléia Legislativa encaminhou ao Supremo Tribunal Federal, como informações, parecer do ilustre jurista Ivair Nogueira Itagiba, "por nele se encontrarem os necessários esclarecimentos relativos à matéria de inconstitucionalidade levantada". O parecer, depois de expor as razões das normas questionadas, sustentou a criação anterior do Tribunal de Justiça Militar, para concluir pela constitucionalidade daquelas normas (fls. 22-5):

"4. Criação anterior do Tribunal de Justiça Militar.

O art. 233 da Carta Estadual dispõe que o Tribunal de Justiça Militar, criado pela Constituição da Guanabara, de 1961, será organizado nos moldes do art. 93 da Lei fundamental, com atribuições específicas.

Está explícito que a norma impugnada não criou, mas, sim, manteve o Tribunal Militar, anteriormente instituído.

Dilui-se, portanto, a alegação de que esse Tribunal não aparecera criado antes de 15 de março de 1967, na forma do art. 192 da Constituição Federal, e dissipa-se à inteira a imputação de inconstitucionalidade do preceito que o conservou como norma da justiça estadual.

A Lei máxima que sagra o direito normativo estatutário, orgânico, supremo, com força obrigatória em todo o País, não foi vulnerada pelo dispositivo criticado, que a respeitou do modo completo e acabado.

O direito normativo questionado, anterior à Constituição, tem prevalência, por ser explicitamente admitido e possuir compatibilidade com a regra constitucional vigente.

Não se deu, por conseguinte, revogação nominal, ab-rogação determinada, ou derrogação particular, de modo expresso ou tácito, da norma combatida.

O preceito relativo à organização do Tribunal Militar não atinge propriamente a validade desse órgão, por ser um fato passado, constituído de conformidade com as normas em vigor.

Se o art. 192 da Constituição Federal mantém, como órgãos de segundo grau da Justiça Militar estadual, os tribunais especiais instituídos para exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967; se o Tribunal Militar estadual foi criado em 1961, e o art. 233 o preserva, determinando sua organização baseada no modelo do art. 93 do Estatuto máximo, é pacífica, tranqüila, incontrovertida a constitucionalidade de posta em dúvida pela Representação.

Nenhum arranhão sofreu o princípio de constitucionalidade.

Entenda-se que o preceito do art. 233 está conforme com as disposições substanciais ou formais da Constituição.

Talqualmente o inciso III do art. 104 da Carta Estadual, no qual não se topa vício a poluí-lo.

É ele um texto consequencial da disposição que normou a criação do Tribunal, ora integralmente mantido.

Restam-lhe apenas a organização e a definição de suas atribuições.

5. Concluindo:

Viu-se que não cai a ponto a carta de viciosas passada pela Representação às duas normas relativas à Justiça Militar.

O empenho em exprobrar-lhes o exato sentido, e em colorir-lo de máculas, visa à obtenção do decreto de inconstitucionalidade, que lhes suspenda a imediata execução.

Anticonstitucionalidade só haveria, caso os preceitos combatidos criassem órgão de segundo grau da jurisdição da Justiça Militar estadual.

Assim, todavia, não procederam, por isso que só se ocuparam em manter o que de há muito estava criado.

É necessário fazer memória que três grandes Estados federados possuem Tribunais de Justiça Militar — São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

É justo que o Rio de Janeiro os tenha, embora isso não regale à Representação.

E os terá por ato de justiça, que adveio como imperativo e determinação das regras constitucionais impugnadas.

Não se trata de constitucionalizar a inconstitucionalidade, mas de dar abrigo a uma justiça especializada, constitucionalmente mantida, dependendo apenas de organização."

A Procuradoria Geral da República, adotando os argumentos do Sr. Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça, opinou pela procedência da Representação, para o fim de serem declarados inconstitucionais os mencionados dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

É o relatório, do qual serão remetidas cópias aos Srs. Ministros.

Peço dia para julgamento.

Brasília, 22 de abril de 1977. — Eloy da Rocha, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Relator) — Sr. Presidente, cuida-se de aplicação dos arts. 144, § 1.º, letra d, e 192, da Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69. Dispôs o último artigo: "São mantidos como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967."

A questão é saber se o Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio de Janeiro, a que se referem os dispositivos impugnados, foi criado antes de 15 de março de 1967.

A primeira Constituição do Estado da Guanabara, de 1961, incluía, no elenco dos órgãos do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça Militar. A Constituição Estadual de 1967, que se seguiu à Constituição Federal de 15 de março de 1967, não reproduziu esse preceito, omitindo a referência ao Tribunal de Justiça Militar. Sobre esse ponto não há discussão. O que as informações, apoiadas no parecer que as acompanha, sustentam é que, instituído em 1961, embora não estruturado, existia, em março de 1967, o Tribunal de Justiça Militar.

É fato certo que, prevista sua instituição na Constituição do Estado da Guanabara, de 1961, não se dispôs sobre esse Tribunal.

De acordo com os fundamentos da Representação, acolhidos pela Procuradoria Geral da República, entendo que não houve criação do Tribunal de Justiça Militar, antes de 15 de março de 1967.

Não bastava que a Constituição de 1961 enumerasse, dentre os órgãos do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça Militar. A regra constitucional do Estado, de previsão do Tribunal, devia ser complementada pela estruturação deste. A Constituição Federal de 1967 prescrevia, no art. 136, § 1.º: "A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: ... d) justiça militar estadual, tendo como órgão de primeira instância os conselhos de justiça e de segunda um tribunal especial ou o Tribunal de Justiça." A criação do Tribunal de Justiça Militar dependia de lei proposta pelo Tribunal de Justiça, o que não ocorreu. De resto, a Constituição Estadual de 1967 não aludiu ao Tribunal de Justiça Militar.

Julgo rocedente a Representação, para declarar inconstitucionais os impugnados dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; o inciso III, do art. 104, na parte que menciona "Tribunal de Justiça Militar"; o art. 233, caput, totalmente; o parágrafo único deste artigo, na parte que estabelece: "Enquanto não for instalado o Tribunal de Justiça Militar".

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 944 — RJ — Rel.: Min. Eloy da Rocha. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba).

Decisão: Julgada procedente a Representação, para declaração de inconstitucionalidade do inciso III do art. 104 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 23-7-1975, na parte referente às palavras "Tribunal de Justiça Militar" e do art. 233, *caput*, e de seu parágrafo único, este na parte que declara "Enquanto não for instalado o Tribunal de Justiça Militar". Votou o Presidente. Decisão unânime. — Presidência do Sr. Ministro Bilac Pinto, Vice-Presidente, na ausência ocasional do Sr. Ministro Thompson Flores, Presidente. — Tribunal Pleno, 11-5-77.

Presidência do Sr. Ministro Bilac Pinto, Vice-Presidente, na ausência ocasional do Sr. Ministro Thompson Flores, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 11 de maio de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 971 — RJ

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

A decisão que em ação direta declara a inconstitucionalidade de lei, tem efeito ex tunc. Assim sendo, não se julga prejudicada a Representação quando a lei inquinada de inconstitucional é revogada no curso da ação. Decisão tomada por maioria de votos.

II — Procedência in totum da Representação, por unanimidade de votos. O § 3º do art. 97, da Constituição Estadual, na parte em que dispõe “não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 2º deste artigo”, contraria o § 3º do art. 104 da Constituição Federal, vigente para os Estados e Municípios (art. 13, V, da Constituição Federal). O § 5º do citado art. 97, por sua vez, amplia a proibição expressa no § 5º do art. 104, da Carta Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, rejeitar a preliminar e considerar prejudicada, vencidos os Ministros Moreira Alves e Cordeiro Guerra, e julgar procedente a Representação.

Brasília, 3 de novembro de 1977. — Thompson Flores, Presidente — Djaci Falcão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — O Dr. Procurador-Geral da República, no exercício das suas atribuições, com base no art. 119, inc. I, letra l, da Constituição Federal, atendendo à solicitação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, submete a julgamento da Corte a arguição de inconstitucionalidade do disposto na parte final do § 3.º e do § 5.º, do art. 97, da Constituição do mencionado Estado.

A autoridade solicitante desenvolve as seguintes considerações:

“1. A 19 de novembro de 1976, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro promulgou a **Emenda Constitucional n.º 2**, atribuindo nova redação ao art. 97, da Constituição Estadual. Ainda que correta na iniciativa, o resultado não se revestiu de qualidade idêntica.

2. De fato, assim se apresentava a primeira redação (Constituição do Estado, de 23-7-75) do dispositivo citado:

‘**Art. 97.** O funcionário público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal fica afastado do exercício do cargo e somente por antigüidade será promovido.

§ 1.º O período de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal é contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antigüidade e de aposentadoria.

§ 2.º Aplica-se ao pessoal da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar o disposto no presente artigo.'

(As partes grifadas são objeto da Representação n.º 940, ainda não julgada.)

3. A redação do § 1.º era harmônica (ressalvada a referência ao servidor municipal, objeto da Representação n.º 940, pendente de julgamento) ao art. 104 da Constituição Federal, então assim redigido:

'Art. 104. O funcionário público investido em mandato eletivo federal ou estadual ficará afastado do exercício do cargo e somente por antiguidade será promovido.

§ 1.º O período do exercício de mandato federal ou estadual será contado como tempo de serviço apenas para efeito de promoção por antiguidade e aposentadoria.

§ 2.º O funcionário municipal investido em mandato gratuito de vereador fará jus à percepção de vantagens de seu cargo nos dias em que comparecer às sessões da Câmara.'

4. A harmonia normativa era *in casu* irrecusável: o assunto tratado não só dizia respeito à regulação jurídica dos funcionários públicos, como era atinente à investidura em cargos eletivos. Nesses temas, por força do art. 13, incisos II e V, da Carta Maior, a fórmula federal é cogente para os Estados e Municípios.

5. Ocorreu, contudo, que em 8 de junho de 1976 foi promulgada a Emenda n.º 6 à Constituição Federal. A aludida emenda reformulou o artigo 104 da Constituição, que passou a ostentar a seguinte redação:

'Emenda Constitucional n.º 6

Dá nova redação ao art. 104 da Constituição.

Artigo único. O art. 104 da Constituição Federal passa a figurar com a seguinte redação:

Art. 104. O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo, obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1.º Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2.º Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3.º Investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1.º desse artigo.

§ 4.º Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.'

6. Em face dos prefalados incisos II e V, do art. 13 da Constituição Federal, procedeu o legislador estadual à reforma do art. 97 da Constituição do Estado. Daí ter atuado bem, como antes se disse. Porém, mau foi, parcialmente, o resultado. Efetivamente, veja-se a nova redação do art. 97:

'Emenda Constitucional n.º 2, de 19 de novembro de 1976

Altera o art. 97 da Constituição Estadual.

Artigo único. O art. 97 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 97. O servidor público estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo, obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1.º Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado do exercício de seu cargo, emprego ou função.

§ 2.º Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3.º Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. **Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 2.º deste artigo.** (Nosso o grifo.)

§ 4.º Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento, o tempo de serviço será contado, para todos os efeitos, exceto para a promoção por merecimento.

§ 5.º **É vedado ao Vereador, no âmbito da Administração Pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo, salvo concurso público, emprego ou função.** (Nosso grifo.)

7. A parte final do § 3.º, do art. 97, irretorquivelmente, é, **data venia**, inconstitucional. Isso porque o molde federal determina que, investido o servidor no mandato de vereador, e sendo incompatíveis os horários de atuação das duas situações, ficará ele, **na forma do § 1.º do mesmo artigo**, afastado de seu cargo, emprego ou função, isto é, não perceberá, inclusive, qualquer remuneração atinente a seu cargo, emprego ou função.

8. A Constituição Estadual nem precisaria dispor sobre a matéria, eis que ela já fora exaustiva e totalmente disciplinada na forma federal supratranscrita. Mas, se resolveu fazê-lo, só poderia ser para **repetir** o texto maior, nunca para alterá-lo. Entretanto, o § 3.º do art. 97, focalizando a hipótese do § 3.º do art. 104 da Constituição Federal, reza que, havendo incompatibilidade de horários, **'aplicar-se-á a norma prevista no § 2.º deste artigo'**: onde a Constituição Federal determinou a aplicação do § 1.º, a Estadual prescreveu a incidência do § 2.º Em outras palavras, onde a Constituição Federal determinou o afastamento, **puro e simples** do cargo, emprego ou função, a Constituição Estadual determinou o afastamento, **com faculdade de opção pela remuneração do cargo, emprego ou função.**

9. Claríssima, pois, com a devida vênia, a inconstitucionalidade da regra estadual. Aliás, ao cometê-lo, o legislador estadual ampliou o vício de inconstitucionalidade que já cometera, relativamente ao servidor municipal, no art. 182, § 2.º, da Constituição do Estado. De fato, reza este preceito:

'Art. 182. O funcionário público investido em mandato eletivo municipal ficará afastado do exercício do cargo.

§ 1.º

§ 2.º Ao funcionário no exercício de mandato eletivo municipal é assegurado o direito de opção entre os vencimentos e os subsídios.'

10. A regra foi por mim impugnada, em pedido de arguição de inconstitucionalidade que encaminhei a Vossa Excelência, tendo obtido o prestígio de seu apoio, estando o referido preceito englobado na Representação n.º 940, que aguarda julgamento.

Houve, agora, um agravamento: o § 2.º do art. 182 fala em opção entre subsídios e **vencimentos** — o texto do § 3.º do art. 97 menciona opção pela **remuneração**.

11. Com referência ao § 5.º do art. 97, evidente, também, a inconstitucionalidade. Isso porque:

a — a regra constitucional federal só veda ao vereador, na administração pública municipal direta, ou indireta, a ocupação de **cargo em comissão**, e a aceitação de emprego ou função sem prévia aprovação em concurso público;

b — a regra constitucional estadual, **ampliando a proibição da Lei Magna**, obsta a ocupação de qualquer **cargo** (comissionado, ou não), ressaltando apenas emprego ou função decorrente de antecedente prestação de concurso público.

Aplicam-se, aqui, às inteiras, as considerações do item 8, retro: a regra estadual constitui superfetação, pois que inteiramente tratada a matéria na Lei Maior. Mas se desejou o constituinte estadual incursionar no tema, só poderia fazê-lo, pelos argumentos antes expendidos, repetindo o comando constitucional federal. Parece, até, que isso só não se fez por truncamento datilográfico: efetivamente, a falta das expressões do texto maior, não repetidos na cláusula estadual, importou em redação esdrúxula e quase ininteligível, do trecho final do malsinado § 5.º Dessa sorte, quer para expungir a obscuridade apontada, quer para salvaguardar a Lei Maior, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do prefalado § 5.º Como ao julgador federal não é lícito formular emendas de redação, não há como reparar a obscuridade. Doutra parte, a declaração de inconstitucionalidade não implicará prejuízo, pois que, como salientado, a matéria está inteiramente disciplinada no § 5.º do art. 104 da própria Constituição Federal” (fls. 6-12).

Das informações ministradas pelo Ex.^{mo} Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro merecem destaque:

“Dos fatos

5. A aludida Emenda Constitucional Estadual n.º 2, de 19 de novembro de 1976, pretendeu ajustar o art. 97 da Constituição Estadual às normas estabelecidas pela Emenda Constitucional Federal n.º 6, de 4 de junho de 1976, que deu nova redação ao art. 104 da Constituição Federal.

6. Visou o legislador estadual, na linha do pensamento do legislador federal, externado na promulgação da Emenda ao texto constitucional, a estimular o ingresso, na vida pública, dos servidores que, em suas atividades funcionais, demonstraram inequívoca vocação para o exercício do mandato de representação popular, além de propiciar a renovação dos quadros de liderança pública.

7. Ocorre que houve erro datilográfico na parte final do § 3.º do art. 97 da Constituição Estadual, pois, não havendo compatibilidade de horários, aplicar-se-ia a norma prevista no § 1.º (primeiro) do aludido art. 97 (com nova redação da Emenda Constitucional n.º 2) e não a norma prevista no § 2.º (segundo), como erradamente constou do original.

8. Houve, ainda, truncamento datilográfico na redação do § 5.º do art. 97, onde foram suprimidas as palavras ‘em comissão ou aceitar’.

9. Assim, são procedentes os fundamentos da arguição de constitucionalidade da parte final do § 3.º, do § 5.º do art. 97 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação defluente da Emenda Constitucional Estadual n.º 2, de 19 de novembro de 1976.

10. Esta Presidência, no entanto, comunica a Vossa Excelência que será votada pela Assembléia Legislativa outra Emenda Constitucional para dar nova redação aos preceitos inquinados de inconstitucionais, o que tornará sem objeto a presente Representação n.º 971, e tão logo seja votada a mencionada nova Emenda Constitucional, imediatamente será oficiado a Vossa Excelência.

11. Por isso, esta Presidência solicita a Vossa Excelência seja sobrestado o julgamento da presente Representação n.º 971, até a votação da nova Emenda Constitucional" (fls. 29-30).

Finalmente, pronunciou-se o Professor Henrique Fonseca de Araújo nos seguintes termos:

"Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade do disposto na parte final do § 3.º e do § 5.º, do art. 97, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a redação decorrente da Emenda Constitucional n.º 2, de 19 de novembro de 1976.

Em suas informações (fls. 26-30), após reconhecer como procedentes os fundamentos da arguição de inconstitucionalidade, aduz, *in fine*, o Presidente da Assembléia Legislativa:

'10. Esta Presidência, no entanto, comunica a Vossa Excelência que será votada pela Assembléia Legislativa outra Emenda Constitucional para dar nova redação aos preceitos inquinados de inconstitucionais, o que tornará sem objeto a presente Representação n.º 971, e tão logo seja votada a mencionada nova Emenda Constitucional, imediatamente será oficiado a Vossa Excelência.

11. Por isso, esta Presidência solicita a Vossa Excelência seja sobrestado o julgamento da presente Representação n.º 971, até a votação da Emenda Constitucional.'"

Na verdade, consoante se verifica à fl. 31, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 9, de 1977, implicará dar aos vigentes §§ 3.º e 5.º do art. 97 da Constituição Estadual redação perfeitamente harmônica com os §§ 2.º e 5.º da Emenda Constitucional Federal n.º 6, de 8-6-76, o que, à primeira vista, tornaria sem objeto a presente Representação.

No entanto, entende esta Procuradoria Geral que não se deve deferir o pedido de sobrestamento, pois a anunciada Emenda Constitucional, ao contrário do afirmado nas informações supratranscritas, não tem o condão de tornar sem objeto a presente Representação.

Com efeito, a aprovação da prometida emenda constitucional acarretará tão-somente a revogação do texto em vigor inquinado de inconstitucional e, como a revogação apenas produz efeitos *ex tunc*, é iniludível que resultarão convalidados os atos praticados durante a vigência dos preceitos a serem revogados.

Isso, porém, não ocorrerá se esta Representação for julgada procedente, pois, nesse caso, a consequência será tornar irritos e nulos os atos praticados sob a égide do texto acoimado de inconstitucional.

Diante disso, opina, preliminarmente, esta Procuradoria Geral no sentido de que seja denegado o sobrestamento do presente feito e, no mérito, pela procedência da Representação, nos termos constantes da inicial (fls. 45-7).

Promulgada a Emenda Constitucional n.º 4, de 7 de junho último, que deu nova redação aos dispositivos objeto da Representação, a Procuradoria Geral da República reiterou a sua anterior manifestação (fls. 53-4).

Com este relatório, do qual deverão ser extraídas cópias e enviadas aos Senhores Ministros, peço dia para julgamento.

Brasília, 14 de setembro de 1977. — Ministro Djaci Falcão, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — Antes de tudo devo assinalar que a promulgação da Emenda Constitucional Estadual n.º 4, de 7 de junho próximo findo, não tem o poder de tornar sem objeto a Representação. É que, se julgada procedente, tornam-se nulos os atos praticados sob o manto dos textos em questão.

Dispõe o § 3.º do art. 97 da Constituição Estadual (EC n.º 2, de 19-11-1976):

“§ 3.º Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 2.º deste artigo.”

A seu turno, reza o invocado § 2.º:

“§ 2.º Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.”

Como se vê, ficou estabelecido que o servidor público estadual ou municipal investido no mandato de vereador, havendo incompatibilidade de horário, será afastado de seu cargo, emprego ou função, cabendo-lhe a faculdade de optar pela sua remuneração. É o que deflui da parte final do § 3.º c.c. o § 2.º, antes citados.

Assim dispondo, o legislador estadual deixou de obedecer ao critério traçado na parte final do § 3.º do art. 104 da Constituição Federal, *verbis*:

“Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1.º deste artigo.”

A norma do § 1.º diz simplesmente que o servidor ficará afastado de seu cargo, emprego ou função. Portanto, sem direito à percepção de qualquer remuneração.

Por outro lado, não há dúvida de que o critério federal é cogente para os Estados e Municípios (art. 13, inc. V, da Constituição).

Concluindo, tenho como inconstitucional o § 3.º do art. 97 na parte em que dispõe:

“Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 2.º deste artigo.”

Quanto ao § 5.º do art. 97, parece-me evidente também a sua ilegitimidade ante o preceituado no § 5.º do art. 104 da Constituição Federal. Estatui o parágrafo acimado de inconstitucional:

“§ 5.º — É vedado ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo, salvo concurso público, emprego ou função.”

Ora, o § 5.º do art. 104 da Carta Federal apenas veda a ocupação de cargo em comissão, bem assim a aceitação de emprego ou função sem aprovação em concurso. Desse modo, vê-se que a regra mal redigida ampliou a proibição, obstando a ocupação de qualquer cargo.

Ante o exposto, julgo procedente, *in totum*, a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 971 — RJ — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Pediu vista o Ministro Soares Muñoz, após o voto do Relator, julgando procedente *in totum* a Representação. Tribunal Pleno, 28-9-77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 28 de setembro de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O eminente Ministro Djaci Falcão, na qualidade de Relator, assinalou, em seu voto, que a promulgação da Emenda Constitucional Estadual n.º 4, de 7 de junho próximo findo, não tem o poder de tornar sem objeto a Representação. É que, se julgada procedente, tornam-se nulos os atos praticados sob o manto dos textos em questão. E, passando ao exame do mérito da Representação, julgo-a procedente *in totum*.

Pedi vista e passo, agora, a proferir o meu voto.

O Supremo Tribunal Federal, nas Representações n.ºs 876 — Bahia, de que foi Relator o eminente Ministro Bilac Pinto, e 974 — Rio de Janeiro, sendo Relator o eminente Ministro Cordeiro Guerra, decidiu, em Sessão Plenária e à unanimidade, que, “revogada a lei argüida de inconstitucional, julga-se prejudicada a Representação”.

Penso, no entanto, que a orientação exposta no voto do eminente Ministro Djaci Falcão, na presente Representação, condiz melhor, *data venia*, com a natureza jurídica da sentença que, em ação direta, decreta a inconstitucionalidade de lei.

O Professor Alfredo Buzaid, na monografia que escreveu sob o título *Da Ação Direta*, preleciona:

“A sentença, que decreta a inconstitucionalidade, é predominantemente declaratória, não predominantemente constitutiva. A nulidade fere-a *ab initio*. Embora executória até o pronunciamento definitivo do Poder Judiciário, a sentença retroage os seus efeitos até o berço da lei, valendo, pois, *ex tunc*. O Poder Judiciário não modifica o estado da lei, considerando nulo o que inicialmente era válido. Limita-se a declarar a invalidade da lei, isto é, declara-a *natimorta*” (ob. cit., pág. 132, ed. 1958).

O efeito *ex tunc* da decisão declaratória de inconstitucionalidade constitui fator relevante em prol do julgamento da Representação, ainda que revogada a lei no curso da ação direta, pois o acórdão que acolher a argüição de inconstitucionalidade fulmina a lei desde o seu berço e tem efeito de preceito no que concerne à invalidade dos atos praticados em decorrência das normas impugnadas.

Passando ao exame do mérito da Representação, concordo, também, com o eminente Relator e, como não tenho argumentos outros a aduzir, passo a ler o seu voto, para relembrá-lo ao Plenário (*leu*).

Ante o exposto, não considero prejudicada a Representação e a julgo integralmente procedente.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, *data venia*, julgo prejudicada a Representação, porque se trata de ação direta de declaração de inconstitucionalidade. Conseqüentemente, para propor ação dessa natureza, é necessário que a lei exista no momento da propositura e que continue a existir durante todo o seu curso. Se entendermos que é possível julgar a ação pelo fato de a revogação só ter ocorrido no curso da ação, vamos ter de admitir que o Procurador-Geral da República represente contra lei já revogada, mas que, porventura, tenha produzido efeitos.

Tenho para mim que esse instrumento, que é excepcional, se é usado quando a lei já foi revogada, o é, não para que se declare sua inconstitucionalidade, mas para que se alcancem os possíveis efeitos produzidos por ela enquanto em vigor. Esses efeitos são de ordem pessoal e devem ser atacados diretamente, por ação própria, e não pelo instrumento excepcional que é a Representação de inconstitucionalidade.

Como sucede com os negócios jurídicos em geral, há, com relação às leis, três planos: o da existência, o da validade e o da eficácia. Não se lhe discute a eficácia, se a lei não existe, ou se não é válida. Não se lhe discute a validade, se a lei não existe. E se a lei não existe, mas já existiu, são seus efeitos que permanecem, por força daquela eficácia. Se a lei não existe mais, não há interesse em julgá-la, em tese, no plano da validade, que é subsequente ao da existência, e dele dependente.

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — V. Ex.^a não acha que a lei continua a ser inconstitucional?

O Sr. Ministro Moreira Alves — Ela não é inconstitucional, porque não existe mais. Seus efeitos é que poderão ser atacados pela inconstitucionalidade, nos casos concretos em que se verificaram.

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator) — Em caso semelhante a este, Representação n.º 926, de Pernambuco, de que foi Relator o Sr. Ministro Thompson Flores — é verdade que, ali se tratava de Resolução baixada pelo Tribunal de Justiça estabelecendo gratificação para os Corregedores — sobreveio a arguição de inconstitucionalidade de uma lei estadual sob o n.º 9.839...

A lei que veio a validar aquela gratificação da Corregedoria, nem por isso afastou o julgamento da Representação, que foi acolhida pelo Tribunal.

O Sr. Ministro Moreira Alves — A hipótese era diversa. Embora a norma constante da Resolução — que era inconstitucional por seu conteúdo (concessão de vantagem a magistrado) — tivesse sido repetida por lei posterior, esta, por declarar o mesmo que aquela, não a havia revogado.

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Vou ler o Parecer de V. Ex.^a, só para relembrar. Diz o seguinte:

“Acentue-se, finalmente... (transcr.) ... se tenham tornado legais.”

O eminente Ministro Thompson Flores, que foi acompanhado por todos ao votar, também ressaltou essa circunstância. O caso não é idêntico ao presente, mas os efeitos são os mesmos.

O Sr. Ministro Moreira Alves — A meu ver, a ação direta de declaração de inconstitucionalidade existe para tutelar a ordem jurídica objetiva, por isso nela se julga a inconstitucionalidade da lei em tese. Ela tutela a ordem jurídica vigente, e não a ordem jurídica passada, a ordem jurídica histórica. Os efeitos concretos que dela nasceram e que permanecem devem ser atacados em ação própria, e não, indiretamente, por meio excepcional, que só se criou para fazer respeitar, no terreno do direito objetivo, o princípio da hierarquia das leis. A não ser assim, e poderão ser intentadas ações diretas de declaração de incons-

titucionalidade da lei em tese somente porque há efeitos remanescentes decorrentes da aplicação da lei revogada, o que aberraria do próprio fim a que visa a Representação.

O Sr. Ministro Djaci Falcão ... deve julgar se afirmar a inexistência desde o dia em que ela nasceu.

O Sr. Ministro Moreira Alves — O interesse de agir, em se tratando de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, só existe se a lei está em vigor. Declarar-se, em tese, a inconstitucionalidade da lei que não mais existe é transformar o meio processual de ataque direto à lei em abstrato, em meio processual indireto de desconstituição de situações jurídicas pessoais e concretas. É, em última análise, desvirtuar a Representação.

Por isso, Sr. Presidente, com a devida vênia dos que pensam em contrário, julgo prejudicada a Representação em causa.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, tenho bem de memória que, numa Representação de inconstitucionalidade, referente à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte e, embora tenha sido revogada uma das disposições impugnadas, votei no sentido de conhecer e julgar procedente, também, nessa parte, a Representação. Mas, posteriormente, veio um processo de representação contra decreto-lei do Estado do Rio de Janeiro referente ao ICM, que, aliás, contrariava a jurisprudência do Supremo, e, proposta a Representação, o Governador do Estado revogou o decreto e, nesse caso, a Procuradoria Geral da República opinou no sentido de considerar prejudicada a Representação. Indicou um precedente desta Corte. Não tive objeção em acolher esse parecer da Procuradoria Geral da República, porque, evidentemente, revogado o decreto-lei, perdia objeto a Representação, e os atos anteriores seriam, ou poderiam ser, igualmente argüídos de inconstitucionalidade, pelo contribuinte atingido, caso o Estado não desse inteligência retrooperante ao decreto que revogou o impugnado, exatamente, pelo fundamento da inconstitucionalidade.

Impressiono-me com os argumentos do eminente Ministro Moreira Alves, que acho bem técnicos. Não se pode decretar a inconstitucionalidade de uma lei revogada; pode-se anular atos baseados nesta lei, porque a lei é inconstitucional, e, assim, declarar a inconstitucionalidade de lei revogada não me parece possível.

Julgo prejudicada a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 971 — RJ — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Pediu vista o Ministro Soares Muñoz, após o voto do Relator, julgando procedente *in totum* a Representação. Tribunal Pleno, 28-9-77. Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Cordeiro Guerra.

Decisão: Pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após os votos dos Mins. Relator, Soares Muñoz, e Cunha Peixoto, julgando procedente *in totum*, e os votos dos Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, julgando prejudicada a Representação. Tribunal Pleno, 13-10-77:

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 13 de outubro de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Inclinei-me, a princípio, pela adoção da tese, brilhantemente defendida pelo egrégio Ministro Moreira Alves, de que, para o cabimento da ação direta de declaração de inconstitucionalidade, é mister que a lei exista no momento da propositura e que continue a existir durante todo o curso da ação. Não há dúvida que a Representação de inconstitucionalidade, pelo controle em abstrato da legitimidade da lei ou de outro ato normativo, envolve tutela do direito positivo e, por via de consequência, proteção ao interesse público. Diante disso, cessada a vigência do ato impugnado, não mais haveria lugar para que, em nome da tutela do direito ou do interesse coletivo, se viesse emitir, em julgamento de inconstitucionalidade, juízo sobre a concordância, ou não, entre o ato submetido à censura da Suprema Corte e norma da Carta Política.

Não obstante a força desses, bem como de outros argumentos, deduzidos com perfeito rigor lógico pelo eminente Ministro Moreira Alves, acabei por aderir à tese do eminente Relator, segundo a qual a revogação do ato normativo averbado de inconstitucional não tem o poder de tornar sem objeto a Representação. Está de acordo essa orientação, em primeiro lugar, com o caráter mesmo da Representação de inconstitucionalidade, que constitui ação direta, de feição declaratória, com o objetivo de estabelecer, em abstrato, se há, ou não, compatibilidade entre norma secundária e norma constitucional. Dada a natureza declaratória da ação, não é imperativo que se reputे prejudicada a Representação pela superveniência da revogação da norma averbada de inconstitucionalidade, uma vez que, por via de representação, se pleiteia venha a ser declarado existir ou não incompatibilidade entre a norma atacada e o texto constitucional. Essa incompatibilidade se apura pelo confronto entre as duas normas, a tachada de inconstitucional e a norma superior que se sustenta colidente com a primeira. Essa operação, feita em abstrato ou em tese, pode realizar-se, quer esteja em vigor a norma secundária, quer haja perdido a sua eficácia.

É claro que precisa haver interesse na declaração, porquanto, se do ato normativo, privado de eficácia quanto ao futuro, não sobejar efeito, de que possa resultar ônus para o particular ou para o poder público, perderia o objeto a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade. Mas, se, embora revogado o ato, este houver produzido efeitos, que perdurem, malgrado a revogação, subsiste o interesse na declaração de que o vínculo jurídico, estabelecido com base na norma secundária, se constituiu de modo ilegítimo ou legítimo.

Importa registrar, de outro lado, ser de interesse público, uma vez submetido ao Supremo Tribunal o exame de lei ou ato normativo federal ou estadual, para que este declare a sua inconstitucionalidade, a manifestação, sobre a matéria, desta Corte. Tanto assim é que o Regimento Interno não deixa ao arbitrio do titular da Representação, isto é, o Procurador-Geral da República, desistir desta. Conquanto, como *defensor constitutionis*, lhe seja livre exercer a iniciativa de provocar o pronunciamento do Tribunal, estatui o Regimento Interno, no § 2.º do art. 2.º, que, “proposta a Representação, não se admitirá desistência, podendo, porém, o Procurador-Geral modificar seu parecer”.

Cumprе, além disso, ter em conta haver manifesto interesse processual em que, até quando já revogada a norma dada como ilegítima, seja julgada a Representação, a fim de que se defina se constitucional ou inconstitucional essa norma. Isto porque, segundo está no art. 97 do Regimento Interno, “a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato, afirmada por maioria qualificada (art. 178), aplicar-se-á aos novos feitos submetidos às Turmas ou ao Plenário, salvo disposto no art. 99”.

Desse modo, recomenda a economia processual que se liquide, desde logo, a questão constitucional, suscitada na Representação, porque, salvo a hipótese do art. 99, isto é, a de propor qualquer dos Ministros, em novos feitos, a revisão

da jurisprudência assentada em matéria constitucional, o julgado proferido na ação direta de inconstitucionalidade se aplicará, em relação aos casos em que a mesma questão venha a ser argüida **incidenter tantum**, em ação comum.

Por último, há a considerar que a Emenda Constitucional n.º 7, deste ano, ao dar nova redação ao art. 119, I, I, ampliou o âmbito à Representação do Procurador-Geral da República, que, agora, pode propor o exame, em tese ou em abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual. não só para que o Supremo Tribunal Federal declare a sua inconstitucionalidade, como, também para que lhe fixe a interpretação. Diante desse alargamento da competência da Suprema Corte, no que diz respeito à apreciação da lei em tese, penso que se não deve subtrair à Representação de inconstitucionalidade lei ou ato normativo que, embora revogado, tenha dado origem a direitos e obrigações de natureza patrimonial, não desconstituídos pela cessação de eficácia da regra legal. Por estes fundamentos, peço vênia para não ter como prejudicada a Representação, que julgo procedente, nos termos do voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, estou de acordo com o Relator, a despeito de haver, igualmente, ficado influenciado pela colocação do voto do eminente Ministro Moreira Alves. Mas, no embate entre os fundamentos teóricos já apresentados, afigura-se-me preponderante a consideração pragmática também ferida no voto do eminente Ministro Leitão de Abreu.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Peço vênia para acompanhar o voto do eminente Relator, desprezando a prejudicial e julgando procedente a Representação.

Tenho que não ficou sem objeto a ação direta, visando à declaração de inconstitucionalidade em tese da lei, pelo fato de ter sido revogada no decurso do procedimento judicial.

Admito que haja boas razões para que seja acolhida a prefacial de estar ela prejudicada. Todavia, convencido estou que outras prevalecem, entre elas, o sentido pragmático do qual não se aparta o direito. Não dos efeitos que a lei possa ter causado, remediável por via de procedimentos outros, mas para definir a posição do Supremo Tribunal Federal na apreciação da inconstitucionalidade argüida.

Não fora, assim, bem poderia suceder que nova lei adviesse, contaminada de igual vício.

Por tudo isso tenho que sobram razões para apreciação do pedido em seu merecimento.

E fazendo-o, no mérito, estou de acordo com o eminente Relator.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 971 — RJ — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Rejeitada a prefacial de considerar prejudicada vencidos os Mins. Moreira Alves e Cordeiro Guerra, foi julgada procedente a Representação, unanimemente. Votou o Presidente. T. Pleno, 3-11-77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Soares Muñoz. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 3 de novembro de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.026 — RJ
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Assembléa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do Estado do Rio de Janeiro

Representação de inconstitucionalidade.

— *Poder do Estado-membro, em face da estrutura das Câmaras Municipais, de adaptação das normas constitucionais federais relativas ao processo legislativo. Limites.*

— *Não viola os arts. 13, III, e 51, § 2º, da Constituição Federal, e § 2º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que fixa o prazo de vinte dias para que a Câmara Municipal aprecie projeto de lei de iniciativa do Prefeito, se este, por entender urgente a medida, o solicitar.*

Representação de inconstitucionalidade que se julga improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente a Representação.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Moreira Alves**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Atendendo à solicitação da Câmara Municipal de Volta Redonda (RJ), o Exm.º Sr. Dr. Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, versando o processo legislativo no âmbito municipal, dá ao Prefeito o poder de solicitar à Câmara a apreciação de projetos de lei no prazo de vinte dias, em oposição ao que prescreve o art. 13, inciso III, combinado com o art. 51, § 2.º, da Constituição da República.

Solicitadas informações, foram elas prestadas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, a fls. 56-61, e pela Assembléa Legislativa Estadual, a fls. 63-74.

A fls. 77-83, assim se manifesta a Procuradoria Geral da República, em parecer do Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, devidamente aprovado pelo Dr. Procurador-Geral da República:

“Por solicitação da Câmara Municipal de Volta Redonda, a presente Representação argúi a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que fixa o prazo

de vinte dias para que a Câmara aprecie projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, se este, julgando urgente a medida, assim o solicitar.

É este o teor do dispositivo em referência:

'Art. 188. O Prefeito pode enviar à Câmara Municipal projetos de lei sobre qualquer matéria, que serão apreciados no prazo de quarenta e cinco dias, a contar de seu recebimento, se assim o solicitar.

.....

§ 2.º Caso julgue urgente a medida, o Prefeito pode solicitar a apreciação do projeto em vinte dias.'

Entende a Câmara Municipal que a regra transcrita, ao estabelecer o prazo de vinte dias, contraria os arts. 13, III, e 51, § 20, da Lei Fundamental, pois, no âmbito federal, o Congresso Nacional dispõe de **quarenta dias** para a apreciação de projetos de lei, em regime de urgência, em caso de solicitação do Presidente da República.

Em suas informações de fls. 56-61, sustenta o Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado, em suma, que a Câmara de Vereadores não se integra no Poder Legislativo, de maneira que o constituinte estadual tinha liberdade ampla para disciplinar o assunto, por força do que dispõe o art. 13, § 1.º, da Constituição Federal.

A Egrégia Assembléia Legislativa do Estado, por seu turno, entende que compete ao Estado-membro dispor sobre o processo legislativo municipal, mas não está obrigado a seguir literalmente as regras estabelecidas na Constituição da República. Considera, invocando observação de Hely Lopes Meirelles, que o prazo de urgência pode ser reduzido a um tempo razoável para deliberação, sem ofensa à Carta Magna.

O art. 13, III, da Constituição, estende aos Estados-membros o princípio pertinente ao processo legislativo. Como assinala José Afonso da Silva, trata-se de regra que se inclui entre as de controle federal sobre a organização das unidades federativas (Estado-membro da Constituição Federal in RDP 16, p. 17). O princípio estende-se, assim, obrigatoriamente também para os Municípios, mesmo porque a sua criação e organização constituem matérias da competência dos Estados, embora sua autonomia venha definida na própria Constituição Federal.

O art. 200, por seu turno, prescreve que as disposições da Constituição Federal ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. O dispositivo apresenta inovação em relação ao art. 188, na redação de 1967, pois este previa uma fase preliminar de adaptação das Cartas Estaduais às normas da Constituição Federal. A incorporação sobreviria apenas no caso de omissão dos Estados em reformarem suas Constituições no prazo de sessenta dias.

De qualquer forma, mesmo em face do texto atual, a incorporação não elimina a adaptação. A propósito, observa-se, em primeiro lugar, que a incorporação tem precisamente o sentido de prevenir eventuais omissões dos Estados na reforma de suas Constituições em face do novo texto da Constituição Federal ou mesmo desvios dos mandamentos de cumprimento obrigatório (Raymundo Faoro, **Excesso de Adaptação das Cartas Estaduais à Constituição de 1967**, RDP n.º 7, p. 208), mas não paralisa o poder constituinte estadual, que poderá proceder à aludida reforma de suas normas básicas, adaptando-as aos princípios obrigatórios da Carta Magna.

A autonomia dos Estados, com efeito, consiste basicamente na capacidade de auto-organização, no poder de elaborar a sua própria Constituição, de estabelecer seus princípios e normas básicas, pois a autonomia implica sempre competência legislativa (Pinto Ferreira, **Curso de Direito Constitucional**, 3. ed., 1974, v. 1, p. 95). A incorporação não ilide o poder de revisão, de reforma ou de modificação da Constituição do Estado. É certo que a autonomia dos Estados-membros encontra limites nos princípios a que devem obrigatória observância, estatuídos na Constituição Federal, mas também estão livres para dispor o que lhes aprouver em âmbito material diverso.

Não pode subsistir dúvida, portanto, de que a incorporação de maneira alguma impede que o poder constituinte estadual elabore, reforme sua Constituição ou a adapte ao paradigma federal. Pelo contrário, o próprio art. 13 da Constituição Federal dispõe que os Estados devem organizar-se e reger-se pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios da Lei Fundamental.

Por outro lado, é inerente ao poder de elaboração ou de reforma da Constituição Estadual, em face de nova ordem constitucional no âmbito federal, um processo de adaptação. A expressão 'no que couber', contida no art. 200 da Constituição Federal, já denota a necessidade de ajustamento aos princípios contemplados na Lei Suprema da Nação.

A organização estadual e a municipal têm aspectos peculiares, características próprias, que as tornam inconfundíveis entre si, ou com o organismo federal. Essas diferenças impõem a adaptação dos princípios constitucionais federais na medida das discrepâncias estruturais entre essas três entidades políticas.

Segundo o testemunho de Caio Tácito, Relator Geral da Comissão de Juristas do antigo Estado da Guanabara, encarregada de adaptar a Constituição local ao texto da Constituição Federal de 1967, não é tão simples o ajustamento das Constituições dos Estados ao paradigma federal (**As Constituições Estaduais e sua Adaptação à Carta Federal in RDA 89**, pág. 431). As dificuldades maiores situam-se precisamente nas regras pertinentes aos chamados princípios constitucionais extensíveis (Constituição, art. 13 II a IX), entre os quais se inclui o relativo ao processo legislativo.

Nesse processo de adaptação, há regras indesejáveis, considerados fundamentais ao controle federal, entre as quais se inserem, por exemplo, em matéria de processo legislativo, as relativas à iniciativa reservada, ao poder de emenda do órgão legiferante e mesmo as referentes ao **quorum** requerido para a aprovação dos atos legislativos.

Outras, porém, não podem ser seguidas inteiramente à risca, em face das diferenças entre a organização federal e a estadual ou municipal. No que se refere ao processo legislativo a nota distintiva básica entre a União e os Estados e Municípios está em que o Congresso Nacional é bicameral, ao passo que as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores têm composição unicameral. Por essa razão, impossível, por exemplo, falar em incorporação de regras de processo legislativo que definem a tramitação de projetos pelas duas casas do Congresso Nacional.

O mesmo se observa com relação aos prazos para apreciação de projetos em regime de urgência solicitada pelo Chefe do Executivo. Ora, se o prazo de quarenta dias foi fixado na Constituição Federal (art. 51, § 2.º), tendo em vista que a apreciação se faz em sessão conjunta do Congresso Nacional, a necessidade de constituição de Comissão Especial para proferir parecer sobre o projeto, e ainda o número de parlamentares, é

evidente que o legislador constituinte estadual, considerando a constituição unicamente das Câmaras de Vereadores ou mesmo o número de seus membros, pode estabelecer prazo menor para a apreciação dos projetos, em caso de urgência solicitada pelo Chefe do Executivo local.

A fixação de prazos diversos do previsto no art. 51, § 2.º, da Carta Magna, para deliberação das Assembléias ou das Câmaras, em nada ofende o princípio do processo legislativo, correspondendo, antes, a uma medida legítima e razoável de ajustamento da Carta Estadual ao paradigma federal, em atenção às peculiaridades das organizações estadual e municipal.

Os vários Estados têm, por isso mesmo, estabelecido prazos menores do que o fixado no aludido art. 51, § 2.º, da Constituição Federal, para a apreciação de projetos em regime de urgência pelas Assembléias Legislativas. Assim é, por exemplo, que a Constituição de Pernambuco (EC n.º 2, de 25-3-70, art. 32, § 1.º), do Piauí (EC n.º 1, de 31-1-71, art. 17, § 5.º), do Rio Grande do Norte (EC n.º 4, de 5-6-74, art. 26, § 3.º), de Santa Catarina (EC n.º 1, de 20-1-70, art. 60), da Paraíba (EC n.º 1, de 16-6-70, art. 31, § 2.º), do Pará (EC n.º 1, de 29-10-69, art. 61, § 2.º), de Alagoas (EC de 15-12-69, art. 33, § 2.º) e do Maranhão (EC n.º 1, de 28-2-70, art. 26, § 2.º) fixam o prazo de trinta dias para a apreciação em caráter de urgência, se os respectivos Governadores o solicitarem. A EC n.º 1, de 30-9-70, do Estado do Amazonas, prevê o prazo de quinze dias (art. 27, § 2.º):

É certo que a liberdade do legislador constituinte estadual na fixação desse prazo é limitada, não podendo chegar ao ponto de restringir a apreciação dos projetos pela Câmara de Vereadores. O prazo de vinte dias previsto no art. 188, § 2.º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, porém, não implica, por si só, uma limitação dessa prerrogativa, não torna materialmente impossível a apreciação dos projetos. Se o prazo fosse tal que impedisse a deliberação, a inconstitucionalidade deveria ser reconhecida, porque a regra pertinente importaria em suprimir as atribuições legiferantes das Câmaras Municipais.

Correta, por isso, esta ponderação de Hely Lopes Meirelles, referindo-se ao prazo de urgência "... o de urgência pode ser reduzido a um tempo razoável para deliberação, geralmente a metade do prazo comum, como se observa na generalidade das disposições constitucionais pertinentes," (*Dir. Municipal Brasileiro*, 3.ª ed., 1977, pág. 701).

Em face do exposto, parece-nos de todo improcedente a presente Representação.

É o relatório, do qual a Secretaria deverá remeter cópia a todos os Srs. Ministros.

Brasília, 28 de agosto de 1980.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — Nada tenho que acrescentar ao bem-lançado parecer da Procuradoria Geral da República, cuja fundamentação acolho para julgar improcedente a presente Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.026 — RJ — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Pediu vista o Min. Leitão de Abreu, após o voto do Ministro Relator que julgou improcedente a Representação. Falou pela Assembléia Legisla-

tiva do Estado do Rio de Janeiro o Advogado Américo Gonçalves Valério Filho. T. Pleno, 17-9-80.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 17 de setembro de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — No conceito de federação se contêm certas notas que são essenciais a essa forma de governo. Não quer isso dizer, contudo, que essa instituição política, no seu desenho prático, haja de corresponder a uma noção lógica, rigidamente definida. Resguardados elementos, que lhe são impreteríveis, é comum denotar a federação, na ordem positiva, feições peculiares, plasmadas pelo embate das idéias políticas. De modo que a fisionomia do sistema federativo, ao invés de ser traçada, exclusivamente, a golpes de lógica, é delineada, também, por imposições históricas. Variam, pois, entre si, os sistemas federativos, notadamente quanto à maior autonomia das entidades federadas e à maior ou menor soma de autoridade, do poder central. Além disso, flutuam, no tempo, as opiniões ou teorias quanto à idoneidade que revestiria a federação, como fórmula política e administrativa, para acudir às exigências do desenvolvimento econômico e social da nossa época. Ora se preconiza, como acontece especialmente nos Estados Unidos, um novo federalismo, que volte as costas a princípios já envelhecidos, inerentes à antiga idéia federalista, ora se anuncia, gravemente, que a federação está em declínio, não só no ocidente, como em outros horizontes. Esse o diagnóstico, por exemplo, do Professor Karl Loewestein, de quem se afirma haver pronunciado oração fúnebre sobre o corpo do federalismo, por se achar este divorciado da filosofia política da época, na qual predomina o imperativo do planejamento econômico, incompatível com as concepções liberais, em que se funda a idéia federalista.

O nosso federalismo, sem as antecedências históricas do federalismo norteamericano, nele tem as suas raízes. A concepção de um federalismo dualista, que marcava, até bem pouco, quando irrompeu vitoriosamente a idéia de um novo federalismo, de um federalismo cooperativo, o sistema dos Estados Unidos, não podia ser estranha à nossa ordem institucional. Ainda que aos Estados jamais se houvesse reconhecido a amplitude de poderes, no que toca à sua capacidade legislativa, de que gozavam essas pessoas políticas, na União americana, a autonomia que se arrogaram entre nós alguns Estados-membros, com a implantação da República, assumiu proporções, por vezes, certamente inesperadas.

Relembre-se, por ser o mais significativo, o caso do Rio Grande do Sul, que, usando largamente da franquia de que se reputava investido, já no preâmbulo da Constituição, que editou aos 14 de julho de 1891, declarava que a promulgação desse estatuto político se fazia “em nome da Família, da Pátria e da Humanidade”. Menos afoito, o Estado de Minas Gerais, fiel à velha concepção quanto à fonte de todo o poder, deixava consignado que a sua Constituição se decretava e promulgava “em nome de Deus Todo-poderoso”. Os representantes do povo paulista, por sua vez, como que num raptó divinatório, no preâmbulo, onde adotavam, decretavam e promulgavam sua Constituição, declaravam “de ora em diante autônomo e soberano o Estado de São Paulo, como parte integrante dos Estados Unidos do Brasil”.

Mais de um Estado terá introduzido, no corpo de suas Cartas Políticas, prescrições que não quadravam, se estritamente interpretadas, com a Carta Política da União. Nenhum, porém, terá excedido mais, na liberalidade com que interpretaram a sua competência auto-organizatória, do que o Rio Grande do Sul. Decidiu a Carta Política sulista, simplesmente, reduzir a competência da Assem-

bléia Legislativa, acerca da elaboração das leis, às de natureza financeira, quais as de fixação anual da despesa e receita do Estado, assim como a de impor alguns tributos, isto é, impostos e taxas, enumerados no instrumento constitucional. Quanto ao restante, provia o Presidente do Estado, mediante processo que, na verdade, não tolhia o caráter discricionário com que lhe era dado legislar. Sejam quais forem as razões, umas de ordem filosófica, outras de índole política, que contribuíram para essa exacerbação da autoridade presidencial, a verdade é que está implícita, na adoção desse sistema, a idéa de que o órgão legislativo tem coisas mais importantes a fazer do que legislar. Por mais paradoxal que possa parecer essa concepção, que alguns, menos sóbrios, chamariam de absurda, tal doutrina não tem o mérito da originalidade. Em livro clássico, cuja primeira edição ocorreu em 1867 — quase um quarto de século antes da promulgação da Constituição rio-grandense —, Walter Bagehot, enumerando as funções da Câmara dos Comuns, não começa com a função legislativa. Indica, em primeiro lugar, a função eletiva, função mediante a qual escolhe o Primeiro-Ministro e os demais componentes do Gabinete, ou seja, o Poder Executivo. Essa — diz Bagehot — a mais importante função da Câmara dos Comuns. A segunda função é a expressiva, aquela pela qual se manifesta a opinião do povo inglês sobre todas as matérias. A terceira função é a pedagógica. Uma grande assembleia, cujas sessões sejam públicas, integrada por homens notáveis, não se situa no meio de uma sociedade sem que altere essa sociedade. Deve alterá-la para melhor, ensinando à Nação aquilo que ela não sabe. Se a grande assembleia, cujo papel assim se encarece, cumpre essa missão, ou até que ponto o faz, é coisa que o célebre constitucionalista transfere para ulterior exame. Vem, em quarto lugar, a função informativa, pela qual se colocam perante a Nação, por via dos debates parlamentares, as grandes questões que podem interessá-la. Qualquer idéa, qualquer credo, qualquer sentimento ou reivindicação — observa o grande publicista —, em cuja defesa se levante certo número de respeitáveis deputados ingleses, pode parecer à maior parte dos ingleses uma opinião falsa e perniciosa. Entretanto, é uma opinião com a qual, na esfera intelectual, se há de contar. Inclino-me a considerar essa função — frisa Bagehot — como a segunda função do Parlamento, na ordem de importância, porquanto nos proporciona ouvir aquilo que, aliás, não ouviríamos. Por fim — prossegue o insigne analista político — “existe a função legislativa, cuja grande importância seria grotesco negar, importância que eu só nego ser igual à da gestão executiva de todo o Estado ou à educação política dada pelo Parlamento a toda a Nação”. Admite Bagehot, entretanto, existirem fases em que a legislação é mais importante do que as que acima se mencionam, indicando os casos em que isso acontece.

Escrita em face do sistema britânico, essa página deve ser interpretada, no que entende com a posição que aí se confere ao legislativo, tendo-se em conta as peculiaridades do ordenamento jurídico inglês, onde a criação do direito se faz — ou se fazia —, predominantemente, mediante a *common law*, não mediante a lei *propria dicta*. A crescente importância desta, no entanto, faz com que hoje o juiz trate a lei — *the statute* — não mais como a exceção, mas como a base do direito, afrouxando, assim, com a consternação dos seus fiéis, a rigidez ao velho e venerável dogma do *stare decisis*.

Voltando ao presidencialismo da primeira Constituição sul-rio-grandense — espécie de neopresidencialismo precoce, que faria inveja, talvez ao consagrado, hoje, em outros estatutos constitucionais — a redução que, em benefício do Poder Executivo, se impôs à atividade legislativa não ocasionou perturbação maior à ordem pública, embora se murmurasse, permanentemente, dentro e fora das fronteiras gaúchas, contra esse regime constitucional, que se argüia de desacatar a Carta Política da União. Se, pelo não-exercício de atribuições que, pela Constituição Federal, lhe competiam, isto é, pelo não-exercício da plenitude da função legislativa, não sofreu detrimento a ordem pública, já isso não ocorreu, quando se desempenhou, em certo momento, de uma das atribuições que a Constituição Estadual lhe dava: a de fazer a apuração da eleição do Presidente do Estado (art. 56, n.º 8.º).

A acusação de que o resultado, que deu por obtido, não refletia a vontade das urnas desencadeou a chamada Revolução de 23, a que pôs termo, depois de muito derramamento de sangue, a "Paz de Pedras Altas", que viria marcar o começo do fim da primeira Constituição do Rio Grande do Sul, cujo fim mesmo ocorreu com a Revolução de 1930. Embora tenha estabelecido continuarem em vigor as Constituições Federal e Estaduais, estas a bem pouco ficaram reduzidas porque, pelo decreto que instituiu o Governo Provisório, ficou "confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou Assembléias Municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes nos Estados, nos Municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda não tenham sido de fato". Suspenderam-se, ao mesmo tempo, as garantias constitucionais e autorizou-se o Governo Provisório a nomear um interventor federal para cada Estado, interventor ao qual se deferiram, na sua órbita de ação, as largas atribuições que se autoconferia o Governo Provisório.

O reingresso no Estado de Direito ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1934. Conquanto esse instrumento constitucional haja introduzido, em nossa ordem política e social, inovações do mais alto relevo — inovações recebidas pelas Constituições posteriores —, dela, sob o ângulo que aqui interessa, pouco há dizer-se, dado seu curto período de vigência. Em compensação, nada é possível dizer da Constituição de 1937, a não ser que, à imitação do decreto que, em 1930, instituiu o Governo Provisório, dissolveu em Disposição Transitória, que se tornou permanente, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais, ficando o Presidente da República, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, com o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, competência que, na órbita dos Estados, estendeu-se aos Interventores Federais.

Promulgada a Constituição de 1946, os constituintes gaúchos, ao elaborar a Constituição Estadual, dando razão, novamente, a Montesquieu, para quem todo órgão tende a hipertrofiar a sua competência, tentaram repetir a façanha dos constituintes locais de 1891. Desta feita, porém, ao invés de insistirem na hipertrofia do Executivo, ensaiaram confiscar-lhe atribuições, inerentes à forma presidencialista de Governo, mediante a instituição de Governo Parlamentar, caracterizado pela instituição de Gabinete, constituído por um Secretariado, cujos integrantes, indicados pela Assembléia, eram da confiança desta, devendo demitir-se, quando vitoriosa moção de desconfiança. Os autores dessa Carta Estadual não tiveram, porém, a fortuna dos constituintes de 1891, cuja soberba autonomista praticamente não foi quebrada, pois a ilegitimidade do presidencialismo, que implantaram, resistiu a todas as peripécias ou increpações, até que a Constituição que o consagrava foi levada, depois de quase quarenta anos, para o grande cemitério a que a Revolução de 1930 fez recolher, não se sabe se piedosa ou impiedosamente, todas as Constituições, sem faltar a Constituição Federal. Não cabe dizer que não contavam os instituidores do parlamentarismo, na órbita do Estado gaúcho, com a função areopagítica do Supremo Tribunal. Políticos experientes, alguns de largo saber jurídico, os caudilhos da idéia parlamentarista tinham consciência de que, desde a Constituição Federal de 1934, se dera ao Supremo Tribunal, então Corte Suprema, competência para ingerir-se no processo de intervenção federal, somente realizável, para assegurar a observância dos chamados princípios sensíveis ou explícitos, quando, mediante provocação da Procuradoria Geral da República, o mesmo Tribunal, tomando conhecimento da lei que houvesse decretado a intervenção, lhe declarasse a constitucionalidade. Sabiam, também, aqueles condutores políticos que a Constituição Federal de 1946, em presença de cuja catadura inflexivelmente presidencialista ousavam enxertar, na Constituição local, a idéia parlamentarista, desenvolvera o instituto da representação, para autorizar se provocasse, por seu intermédio, a censura do Supremo Tribunal sobre ato estadual, que infringisse princípio constitucional sensível.

Acolhida a Representação, isto é, declarada a inconstitucionalidade da lei, autorizada ficava, então, a decretação da intervenção federal. A Representação passou, destarte, a vir antes da lei federal; em lugar de provocar a apreciação da constitucionalidade desta, dava lugar à censura da constitucionalidade do ato estadual havido por incompatível com a Carta Política da União.

A arguição de inconstitucionalidade do parlamentarismo que se embutiu na Constituição rio-grandense não tardou. Nem demorou o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal que, em memorável julgamento — memorável pelo brilho dos votos proferidos, entre os quais se destacou, particularmente, o do Relator, Ministro Castro Nunes —, concluiu não ser compatível a forma de Governo, que na Carta rio-grandense se adotada, com os princípios rigidamente presidencialistas da Carta Política da União.

A querela de inconstitucionalidade, por via da qual se cortou esse sonho autonomista, não foi a primeira que se trouxe ao Supremo Tribunal. Outras, posto que menos expressivas, já haviam sido articuladas. Essa forma de controle em tese da constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual — também aplicável à lei federal — não nos é certamente peculiar, pois tem similar, por exemplo, na República Federal da Alemanha. O controle aí dos atos normativos estaduais não se exerce, contudo, de modo tão freqüente como entre nós, visto que, na federação germânica, maior é o grau de autonomia reservada às entidades federadas. Além de muito mais restrita a competência legislativa que aqui se reconhece aos Estados, estes se acham sujeitos, em mais alto grau, quanto à sua organização, à observância do modelo estabelecido na Lei Fundamental. Seja, no entanto, porque se considere que a competência dos Estados se deve interpretar ampliativamente, diante da regra de que lhe pertencem os poderes não enumerados, seja porque os interesses políticos trabalham no sentido do fortalecimento das unidades federadas, o certo é que, na estrutura jurídico-organizacional dos Estados-membros, se registram freqüentes desvios da moldura federal, naquilo que dentro dela se deve conter imperativamente. Onde a multiplicação de representações, mediante as quais se intenta extirpar do ordenamento jurídico dos Estados disposições normativas havidas como inconstitucionais.

Entre as representações de inconstitucionalidade encaminhadas à apreciação do Supremo Tribunal se encontra a de n.º 1.026, oriunda de expediente, no qual a Câmara Municipal de Volta Redonda solicitou ao Procurador-Geral da República que submetesse ao exame desta Corte a arguição de inconstitucionalidade do § 2.º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e conseqüentemente do § 2.º do art. 34 da Lei Complementar n.º 1 (Lei Orgânica dos Municípios), de 17-12-75, que “fixam um prazo de vinte dias para a votação em regime de urgência, contrário aos quarenta dias fixados pelos §§ 2.º dos arts. 51 e 41, respectivamente, das Constituições da República e do Estado, ex vi do mandamento do art. 13, inc. III, da Constituição Federal”.

O § 2.º do art. 51 da Constituição Federal estatui que “Se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias.” Por sua vez, dispõe a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no § 2.º do art. 41, que “Se o Governador julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita dentro do prazo de quarenta dias.” Nos dois casos, na falta de deliberação dentro desse prazo, consideram-se aprovados os projetos. Assevera-se que a regra posta no § 2.º do art. 51 da Constituição Federal integra o processo legislativo, disciplinado na Carta Política da União. Como, no art. 13, III, desse estatuto político, se determina cumprir aos Estados respeitar, nas Constituições e leis que adotarem, os princípios concernentes ao processo legislativo, conclui-se que contraria a Constituição Federal a prescrição exarada no art. 188, § 2.º, da Constituição do Rio de Janeiro, prescrição segundo a qual, “caso julgue urgente a medida, o Prefeito pode solicitar a apreciação do projeto (pela Câmara Municipal) em vinte dias”.

Responde-se que a Constituição Federal, no art. 200, manda incorporar as disposições dela constantes, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. Logo, haveria, no tocante ao processo legislativo, possibilidade de adaptação das regras constitucionais, no que coubesse, aos Estados. Não é essa, todavia, a consequência que cumpre extrair do que se estabelece no mencionado art. 200. O que nele se diz é que as disposições constantes da Constituição Federal ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. Pergunta-se: não terá ficado incorporada, por força dessa cláusula constitucional, ao direito constitucional legislado dos Estados, a regra do § 2.º do art. 51 da Constituição Federal? A resposta afirmativa se me afigura impor-se, nesse particular, pois cabe aplicar, na órbita estadual, quanto ao Governador e à Assembléia Legislativa, o que se preceitua, na esfera federal, no tocante ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, quando funcione em sessão conjunta. Só há falar-se em adaptação desse princípio constitucional, na sua incorporação ao direito legislado dos Estados, no concernente a mudanças das expressões pelas quais se designam, no plano estadual, o Chefe do Poder Executivo e o órgão legislativo. Nenhuma alteração comporta, entretanto, o prazo dentro do qual, por ser urgente o projeto, solicita o Chefe do Poder Executivo a sua apreciação. De quarenta dias é o prazo fixado, em tal caso, para a apreciação do projeto em sessão conjunta do Congresso Nacional; de quarenta dias há de ser, também, por aplicação do disposto no art. 200 da Constituição Federal, o prazo para a apreciação do projeto pela Assembléia Legislativa.

Pela incorporação, com a cláusula no que couber, posta no art. 200 da CF, das disposições desta ao direito constitucional dos Estados, o prazo para a aprovação dos projetos ditos de urgência é, como se viu, de quarenta dias. Sustenta-se, no entanto, que a cláusula no que couber governa também a adaptação das Cartas Estaduais aos princípios constitucionais da União. Assevera-se que essa adaptação há de recair, também, não obstante a regra do art. 13, III, da Lei Fundamental, onde se manda respeitar o processo legislativo, sobre o que a seu respeito aí se estabelece; se assim não fora, os Estados teriam de adotar, forçosamente, o sistema bicameral, nos moldes previstos na Constituição Federal. É sabido que alguns Estados, cerca de dez, incorporaram às suas Cartas Políticas, no regime da Constituição de 1891, o sistema bicameral. É escusado apurar se, debaixo da Constituição de 1934, algum Estado persistiu nessa orientação ou se a ela se filiou. Basta assinalar-se que, sob a Constituição de 1946, nenhum Estado adotou o sistema bicameral. É isso suficiente para que não se possa atribuir às regras constitucionais posteriores, que impuseram expressamente aos Estados a observância do processo legislativo da União, o intento de incluir nesse processo a parte que diz com a participação nele de duas casas legislativas, à maneira do que se verifica na órbita federal. Aliás, como ninguém se lembrou, até agora, desde a Constituição de 1891, de argüir a inconstitucionalidade da não-implantação, na ordem estadual, do sistema bicameral, não seria, pelo menos, curial que, nesta altura, mesmo ante o postulado que manda os Estados observarem o processo legislativo da União, se viesse aventar querela de inconstitucionalidade, em relação às Cartas Políticas do Estado que deixaram, sem nenhuma discrepância entre si, de inserir, no seu ordenamento constitucional, ao lado das Assembléias Legislativas, órgão correspondente ao Senado.

Da possibilidade de não inclusão de órgão dessa natureza no corpo das Constituições estaduais não se tira, entretanto, o reconhecimento de que os Estados, no tocante ao delineamento do processo legislativo, possuam o arbítrio de modificar princípios essenciais a esse processo. Entre esses princípios se conta o estabelecido no § 2.º do art. 51 da Constituição Federal, onde se assina o prazo de quarenta dias para a apreciação de projeto considerado urgente pelo Chefe do Executivo. Preceito de índole especial, pois dele pode resultar, no caso de não apreciação do projeto dentro do prazo, ter-se o mesmo como aprovado, não pode esse prazo, dada a sua natureza, ser diminuído ao alvedrio dos Estados-membros. Que essa regra, pela qual se faz possível obter a aprovação de lei até pela intencional negativa de **quorum** para a votação do projeto, possui **quid** especial mostra a própria Constituição, primeiro, quando determina

a sua não-aplicação aos projetos de codificação, segundo, quando, no tocante às emendas constitucionais, exige, para a sua aprovação, votação expressa e efetiva, com maioria qualificada.

Admitir, aliás, que a título de adaptação, com base na cláusula — no que couber —, o constituinte estadual possa reduzir, a seu talante, o prazo de quarenta dias, a que se refere o § 2.º do art. 51 da Constituição Federal, não se coaduna, aliás, nem com os termos do art. 13, item III, dessa Carta Política, nem com o modo estrito com que o Supremo Tribunal tem interpretado os imperativos estatuidos nesse artigo. Marca, nesse particular, a orientação desta Corte a decisão que tomou acerca da arguição de inconstitucionalidade de preceito da Constituição paulista, onde se regulava matéria concernente à fiscalização financeira, exercida pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas. Estipulava-se nesse preceito que, se o Tribunal de Contas solicitasse que a Assembléia Legislativa se pronunciasse sobre contrato impugnado pelo mesmo Tribunal e, se o não fizesse a Assembléia, dentro do prazo de trinta dias, a impugnação se reputaria subsistente. Entendeu, porém, o Supremo Tribunal, aplicando ao caso o item IV do art. 13 da Constituição Federal, que esta dispunha a respeito do assunto e que, ao fazê-lo, estabelecia que, se o Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, não se pronunciasse sobre a impugnação, esta se considerava insubsistente. Concluiu, portanto, que, dando a Constituição paulista como subsistente a impugnação, no silêncio da Assembléia, quando a Constituição Federal, no silêncio do Poder Legislativo, reputava insubsistente a impugnação, o mandamento constitucional do Estado era ilegítimo, porque estava adstrito à observância do item IV do art. 13 da Constituição Federal, que impõe aos Estados a observância dos princípios constitucionais da União acerca da fiscalização orçamentária e financeira. Lembra-me — Relator que fui do processo — ter defendido a compatibilidade da cláusula estadual com o sistema constitucional, uma vez que, sobre se não haver desviado do princípio concernente à fiscalização financeira, imposto à observância dos Estados-membros, a Constituição paulista, na aplicação desse princípio, usava até de maior rigor do que a Carta Federal, pois, enquanto esta reputa insubsistente a impugnação, quando sobre ela não se manifesta, no prazo de trinta dias, o Poder Legislativo, a Constituição paulista considerava que o decurso do prazo, sem manifestação da Assembléia Legislativa, importava haver-se como subsistente a impugnação. Maior razão milita, no caso vertente, para que se haja como intocável o modelo federal, quanto ao prazo para a apreciação do projeto de lei, que o Chefe do Executivo declare urgente. Lá se cuida, simplesmente, da apreciação, no prazo de trinta dias, de contrato, que tenha sofrido impugnação do Tribunal de Contas, apreciação cuja falta, dentro do prazo, redundaria em manter-se o contrato. Aqui, no entanto, se trata de prazo estabelecido na Constituição Federal para que se aprecie projeto de lei, sob pena de se ter o projeto como aprovado, se a votação não se verificar até o final desse prazo. Dispõe-se, nesta hipótese, portanto, quanto a uma das formas pelas quais se pode dar a aprovação de projeto de lei, independente de votação. Vale dizer: disciplina-se um dos processos de criação do ato legislativo; regula-se, pois, a feitura da própria lei.

Ora, se a Constituição Federal, ao prover acerca do caso em que a aprovação do projeto de lei pode verificar-se independente de votação, estipula que isso só ocorrerá se o projeto não for apreciado dentro de quarenta dias, não é lícito aos Estados reduzir esse prazo, porque, se o fizerem, estarão restringindo o período dentro do qual os membros do corpo legislativo podem, segundo a Carta Federal, apreciar o projeto, mediante votação, seja para emendá-lo, ou negar-lhe aprovação, seja para aprová-lo. Diminuir o prazo para o exercício dessa faculdade, natural ao órgão legislativo, redundaria, pois, em pôr embaraços, não-autorizados na Carta Federal, ao uso da autonomia, a que, fora dos limites traçados na Lei Fundamental, o corpo legislativo está intitulado.

Não se argumente que menos importantes são as leis estaduais e municipais, porquanto, no que toca aos interesses estaduais ou municipais, os projetos de lei podem ser havidos como de suma importância. Ademais, se fosse menor a sua importância, não haveria razão, também, para que a sua apreciação fosse

julgada mais urgente do que a dos projetos de lei federal, de modo que, ao invés dos largos quarenta dias, estabelecidos pela Constituição Federal, para a sua apreciação, se deveriam estipular prazos menores, redutíveis a não se sabe quanto tempo. Não colhe, de outra parte, a alegação de que, por ser menor a composição dos corpos legislativos estaduais e municipais, lhes será mais fácil deliberar em menos tempo. Quanto aos Estados, estes, em geral, assim não pensam, porque são raros os que encurtaram os prazos para a apreciação dos projetos, sujeitos à aprovação pelo decurso do tempo. Ademais, a maior ou menor dificuldade em deliberar acerca da aprovação ou não de projeto de lei não constitui o elemento que figura como decisivo para a fixação do prazo destinado à deliberação, uma vez que esse elemento reside na urgência do projeto, urgência que não será maior para os Estados e Municípios do que para a União, onde o prazo, para a apreciação do projeto, por ser este urgente, é de quarenta dias.

A anomalia constitucional, consistente na redução do prazo para a apreciação de projetos de lei, reputados urgentes, cresce de ponto no que toca à regra estabelecida na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 188, § 2.º, onde se prescreve: "Caso julgue urgente a medida, o Prefeito pode solicitar a apreciação do projeto em vinte dias." Com a assinatura desse prazo — vinte dias para a apreciação do projeto —, estima-se, certamente, que os projetos, pronunciados como urgentes, não são apenas urgentes, mas urgentíssimos. Mas se o são, por que não estabelecer prazo menor para a sua apreciação, por exemplo, quinze dias, dez dias, cinco dias? Replica-se que não seria razoável. Pergunta-se, no entanto, a partir de que limite o prazo deixaria de ser razoável, para tornar-se, por não revestir esse característico, inconstitucional a sua estipulação? Ainda: Se razoável para alguns Municípios, de menor porte, seria o prazo razoável para outros, onde os projetos de lei lidem com problemas de maior complexidade? A Constituição do Estado do Rio de Janeiro cortou a questão, porque, no seu entender, o prazo que é razoável para o menor dos seus Municípios é razoável, também, *exempli gratia*, para o Município do Rio de Janeiro, onde se situa, com todos os seus problemas, uma das megalópolis, com que a idade contemporânea atemoriza ou aflige os gestores da coisa pública. Essa Carta Constitucional, tratando igualmente, no que concerne ao processo de formação da lei, cujo projeto se tenha definido como urgente, Municípios entre os quais reina, quanto à composição dos corpos legislativos, flagrante desigualdade, Municípios entre os quais impera, no que toca aos problemas que lhes são peculiares, indiscutível disparidade, trata igualmente — § 2.º do art. 188 — entidades desiguais, rompendo, assim, com o princípio de igualdade. Tudo isso concorre para demonstrar que o constituinte estadual, no caso, procedeu de modo arbitrário. Sobre esses argumentos se alteia, contudo, decisivamente, o que concerne à intocabilidade, no que tange à apreciação dos projetos, que o Chefe do Poder Executivo pronuncie como urgentes, da regra estabelecida no § 2.º do art. 51 da Constituição Federal.

Por estes fundamentos, julgo procedente, **data venia**, a presente Representação para declarar inconstitucional o § 2.º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.026 — RJ — Rel.: Min. Moreira Alves, Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Pedeu vista o Ministro Rafael Mayer, após o voto do Ministro Relator, que julgou improcedente a Representação e o voto do Ministro Leitão de Abreu, que julgou procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 188 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. T. Plen., 15-10-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio

Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 15 de outubro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Rafael Mayer — Ao dispor sobre o processo legislativo, no capítulo do Poder Legislativo Estadual, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em confronto com o modelo federal, regulou o procedimento abreviado, no art. 41, pelo qual são apreciados pela Assembléia Legislativa projetos de lei sobre qualquer matéria, enviados pelo Governador, no prazo de sessenta dias, enquanto no modelo federal esse prazo é de quarenta e cinco dias, sucessiva e distintamente, para cada uma das casas do Congresso (art. 51). E o procedimento urgente, pelo qual a apreciação será no prazo de quarenta dias (art. 40, § 2.º), coincidente com o disposto no art. 51, § 2.º, para a reunião conjunta do Congresso Nacional. Em um e outro caso se tem a aprovação tácita do projeto, como enviado, se, decorrido o prazo, dentro nele não se deliberar.

Entretanto, na parte sobre Organização Municipal, no capítulo relativo ao processo legislativo das Câmaras Municipais, conceituadas como órgãos legislativos do Município, determina-lhes a observância do princípio da aprovação tácita dos projetos enviados pelo Prefeito, pelo decurso do tempo sem deliberação, mediante o procedimento abreviado, em quarenta e cinco dias (art. 188) e em procedimento urgente, vinte dias (art. 188, § 2.º)

Somente com relação à última hipótese é irrogada a mácula de inconstitucionalidade. Desde logo, data venia, não me parece que ele ocorra.

Decerto, o art. 200 da Constituição Federal, na redação da Emenda n.º 1, reza que as disposições constitucionais federais ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. Não se admita, porém, que essa incorporação seja capilar e milimétrica, pois a própria cláusula modal concede a flexibilidade indispensável para o atendimento das realidades circunstanciais destinatárias da incorporação.

A interpretação desse dispositivo não se faz isoladamente, mas, como em boa hermenêutica, sistematicamente com o art. 13 da Constituição, onde enumerados os chamados princípios extensíveis, dentre os quais o processo legislativo, sem desprezar o critério político do regime. No regime federativo, a autonomia pode ser reduzida ao máximo, conquanto não ao ponto de ser anulada de todo a capacidade de auto-organização, o que comporta uma margem de variações e módulos alternativos, desde que não desbordem do quadro os princípios, que são princípios, estes a serem indeclinavelmente observados na organização estadual.

Culdo, portanto, não esteja afastado o poder estadual de realizar a adaptação de suas Constituições e, pela própria natureza da adaptação, acomodar os princípios federais às realidades estruturais peculiares do Estado.

A circunstância de que não se tenha reiterado no atual art. 200 a primeira parte do art. 188 da redação original da Constituição de 1967 não retira obviamente o poder de emenda constitucional, de âmbito estadual, no sentido aqui proposto, pois a norma primitiva visava a facultar tão-somente um procedimento excepcional de reforma constitucional, sem que a sua inexistência implique desfazer-se o procedimento ordinário de revisão.

Não é despidendo que diversas Constituições Estaduais tenham adotado a redução ora de um, ora de outro prazo, o que reflete uma consideração comum sobre diferenças indistigáveis a desaconselhar a aplicação rígida e formal de um paradigma que tem outros pressupostos institucionais. Basta ver a mais saliente, que é a característica unicameral das Assembléias Legislativas, para que não se tenha aí o perfeito reflexo de uma condição temporal imposta, no plano

federal, a duas câmaras, ou à reunião das duas, com bem mais numerosa composição e complexa organização e funcionamento.

Aí o poder autônômico se exerce legitimamente. Guarda-se o princípio do processo legislativo, pelo qual se assegura ao Executivo, com a primazia que modernamente se lhe tem reconhecido, a realização do interesse de ter prontamente apreciado, livre de obstruções, o projeto que julgue merecedor de urgência. Não ofende o princípio que o decurso do prazo se faça em tempo menor, atendendo às peculiaridades locais e a critério do constituinte estadual, desde que não se infirme a possibilidade da pertinente manifestação parlamentar, enfim, desde que seja razoável, usual expressão de notória conotação jurídica.

Se a colocação me soa válida frente à organização dos poderes do Estado, maior significação assumirá se o equacionamento se fizer diante da organização municipal, à qual as Constituições estaduais e leis orgânicas municipais transferem os moldes federais com maior índice de discricção e critério mais amplo de adaptabilidade. E o ponto sob exame diz precisamente sobre organização municipal. As difrações que aí sofre a aplicação dos princípios extensivos são aí ainda mais patentes, pois a situação institucional não apresenta uma réplica para o recebimento do modelo, já que nem o esforço dos municipalistas convence de que o Município tenha autonomia política, integre a federação ou se organize pela divisão de poderes. A Câmara Municipal — que não representa um poder legislativo como o da União ou do Estado —, justifica, se não reclama, por sua estrutura, pelo seu dimensionamento e por sua competência, um tratamento compatível com sua escala institucional e peculiaridade organizacional. Para a observância do princípio do processo legislativo, e para o procedimento de urgência vigente para o Congresso Nacional, bem consentâneo com a sua realidade é a estipulação do prazo de vinte dias, mais talvez do que os quarenta daquele outro, acomodada a uma situação complexa que aqui se apresenta bem simples.

Pelo exposto, **data venia**, acompanho o voto do eminente Relator, julgando improcedente a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente) — Peço licença à maioria qualificada, que já se formou, para acompanhar o voto do eminente Ministro Leitão de Abreu.

Procurei, na jurisprudência da Casa, algum precedente a respeito do tema, porque me parecia difícil que, tantos anos depois da inovação, não se houvesse cuidado dele. Na verdade, nada encontrei que representasse o exame frontal, pelo Tribunal, do problema que está fazendo objeto da Representação.

Mas em certa Representação da Guanabara, a Rp. n.º 823, de que foi Relator o eminente Ministro Adalício Nogueira, cujo acórdão está publicado na **RTJ** n.º 56/601, examinou-se a arguição de inconstitucionalidade de preceito constitucional estadual que, a propósito do prazo para a apreciação do projeto, fixava-o em tempo maior do que o estabelecido na Constituição Federal. Alegava-se que essa norma era inconstitucional, porque discrepava do modelo federal. O voto do eminente Relator, acompanhado sem acréscimos pelo Tribunal, foi repelindo a arguição e se reportando, repetindo-a, à observação feita no parecer da Procuradoria Geral, no sentido de que inconstitucionalidade haveria se o prazo fosse menor, mas, não, maior, porque em nada coartava a atuação do Poder Legislativo. Todavia, não se enfrentou, na verdade, a questão. Esta foi a única referência que encontrei nos precedentes.

De todo modo, parece-me que a questão da limitação do prazo para apreciação dos projetos do Executivo entesta com o princípio, que a tudo preside, das relações entre os Poderes, que hão de ser harmônicas e em termos que permitam o pleno exercício da atuação de cada qual. Não creio, por isso, que os limites temporais traçados na Constituição Federal para que as Casas Legislativas apreciem projetos do Executivo, possam ser reduzidos ainda mais nas áreas esta-

dual e municipal. Penso que eles já são o mínimo suportável para poderem conviver com o princípio constitucional da harmonia e independência dos Poderes. O prazo de vinte dias, que se marca na Constituição do Estado do Rio de Janeiro para que as Câmaras Municipais — por exemplo, a Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro — apreciem projetos mandados pelos Prefeitos, é uma irritação.

O sistema constitucional federal, a meu ver, pode ser decalcado, mas sem maior aflição para as Casas Legislativas. No máximo, o que se pode fazer no âmbito estadual e municipal é repetir os prazos dados na Constituição Federal; diminuí-los ainda mais, a meu ver, agride o postulado da harmonia entre os Poderes.

Por isso, acompanho o voto do eminente Ministro Leitão de Abreu e julgo procedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.026-1 — RJ — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação, vencidos os Srs. Ministros Leitão de Abreu e Xavier de Albuquerque (Presidente). T. Pleno, 26-11-80.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DO
RIO GRANDE DO NORTE

REPRESENTAÇÃO N.º 949 — RN

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cordeiro Guerra

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

*É inconstitucional o parágrafo único do art. 140 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com a redação da Emenda nº 2, por des-
toar do preceito federal, art. 184 da EC nº 1/69.*

*A obediência aos modelos federais tem sido um standard da cons-
titucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados, segundo a
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

Representação procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Emenda n.º 2 à Constituição do Rio Grande do Norte.

Brasília, 13 de abril de 1977. — **Thompson Flores**, Presidente — **Cordeiro Guerra**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — O Ex.^{mo} Sr. Procurador-Geral da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 119, I, letra I, da Constituição, oferece esta Representação ao Colendo Supremo Tribunal Federal, visando à declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, na redação dada pela Emenda n.º 2, nos seguintes termos:

“Art. 140 — Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente perceberá, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se a quem tiver exercido as funções de Interventor Federal no Estado.”

Solicitadas informações à ilustrada Assembléia Legislativa, esta as prestou como se segue:

“Recebido o Ofício n.º 470/R, de 18-5-76, e considerando que o dispositivo argüido de inconstitucionalidade já fora revogado pela Emenda Constitucional n.º 4, promulgada a 5 de junho de 1974, como alega a própria Representação n.º 949, entendemos conveniente o pronunciamento do Executivo, por constar-nos haver dois ou três ex-Interventores percebendo o subsídio impugnado, inclusive um respaldado em decisão judicial transitada em julgado, de modo que os efeitos da decretação ou não da inconstitucionalidade daquele dispositivo legal revogado, no que concerne a direitos adquiridos, repercutiria diretamente sobre o Executivo.

Com o recebimento agora do Ofício n.º 627/R, fomos informados de que o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado preferira aguardar o pronunciamento desse Egrégio Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, sem participação, até porque não fora interpelado para tal.

Isto posto e em face de já ter sido tomada providência que compete a esta Assembléia Legislativa, revogando o dispositivo impugnado, aguardamos o respeitoso julgamento, por essa Excelsa Corte de Justiça, da questão suscitada de decretação de inconstitucionalidade de preceito legal revogado, frente à garantia constitucional dos direitos adquiridos e da coisa julgada.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência as nossas expressões da mais elevada consideração.

(a.) Deputado Dary Dantas, Presidente.”

Em consequência, pedi informações ao Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Norte, que as prestou do seguinte modo:

“Em atendimento ao Ofício n.º 823/R, de 30 de novembro de 1976, tenho a honra de informar a V. Ex.^a o seguinte:

I. A Representação oferecida pelo Exm.º Sr. Dr. Procurador-Geral da República argüindo inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140, já expungido pela atual Emenda Constitucional n.º 4 promulgada a 5 de junho de 1974, vem ao encontro da sistemática do meu governo, que prima pelo respeito à ordem constitucional.

II. O texto, na verdade, ampliou a Lei Básica federal, ao estender os favores a ex-Interventores, abrindo margem a benefícios ilícitos com sacrifício do erário estadual, sempre deficitário.

III. O emérito Procurador-Geral da República referiu-se à Emenda Constitucional n.º 4, de 5 de junho de 1974, quando foi alterado o art. 140, com a matéria regida pelo art. 175, sem beneficiar ex-Interventores, porém ressaltou, com propriedade, que a garantia dos direitos adquiridos ensejaria a arguição de inconstitucionalidade do texto impugnado, fundamento da Representação ao Colendo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a medida é das mais oportunas, visto que o art. 1.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da mesma Emenda, está assim redigido:

‘Art. 1.º — É respeitado o direito adquirido dos que estejam percebendo o subsídio previsto no parágrafo único do art. 140 da Emenda Constitucional n.º 2, de 5 de fevereiro de 1970, por terem exercido as funções de Interventor Federal no Estado.’

IV. O meu governo vem atuando sem discriminações, no desejo constante de corrigir falhas, e cito como exemplo a Ação Rescisória (cópia anexa), do acórdão do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que beneficiou o Dr. Roberto Pereira Varela, pelo fato de, na qualidade de 1.º-Vice-Presidente da Assembléia Legislativa, ter assumido eventualmente o cargo de Governador do Estado durante a ausência do seu titular efetivo, por um período de 21 dias, julgando-se, mesmo nessas condições, amparado pelo favor constitucional. O Estado obteve ganho de causa, em decisão unânime, conforme acórdão de 3-11-76, ainda pendente de publicação.

Sirvo-me da oportunidade para apresentar a V. Ex.^a os protestos do mais elevado apreço e consideração.

(a.) Tarcísio Maia, Governador."

O ilustre Procurador José Francisco Rezek, com o aval de seu eminente chefe, assim opina:

"1. Estabeleceu a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, na forma de sua Emenda n.º 2:

'Art. 140. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente perceberá, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se a quem tiver exercido as funções de Interventor Federal no Estado.'

Argui-se, nesta Representação, a inconstitucionalidade tão-só do parágrafo, peculiarizando a espécie a circunstância de tratar-se de dispositivo já revogado, em 1974, pela Emenda n.º 4 à Constituição do Estado. Explica, todavia, a peça inicial que '... a garantia dos direitos adquiridos na vigência da Emenda Constitucional n.º 2 (continente do texto impugnado) torna relevante a questão de inconstitucionalidade ora suscitada'.

2. A simples eliminação da norma impugnada, pelo próprio constituinte estadual, atua neste caso como evidência de sua vulnerabilidade. Não falta, porém, o que mais aduzir, visando a prescrevê-la *ex radice*.

3. Nos idos de maio de 1973, o ora eminente Ministro desta Casa, Moreira Alves, atuando na qualidade de Procurador-Geral da República, dava ênfase à falta de suporte lógico para que o benefício da Carta Federal se reproduzisse nas Constituições dos Estados-membros (RTJ 66, pp. 662-665). Sua tese não vingou por inteiro ante o Supremo, servindo, todavia, o julgamento da Representação n.º 892, originária do Rio Grande do Sul, para deixar claro que, em qualquer hipótese, o paradigma federal deve operar como um teto de condescendência. Assim, aos Estados nem é lícito suprimir pressupostos a que a Carta da República condiciona o benefício, nem tampouco estender o rol das hipóteses de seu cabimento.

4. Na espécie, a extensão do direito ao subsídio '... a quem tiver exercido as funções de Interventor Federal no Estado' ultrapassa os contornos do paradigma, e só por isso haveria de ser condenada, na trilha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

5. Há mais: o indigitado parágrafo entra em conflito aberto com o *caput* a que dá seqüência, uma vez que neste se faz expresso o requisito do caráter permanente da investidura.

6. Por último, a norma extensiva constitui aberração lógica, levando em conta os princípios elementares da organização federal. A inter-

venção da União no Estado-membro configura medida de desenganada excepcionalidade, que se retrata na providencial e significativa linguagem da Carta Magna ('A União não intervirá nos Estados, salvo para' ... etc.).

7. De par com sua característica de exceção, o processo intervencionista é ainda **efêmero** por excelência, não cabendo dar relevo a contingências históricas que acaso o tenham revestido de certa durabilidade.

8. Como quer que seja, o Interventor é um agente do poder central, cuja autoridade representa. Quando, dando asas à imaginação inventiva, entendêsemos cabível subsidiá-lo ao término de suas funções, semelhante ônus somente se poderia imputar à pessoa jurídica de que foi mandatário, e nunca ao Estado federado que, dentro do processo intervencionista, terá figurado como paciente.

9. Pela procedência da Representação, para que, declarada a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 140 da Emenda n.º 2 à Constituição do Rio Grande do Norte, dispositivo já revogado, possam cessar os efeitos remanescentes de sua vigência transitória."

Após as informações do ilustre Governador do Estado, determinei fosse ouvida a nobre Procuradoria, que manteve o pronunciamento acima transcrito, fl. 43.

É o relatório, que determino seja distribuído por cópia a todos os eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, pedindo dia para o julgamento, art. 177 do Regimento Interno.

Brasília, 21 de março de 1977. — **Cordeiro Guerra**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator) — Na Representação n.º 892-RS discutiu-se a inconstitucionalidade do art. 192 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e seu parágrafo único, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional n.º 2, de 30-6-72, por destoar do modelo federal, art. 184 da EC n.º 1/67.

O eminente Ministro Thompson Flores, Relator, após minuciosa análise dos textos controvertidos, em face da Constituição Federal, e confrontá-los com dispositivos semelhantes de outras Constituições Estaduais, e examinar os precedentes desta Corte, com a habitual proficiência, conclui:

"As disposições em comentário revelam normas permanentes que o constituinte federal houve por bem introduzir, em caráter excepcional.

Delas não se extrai qualquer determinação cogente ao constituinte estadual.

Ficaria, pois, ao seu alvedrio adotá-las ou não.

Por elas optando, e porque se trata de normas excepcionais, a toda evidência, não poderia ampliá-las, ou omitindo o que expressam, ou acrescentando o que expressam, ou acrescentando o que nelas não contenham."

Invocou em abono de seu entendimento os julgados desta Corte nas Representações n.ºs 808 e 824, do Paraná e do Espírito Santo, **RTJ** 55/532, e **RTJ** 54/786. Representação n.º 764-ES — **RTJ** 50/248; Representação n.º 856-AL — **RTJ** 58/504; para concluir, finalmente, pela inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, no que destoaram da Constituição Federal, **RTJ** 66/666.

Tal voto prevaleceu, após debates, sobre particularidades da espécie então examinada.

Como observou, com a habitual argúcia, o eminente Ministro **Rodrigues Alekmin**, na oportunidade de seu voto de adesão ao eminente Relator:

"A obediência aos modelos federais tem sido um **standard** da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados" (idem pp. 667-668).

Observados esses princípios, forçoso será reconhecer a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com a Emenda n.º 2, porque, ao estender o subsídio a "quem tiver exercido as funções de Interventor Federal no Estado", ultrapassa os contornos do paradigma, e só por isso haveria de ser condenada, na trilha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Acresce a isso que ponderáveis são os argumentos da douta Procuradoria Geral da República, quando mostra a autonomia do **caput** do art. 140 e seu parágrafo único, tendo em vista a transitoriedade das funções do Interventor Federal.

"6. Por último, a norma extensiva constitui aberração lógica, levando em conta os princípios elementares da organização federal. A intervenção da União no Estado-membro configura medida de desenganada excepcionalidade, que se retrata na providencial e significativa linguagem da Carta Magna ('A União não intervirá nos Estados, salvo para'... etc.).

7. De par com sua característica de exceção, o processo intervencionista é ainda **efêmero** por excelência, não cabendo dar relevo a contingências históricas que acaso o tenham revestido de certa durabilidade.

8. Como quer que seja, o Interventor é um agente do poder central, cuja autoridade representa. Quando, dando asas à imaginação inventiva, entendêssemos cabível subsidiá-lo ao término de suas funções, semeilhante ônus somente se poderia imputar à pessoa jurídica de que foi mandatário, e nunca ao Estado federado que, dentro do processo intervencionista, terá figurado como paciente."

Por esses motivos, julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Emenda n.º 2 à Constituição do Rio Grande do Norte, não obstante já revogada pela Emenda n.º 4, de 5-6-74, pelos efeitos jurídicos conseqüentes.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Com o Relator, julgando como ele procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Emenda n.º 2 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 949 — RN — Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

Decisão: Julgaram procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 140 da Emenda n.º 2 à Constituição do Rio Grande do Norte. Decisão unânime. Votou o Presidente. — Plenário, 13-4-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bllac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alekmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. — Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 13 de abril de 1977. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO
DO
RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO N.º 1.020 — RS

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Thompson Flores

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Arguição de inconstitucionalidade dos arts. 116, parcialmente, e 194, totalmente, da Constituição do Estado, na redação da Emenda nº 8/79.

II — Liminar concedida pelo relator e referendada pelo Plenário, nos termos do art. 22, IV e V, do Regimento Interno, visando a prevenir a ocorrência de graves danos às finanças do Estado, de incerta ou demorada reparação, além de prejuízos outros à sua Administração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, referendar a concessão da liminar pedida.

Brasília, 22 de agosto de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Thompson Flores, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores — Em longo expediente o Governador do Estado do Rio Grande do Sul submeteu ao Dr. Procurador-Geral da República pretensão visando a que fosse por S. Ex.^a oferecida Representação a esta Corte, no sentido de ver declarada a inconstitucionalidade dos arts. 116 e 194, ambos da Constituição do Estado, na redação de sua Emenda 8/79, aquele ao usar a expressão “direitos”, e o último em sua integralidade.

Sua redação é a seguinte:

“Art. 116. A organização, efetivos, instrução, justiça, direitos e garantias da Brigada Militar e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização, são regulados por lei federal, podendo o Estado legislar supletivamente através de lei ordinária.”

“Art. 194. Enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 desta Constituição, aplicar-se-á a legislação federal pertinente ao Exército Nacional.”

2. Encaminhada a Representação em questão, postulou seu firmatário a concessão de medida cautelar, adotando a fundamentação da súplica originária, a qual leio à fl. 10 (leu).

3. Deferi a medida preventiva com este despacho, fl. 36:

“Vistos. Fundada em expediente encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, ofereceu a Procuradoria Geral da República Representação com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 116, da palavra “direitos”, bem como do art. 194, ambos da Constituição do Estado, com a redação que lhes atribuiu a **Emenda n.º 8/79**, promulgada em 11 de junho último e publicada no **DO** de 13 seguinte. E isto porque afrontaria os arts. 8.º, XVII, V, e 13, parágrafo único, da Constituição Federal, tendo presente o **DL n.º 667/69**, o qual prevê sobre a reorganização das Polícias Militares dos Estados e Territórios, e a **Lei Estadual n.º 7.138/78** (Estatuto dos Policiais Militares do Rio Grande do Sul).

2. Termina pleiteando a concessão de medida liminar, a fim de prevenir os prejuízos à administração do Estado. Com o pedido encontra-se o expediente emanado do Executivo local, fls. 11-29. I — Isto posto, defiro a liminar **ad referendum** do Plenário, nos termos do art. 22, IV e V, do Regimento Interno. E assim o faço porque, admitindo que os ‘direitos’ dos policiais militares sejam regulados por lei federal (art. 116) e dispondo que aplica-se, desde então, a legislação pertinente ao Exército Nacional, derogou recente Estatuto local, certo, como é óbvio, proporcionando mais amplos direitos, inclusive vantagens, pelo menos, ameaçadas de graves danos ficarão as finanças do Estado, de incerta ou demorada reparação, além de prejuízos à Administração do Estado. II — Façam-se as comunicações necessárias, solicitem-se informações à Assembléia Legislativa e sejam presentes estes autos ao Egrégio Plenário para os fins previstos no já citado art. 22, V, do RI. Publique-se.”

4. Na forma prevista no RI, art. 22, V, submeto dita concessão **ad referendum** deste Egrégio Plenário, em sua primeira reunião após o deferimento.

É o relatório e não tenho voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.020 — RS — Rel.: Thompson Flores. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Referendou-se a concessão liminar pedida. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno. 22-8-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presente à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 22 de agosto de 1979. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.020 — RS

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Thompson Flores

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Representação. Arguição de inconstitucionalidade dos arts. 116, parcialmente, e 194, integralmente, da Constituição do Estado, na redação da Emenda nº 8/79.

II — Procedência, eis que ao dispor sobre a matéria o constituinte rio-grandense contrariou expressas disposições da Constituição Federal: arts. 8º, XVII, V, e seu parágrafo único, 13, § 1º, 57, III, 43 e 200.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade: a) Parcial do art. 116, no pertinente a palavra “direitos”; e b) integral, do art. 194, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação introduzida pela Emenda n.º 8/79.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Thompson Flores, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores — O parecer da douta Procuradoria Geral da República, bem esclarece a presente controvérsia, manifestada através da Representação e sobre ela opina.

Diz, fls. 126-33:

“Atendendo a pedido do Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a Procuradoria Geral da República submeteu ao Colendo Supremo Tribunal Federal Representação arguindo a inconstitucionalidade parcial da Emenda n.º 8/79 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que fez incluir — no ordenamento constitucional gaúcho — o verbete ‘direitos’ no elenco de matérias que, supletivamente, o Estado-membro pode legislar e que não consta do padrão constitucional federal. Tal alteração se operou no art. 116 da Constituição Estadual por força da redação que se lhe deu no art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 8, de 1979. Também foi arguida a inconstitucionalidade do art. 2.º da mesma Emenda que fez incluir na Carta Estadual disposição transitória (um novo art. 194) pela qual foi determinada a aplicação, à Brigada Militar, da legislação federal pertinente ao Exército Nacional, ‘enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 desta Constituição.’”

O texto da Emenda impugnada é o seguinte, **verbis**:

"Emenda Constitucional n.º 8/79

A Mesa da Assembléa Legislativa do Estado, nos termos do art. 27, XIII, da Constituição do Estado, e art. 177, parágrafo único, do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1.º — O art. 116 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 116 — A organização, efetivos, instrução, justiça, direitos e garantias da Brigada Militar e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização, são reguladas por lei federal, podendo o Estado legislar supletivamente através de lei ordinária.

Art. 2.º — O texto do art. 194 passa a ser o de 195 e o art. 194 passa a ter a seguinte redação:

Art. 194 — Enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 desta Constituição, aplicar-se-á a legislação federal pertinente ao Exército Nacional."

Acolheu-se o argumento do Senhor Governador do Estado de que a malsinada Emenda n.º 8 de 1979, ao fazer o acréscimo do verbete 'direitos', não só extrapolou formalmente dos parâmetros da Constituição Federal como, materialmente, retirou do legislador estadual competência que lhe reservava a própria Constituição Federal.

E ainda mais: a previsão feita na disposição transitória criada pelo art. 2.º da Emenda Constitucional que passou a ser um novo art. 194 da Carta Estadual não fora estabelecida na Carta Federal e, demonstrou o Senhor Governador do Estado, veio abalar o ordenamento legislativo estadual porque, existindo Estatuto dos Policiais Militares do Estado, instituído pela Lei n.º 7.138, de 30 de janeiro de 1978 (págs. 10 e seguintes), este restou revogado pela imprecada Emenda que, afinal, retirou do Estado-membro o poder de legislar que lhe confere a Constituição Federal, devolvendo à União Federal competência que a Lei Magna lhe conferira.

Foi concedida pelo Exm.º Sr. Ministro Relator — e referendada pelo Excelso Plenário — medida liminar acautelatória ao fundamento de que a Emenda malsinada derogou recente Estatuto local, quando admitiu que os 'direitos' dos policiais militares sejam regulados por lei federal (art. 116) e, dispondo que se aplica, desde então, legislação pertinente ao Exército Nacional, proporcionou mais amplos direitos, inclusive vantagens, ficando as finanças do Estado ameaçadas de graves danos, de incerta ou demorada reparação, além de prejuízos à Administração do Estado.

Atendendo à requisição de informações, prestou-as o Exm.º Sr. Presidente (em exercício) da Assembléa Legislativa refutando a arguição com os seguintes argumentos, resumidamente:

1. Que o único objetivo da Assembléa Legislativa, no uso do seu poder constituinte, foi impedir que o Poder Executivo continuasse a legislar, mediante decreto, sobre assunto de relevância para o Estado.

2. Que, especificamente ao termo 'direitos', este é insito na palavra **garantias**, não se podendo julgá-lo isoladamente. E que o legislador estadual, ao emendar a Constituição, não pretendeu ampliá-la e sim conceituou 'direitos' como um dos elementos inerentes às garantias.

3. Que, ao contrário da alegação do Sr. Governador do Estado de que, mandando aplicar a legislação federal pertinente ao Exército Nacional, enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 da Carta Rio-Grandense, a Emenda feriria a Constituição Federal, o dispositivo constitucional impredado cristaliza o exercício da competência obrigatoriamente recebida pela unidade federativa, não configurando, portanto, qualquer devolução de competência.

4. Que, em síntese, o que pretendeu o legislador estadual foi ater-se ao padrão federal e que o objetivo 'muito claro e muito bem definido na Emenda limita-se à preocupação de evitar possíveis excessos do Poder Executivo, ao legislar este sobre a matéria, mediante a edição de simples decretos' e que, assim, em tais casos, deve ele proceder sempre mediante lei ordinária.

5. Que a assim denominada 'regra nova' outra coisa não é senão uma disposição de caráter transitório e que somente vigorará enquanto não forem promulgadas as leis previstas no art. 116. Reafirma, ainda, a autoridade informante, a competência do Estado-membro, outorgada pela Carta Federal, para dizer que se aplica a legislação federal quando omissa a estadual.

O parecer é pela procedência da Representação conforme procurar-se-á demonstrar.

Quanto ao art. 116 da Constituição Estadual (redação dada pelo art. 1.º da EC n.º 8/79).

O dispositivo só pode ser visto como reprodução do art. 8.º — inciso XVII — letra v, e parágrafo único, da Constituição Federal. **Verbis:**

'Art. 8.º — Compete à União:

I —

XVII — legislar sobre:

a)

v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.'

Legislar supletivamente é legislar completando, legislar preenchendo a falta. Não, substituindo.

Quando a Augusta Assembléia Legislativa gaúcha promulgou a emenda, fê-lo reproduzindo o dispositivo da Constituição Federal mas, nessa reprodução, excedeu-se, prevendo como competência do legislador federal a matéria relativa a 'direitos', inexistente formalmente no padrão federal. **Data venia**, reproduziu mal o dispositivo. Não podia fazer nenhum acréscimo sob pena de conflitar, como está conflitando, com o modelo a que deveria, tão-somente, obedecer.

Não colhe a seu prol o argumento de que o termo **direitos** é insito de **garantias**. Pode até ser, mas não é preciso chegar-se a esta consideração, porque a inconstitucionalidade deu-se formalmente, com o simples

acréscimo, atribuindo à lei federal o trato da matéria. Invadiu, às escâncaras, área de competência privativa do constituinte federal.

A toda evidência, o ordenamento jurídico é válido. Na sua elaboração e aprimoramento, exerceram — os Poderes Legislativo e Executivo estaduais —, a seu tempo e na sua esfera de competência, as funções que a Constituição lhes outorgou. O chefe do Poder Executivo tem competência reservada para a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem o efetivo da Força Auxiliar, havendo restrição ao Poder Legislativo quanto à emenda do projeto, desde que ela vise a aumentar a despesa prevista.

De outra parte, cabe ao Poder Legislativo dispor sobre todas as matérias da competência do Estado-membro, especialmente as enumeradas na Carta Política. E da elaboração legislativa participa o Chefe do Poder Executivo seja com a iniciativa do projeto, seja com a sanção.

Assim, o Estado-membro politicamente organizado tem ordenamento jurídico próprio que, necessitando de aprimoramento, este é sempre possível mediante observância das regras do processo legislativo.

Violados se caracterizaram os seguintes artigos: 8.º — inciso XVII — letra v, que não previra o verbete 'direitos'; 13 — § 1.º, porque o Estado deveria cingir-se, ao reproduzir o texto da Constituição Federal, à sua precisa letra, sob pena de usar de poder que não lhe foi conferido, qual seja o de alterar o texto da Constituição Federal; finalmente, também se afigura violado o art. 200, da Constituição Federal, porque inobservou o Estado-membro o princípio de simetria que esse ordenamento faz observar. **verbis**:

'As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.'

Quanto ao art. 194 da Constituição Estadual (redação dada pelo art. 2.º da EC n.º 8/79).

A época da promulgação da Emenda Constitucional em exame, a briosa Brigada Militar há muito existia, estruturada por um ordenamento jurídico estadual, estabelecido à luz das regras gerais insculpidas no art. 8.º, XVII, v, da Constituição Federal.

As leis que ditaram a criação, estruturação e aprimoramento da Força Auxiliar, reserva do Exército, não foram postas em confronto com a lei maior. Não houve qualquer arguição de inconstitucionalidade.

Revogar — como implicitamente revogou a malsinada Emenda — toda a legislação pertinente à Brigada Militar, determinando a aplicação incondicional da legislação federal pertinente ao Exército Nacional, chega a ser teratológico: o constituinte despoja os Poderes que ele mesmo em outros capítulos constitucionais instituiu, com o gravame de pôr em risco as finanças do Estado, ao assegurar direitos que, estabelecidos em outra esfera do Poder — a **União Federal** — ele mesmo não sabe a repercussão financeira que a alteração constitucional acarretará.

A emenda, nesse aspecto, malferiu o art. 8.º, XVII, v, da Constituição Federal, além de, negando vigência a outros capítulos constitucionais — quais sejam os que instituem os Poderes Legislativo e Executivo — ter ofendido os preceitos constitucionais federais dos arts. 13, § 1.º (que confere aos Estados todos os poderes que explicita ou implicitamente não lhes sejam vedados pela Constituição Federal); 57, III (que outorga competência ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas); 43 (que reserva ao Poder Legislativo, com a sanção do Chefe do Poder Executivo, competência para dispor sobre todas as matérias de sua esfera de competência, especialmente para a fixação dos efetivos das Forças Armadas

para o tempo de paz) e 200 (que faz incorporar as disposições da Constituição Federal, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados).

Em conclusão, o parecer é pela inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional n.º 8, de 1977, do Estado do Rio Grande do Sul para que se exclua do art. 116 da Constituição Estadual, na redação dada pelo art. 1.º da EC n.º 8, o verbete **direitos**, inexistente no padrão federal; e pela inconstitucionalidade de todo o art. 194 da mesma Constituição, na redação dada pelo art. 2.º da EC n.º 8, o que se consubs-tanciará julgando — o Colendo **Supremo Tribunal Federal** — procedente a Representação e, em consequência, pondo fim à eficácia da medida cautelar liminarmente concedida.

Brasília, 8 de outubro de 1980. — (a.) **João Paulo Alexandre de Barros**, Procurador da República.”

Aprovo:

Firmino Ferreira Paz, Procurador-Geral da República.

2. É o relatório, providenciando a Secretaria na extração e remessa de cópias a todos os eminentes Ministros, nos termos do art. 177 do Regimento Interno.

3. Peça, outrossim, dia para julgamento.

Brasília, 11 de novembro de 1980. — **Ministro Thompson Flores**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator) — Julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade: a) parcial do art. 116, no pertinente à palavra “direitos”, e b) integral do art. 194, ambos da Constituição do Estado, com a redação introduzida pela Emenda n.º 8/79.

2. E assim o faço adotando como razões de decidir as do parecer transcrito, as quais evidenciam a manifesta transgressão, por parte da dita emenda, das disposições indicadas da Carta Federal.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.020 — RS — Rel.: Min. Thompson Flores. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade: a) parcial do art. 116, no pertinente à palavra “direitos”; e b) integral do art. 194, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação introduzida pela Emenda n.º 8/79. Decisão unânime. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 26-11-80.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.064 — RS

**(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)**

Relator: O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Representação por inconstitucionalidade. Pedido de suspensão liminar da execução dos dispositivos impugnados. Falta de fundamento razoável. Indeferimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, de conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, indeferir o pedido de liminar.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

(Preliminar)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — O eminente Procurador-Geral da República oferece a presente representação para arguir a inconstitucionalidade do inciso XII do art. 27, bem assim do art. 78, da vigente Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, textos esses que subordinam à prévia aprovação da Assembléia Legislativa a nomeação, pelo Governador, do Procurador-Geral da Justiça, do Consultor-Geral do Estado e dos Diretores-Presidentes das sociedades de economia mista, bem como de outros servidores, quando determinado em lei.

Esclarece S. Ex.^a que a iniciativa atende à solicitação dos advogados que subscrevem o arrazoado anexo, nele desenvolvendo os fundamentos da arguição.

Por fim, pede ainda o representante, com apoio no acórdão preliminar da Rp. n.º 1.018, que faz anexar, e pelos mesmos motivos ali valorizados, a suspensão liminar dos dispositivos impugnados.

É o relatório preliminar.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Relator) — Na Rp. n.º 1.018, invocada para suporte do pedido de suspensão liminar dos dispositivos impugnados, tratava-se de preceitos semelhantes que acabavam de ser introduzidos no texto constitucional e que o Governador do Estado de Goiás dizia-se impedido de cumprir, por considerá-los inconstitucionais, pelo que também se dizia obrigado a não prover os cargos em questão. Era o próprio Governador, ademais, o solicitante da Representação.

Foi para solucionar o impasse que o Tribunal, acompanhando o voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, deferiu a suspensão liminar da execução dos

referidos preceitos. Considerou-se que a falta de preenchimento de cargos de diretores de estabelecimento financeiro ou sociedade de economia mista poderia trazer sérios transtornos nas finanças dessas instituições, com reflexos nas do Estado.

Aqui, outras são as circunstâncias. Não é o Governador do Estado quem solicita a Representação e a suspensão liminar dos dispositivos impugnados. Também não se demonstra que, por considerá-los inconstitucionais, o Governador vem deixando de cumpri-los — e, portanto, de prover os cargos em foco — nos mais de dez anos de vigência das referidas normas.

Não vendo fundamento razoável a sustentar o pedido de suspensão liminar, indefiro-o.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.064 — RS — Rel.: Min. Xavier de Albuquerque. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Indeferiu-se o pedido de liminar. Decisão unânime. T. Pleno, 26-11-80.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.078 — RS
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Medida cautelar requerida em Representação por inconstitucionalidade objetivando a sustação dos efeitos da EC nº 12, de 12-8-80, do Estado do Rio Grande do Sul.

A suspensão de vigência de Leis, em Representação, constitui exceção, só devendo ser concedida quando, à evidência, sua vigência acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação, o que não ocorre na hipótese sub judice.

Medida cautelar indeferida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir o pedido de liminar.

Brasília, 12 de março de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Cunha Peixoto**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: — O Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, oferece Representação, com pedido de liminar, submetendo ao Colendo Supremo Tribunal a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 12, promulgada em 12 de agosto de 1980 pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que permite, no âmbito do funcionalismo públ'co, a conversão da licença-prêmio em benefício financeiro.

A Emenda Constitucional n.º 12 teve como escopo modificar o art. 99 da Constituição Estadual, que tinha a redação seguinte:

“Serão assegurados ao funcionário, nos termos da legislação própria, abono familiar, gratificações adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por decênio de serviço, a qual, não gozada, poderá ser computada em dobro, como tempo de serviço, para os efeitos previstos em lei.”

A Emenda Constitucional ora impugnada tem o teor seguinte:

“Serão assegurados ao funcionário, nos termos da legislação própria, abono familiar, gratificações adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por decênio de serviço.

Parágrafo único — A licença-prêmio não gozada pelo funcionário poderá ser computada em dobro como tempo de serviço para os efeitos previstos em lei; ou convertida em moeda corrente."

Justifica o pedido liminar no fato de o mencionado dispositivo, permitindo transformar as férias-prêmio em dinheiro, impor aos cofres do Estado do Rio Grande do Sul prejuízos de grande monta, "e, talvez, até insuportáveis para o erário do Rio Grande do Sul que luta com sérias dificuldades para manter em dia a folha de pagamento dos seus servidores. A execução da medida autorizada pela Emenda Constitucional em causa poderá, até, dobrar essa despesa prevista para o ano em curso, criando situação intolerável para o erário".

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator):

1 — A suspensão de vigência de leis, em pedido de representação, constitui exceção e, assim, só deve ser concedida quando de fato, sua vigência acarretar graves transtornos às finanças do Estado e a lesão for de difícil reparação.

Não se discute, neste exame preliminar, se o dispositivo é ou não constitucional.

2 — No caso *sub judice*, não ocorre nenhuma das duas hipóteses. As despesas que poderão onerar os cofres públicos, longe de terem a extensão anunciada pelo Sr. Governador, são de pequena monta, principalmente se se levar em consideração que o próprio Representante informa não estar-se cumprindo o preceito impugnado.

Observe-se que, para a medida levar ao dobro do orçamento destinado ao pagamento do funcionalismo público, seria necessário que todos requeressem e obtivessem a medida ao mesmo tempo, o que não é admissível. Primeiro, porque nem todos os funcionários têm direito a férias-prêmio; segundo, porque sua concessão depende de ato da autoridade a que estiver o requerente subordinado e, ainda, do interesse do serviço.

Ora, nos termos da própria Representação, os funcionários do Executivo não conseguirão esta vantagem enquanto o Supremo Tribunal não se pronunciar sobre a constitucionalidade ou não da Emenda Constitucional n.º 12.

3 — Por outro lado, não é difícil a reparação ao erário público, já que, no caso de declaração de inconstitucionalidade, os beneficiários serão obrigados a repor o recibo indevidamente.

4 — A prova de que a medida não trará tão grande transtorno às finanças do Estado é que, posto tenha sido a Emenda promulgada em 12 de agosto, só em 24 de fevereiro, isto é, seis meses depois, foi provocada e ajuizada a Representação.

5 — Por estes motivos, indefiro a medida cautelar.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.078 — RS — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Indeferido o pedido de liminar. Decisão unânime. T. Pleno, 12-3-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 12 de março de 1981. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.078 — RS

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Assistente: Estado do Rio Grande do Sul

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Representação — Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 99 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 12, de 12-8-80, na parte em que dispõe: "ou convertida em moeda corrente", já que essa conversão da licença-prêmio implica aumento de despesa, matéria esta da competência exclusiva do Poder Executivo.

Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade das expressões finais — "ou convertida em moeda corrente" —, do parágrafo único do art. 99 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 12, de 12-8-80.

Brasília, 21 de outubro de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Cunha Peixoto**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro **Cunha Peixoto** — Adoto como relatório o parecer da douta Procuradoria Geral da República, que bem explicita a matéria:

"Por solicitação do Senhor Governador do Rio Grande do Sul, a presente Representação argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 12, de 12-8-80, que alterou a redação do art. 99 da Constituição do Estado, para o fim de tornar possível a conversão da licença-prêmio não gozada em benefício financeiro, no âmbito do funcionalismo.

2. Era este o teor do dispositivo na redação original:

'Art. 99 — Serão assegurados aos funcionários, nos termos da legislação própria, abono familiar, gratificações adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por decênio de serviço, a qual, não gozada, poderá ser computada em dobro, como tempo de serviço, para os efeitos previstos em lei."

Pela Emenda, o aludido preceito está assim redigido:

"Art. 99 — Serão assegurados ao funcionário, nos termos da legislação própria, abono familiar, gratificações adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por decênio de serviço.

Parágrafo único — A licença-prêmio não gozada pelo funcionário poderá ser computada em dobro como tempo de serviço para os efeitos previstos em lei; ou convertida em moeda corrente.”

3. Segundo o requerente, a Emenda n.º 12, de 1980, ao permitir a aludida conversão, ofendeu o art. 57, II, combinado com o art. 13, III, da Constituição Federal, por força dos quais é da exclusiva competência do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que criem cargos funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública.

4. Nas informações, sustenta o Presidente da Assembléia Legislativa que a limitação concernente à exclusividade de iniciativa só se refere às leis ordinárias, não alcançando o plano constitucional, além de que a matéria se inclui entre os poderes remanescentes do Estado-membro, inexistindo, nesse ponto, limitação na Lei Fundamental.

5. O Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão de 12 de março de 1981, indeferiu o pedido liminar de sustação dos efeitos da Emenda, porque a medida cautelar, em representação, constitui exceção, só devendo ser concedida quando, à evidência, sua vigência acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação, o que não se verifica no caso *sub judice*.

6. O parágrafo único do art. 99 da Constituição do Estado, na redação da Emenda n.º 12, de 1980, permite a conversão da licença-prêmio em vantagem pecuniária. Hely Lopes Meirelles qualifica-a de vantagem pecuniária anômala, que não se enquadra como adicional de tempo de serviço ou de função, nem como gratificação, representando uma desvirtuação do objetivo da licença-prêmio, que sempre foi o de permitir ao servidor a restauração do desgaste decorrente do exercício de um trabalho repetido e prolongado (*Dir. Adm. Brasileiro*, 3.ª ed., pág. 4467).

7. Seja como for, não há inconstitucionalidade da regra sob o aspecto material, mas sim no plano formal, pois, em se tratando de vantagem conferida ao servidor público, somente poderia ser objeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, nos termos dos arts. 57, incisos II e V, e 65, impostos à observância dos Estados por força do art. 13, III, todos da Constituição Federal.

8. Observa-se que, embora o requerente, no pedido de arguição de inconstitucionalidade da Emenda, tenha concentrado a argumentação em torno do aspecto relativo à conversibilidade da licença-prêmio em pecúnia, toda a disposição transcrita dispõe sobre matéria relativa a vantagens do funcionalismo estadual. Compreende-se essa orientação do pedido, mesmo porque as vantagens previstas são tradicionalmente deferidas aos servidores federais, estaduais e municipais, de sorte que a discrepância entre a legislação ordinária e a disposição transcrita estaria limitada apenas ao aspecto enfatizado.

9. Observa-se, a propósito, que o *caput* do art. 99 assegura aos servidores estaduais abono familiar, adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por decênio de serviço. Embora o alcance desses benefícios careça de complementação legislativa, não resta dúvida de que a fixação de vantagens dos servidores está igualmente submetida ao princípio da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 57, V, e 65, da Lei Fundamental.

Por outro lado, o parágrafo único do mesmo artigo admite a contagem em dobro do tempo de serviço para todos os efeitos. Há ainda aqui infração ao disposto no art. 57, V, da Constituição Federal.

10. O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-membro de criar, como ao de revisar sua Constituição,

como tem decidido o Colendo Supremo Tribunal Federal (Rp. 893, **RTJ** 69/638; Rp. 855, **RTJ** 57/384; Rep. 939, **RTJ** 88/13; Rp. 982, **DJ** de 3-8-79; Rp. 940, **RTJ** 92/1000 etc.).

11. Trata-se, com efeito, de limitação ligada à própria organização do Estado-membro. Ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e a de autogoverno, a Constituição Federal já impõe a obrigatoria observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo (art. 13 e seu inciso III), de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias referidas no art. 57 da Constituição Federal.

12. Procede, assim, a Representação quanto à inconstitucionalidade do art. 99 da Constituição do Estado, subtraindo ao Chefe do Executivo o poder de iniciativa das leis sobre a matéria relacionada nos incisos do art. 57 da Carta Magna. A Emenda contraria ainda o princípio da independência e harmonia dos poderes (Constituição, arts. 6.º, 10, VII, c, e 13, I).

13. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da Representação."

É o relatório, a ser distribuído aos eminentes Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — o Procurador-Geral da República submete ao exame do Colendo Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul, de n.º 12, promulgada em 12 de agosto de 1980 pela Assembléia Legislativa do Estado, que tornou possível a "conversão da licença-prêmio não gozada em benefício financeiro".

Estamos de inteiro acordo, nesta parte, com o parecer da Procuradoria Geral da República. Na verdade, há na conversão da licença-prêmio não gozada em benefício financeiro um aumento de despesas que, nos termos da Constituição, constitui matéria de iniciativa do Poder Executivo.

Nossa adesão ao parecer limita-se a esta parte, pois no tocante ao ponto em que o parecer sustenta ser inconstitucional a própria contagem em dobro do tempo de serviço, não pode esta matéria ser objeto de exame, vez que não consta da Representação. Esta restringe o pedido à inconstitucionalidade da "conversão da licença-prêmio não gozada em benefício financeiro". Está escrito na Representação:

"... submeter a seu exame e julgamento a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 12, promulgada em 12 de agosto de 1980 pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, para o exato fim de tornar possível, no âmbito do funcionalismo público, a conversão da licença-prêmio não gozada em benefício financeiro".

Assim, acolho a Representação para considerar inconstitucional a seguinte parte do parágrafo único do art. 99 da Constituição do Rio Grande do Sul: "ou convertida em moeda corrente".

VOTO

O Sr. Ministro Clovis Ramalhete — Senhor Presidente, estou de acordo com o Relator restritivamente à parte em que a Assembléia Legislativa dispôs, quando não podia, sobre despesas públicas.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda — Sr. Presidente, parece-me duvidoso que a reforma constitucional se possa aplicar a restrição de não poder a Assembléia Legislativa criar despesas ou aumentá-las sem a iniciativa do Poder Executivo.

Tenho dúvida sobre esse ponto, e melhor me pareceria acolher a Representação sob o fundamento de que a Assembléia Legislativa, legislando dessa forma anômala sobre licença-prêmio de funcionário público, contra a própria natureza dessa instituição, transformando-a ou possibilitando a sua transformação em dinheiro, na verdade, cometeu infração à regra segundo a qual não podem as Constituições Estaduais fugir dos princípios cardinais da Constituição Federal no que toca ao funcionalismo público.

Dir-se-á que nada existe na Constituição Federal que proíba a conversão da licença-prêmio em pecúnia, quando não gozada. Mas é princípio evidente, de forçosa compreensão e aceitação, o de que, se se trata de licença-prêmio destinada a instituir o descanso, não pode ser fraudada na sua finalidade e convertida em dinheiro com a manutenção do não-descanso do funcionário. Isto seria desnaturar a instituição, com ofensa à regra básica da organização dos funcionários públicos implícita na Constituição. Não pode o Estado-membro violentar, em matéria de funcionalismo público, as regras básicas, explícitas ou implícitas, da Constituição Federal.

Por isso, Sr. Presidente, acolho a arguição de inconstitucionalidade, com o fundamento que acabei de mencionar.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.078 — RS — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Estado do Rio Grande do Sul. (Adv.: Clarita Galbinski). Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade das expressões finais — “ou convertida em moeda corrente” —, do parágrafo único do art. 99 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 12, de 12-8-80, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Votou o Presidente. Falou pelo Assistente a Dra. Clarita Galbinski. T. Pleno, 21-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhet, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 21 de outubro de 1981. — **Jonas Célio Monteiro Coelho**, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.087 — RS
(Tribunal Pleno. — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Representação em que se argúi inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 15, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Pedido de suspensão liminar da vigência desse dispositivo Constitucional deferido, independentemente do exame do mérito da Representação, dada a possibilidade de prejuízo à Administração do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir a medida cautelar requerida.

Brasília, 14 de maio de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Cunha Peixoto**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto:

A douta Procuradoria Geral da República oferece a presente Representação, pleiteando seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul em 6 de novembro de 1980, cujo art. 1.º assim dispõe:

“Inclua-se no art. 97 do Título I, Capítulo III, Seção VII, da Constituição do Estado, um dispositivo com a seguinte redação:

Parágrafo único. Os vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três poderes do Estado e de suas autarquias e sociedades de economia mista serão reajustados nos dias 1.º de novembro e 1.º de maio de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anterior, podendo a lei estabelecer reajustes superiores aos previstos neste parágrafo.”

A Representação foi provocada por solicitação do Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Fundamenta-se no fato de contrariar o mencionado dispositivo o disposto no art. 13, III, da Constituição Federal, quanto à observância do processo legislativo; o art. 57, II, e seu parágrafo único, e 65, ainda quanto a essa observância e à reserva do poder de iniciativa do Chefe do Poder Executivo no que diz respeito às leis que importem em fixação de vencimentos dos servidores públicos.

Pede, afinal, seja suspensa liminarmente a aplicação do citado inciso constitucional, à vista de graves prejuízos às finanças do Estado, já que, embora considerando o Governador inconstitucional o referido preceito, é, entretanto, obrigado a fazer o pagamento dos servidores, nos termos da majoração fixada.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — O dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul contra o qual se representa trará, sem dúvida, sérios embaraços à economia do Estado, o que não se pode admitir sem um acurado exame.

Realmente, a modificação dos vencimentos dos funcionários, automaticamente, duas vezes por ano, não pode deixar de trazer transtornos às finanças do Estado.

Por outro lado, a suspensão do ato apontado como inconstitucional não trará nenhum prejuízo, pois se o dispositivo for considerado constitucional os servidores do Estado terão direito aos vencimentos majorados desde a data da promulgação do preceito que lhes outorga este direito.

Por estes motivos, concedo a liminar requerida pela douta Procuradoria Geral da República, para que fique suspenso o art. 1.º da Emenda n.º 15 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 6 de novembro de 1980.

Não se discute, neste exame preliminar da matéria, se o dispositivo em questão é ou não constitucional, mas apenas sua repercussão imediata nas finanças do Estado.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.087 — RS — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Deferiu-se, unanimemente, a medida cautelar requerida. Votou o Presidente. T. Pleno, 14-5-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Clovis Ramalhete. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 14 de maio de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.087 — RS

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléa Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Assistente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Representação — Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 15, de 6-11-80, do Estado do Rio Grande do Sul, que estabelece majoração periódica nos vencimentos do funcionalismo do Estado, vez que fere os princípios firmados nos arts. 65, caput. c.c. o art. 13, III, e 57, II, todos da Constituição Federal.

Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, de 6 de novembro de 1980, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 11 de novembro de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Cunha Peixoto**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — O parecer da Procuradoria Geral da República bem resume e aprecia a espécie:

“Atendendo à solicitação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, foi oferecida Representação à Excelsa Corte, arguindo a inconstitucionalidade da **Emenda Constitucional n.º 15**, promulgada pela Assembléa Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em 6 de novembro de 1980, com o seguinte teor:

‘Inclua-se no art. 97 do Título I, Capítulo III, Seção VII, da Constituição do Estado um dispositivo com a seguinte redação:

Parágrafo único — Os vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três poderes do Estado e de suas autarquias e sociedades de economia mista serão reajustados nos dias 1.º de novembro e 1.º de maio de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anterior, podendo a lei estabelecer reajustes superiores aos previstos neste parágrafo.’

Os textos constitucionais postos a confronto, para a dedução da ofensa à Carta Política, foram os seguintes: arts. 13, incisos I (c.c. o art. 10, VII, c), III e V (c.c. o art. 57, II e V), 65 e 200.

Encampou, ainda, a Representação o pedido de medida cautelar, que, em face da iminência do diploma impugnado acarretar prejuízo de difícil reparação, foi deferida pelo Colendo Plenário, nos termos do voto do Exm.º Sr. Ministro Relator (fls. 30 e seguintes dos autos).

Os fundamentos da arguição, que a Representação acolheu, foram o da **inobservância do processo legislativo** por isso que, em matéria da espécie, a iniciativa para deflagrá-lo seria do Chefe do Poder Executivo; o da obrigatoriedade de observância, pelos Estados-membros, das normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação aos servidores estaduais e municipais, dos **limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal**; porque teria havido afronta ao princípio sensível de independência e harmonia dos Poderes, e, ainda, porque a norma estadual maisnada estabelece vinculação proibida no art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal, fazendo depender o pretendido aumento dos servidores estaduais das variações do 'fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anterior'.

As informações da augusta Assembléia Legislativa afirmam que 'o legislador estadual utilizou-se da espécie legal que prescinde da iniciativa do Poder Executivo'. A via escolhida não transgredie — segundo as informações — os arts. 13, III, 57, II e seu parágrafo único, letra a, e 65, caput, e o legislador norteou-se pelo 'sistema de reposição automática adotado pelo Governo Federal, com base em um novo dado, um reajuste sob o prisma de equilíbrio e de justiça social, diverso, s.m.j., dos aumentos concedidos por S. Ex.ª o Exmo. Sr. Governador do Estado, anual e, ainda, parceladamente, sempre percentualmente aquém da perda real do poder aquisitivo dos servidores públicos, implantando, desta forma, um sistema inserido na própria Constituição e, ao mesmo tempo, modificador da política governamental que parece desconhecer a defasagem progressiva, incontável e insuprível da remuneração dos funcionários públicos de seu Estado' (sic).

O tema não é inédito na Excelsa Corte. A questão tem levado a uma solução que se bifurca: 1) a impossibilidade de alterar, a Assembléia Legislativa, a Constituição Estadual por **emenda constitucional** em matéria que, por **lei ordinária** dependeria da iniciativa do Chefe do Poder Executivo e 2) a ofensa ao princípio sensível de independência e harmonia dos Poderes. Pela primeira solução, são precedentes da Excelsa Corte:

Representação n.º 839 — **RTJ** 69/638

Representação n.º 855 — **RTJ** 57/384

Representação n.º 939 — **RTJ** 88/13

Representação n.º 982 — **DJ** de 31-8-79

Representação n.º 940 — **RTJ** 92/1.000

Julgados mais recentes, porém, a exemplo da Representação n.º 1.027, têm acolhido a arguição não por ofensa a dispositivos que reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem matéria específica e casuisticamente definida na Constituição, posto que de **leis ordinárias** não se tratam os textos impugnados e sim de **emendas constitucionais**. O fundamento da acolhida é o de ofensa ao princípio sensível de independência e harmonia dos Poderes.

O vício não é mais identificado como de forma, e, sim, de fundo. Para essa veneranda orientação contribuiu o parecer do Professor José Francisco Rezek, na referida Representação n.º 1.027, que, reportando-se a essa mesma orientação, já firmada na Representação n.º 983 (**DJ** de 21-9-79, p. 7035), sustentou — com êxito — essa tese nas brilhantes considerações que pedimos vênha para aqui reproduzir:

‘Visto que o Tribunal houve por bem abonar esse entendimento, cumpre afastar, na espécie, a perspectiva de haver ocorrido inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na edição da Emenda n.º 10 à Constituição do Estado de São Paulo.

A Representação, não obstante, procede. Só o absoluto alheamento à história constitucional do País, só o completo desprezo pela realidade de nossas instituições, permitiria repudiar, no presente caso, a afirmação de afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os três Poderes (CF, art. 6.º), e ao corolário, ali implícito, de que o Poder Executivo não pode, em plano algum, ser singelamente excluído do trato de um tema, como o reajuste dos vencimentos do funcionalismo.

Esse reajuste, como é notório, decorre do processo inflacionário, operando-se, via de regra, anualmente. Nos Estados, a exemplo do que sucede no plano federal, resulta dele de iniciativa do Governo, côncio, por suas atribuições, da exata medida das possibilidades da fazenda pública. E porque variáveis, ao sabor do tempo, essas possibilidades, regra não existe, nem deve existir, ainda na legislação ordinária de iniciativa governamental, que determine um sistema permanente e automático de reajuste de vencimentos, qual pretende fazer a discutida emenda à Constituição de São Paulo.

Não põe em dúvida o Ministério Público a prudência que deve nortear uma declaração de inconstitucionalidade quando, à falta de regra constitucional tópica, que se possa dar por flagrantemente malferida, seja necessário buscar arrimo numa regra eminente — e ao mesmo passo genérica — qual a da independência e harmonia entre os Poderes constituídos. Estima, porém, o Ministério Público, que essa augusta Corte reconhecerá, na espécie, a excepcionalidade propiciadora da invocação do princípio, e, interpretando este último à consideração da experiência histórica e da realidade social, denunciará, no diploma legal impugnado, a elva da inconstitucionalidade material.’

Data *maxima venia*, cremos que ambas as soluções podem coexistir, isto é, a inconstitucionalidade pode, aqui, ser declarada tanto formal como materialmente.

Com efeito, a interpretação sistemática e teleológica da Constituição Federal, à qual deve ater-se a Estadual, não pode mesmo levar a outra conclusão senão à de inconstitucionalidade. Isto porque se o constituinte reservou **exclusivamente** ao Chefe do Poder Executivo a **iniciativa das leis** que, dentre outras, disponham sobre servidores públicos, inclusive quanto ao regime de sua remuneração, assim o fez porque, tecnicamente, a matéria pertence ao campo legislativo ordinário. Não cogitou o constituinte, preocupado que só poderia estar em inserir no ordenamento constitucional — além do que é **materialmente** constitucional — aquilo que, por tradição e por contingências políticas, faz parte da Lei Maior dos brasileiros, do tipo rígido que é, em descer a desdobramentos de forma de reajustes salariais: instituiu, sim, princípios básicos, aos quais obrigou a Administração Pública em todos os planos, de **não-equiparação e não-vinculação** e, também, o da **paridade**.

A iniciativa do legislador sul-rio-grandense, sem dúvida, é de grande apelo popular. Evidentemente que, na conjuntura financeira atual, com a deterioração cíclica da moeda, mercê de vários fatores econômicos, representa ato de largo alcance social. Entretanto, hoje, são indissociáveis os fatores sociais e econômicos, não havendo como medidas governamentais inspiradas por um ângulo, de plano, não atinjam ao outro. É por isso, certamente, que não está na Carta Federal — pelo menos por enquanto — medida que, levando-nos a uma última indagação, seria fator de reamentação inflacionária.

O que se verifica, no Estado do Rio Grande do Sul, ao exame do caso concreto dos autos, é que o legislador, para neutralizar a norma constitucional do artigo 57, aplicável ao Estado-membro por força do art. 200 e também do art. 13, incisos III e V, todos da Constituição Federal, elaborou emenda constitucional sem a participação do Poder Executivo, nela tratando de matéria que — no plano federal — está prevista para o plano inferior da legislação ordinária.

Em conclusão, o parecer é pela procedência da Representação por ofender — o ato legislativo impugnado — os arts. 10, inciso VII, letra c, 13, incisos III e V, 57, incisos I e II, combinado com o art. 200 e o art. 108, § 1.º, todos da Constituição Federal."

Este o relatório a ser distribuído aos eminentes Ministros, com o pedido de dia para o julgamento.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — Relator:

A matéria já tem sido diversas vezes julgada por esta Corte. Trata-se de dispositivo constitucional que dispõe sobre remuneração dos funcionários, estabelecendo uma majoração periódica nos vencimentos.

O dispositivo não só diz respeito a vantagens de servidores públicos, mas também implica aumento de despesas.

Ora, na primeira parte, o artigo fere a Constituição Federal, pois, por força do que dispõe o art. 65, *caput*, aplicável aos Estados-membros por ser norma concernente ao processo legislativo — art. 13, III — a iniciativa de leis, nessa matéria, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, a modificação do dispositivo constitucional implica aumento das despesas públicas, indo de encontro ao art. 57, II, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

Por estes motivos, e nos termos do parecer da Procuradoria Geral da República, dou pela procedência da reclamação, declarando a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, de 6 de novembro de 1980, do Rio Grande do Sul.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.087 — RS — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. (Adv.: Luiz Juarez Nogueira de Azevedo e outros). Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação, e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, de 6 de novembro de 1980, do Estado do Rio Grande do Sul, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Votou o Presidente. Falou pelo Assistente o Dr. Luiz Juarez Nogueira de Azevedo. Plenário. 11-11-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhet, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 11 de novembro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.102 — RS
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Representação por inconstitucionalidade. Medida cautelar.

— Representação por inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 20, de 22-10-81, do Estado do Rio Grande do Sul, extinguindo o Tribunal Militar. Medida cautelar deferida em face da relevância do fundamento jurídico do pedido e do embaraço que a extinção daquele Tribunal está ocasionando ao regular funcionamento do Poder Judiciário estadual.

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, deferir a medida cautelar.

Brasília, 29 de outubro de 1981. Xavier de Albuquerque, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O Dr. Procurador-Geral da República, nos termos do art. 119, I, 1, da Constituição Federal e do art. 169 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ofereceu Representação arguindo a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 30, de 8 de junho de 1981, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que, entre outras providências, extingue o Tribunal Militar do Estado.

A iniciativa do Chefe do Ministério Público da República atendeu à solicitação do Presidente do Tribunal Militar do Estado, inclusive no que concerne ao deferimento da medida cautelar consistente na suspensão da eficácia da Emenda Constitucional n.º 30/81, tendo em vista os graves transtornos que traz ao livre exercício do Poder Judiciário do Estado, pois a competência do órgão jurisdicional extinto envolve o julgamento de réus presos e de **habeas corpus**.

A solicitação que o Juiz-Presidente do Tribunal Militar do Estado do Rio Grande do Sul dirigiu ao Dr. Procurador-Geral da República, e por este encampada, reportou-se ao parecer da Procuradoria Geral do Estado.

Esse parecer, que é longo e altamente fundamentado, alega, em síntese: a) que a Emenda é inconstitucional, porquanto, em face do art. 6.º da Constituição Federal, os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si, não podendo um deles extinguir um órgão de outro poder; b) que a Constituição Federal, em seu art. 192, mantém, como órgãos de segunda instância da justiça militar estadual, os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967; c) que o Tribunal Militar do Estado do Rio

Grande do Sul existe antes da Constituição de 1934; d) que a Emenda afronta, ainda, o art. 144, § 5.º, da Constituição Federal, visto que alterou a organização judiciária do Estado, sem prévia proposta do Tribunal de Justiça.

A Representação veio instruída por cópias "xerox" referentes ao "Projeto de Emenda Constitucional n.º 30/81" (fl. 20), aprovado, em 2.º Turno, no dia 13 do corrente mês e ano e remetido à Comissão de Justiça para fins de elaboração da redação final (fl. 30).

A mim distribuído o processo, lancei, nos autos, o despacho de fls. 32 v., determinando que o representante apresentasse cópia autenticada da Emenda Constitucional n.º 30/81, do Estado do Rio Grande do Sul.

Requeru, então, o Dr. Procurador-Geral da República a anexação do **Diário Oficial** do Estado do Rio Grande do Sul, de 22 do fluente mês de outubro, que publica a Emenda Constitucional n.º 20, cujo texto é o seguinte:

"Emenda Constitucional n.º 20

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado, nos termos do art. 27, XIII, da Constituição do Estado, e do art. 174, parágrafo único, do Regimento Interno promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1.º — Os arts. 141 e 142 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 141 — A Justiça Militar do Estado organizada com observância dos princípios gerais da lei federal, terá como órgãos de primeira instância os Conselhos de Justiça e como órgão de segunda instância o Tribunal de Justiça do Estado.

§ 1.º — A lei, mediante proposta do Tribunal de Justiça do Estado, disporá sobre a composição dos Conselhos de Justiça, a forma de investidura de seus membros e respectivas atribuições, bem como sobre a organização de seus serviços auxiliares.

§ 2.º — Os Juizes Auditores gozarão das mesmas garantias e terão os mesmos impedimentos que os Juizes de Direito.

§ 3.º — A inamovibilidade não exime os Juizes Auditores da obrigação de acompanhar, no exercício da sua função judiciária, as forças junto às quais tenham de servir.

Art. 142 — A Justiça Militar do Estado compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes da Brigada Militar.'

Art. 2.º — Acrescente-se ao Título VI — Das Disposições Gerais e Transitórias e Finais, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo que terá o número 202, renumerando-se os artigos subseqüentes:

'Art. 202 — É extinto o Tribunal Militar do Estado.

Parágrafo único — A lei, mediante proposta do Tribunal de Justiça do Estado disporá sobre a situação dos Juizes do Tribunal Militar do Estado e dos funcionários efetivos de sua secretaria.'

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 22 de outubro de 1981" (fls. 39-40).

Na mesma ocasião, o Dr. Procurador-Geral da República, complementando a inicial, esclareceu que o projeto da Emenda Constitucional n.º 30 se converteu na Emenda Constitucional n.º 20, promulgada em 22 de outubro corrente pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — Preliminarmente, aceito a retificação da petição inicial.

Em verdade, a Emenda Constitucional impugnada na Representação não recebeu o número de ordem 30, mas 20, e não foi promulgada a 8-6-81, e, sim, a 22 do corrente mês de outubro. A Representação versa, pois, sobre a Emenda Constitucional n.º 20, de 22 de outubro de 1981, publicada no *Diário Oficial do Estado* nessa mesma data.

Dispõe o § 1.º do art. 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: “se houver pedido de medida cautelar, o relator submetê-la-á ao Plenário e somente após a decisão solicitará as informações”.

O deferimento de medida cautelar é excepcional e pressupõe a relevância do fundamento jurídico do pedido e que a declaração de inconstitucionalidade, proclamada na sentença final, possa ocasionar a prática, durante a tramitação da Representação, de atos nulos e de difícil reparação ou, ainda, dificultar ou embaraçar que se pratiquem atos inadiáveis dada sua urgência.

O requisito referente à relevância do fundamento jurídico do pedido está demonstrado no parecer da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, ao qual se reporta a Representação. Realmente, a Constituição Federal manteve o Tribunal Militar do Rio Grande do Sul (art. 192), de sorte que relevante se apresenta, entre outras, a alegação de que os dispositivos inquinados de inconstitucionais violam o art. 144, § 5.º, da Carta Magna, porque a proposta de alteração da organização e divisão judiciárias é de exclusiva competência do Tribunal de Justiça. Não cabe à Assembléia Legislativa do Estado iniciar processo legislativo visando à reforma da organização judiciária estadual, alterando, inclusive, como no caso, a competência do Tribunal de Justiça, que passará a julgar a matéria ora da competência do Tribunal Militar, sem aquela proposta.

Outro requisito está, também, satisfatoriamente, exposto na Representação. É inocultável o embaraço que a extinção do Tribunal Militar está ocasionando ao regular funcionamento do Poder Judiciário Estadual, com manifesto prejuízo para o regular andamento dos processos no Tribunal Militar.

Ante o exposto, defiro a medida cautelar para suspender a eficácia da Emenda Constitucional n.º 20, de 22-10-81, do Estado do Rio Grande do Sul, até o julgamento da Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira — Sr. Presidente, estou de acordo com o lúcido voto do eminente Ministro Soares Muñoz. S. Ex.^a demonstrou a presença, no caso discutido, dos requisitos necessários ao deferimento da medida liminar.

O disposto no art. 192, quanto ao que se contém no art. 144, § 5.º, da Constituição, evidencia a relevância dos fundamentos da Representação.

O Tribunal vinha funcionando, regularmente, com as pautas de julgamentos sendo cumpridas, quando se editou a emenda constitucional, ora impugnada. O Tribunal haveria de suspender seu funcionamento, desde logo, com a vigência dessa norma estadual, embaraçando-se, assim, a prestação jurisdicional, se não se concedesse a liminar vindicada.

Concordo com o eminente Relator, no sentido do deferimento da medida cautelar.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente) — Também estou de acordo com a concessão da medida cautelar, limitando-me a considerá-la jus-

tificada nas circunstâncias e até que se profira julgamento final sobre a procedência ou improcedência da Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.102 — RS — Rel.: Min. Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Deferiu-se a medida cautelar, unanimemente. Votou o Presidente. T. Pleno, 29-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz e Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra e Clovis Ramalhete. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 28 de outubro de 1981. — **Jonas Célio Monteiro Coelho**, Secretário.

ESTADO DE SANTA CATARINA

REPRESENTAÇÃO N.º 885 — SC

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Antonio Neder

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, Angelo Silvestre Bez e Outros

O art. 177 da Constituição de Santa Catarina equipara remuneração, e suas vantagens, devidas a alguns funcionários, a outras de funcionários diferentes, expediente vedado pelo art. 98 da Constituição Federal com a Emenda nº 1/69. Doutra lado, o parágrafo único do citado art. 177 da Constituição catarinense, é flagrantemente contrário ao art. 108, § 2º, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda nº 1/69. Sucede o mesmo com o § 3º do art. 3º da Lei nº 1.086/71, daquele Estado, pois a inconstitucionalidade dessa norma promana da inconstitucionalidade, acima reconhecida, do parágrafo único do art. 177 da Constituição de Santa Catarina.

2. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação n.º 885, do Estado de Santa Catarina, em que é representante o Procurador-Geral da República e são representados a Assembléia Legislativa do referido Estado, Angelo Silvestre Bez e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, unanimemente, julgar procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 177 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como do parágrafo 3.º do art. 3.º da Lei n.º 1.086, de 22 de janeiro de 1971, do mesmo Estado, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 13 de dezembro de 1978. — Thompson Flores, Presidente — Antonio Neder, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. O parecer que o então Procurador-Geral da República, Professor Moreira Alves, hoje Ministro eminente desta Corte, redigiu nas folhas 107 e seguintes, expõe e aprecia nestes termos a questão constitucional:

“Argúi a presente Representação a inconstitucionalidade do art. 177 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como do § 3.º do art. 3.º da Lei n.º 1.086/71, da mesma unidade federativa.”

Eis o teor de ambos os dispositivos:

"Art. 177 — Os Procuradores do Poder Legislativo nos termos do art. 98 e § 1.º do art. 108 da Constituição da República terão paridade de remuneração e as vantagens atribuídas aos Procuradores do Ministério Público do Estado, além das que já lhes são asseguradas.

Parágrafo único. São dispensadas as exigências do art. 113, § 1.º, desta Constituição, para o preenchimento de 50% das vagas quando se tratar de quem exerce ou haja exercido mandato legislativo estadual ou federal."

"Art. 3.º — A Procuradoria do Poder Legislativo é constituída: a) 11 (onze) Procuradores; b) 1 (um) Procurador de Finanças.

§ 1.º — Cinquenta por cento dos cargos serão providos, quando vagos, por bacharéis em direito, salvo o de Procurador de Finanças, que será provido por bacharel em Ciências Contábeis, alternadamente, por acesso e por concurso público, na forma definida em lei.

§ 2.º — Os cargos de que trata o parágrafo anterior são os providos pelas Resoluções n.ºs 124/56, 95/57, 101/61, 111/61 e 222/70.

§ 3.º — Os cargos de Procurador providos pelas Resoluções n.ºs 53/59, 128/64, 40/70, 227/70 e 336/70, quando vagarem, serão preenchidos na forma do parágrafo único do artigo 177 da Constituição Estadual.

2. A Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, por intermédio de seu Presidente, prestou a fls. 23 e segs., as informações solicitadas.

Inicia a autoridade informante seu ofício com a afirmação de que

'Desde logo, permito-me declarar ser justa, oportuna e adequada a arguição de inconstitucionalidade aposta ao art. 177 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, como, por igual, ao § 3.º do art. 3.º da Lei n.º 1.086, de 22 de janeiro de 1971, ambas votadas pela Assembléia Legislativa do Estado.'

Em seguida, traça ligeiro esboço histórico, sobre a legislação estadual que redundou nos dispositivos ora argüidos como inconstitucionais, descreve a situação atual do quadro de procuradores daquela Assembléia, e assim conclui:

'Atualmente, Excelentíssimo Senhor Ministro, existem 11 Procuradores em atividade, 11 Procuradores inativos e mais 1 cargo vago.

Dos 22 Procuradores que foram nomeados nenhum o foi por concurso público de provas ou de provas e títulos.

A despesa mensal do erário público no pagamento dos vencimentos dos Procuradores em atividade importa em Cr\$ 60.231,20 e dos inativos importa em 67.136,16.

A despesa atual, com ativos e inativos do Quadro dos Procuradores, soma a surpreendente cifra de Cr\$ 1.528.378,32.

A composição da Assembléia Legislativa é de 37 Deputados, o que vale a dizer que para cada três Deputados há um Procurador.'

3. A fl. 73, Angelo Silvestre Bez e outros — Procuradores do quadro do pessoal da Assembléia Legislativa — requereram seu ingresso no feito como terceiros interessados e, depois de terem vista dos autos, apresentaram, a fls. 80 e segs., suas razões de terceiros interessados para a sus-

tentação e defesa dos dispositivos impugnados. Nelas, em síntese, defendem a constitucionalidade dos artigos em causa, salientando, com base em decisões do Supremo Tribunal Federal, que ao Estado é lícito conceder maiores benefícios e garantias aos seus servidores que os constantes da legislação federal; que a paridade de remuneração entre cargos idênticos dos três Poderes decorre do Ato Institucional n.º 2, tendo sido acolhida pela Constituição de 1967; que o art. 98 da Emenda Constitucional n.º 1, 'não fala em vinculação ou equiparação, ao contrário, estabelece a proibição de superioridade entre os Procuradores do Legislativo e do Judiciário, pois determina que os vencimentos não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhados'; e que 'é o próprio parágrafo único do citado art. 98 que permite até a vinculação ou equiparação quando assegura **respeitado o disposto neste artigo é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público**', pois 'proibindo nos demais casos, porém, excluindo, expressamente, o caso do art. 98 o legislador resolveu garantir, nesse caso, a vinculação ou equiparação'. Ademais, no tocante à dispensa de concurso em favor de quem exerce ou tenha exercido mandato legislativo estadual ou federal, esse procedimento é expressamente permitido na parte final do § 1.º do art. 97 da Emenda Constitucional n.º 1: 'A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados na lei.'

4. A nosso ver, é procedente a presente Representação de inconstitucionalidade.

5. Com relação ao *caput* do art. 177 da Constituição do Estado de Santa Catarina, há inequívoca vinculação e equiparação vedadas pelo parágrafo único do art. 98 da Emenda Constitucional n.º 1. De feito, o dispositivo impugnado vincula e parifica a remuneração e as vantagens, que a ela se acrescem, dos procuradores do Poder Legislativo com as dos procuradores do Ministério Público do Estado, o que, como salienta Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969*, III, pág. 483, n.º 4), torna a lei, que estabeleceu, nula, por inconstitucional:

'Se a lei vinculou ou equiparou, para o efeito de remuneração, é nula. O interessado, inclusive a entidade estatal, pode alegá-lo, ativa ou passivamente; e ao Procurador-Geral da República cabe o dever de **representar** contra a lei, com base no art. 119, I, I, da Constituição de 1967, para que se decrete a inconstitucionalidade da lei, **in abstracto**.'

Ao contrário do que pretendem os terceiros interessados, a ressalva 'respeitado o disposto neste artigo', em nada lhes aproveita, pois tendo o *caput* do dispositivo constitucional federal estabelecido vinculação, quanto ao teto dos vencimentos, entre, de um lado, os Poderes Legislativo e Judiciário, e, de outro, o Poder Executivo, em seu parágrafo único foi ressaltada essa vinculação genérica, vedadas todas as demais, de qualquer natureza, para o efeito de remuneração como é a que ocorre na hipótese ora *sub judice*.

6. Inconstitucional, também, o parágrafo único do citado artigo 177 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

"Segundo esse dispositivo, dispensa-se a aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ou apenas de provas, a que alude o art. 113, § 1.º, da Constituição do Estado de Santa Catarina ('A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, respeitada a ordem de classificação, salvo os casos indicados em lei'), para o preenchimento

de 50% das vagas, quando se tratar de quem exerce ou haja exercido mandato legislativo estadual ou federal. Em outras palavras: quem exerce ou exerceu mandato legislativo estadual ou federal poderá ser investido, sem aprovação prévia em concurso de qualquer espécie, no cargo de Procurador do Poder Legislativo, limitado esse preenchimento a 50% das vagas.

Essa dispensa — pois se trata de servidores de Assembléia Legislativa Estadual (**Procuradores do Poder Legislativo, nomeados pela Mesa da Assembléia Legislativa**, como se vê a fls. 69/71 dos autos) — viola, sem dúvida, o disposto no art. 108, § 2.º, da Emenda Constitucional n.º 1, o qual faz depender, **sempre**, a admissão de servidores pelas Assembléias Legislativas Estaduais de concurso público de provas ou provas e títulos:

‘Os Tribunais federais e estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes.’

Não há, pois, que invocar-se, na espécie, a ressalva da parte final do § 1.º do art. 97 da Emenda Constitucional n.º 1.

Nesse sentido, lê-se na ementa da Representação n.º 758 — MG (RTJ, 54/642):

‘A nova Carta, no § 1.º do art. 67, permite à lei dispensar o concurso nos casos por ela indicados.

Esta exceção apenas não se estende aos funcionários admitidos por tribunais federais e estaduais, assim como pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelas Assembléias Legislativas e pelas Câmaras Municipais (art. 108, § 2.º).’ (O grifo é nosso.)

7. Inconstitucional, finalmente, se nos afigura, ainda, o § 3.º da Lei n.º 1.086/71, em decorrência da inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 177 da Constituição do Estado de Santa Catarina, a que faz remissão.

8. Em face do exposto, somos de parecer de que é procedente a presente Representação quanto a todos os dispositivos ali arguidos como inconstitucionais.”

II. É o relatório a ser copiado para o efeito previsto no art. 177 do Regimento Interno.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator) — I. Na verdade, como argumentou o eminente Sr. Procurador-Geral da República, o art. 177 da Constituição de Santa Catarina equipara remuneração, e suas vantagens, devidas a alguns funcionários, a outras de funcionários diferentes, expediente vedado pelo art. 98 da Constituição Federal com a Emenda n.º 1/69.

Doutro lado, o parágrafo único do citado art. 177 da Constituição catarinense é flagrantemente contrário ao art. 108, § 2.º, da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1/69.

Sucede o mesmo com o § 3.º do art. 3.º da Lei n.º 1.086/71, daquele Estado, pois a inconstitucionalidade dessa norma promana da inconstitucionalidade, acima reconhecida, do parágrafo único do art. 177 da Constituição de Santa Catarina.

Assim, pelas razões do citado parecer, voto pela procedência da Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 855 — SC — Rel.: Min. Antonio Neder. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, Angelo Silvestre Bez e outros (Advogado:: Hugo Mósca).

Decisão: Julgaram procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 177 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como do § 3.º do art. 3.º da Lei n.º 1.086, de 22 de janeiro de 1971, do mesmo Estado. Decisão unânime. Votou o Presidente. Falou pelos Terceiros Interessados o Dr. Hugo Mósca. Impedido o Sr. Ministro Moreira Alves. T. Pleno, 13-12-78.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Decio Miranda. Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 13 de dezembro de 1978. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

ESTADO DE SÃO PAULO

REPRESENTAÇÃO N.º 967 — SP

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator para o Acórdão: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Assistente: Governador do Estado de São Paulo

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Veto parcial. Limitações de seu exercício estabelecidas na Constituição do Estado de São Paulo, com afronta aos arts. 13, III, 69, § 1º, e 206 da Lei Maior. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente. Voto vencido.

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por maioria de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo.

Brasília, 3 de maio de 1978. — Thompson Flores, Presidente — Soares Muñoz, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Procurador-Geral da República, atendendo à solicitação do Governador do Estado de São Paulo, argúi, nesta Representação, de inconstitucional o art. 26, *in fine*, da Constituição do mesmo Estado, assim redigido:

“O veto poderá ser total ou parcial, devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea.”

Alega a Representação que a limitação aposta ao poder de veto descumpre o mandamento do art. 200 da Constituição Federal, que manda incorporar as disposições constantes da mesma Constituição, no que couber, “ao direito constitucional legislado dos Estados”. Ora, o art. 13 da Constituição Federal determina que os Estados respeitem, entre outros princípios nela estabelecidos, “o processo legislativo”. E o art. 59, § 1.º, da Constituição Federal, ao dispor sobre o veto, excluiu a restrição adotada pelo preceito estadual. Houve, portanto, desobediência à norma do art. 200 da Constituição Federal, com a consequente inconstitucionalidade do art. 26, *in fine*, da Constituição do Estado. Allás, a Emenda Constitucional n.º 1/69, ao expungir do texto constitucional anterior a expressão restritiva agora impugnada, demonstra inovação impeditiva de que a restrição continuasse a figurar nas Cartas dos Estados.

Outrossim, a limitação imposta ao veto ofende ao disposto no art. 10, VII, da Constituição Federal, assegurador do princípio da independência e harmonia dos Poderes.

2. Em suas informações, a Assembléia Legislativa começa por observar que a incorporação das disposições da Constituição Federal ao direito constitucional legislado dos Estados é uma incorporação de princípios. Ora, nenhum princípio constitucional federal se estabeleceu sobre a extensão do veto parcial. Nada impedia, pois, que o constituinte estadual exigisse que o veto parcial incidisse sobre um "conjunto significativo" do projeto de lei, evitando o abuso de colher, ele, até palavras isoladas, alterando o sentido do texto e ensinando, até, "legislação minoritária", conforme ao interesse do Executivo. Contra isso reagiu a Emenda Constitucional n.º 17/65, art. 7.º, em disposição repetida na Constituição de 1967. Havia, aí, princípio constitucional, que se impunha aos Estados, sobre a extensão do veto parcial. Se a Emenda n.º 1/69 eliminou o princípio, tornando-se omissa a respeito, daí não se deduz que impôs princípio contrário. E assim o entendeu a Comissão que foi encarregada de apresentar o novo texto da Carta Estadual, com a incorporação determinada no art. 200 da Constituição da República, e Comissão integrada pelos eminentes juristas Professores Hely Lopes Meirelles, Miguel Reale, Manuel Gonçalves Ferreira Filho e Helio Helene.

Outrossim, em dispositivo simétrico à restrição ao veto parcial agora impugnado, o § 6.º do art. 26 da Constituição Estadual dispõe que "na apreciação do veto não poderá a Assembléia introduzir qualquer modificação no texto vetado".

Não ofende, pois, o art. 26, *in fine*, da Constituição do Estado de São Paulo ao art. 200 da Constituição Federal, pois não há princípio constitucional relativo a veto parcial irrestrito, nem decorre, tal princípio, do art. 59, § 1.º, da Constituição Federal.

Nem há ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (a Constituição paulista foi editada pelo próprio Executivo, consoante estudo da Comissão que o próprio Executivo nomeou, da qual participava, também, o Assessor Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa do Executivo, Dr. João Antônio da Fonseca), princípio que a harmônica conjugação entre o veto parcial restrito e o mencionado § 6.º do art. 26 preservam. Ou então, caso seria de declarar, o Supremo Tribunal Federal, inconstitucionais a ambos os dispositivos.

3. O parecer da Procuradoria Geral da República, do Prof. José Francisco Rezek e aprovado pelo eminente Procurador-Geral, Prof. Henrique Fonseca de Araújo, é pela procedência da Representação, invocando como precedente a de n.º 749, do Rio Grande do Sul. Tem que aos Estados federados se impõem até mesmo "detalhes mínimos do processo legislativo federal" e que a Constituição emendada em 1969 prescreveu limitação ao veto parcial. Diz o parecer (lê):

É o relatório.

Remetam-se cópias deste relatório, nos termos regimentais.

Brasília, 14 de novembro de 1977. — Ministro **Rodrigues Alckmin**.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin (Relator) — 1. Debate-se, nesta Representação, se lícito é às Constituições estaduais estabelecerem que o veto parcial deve abranger "por inteiro o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea". Ou se, com isso, desatendem à regra da Constituição Federal que impõe respeito ao "processo legislativo" nela estabelecido, ou ao princípio de independência e harmonia dos Poderes.

2. A primeira questão a colocar-se é a relativa à pretendida "restrição" à extensão do veto parcial. Haverá, realmente, no dispositivo que se impugna,

uma "restrição" ao poder de vetar? Ou haverá simples explicitação de seu verdadeiro sentido, excludente de abusos, que levam a transformar tal poder em outro, inadmissível e — esse, sim — inteiramente atentatório do princípio da separação dos Poderes — no poder da chamada "legislação minoritária", com a colaboração do Executivo?

3. Começo pela observação de que o veto é a manifestação de discordância, manifestação expressa e motivada, do Chefe do Executivo, em relação ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Não quer, pelo veto, o Executivo, exercer o poder (que não tem) de editar leis: sim, o de negar aprovação a que determina norma jurídica, assim como proposta pelo Legislativo, ingresse no mundo jurídico. O veto impede. Não cria. "He checks, but does not legislate" (Tucker, "Constitution of the U.S.", vol. I, pág. 453).

O veto parcial já se introduziu em nosso direito pelas necessidades práticas. Observa o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, pág. 58):

"O veto parcial, considerado em seus efeitos, é uma originalidade de nosso direito (cf. nosso artigo '*Le veto partiel en droit constitutionnel brésilien*', in *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, tomo III, págs. 759 e segs). Foi ele introduzido em nosso direito federal pela reforma constitucional de 1926. Sua criação visava a atender a uma necessidade universalmente sentida, qual seja a de dar meios ao Executivo para expungir dos projetos de lei os **pingentes** ou **caudas** acrescentados maliciosamente por emendas. Tais **riders**, como chamam os juristas norte-americanos, são disposições que, nada tendo a ver com a matéria regulada no projeto, são nele enxertadas para que o Presidente da República tenha de aceitá-las, se não quiser fulminar todo o projeto. De fato, é ele posto diante de um dilema: ou veta todo o projeto, que pode ser de alta relevância e urgência, ou o sanciona, sancionando *ipso facto* disposições inconvenientes que, consubstanciadas num projeto isolado, seriam inexoravelmente golpeadas pelo veto. Isso por falta do veto seletivo ou parcial. Tal falta, por exemplo, conforme relata Corwin (*Op. cit.*, pág. 475), levou ainda recentemente o Presidente Eisenhower, como o fizera Franklin Roosevelt, a solicitar a criação do **selective veto**, in-
frutiferamente, porém.

Os **pingentes** constituem, pois, uma forma sutil de chantagem política, contra a qual, inexistindo o veto parcial, está desarmado o Presidente da República. O seu terreno preferido é o projeto de lei orçamentária onde as adjunções estariam quase certamente garantidas pela importância do principal. (Apesar disso, Epitácio Pessoa não hesitou em 1922 em vetar o orçamento por causa das caudas, segundo ele próprio relata no livro **Pela Verdade**, pág. 421.)

A Emenda de 1926 não restringiu o veto parcial aos projetos de lei orçamentária. Armou o Presidente da República contra **pingentes** que se prendam a qualquer projeto de lei.

Estabelecido para eliminar abusos por parte dos parlamentares, abusos do poder de emendar, o veto parcial, todavia, passou a dar ensejos a abusos por parte do Presidente da República. Embora a doutrina unanimemente sustentasse que o veto parcial não poderia servir para desfigurar o projeto, ou como ensinava Herculano de Freitas, só poderia ser usado 'quando a parte que... vicia (o projeto) não é essencial ao pensamento que o ditou ou ao sistema das disposições deste', na prática, o Chefe do Executivo veio a colher pelo veto até palavras isoladas dentro do texto, mudando-lhe não raro radicalmente o sentido ou o alcance. Essa prática, apesar de repelida pela doutrina, encontrou aprovação pelos Tribunais.

A gravidade dessa prática é ainda realçada pelo fato de que enseja uma verdadeira legislação minoritária conforme ao interesse do Executivo. De fato, sendo necessária maioria qualificada para a rejeição do veto (vide, *infra* art. 59, § 3.º), o desnaturamento da lei é mantido, desde que uma minoria pouco superior a um terço apóie o Presidente da República na votação. O veto parcial serve, em tais casos, para fraudar a vontade do Congresso, manifestada na aprovação do projeto em termos muito diferentes daqueles em que o mesmo se tornava lei.

Reagindo contra essa prática abusiva, a Emenda Constitucional n.º 17, de 1965 (art. 7.º), restringiu o veto parcial ao "texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea". Esta disposição foi repetida no art. 62, § 1.º, da Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967. Entretanto, a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, suprimiu essa restrição, voltando-se, portanto, à situação anterior.

Assim, o veto parcial vai muito além do que pretendiam os propugnadores de sua adoção em nosso direito."

4. Tenho, entretanto, que, não é de acolher o entendimento de que, omissa a Emenda n.º 1/69, daí se siga que indisputável é o poder de vetar, o Executivo, nos vetos parciais, palavras ou conjunto delas, sem que a Constituição Estadual possa explicitar o verdadeiro sentido do **veto**, parcial. Vetar é impedir, não legislar. Quem veta, num artigo, num parágrafo, num inciso, numa alínea, num item, algumas palavras altera a significação que a própria **redação** da lei traduz. **Dá outra redação à lei**. Ora, isso não é vetar. É legislar.

Diz Bielsa (**Derecho Constitucional**, 3.ª ed., pág. 547):

‘... en nuestra opinión sólo es admisible el veto parcial cuando la supresión de la parte objetada no afecta el sistema general y la unidad de la ley’.

Considero, assim, irrelevante a circunstância de a explicitação do verdadeiro sentido de veto parcial não figurar no texto da vigente Constituição. Ele decorre dos princípios da separação dos Poderes. Decorre da própria natureza do veto, inclusive entre nós, que o admitimos parcial.

Tenho que o respeito às normas da Constituição Federal, relativas ao processo legislativo, não excluem possam os Estados inserir regra que decorre do próprio princípio da separação de poderes. Princípio que se permite ao Executivo vetar, no todo ou em parte, lei, sujeitando-se à repulsa do veto por **quórum qualificado**, não lhe concede a faculdade de vetar palavras ou trechos de frases, alterando o sentido da lei. E assim, editando **outra** norma legal, **diversa**, para cuja aprovação **bastará** a minoria parlamentar reclamada para a rejeição do veto.

E observo que a incorporação nas Constituições dos Estados, do processo legislativo, consoante modelo federal, não constitui obstáculo à explicitação da regra impugnada.

Tenho, portanto, como implícita e decorrente dos princípios adotados na Constituição Federal (separação dos Poderes, natureza do veto) a restrição que a regra legal agora impugnada explicitou.

Não vejo, assim, como ter como além de qualquer dúvida a inconstitucionalidade invocada. E por esse motivo, julgo que não procede a presente Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 967 — SP — Rel.: Min. Rodrigues Alekmin. Rpte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Governador do Estado de São Paulo (Adv. Michel Miguel Elias Temer Lulia). Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Adv. Maria Cristina Paixão Côrtes).

Decisão: Pediu vista o Min. Soares Muñoz, após o voto do Relator julgando improcedente a Representação. Presidiu ao julgamento o Sr. Min. Antonio Neder, na ausência ocasional do Sr. Min. Thompson Flores, Presidente. Usou da palavra, pelo Assistente, o Dr. Michel Temer. T. Pleno, 1.º-3-78.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 1.º de março de 1978. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O Dr. Procurador-Geral da República submeteu ao Supremo Tribunal Federal, sob a forma de Representação de Inconstitucionalidade, a inconstitucionalidade que lhe dirigiu o Governador do Estado de São Paulo referente ao art. 26, *in fine*, da Constituição do mesmo Estado, assim redigido:

“o veto poderá ser total ou parcial, devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo e parágrafo, o inciso, o item ou a alínea”.

Em seu douto voto, o eminente Ministro Rodrigues Alckmin, Relator, julgou improcedente a Representação, por entender, em síntese, que a Constituição paulista tornou explícita, no art. 26, a restrição implícita e decorrente dos princípios adotados na Constituição Federal (separação dos Poderes, natureza do veto), que a regra legal agora impugnada explicitou, não constituindo obstáculo a essa explicitação a incorporação, nas Constituições dos Estados, do processo legislativo, consoante modelo federal.

Pedi vista para refletir sobre a relevante questão e trago, agora, o meu voto.

Entendo, **data venia**, que, suprimida pela Emenda n.º 1 a regra tópica que ora se conserva na Constituição do Estado de São Paulo, limitativa da liberdade de veto, destoa ela do art. 59, § 1.º, da Constituição da República, e afronta, consoante acentua o parecer do Dr. Procurador-Geral da República, os artigos 13, inciso III, e 200 do mesmo diploma básico, turbando ainda o princípio da Independência e harmonia dos Poderes, fluente de outras disposições da Carta.

A objeção de que o veto parcial deve ter a extensão que lhe dá o art. 26, parte final, da Constituição paulista, pois que, se o veto limitar-se a palavras ou conjunto de palavras, poderá importar em desnaturar o projeto de lei, modificando o seu todo lógico e, assim, com esse instrumento, o chefe do Executivo passar a legislar, está bem respondida no memorial apresentado pelo Procurador do Estado de São Paulo, quando salienta que não é bom esse fundamento, uma vez que:

“a) o todo lógico da lei pode desfigurar-se também pelo veto, por inteiro, do artigo, do inciso, do item ou da alínea. E até com maiores possibilidades;

b) se isto ocorrer — tanto em razão do veto de palavra ou de um artigo o que se verifica é usurpação de competência pelo Executivo, circunstância vedada pelo art. 6.º, parágrafo único, da Constituição Federal;

c) qual a solução para ambas as hipóteses? O constituinte as previu: apostou o veto, retorna o projeto ao Legislativo e este poderá rejeitá-lo com o que se manterá intacto o todo lógico da lei. Objeta-se, entretanto: o veto exige maioria qualificada (2/3) e, por isso, uma minoria (1/3) poderá editar a lei que, na verdade, não representa a vontade do legislador. Responde-se: se isto suceder, qualquer pessoa do povo, incluídos os membros do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário pode representar ao Procurador-Geral da República (art. 153, § 30) para a produção da representação de inconstitucionalidade daquela lei em face da usurpa-

ção de competência vedada pelo art. 6.º, parágrafo único, da Constituição Federal.”

E persistem, ademais, os fundamentos da Representação. Os dispositivos da Emenda Constitucional n.º 1 não poderiam deixar de ser incorporados à Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em consequência da apontada Emenda. Assim o determinam os arts. 200 e 13, III, daquela. Com a máxima vênia, não posso considerar implícitos no § 1.º do art. 59 da Emenda n.º 1, restrições que existiam na Constituição de 1967 e que foram suprimidas pela atual Lei Maior.

O Poder Constituinte é absoluto. As reformas constitucionais são de aplicação imediata, pela razão de que não podem deixar funcionando paralelamente dois sistemas, o antigo e o novo (Carlos Maximiliano, in *Direito Intertemporal*, pág. 326, n.º 280, 2.ª ed.).

Ante o exposto, julgo procedente a reclamação, para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo. **verbis:**

“devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea”.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 967 — SP — Rel.: Min. Rodrigues Alckmin. Rpte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Governador do Estado de São Paulo (Adv.: Michel Miguel Elias Temer Lulla). Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Adv.: Maria Cristina Paixão Côrtes).

Decisão: Pediu vista o Ministro Cunha Peixoto, após o voto do Ministro Relator julgando improcedente, e do voto do Ministro Soares Muñoz julgando procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo, **verbis:** “devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea”. T. Pleno, 13-4-78.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, e Soares Muñoz. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 13 de abril de 1978. — **Alberto Veronese Aguiar**, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — 1 — Submete-se a este Colendo Supremo Tribunal Federal o exame da inconstitucionalidade da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo, assim redigido:

“O veto poderá ser total ou parcial, devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea.”

Cinge-se a questão em saber se é ou não lícito às Constituições estaduais estabelecerem que o veto parcial deve abranger “por inteiro o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea”, ou se, assim procedendo, afrontam as regras da Constituição Federal.

2 — O veto parcial é uma originalidade do direito brasileiro e foi introduzido, entre nós, pela Emenda Constitucional de 1926. A Constituição de 1946 seguiu a mesma orientação, permitindo de maneira ampla o veto parcial. Estabelecia o § 1.º do art. 70:

“Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total

ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto."

O legislador brasileiro, preocupado com as conseqüências que poderiam acarretar o veto parcial, procurou diminuir sua extensão, e a Emenda Constitucional n.º 17, de 26 de novembro de 1965, deu nova redação ao § 1.º do art. 70 da Constituição, proibindo o veto de simples expressão ou palavras:

"Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto... O veto parcial deve abranger o texto do artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea."

O § 1.º do art. 62 da Constituição de 1967 reproduziu literalmente o disposto na Emenda Constitucional n.º 17.

Entretanto, a Emenda Constitucional n.º 1/69 resolveu voltar aos princípios vigentes na Constituição de 1946, eliminando qualquer restrição ao veto parcial.

Ora, em matéria de processo constitucional legislativo, o paradigma federal, a nosso ver, se impõe na sua integridade, por força do art. 13, inciso III, às Constituições Estaduais.

Assim, não é possível ao Constituinte Estadual afastar-se do modelo federal e estabelecer restrições ao veto parcial.

3 — Nem se diga que, sem esta restrição, o Executivo pode passar a legislar, pois com o veto de uma palavra pode alterar todo o conteúdo do projeto legislativo. Na verdade, isso não é vetar. É legislar, como assinala o eminente Ministro Rodrigues Alckmin.

E adverte Bielsa:

"... en nuestra opinión sólo es admisible el veto parcial cuando supresión de la parte objetada no afecta el sistema general y la unidad de la ley". (*Derecho Constitucional*, pág. 347.)

A solução, porém, para tal hipótese, encontra-se, não na modificação pelos Estados do modelo federal, mas na anulação do ato pelo Poder Judiciário. Com efeito, se, contra o disposto na Constituição, através do veto, o Executivo legisla, evidente ficar o dispositivo vetado inconstitucional, pois o novo dispositivo — apresentado depois do veto — trará a pecha da inconstitucionalidade, cuja decretação compete ao Judiciário.

Por estes motivos, e *data venia* do eminente Ministro Rodrigues Alckmin, julgo procedente a Representação, para considerar inconstitucional a parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo, *verbis*:

"...devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea".

VOTO

(Art. 26, *in fine*)

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Relator, estou de acordo com os votos dos eminentes Ministros Soares Muñoz e Cunha Peixoto, pela consideração de que a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, afastou o sistema, que era observado pela Constituição de 67, e a Constituição do Estado de São Paulo reproduziu o princípio desta, entrando em choque, portanto, com aquela. Ora, como o art. 13, inciso III, da Emenda n.º 1/69 determina que as Constituições estaduais têm de observar os preceitos da Constitui-

ção Federal no tocante ao processo legislativo, e o veto diz respeito ao processo legislativo, também considero inconstitucional o dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo atacado pela presente Representação.

VOTO

(Art. 26, in fine)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Sr. Presidente, estou de acordo com a procedência da Representação, observando, como o eminente Ministro Cunha Peixoto, que, se o veto importar na inversão das atribuições do Legislativo pelo Executivo, a inconstitucionalidade se torna manifesta.

Data venia do eminente Relator acolho a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Embora não tenha estado presente à sessão na qual o eminente Ministro Soares Muñoz proferiu seu voto, sinto-me habilitado a proferir voto, ante os esclarecimentos prestados pelos eminentes Ministros Cunha Peixoto e Moreira Alves.

Peço vênia ao eminente Relator para também julgar procedente a Representação, valendo-me dos fundamentos aduzidos pelos votos que estão divergindo de S. Ex.^a

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 967 — SP — Rel.: Min. Rodrigues Alckmin. Rpte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Governador do Estado de São Paulo (Adv.: Michel Miguel Elias Temer Lulia). Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Adv.: Maria Cristina Paixão Côrtes).

Decisão: Julgaram procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo, verbis "devendo neste caso abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou a alínea", vencido o Ministro-Relator. Votou o Presidente. T. Pleno, 3-5-78.

Presidência do Senhor Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão, de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz, Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 3 de maio de 1978. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

DECRETO N.º 82.740, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1978

Suspende, em parte, a execução do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do art. 11 da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 967-0, do Estado de São Paulo, e atendendo ao Ofício n.º 67/78-P/MC, de 28 de novembro de 1978, da Presidência do mesmo Tribunal,

Decreta:

Art. 1.º Fica suspensa a execução da parte final do art. 26 da Constituição do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de novembro de 1978; 157.º da Independência e 90.º da República. — ERNESTO GEISEL — Armando Falcão.

REPRESENTAÇÃO N.º 982 — SP

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Assistentes: Joaquim Herrera da Silva, Maria Alice de Marco e Takako Inada

Emenda Constitucional n.º 8, do Estado de São Paulo, Representação por inconstitucionalidade julgada procedente.

— Embora possa ser afastada a inconstitucionalidade fundada no art. 97, § 1º, da Constituição da República, no que concerne ao provimento resultante da transformação de cargos, relativamente aos funcionários efetivos nos cargos originários, subsiste ela, contudo, quanto aos servidores de fato contemplados, no art. 2º, com a garantia da efetividade. Subsistem, por igual, as demais inconstitucionalidades acolhidas no parecer do Dr. Procurador-Geral da República, através das quais a Emenda nº 8, ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes Estaduais (art. 110, IV, c.c. o art. 13, I, da CF), arrebatou do Governador atribuições que lhe são privativas (art. 57, V, da CF), em manifesta ofensa ao art. 200, também da Lei Maior.

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, à unanimidade de votos, e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa à Constituição do Estado de São Paulo.

Brasília, 1.º de agosto de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz — O Dr. Procurador-Geral da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 119, inciso I, alínea 1, da Constituição da República, submete ao julgamento do Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. A Representação atende à solicitação do Sr. Governador do Estado e compreende os arts. 1.º e 2.º da Emenda Constitucional n.º 8, por contrariarem os arts. 13, incisos I, III, e V, 57, incisos II e V, 97, §§ 1.º e 2.º, 153, § 1.º, 100, 108 e 200 da Constituição da República.

O teor da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, é o seguinte:

“A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos do item XV do art. 17 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º — O Capítulo IV do Título II da Constituição do Estado fica acrescido do seguinte dispositivo:

‘**Artigo** — O funcionário do Estado e de suas autarquias que exercer cargos em comissão ou em substituição durante cinco anos ininterruptos, ou dez intercalados, terá o cargo de que é titular transformado no correspondente ao que estiver exercendo.

Parágrafo único — O disposto neste artigo aplica-se, nas mesmas condições, ao funcionário que estiver no exercício de fato de funções diversas das do seu cargo efetivo, bem como àqueles que, mediante percepção de *pro labore*, desempenhar atribuições próprias de encarregatura, chefia ou direção.’

Art. 2.º — O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado fica acrescido do seguinte dispositivo:

‘**Artigo** — Ao servidor público do Estado e de suas autarquias que, à data da promulgação desta Emenda, esteja, a qualquer título, há mais de cinco anos no exercício de cargo ou função pública, fica assegurada a situação de efetividade em tais cargos ou em correspondentes, independentemente de qualquer título ou formalidade’” (fls. 20).

A Representação ataca o art. 1.º, o seu parágrafo único e o art. 2.º, alegando:

“A disposição, com o objetivo de beneficiar os funcionários que se encontram ocupando cargos ou exercendo funções diversas das de seus cargos efetivos, determina a transformação de tais cargos no correspondente àquele que o funcionário estiver exercendo, o que importa em provimento, matéria que inequivocamente se insere entre aquelas de competência constitucional privativa do Executivo. Começa, portanto, a Emenda n.º 8 por ferir o princípio da independência e harmonia de poderes, contido no art. 6.º da Constituição Federal, e imposto aos Estados, sob pena de intervenção federal, conforme art. 13, inciso I, combinado com o art. 10, inciso VII, c, também da Constituição Federal.

É inerente ao sistema federativo adotado no Direito Brasileiro a autonomia dos Estados-membros, que se expressa na tríplice esfera de autogoverno, auto-organização e auto-administração. Da capacidade de auto-organização decorre, como consequência primeira, a existência, na órbita estadual, de um poder constituinte que não se apresenta, no entanto, com as características de poder ilimitado, incondicionado e originário de que se reveste o poder constituinte federal.

Trata-se de poder limitado, porque sua autonomia se restringe, na medida em que os princípios constantes da Constituição da República se tornam implícita ou explicitamente obrigatórios, para o constituinte estadual. E a obediência a tais princípios é de tal forma indiscutível que, além de estabelecer, no art. 13, aqueles de observância obrigatória na esfera estadual, o legislador constituinte ainda determina, no art. 200, sejam automaticamente incorporadas ao direito constitucional legislado dos Estados as disposições constantes da Constituição Federal, deixando, assim, pequena margem de autonomia para as unidades federadas. No art. 108 determinou a aplicação das normas sobre funcionários públicos aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

Dentre os princípios enumerados no art. 13 da Constituição Federal, impostos ao poder constituinte estadual, a Emenda Constitucional n.º 8 fere, pelo menos, três, a saber, o princípio da independência e harmonia dos Poderes (inciso I, combinado com o art. 10, VII, c), o do processo legislativo (inciso III) e o das normas relativas aos funcionários públicos (inciso V).

A Constituição Federal, além de fazer expressa menção ao princípio da independência e harmonia de Poderes (art. 6.º), ainda dedicou capítulos diversos a cada uma das áreas em que se distribuem as funções de governo, a saber, a legislativa, a executiva e a judiciária.

Note-se que a doutrina da separação de Poderes é intimamente ligada ao chamado sistema de freios e contrapesos, assim exposto por Dalmo de Abreu Dallari:

'Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos Poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando a cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.' (Elementos de Teoria Geral do Estado, Saraiva, 2.ª ed., 1973, pág. 191.)

Embora haja muitas normas que prevêm a interferência e o relacionamento entre os três Poderes, como a participação do Executivo no processo de elaboração das leis ou a aprovação do Legislativo para a prática de determinados atos do Executivo, tal interferência, sendo excepcional, não pode ir além do expressamente permitido pela própria Constituição, não justificando, jamais, a usurpação de atribuições que se verifica na Emenda n.º 8.

Com base no princípio da separação de Poderes, a Constituição outorgou ao Legislativo a atribuição de criar cargos públicos e de fixar-lhes os respectivos vencimentos (art. 43, V), o que constitui um ato geral, e ao Executivo a atribuição de prover esses mesmos cargos, o que constitui ato especial, ajustando-se perfeitamente tal sistemática ao invocado sistema de freios e contrapesos, na tentativa de evitar que, com a criação do cargo, vise já o Legislativo a atuar concretamente na esfera administrativa em benefício de um servidor ou grupo de servidores.

Assim, quando o legislador estadual, ainda que investido do poder constituinte, determina o provimento de cargos públicos, está invadindo a esfera de competência do Poder Executivo e ofendendo o princípio da independência e harmonia de Poderes. E mais, ofende ainda, o art. 13, V, da Constituição Federal, que determina aos Estados a observância de normas relativas aos funcionários públicos, que não são apenas as contidas no capítulo próprio, mas também outras, esparsas, entre as quais a de que o provimento em cargos públicos constitui competência privativa do Executivo (art. 81, VIII).

Caio Tácito, comentando o art. 13, V, da Constituição Federal, diz que os princípios relativos aos funcionários públicos são basicamente os da Seção VIII do Capítulo VII, abrangendo os arts. 97 a 109. Porém, acrescenta:

‘dizemos basicamente porque a extensão alcançará outros princípios que, embora por via reflexa, incidem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, como no impedimento de aceitação ou exercício de cargo, função ou emprego remunerado por parlamentares (art. 34, n.ºs I e II, b; a aprovação prévia pelo Senado da escolha de cargos da magistratura e outros (art. 42, n.º III); a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para prover e extinguir cargos públicos (art. 81, n.º VIII); e a do Legislativo para criá-los e fixar-lhes os vencimentos (art. 43, n.º V)’. (**Regime Jurídico Constitucional dos Servidores Municipais**, in **RDP** — 26/28.)

A tese de que o provimento de cargos públicos constitui ato privativo do Executivo, além de consagrada tradicionalmente no Direito Constitucional Brasileiro, é uniformemente aceita na jurisprudência de nossos tribunais, tendo merecido inclusive apreciação do STF, que decidiu:

‘O Congresso pode estabelecer condições de capacidade especial para essas nomeações, como é expresso no art. 63, mas não é lícito delimitar que o Poder Executivo nomeie este ou aquele cidadão para este ou aquele emprego, pois, se assim fizesse, a nomeação passaria a ser ato do Poder Legislativo e não mais do Presidente da República.’ (**Apud** Alaim de Almeida Carneiro, **Provimentos dos Cargos Públicos**, in **RDP** — 18/55.)

No mesmo sentido os acórdãos in **RDA-45/90**, 18/53, **RT-190/405**, 193/958 etc.

Carlos Maximiliano, em seus **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**, págs. 502-504, em trecho muito citado pela doutrina e jurisprudência, em razão de sua constante atualidade, já ensinava:

‘O poder de nomear constitui uma das mais importantes funções do Poder Executivo e, provavelmente, a que lhe dá maior influência política. Para o completo desempenho da sua missão de fazer cumprir fielmente as leis e promover o bem geral do País, precisa de autonomia na escolha dos seus auxiliares próximos ou remotos e na fiscalização da conduta de todos eles. O poder de nomear toca ao Presidente, porém, restritamente, e aplica-se aos cargos criados pela Constituição ou pelo Congresso. Este institui empregos, fixa-lhes ordenados ou emolumentos, estabelece as condições de investidura e a duração do exercício. O Presidente escolhe, de conformidade com a lei, as pessoas que hão de exercê-las. Por sua vez, o Legislativo, nem sequer ao instituir o emprego, pode designar a pessoa que o ocupará, modo que ilude o direito de escolha, prerrogativa presidencial.

Portanto, se as Câmaras designarem de tal modo o destinatário de um emprego, que outro não possa pelo Presidente ser nomeado, a disposição é inconstitucional, não deve ser cumprida, equivale a não ter jamais existido.’

Outro princípio que o art. 13, no inciso III, impõe aos Estados é o referente ao processo legislativo, que está regulado nos arts. 46 a 59 da Constituição Federal. Dentre tais normas se insere a do art. 57, incisos II e V, que atribui à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

'criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública' e 'disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade'.

Esses princípios, ainda que não tivessem sido introduzidos na Constituição Estadual, estariam a ela incorporados automaticamente por força do art. 200 da Constituição Federal. Assim sendo, é inconcebível que se pretenda, através de emenda, introduzir exceção no corpo da Constituição Estadual. Cumpre, mais uma vez, ressaltar que, quando o Legislativo Estadual se investe do poder constituinte, ele está subordinado à Constituição da República, o seu campo de ação já está restringido, a sua competência para legislar, inclusive constitucionalmente, já está delimitada. A Constituição Federal poderia conter dispositivo relativo a provimento de cargo ou outra atribuição própria do Executivo, porque ela decorre de poder constituinte originário, ilimitado, incondicionado. A Constituição Estadual não pode porque, ao se investir do poder constituinte, aquela atribuição já lhe tinha sido retirada pela Constituição Federal; a atribuição de criar cargos e a de prover cargos já tinham sido definidas como inerentes ao Poder Legislativo, a primeira, e ao Poder Executivo, a segunda, não podendo o legislador constituinte estadual dispor de maneira diversa. O mesmo se diga com relação à iniciativa para propor projetos de lei que impliquem aumento de despesas, os quais a Constituição Federal reservou também para a competência privativa do Executivo.

A esse respeito, aliás, já se pronunciou, inequivocamente, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao acolher, sob tais fundamentos, por unanimidade, no julgamento da Representação n.º 855-MT, a arguição de inconstitucionalidade do inciso XII do art. 121 da Constituição do Estado de Mato Grosso, conforme o voto do eminente Ministro Barros Monteiro (Relator), transcrito da *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 57, agosto de 1971, pág. 385:

'Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-se incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65).

Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X, e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional, e a gratificação por risco de vida e saúde (Rp. n.º 826-MT, Relator o Ministro Barros Monteiro).'

Porém, não é só. O dispositivo em exame, da Emenda Constitucional n.º 8, abrange uma série de situações diversas, como a do substituto, a do nomeado para cargo em comissão, a daquele que exerce função retribuída com *pro labore* e, até mesmo, a de funcionários de fato, dando a todas essas situações uma solução única, sem sequer atentar para as consequências desastrosas para o interesse do serviço público.

Gera situações anômalas, que não encontram guarida no mundo jurídico, como a ocorrência de dois cargos de chefia ou de direção para um mesmo órgão; consolida e dá legalidade a situações nascidas ao arrepio da lei, como nos casos de exercício de fato; despreza princípios ele-

mentares do direito administrativo e constitucional, como o da transitoriedade da substituição e o da livre nomeação e exoneração dos cargos em comissão; ofende o princípio constitucional da obrigatoriedade de concurso para a primeira investidura em cargos públicos.

A primeira hipótese que se nos afigura é a do funcionário efetivo que ocupe cargo em comissão; segundo o dispositivo em questão, se tal situação perdurar por cinco anos ininterruptos ou dez intercalados, o cargo efetivo será transformado no correspondente ao cargo em comissão.

A rigor, a transformação de um cargo efetivo em um cargo em comissão traz como consequência todas as características a este inerentes, a saber, a 'livre nomeação e exoneração', conforme conceito que se contém expressamente no art. 97, § 2.º, da Constituição Federal, pelo qual:

'Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.'

Ocorre que, em se tratando de funcionários nomeados por concurso, em caráter efetivo e já estáveis no serviço público, da transformação prevista na Emenda decorrerá a seguinte situação: o funcionário ocupará em caráter definitivo, sem possibilidade de livre exoneração, um cargo que, por definição, se destina a ser provido em comissão; estar-se-ia retirando ao Executivo a possibilidade de provê-lo livremente. Com isso, o dispositivo ofende o invocado art. 97, § 2.º, da Constituição da República.

Além disso, haverá uma situação de desigualdade: os ocupantes de cargos originariamente em comissão serão exoneráveis *ad nutum*, o mesmo não ocorrendo com os ocupantes de cargos em comissão resultantes da transformação prevista no dispositivo em exame da Emenda n.º 8. Estes gozarão de uma situação tão privilegiada quanto anômala, pois serão 'ocupantes efetivos de cargos em comissão'. Haverá, assim, ofensa também ao princípio da isonomia consagrada no art. 153, § 1.º, da Constituição Federal, pois se estará tratando de forma desigual a servidores que se encontram em igualdade de condições, ou seja, exercem as mesmas atribuições, ocupam cargos da mesma natureza e possuem igual remuneração; no entanto, alguns serão, e outros não, exoneráveis *ad nutum*.

Outra hipótese que decorre do dispositivo constante da Emenda n.º 8 é a do funcionário que exerce substituição. Se a substituição for em cargo em comissão, a situação é a mesma acima relatada, com ofensa aos mesmos dispositivos da Constituição Federal.

Se a substituição for em cargo de chefia ou de direção, surge uma situação que, mais do que inconstitucional, é inexistente no mundo jurídico: da transformação do cargo resultará, no mesmo órgão, a existência de dois cargos de chefia ou de direção, situação que poderá se agravar com o tempo, pois a tendência seria sempre no sentido da proliferação dos cargos de chefia e de direção (e também dos cargos em comissão), à medida em que funcionários substitutos ou nomeados em comissão fossem completando o tempo necessário para obtenção do benefício da transformação de seus cargos.

Note-se que a nomeação para cargos em comissão e a designação para exercício de substituição ou de função retribuída com *pro labore* nem sempre recaem em funcionário público efetivo, de modo que a aplicação da Emenda n.º 8 viria importar, nesse caso, em ofensa ao art. 97, § 1.º, da Constituição Federal, pois tais servidores estariam sendo providos em cargos públicos de primeira investidura, sem que tivessem cumprido a exigência constitucional de aprovação em concurso.

Mais grave ainda se apresentará a aplicação do art. 1.º da Emenda n.º 8, quando se tratar de funcionário de fato, cuja situação não encontra amparo legal, precisamente pelo fato de sua investidura ser irregular;

tais 'funcionários', muitas vezes, sequer preenchem as condições de provimento de cargo exigidas por lei como, por exemplo, a habilitação profissional. Em muitas hipóteses haveria também ofensa ao invocado art. 97, § 1.º, da Constituição Federal.

Como se vê, a Emenda não fez e não deixou qualquer opção para o Executivo fazer distinção quanto à situação de cada categoria de servidor beneficiado, dando tratamento uniforme a todos. Não distinguiu entre funcionários de direito e funcionários de fato, entre funcionários nomeados por concurso ou sem concurso, entre funcionários públicos propriamente ditos (ocupantes de cargos públicos criados por lei) e outras categorias de servidores, muitos dos quais admitidos transitoriamente no serviço público, para exercerem funções a título precário ou pela legislação trabalhista.

Por outras palavras, o legislador estadual tratou de maneira igual aqueles que se acham em desigualdade de situações; assim agindo, feriu o princípio da isonomia consagrado no art. 153, § 2.º, da Constituição Federal, a respeito do qual diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

'O princípio da isonomia oferece, na sua aplicação à vida, inúmeras e sérias dificuldades. De fato, conduziria a inomináveis injustiças se importasse em tratamento igual para os que se acham em desigualdade de situações. A justiça que reclama tratamento igual para os iguais pressupõe tratamento desigual para os desiguais.

.....

O legislador há de estabelecer tratamento desigual para situações desiguais, mas se tratar desigualmente situações que não são desiguais, o que sucede quando beneficia desarrazoadamente determinadas categorias, incide em inconstitucionalidade.' (Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, 1975, tomo III, pág. 81.)

Comparando-se a situação dos servidores beneficiados pelo art. 1.º da Emenda n.º 8 com a daqueles que terão que percorrer o longo caminho das promoções para atingir os cargos de chefia, também resulta incontestável, mais uma vez, a ofensa ao princípio da isonomia, pois enquanto alguns, saltando diversos degraus, chegam ao ápice da carreira pela demonstração pura e simples do exercício de cargo em substituição por determinado período de tempo, substituição essa que não se pauta em critérios objetivos de escolha, com igual oportunidade para todos, os demais terão que alçar, segundo rigorosos critérios de antiguidade e merecimento, os vários degraus de sua carreira, encontrando-se, muitas vezes, a meio caminho da mesma quando alcançados pela aposentadoria.

Resta examinar o art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 8, que estabelece:

'Ao servidor público do Estado e de suas autarquias que, à data da promulgação desta Emenda, esteja, a qualquer título, há mais de cinco anos no exercício de cargo ou função pública, fica assegurada a situação de efetividade em tais cargos ou em correspondentes, independentemente de qualquer título ou formalidade.'

Através desse dispositivo, concedeu a Emenda n.º 8 efetividade a servidor nomeado sem concurso, ofendendo, por essa forma, o art. 97, § 1.º, da Constituição Federal. Com isso, o legislador estadual foi além do que o próprio constituinte federal na Constituição de 1967, quando concedeu, excepcionalmente, em suas Disposições Transitórias, **estabilidade no serviço público e não efetividade no cargo**, como se pretende agora; com a agravante de que o legislador federal, estando investido de poder constituinte originário, ilimitado e incondicionado, tinha poderes para fazê-lo, o mesmo não ocorrendo na esfera estadual, cujo poder constituinte é derivado, limitado e condicionado àquilo que dispõe a Constituição Fe-

deral. E esta exige, em termos claros e inequívocos, a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos para a primeira investidura em cargo público (art. 97, § 1.º), e só concede estabilidade, após dois anos, aos funcionários nomeados por concurso (art. 100).

O art. 2.º da Emenda n.º 8 ofende, de maneira flagrante, esses dispositivos constitucionais, pois garante a efetividade 'independentemente de qualquer título ou formalidade', bastando o exercício de cargo ou função pública por mais de cinco anos.

Poderá, também, em determinados casos, haver ofensa ao § 2.º do art. 97, quando o servidor beneficiado pela efetividade for ocupante de cargo em comissão; este, por força do referido dispositivo constitucional, caracteriza-se por ser de livre nomeação e exoneração, atributo que perderá se o seu titular vier a ser efetivado por força do art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 8" (fls. 5-17).

Solicitadas informações ao Sr. Deputado Presidente da Assembléia Legislativa, foram apresentadas as de fls. 30-40, nas quais, primeiramente, se salienta que a Assembléia lastreou-se no princípio da República Federativa, ao promulgar a Emenda n.º 8, atuando nos limites impostos pelo § 1.º do art. 13 da Lei Maior e sem desrespeito aos cânones elencados (I a IX), e, a seguir, é analisado o conteúdo da súmula enviada pelo Sr. Governador do Estado à douta Procuradoria Geral da República, no sentido de assinalar que a Emenda n.º 8 não estabeleceu qualquer forma de provimento,

"pois que apenas se determinou a transformação do cargo de que o funcionário é titular no correspondente ao que estiver exercendo, obedecidas certas circunstâncias.

Nelson Schlesari, em sua obra **Direito Administrativo** (1975), ao citar as formas originárias e derivadas de provimento, dando como da primeira espécie a nomeação e identificando como sendo da segunda a promoção, o acesso, a transferência, a remoção, a reintegração, a readmissão, o aproveitamento e, finalmente, a reversão, não cuidou da transformação como forma de provimento.

José Cretella Júnior, em seu **Tratado de Direito Administrativo** (Fornense, 1.ª ed. — vol. IV), classifica as formas de provimento como: **originária** ou **exógena**, onde identifica a nomeação, e **derivada**, **interna** ou **endógena**, onde vislumbra as formas enumeradas pelo estatuto: promoção, transferência, reintegração, readmissão, aproveitamento e reversão.

Nenhum dos administrativistas citados deu à transformação de cargo a característica de provimento.

Ademais, apesar de expressamente autorizado pelo art. 9.º da Emenda n.º 2, de 1969, à Constituição paulista de 1967, o Sr. Governador não se dignou identificar, até o presente momento, transformação como forma de provimento.

Não se vislumbra, assim, acerto nas alegações constantes no item 2 da Súmula do Chefe do Poder Executivo, de vez que não invadiu o Legislativo esfera do Executivo, não infringindo, pois, o princípio da independência e harmonia dos Poderes consagrados nos arts. 6.º e 10, VII, c, da Emenda n.º 1/69.

Quanto à alegação, constante do item 5 da Representação, de que a Emenda n.º 8 fere, além do princípio de independência e harmonia dos Poderes, o do processo legislativo (13, III) e o das normas relativas aos funcionários públicos (13, V), passaremos a aduzir as seguintes razões: a) no que toca à denúncia de violação do princípio do processo legislativo, considerada a questão do ângulo procedimental, em nada teria o Legislativo paulista violado aquele ditame, pois que foram obedecidas as

regras contidas na Constituição da República para elaboração da Emenda n.º 8, de 6-7-77.

A questão observada através da perspectiva apresentada pelo art. 57 da Lei Maior, deverá, **data venia**, ser vista sempre levando-se em conta tratar-se, o dispositivo inquinado, de lei constitucional e não lei ordinária, pelo que tem sua tramitação própria, diversa da aplicada a esta última que, em matéria versada pela Emenda n.º 8, não dispensaria iniciativa do Poder Executivo. b) A respeito do princípio contido no inciso V do art. 13 da Constituição da República e sua alegada violação pela Emenda n.º 8, teríamos a informar que, tanto no art. 1.º quanto no art. 2.º da regra constitucional **sub examine** não foram desobedecidos os parâmetros estabelecidos na Seção VIII do Capítulo VII da Lei Maior.

Em considerações preambulares diremos que, ao estatuir a Emenda no seu art. 1.º a respeito de transformações de cargo, além de não subtrair do Executivo o poder de nomear, que lhe ficou intato, e não ter ensejado provimento, como ficou antes demonstrado, também não criou cargo ou despesa pública, pois que o primeiro e a segunda já existiam à época da transformação.

Sobre o disposto no parágrafo único, relativamente à transformação nos casos de exercício de fato de funções diversas àquelas inerentes ao cargo efetivo do funcionário, bem como nas hipóteses em que o funcionário esteja desempenhando atribuições próprias de encarregatura, chefia ou direção, percebendo **pro labore**, admite-se no primeiro caso (exercício de fato) o prévio reconhecimento, pela administração, do exercício de funções de maior relevância que aquelas do cargo efetivo, o que já teria carreado ao funcionário a percepção de diferença compensatória e, no segundo caso, óbvio é o desembolso, já corrente, do Estado, em favor de seu agente, representado pelo **pro labore**.

Assim, mais uma vez, não se criou cargo, apenas operando-se a transformação de cargo já existente, bem como não se criou despesas, pois que estas já se produziam, regularmente.

Examinando, agora, a questão de ter ou não havido violação do princípio contido no art. 13, V, esclarecemos que tanto o art. 1.º quanto o parágrafo único da Emenda n.º 8 não infringem o § 1.º do art. 97 por não se tratar, em ambos os casos, de primeira investidura em cargo público.

Sequer considerando-se a lição de Caio Tácito, transcrita na Súmula do Senhor Governador (item 11), violou o art. 1.º e seu parágrafo único quaisquer outros princípios que, embora por via reflexa, 'incidem sobre o regime jurídico dos servidores públicos', tal como enunciado no art. 81, VIII, pois de sua aplicação não redundará, repetimos, qualquer tipo de provimento.

Observando o contido no art. 2.º da Emenda n.º 8/77, veremos tratar-se de norma reguladora de efetividade.

Como cotejá-la com o disposto no art. 100 da Constituição da República?

Essa indagação nos assalta, ao observarmos que um dispositivo constitucional (art. 1.º da Emenda n.º 8/77) dispõe sobre o instituto da efetividade, ao passo que outro (art. 100 da Carta Federal) estatui acerca de um instituto diverso, ou seja, da estabilidade.

E disso nos dá conta, em seus **Comentários à Constituição Brasileira** (Saraiva, 1972, vol. 2, págs. 205-206), Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao fazer sobressair a falta de qualquer liame, em face do texto constitucional, entre a estabilidade e a efetividade, tanto é que registra:

'O que se torna insofismável, porém, é que, em face da Constituição, não há ligação necessária entre estabilidade e efetividade.'

Informamos, finalmente, que, quando o legislador constituinte paulista fez inserir, no art. 2.º da Emenda n.º 8, dispositivo que propiciasse o que o Sr. Governador alega ter ofendido o art. 97, § 1.º, da Carta Federal, o fez usando do que o Professor José Frederico Marques identificou como sendo o princípio da 'reserva legal' contido no mesmo dispositivo dito violado, pois, ao enunciar que

'A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.'

deixou, o § 1.º do art. 97 da Lei Maior, aberta a via legal para que se indicasse os casos em que houvesse investidura em cargo público, independentemente das exigências estatuídas no dispositivo.

No Estado de São Paulo, a Assembléia Legislativa, fazendo atuar seu Poder Constituinte derivado e permanente, fez tal indicação, através da lei constitucional, ora arguida" (fls. 35-40).

Reforçando sua argumentação, a Assembléia Legislativa juntou longo parecer do Professor José Frederico Marques.

O Dr. Procurador-Geral da República opinou, afinal, pela declaração *in integrum* da inconstitucionalidade, *verbis*:

"De início permito-me repetir, sem qualquer objetivo academicista mas, tão-somente, como suporte de argumentação, que conceito de constituição é dicotômico: em sentido material, constituição é o ordenamento jurídico básico que dispõe sobre a estrutura e a organização do Estado; sobre os limites e atribuições dos poderes públicos e sobre o exercício dos direitos políticos e individuais. Em sentido formal, de outro lado, são normas constitucionais: a) as que se encontram no corpo da Constituição, ou fazem parte do conjunto de leis ou documentos constitucionais; b) as que foram elaboradas pelo Poder Constituinte, ou, quando pela legislatura comum, mediante processo especial, no exercício extraordinário da função constituinte; e, c) as que têm uma posição definitiva de superioridade hierárquica em relação às leis ordinárias (cfr. Nelson de Souza Sampaio *apud* Sahid Maluf in *Direito Constitucional*, 10.ª edição, Sugestões Literárias S.A., 1978, pág. 47). Assim, partindo dos pressupostos de formalidade e rigidez da Constituição pátria, toda a matéria inserida no corpo da Lei Básica constitucional é.

Portanto, sem violar o princípio constitucional básico do regime republicano federativo, é inquestionável que os Estados-membros, na sua organização político-administrativa estão adstritos a todos os preceitos constitucionais federais que explícita ou implicitamente se lhes sobrepõem. Não pode ser outra a conclusão à vista dos imperativos constitucionais dos arts. 13, incisos e parágrafos, e 200. A realidade constitucional do Brasil de hoje não permite aos Estados-membros inferirem que atuam sob a inspiração da teoria pura do federalismo da Filadélfia de 1787. Além dos princípios constitucionais básicos herdados pelo Brasil, como, de resto, por todas as nações modernas do Ocidente, o nosso ordenamento jurídico-constitucional, justamente em defesa dos direitos e liberdades individuais, busca diminuir as diferenças regionais arraiadas pelas dimensões continentais do País, através de medidas sócio-econômicas encartadas no Estatuto Básico. É sob esse prisma que se pode entender a ampliação dos parâmetros federais a limitar a ação política dos Estados-membros em campos em que se impõe a supressão — e não exacerbação — dos desníveis regionais. Um desses campos é o dos agentes dos Poderes Públicos, cujo tratamento isonômico se deu com a instituição da paridade de vencimentos e uniformidade de regime jurídico seja nas latitudes dos Poderes da União, seja nas das esferas componentes da Federação.

Pois bem. A Constituição Federal estabeleceu que aos Estados-membros são conferidos todos os poderes, que explicita ou implicitamente não lhes sejam vedados por ela (art. 13, § 1.º) e que as disposições dela constantes ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. Ora, não se pode, **permissa venia**, inferir da expressão 'no que couber' que, sob a inspiração do federalismo, os Estados-membros poderão 'interpretar' o que indiscutível está no Texto Básico (**In claris cessat interpretatio**). Já se afirmou que na Constituição de caráter rígido e formal como a nossa o que nela está escrito imperativo constitucional é, com a devida ressalva às normas programáticas.

E em matéria de normas relativas aos funcionários públicos descabe aos Estados-membros qualquer medida legislativa, mesmo de caráter constitucional, que se afaste da Constituição Federal.

A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, não podendo adotar medidas discrepantes no regime jurídico dos servidores públicos por escapar-lhe a competência para iniciativa do processo legislativo, entendeu que, como Poder Constituinte derivado, sobrepairando aos Poderes constituídos, poderia adotá-las no concernente a provimento disfarçado sob o ato de transformação de cargos em comissão ou em substituição em cargos de caráter efetivo. E foi além. Estendeu a 'transformação' a desviados de função e a prestadores de serviço, sem qualquer vínculo com o Poder Público, situações anômalas que pareciam não mais existir na Administração Pública. Em outro dispositivo, a malsinada Emenda efetiva servidores que 'a qualquer título' estejam há mais de cinco anos no exercício de cargo ou função pública, 'independentemente de qualquer título ou formalidade'.

São medidas que violam frontalmente a Constituição Federal, esvaziado assim qualquer argumento que sustente a supremacia do constituinte estadual — seja pelo poder originário, seja pelo derivado — sobre as regras do processo legislativo ordinário, pelo qual a iniciativa de leis que disciplinem o regime jurídico é do Chefe do Poder Executivo; que defenda o sistema federativo com liberdade total do constituinte estadual porque o que se tem expressamente estabelecido no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro atual é que 'aos Estados são conferidos todos os poderes que, explicita ou implicitamente, não lhes sejam vedados... (pela Constituição Federal)'. Por força da Constituição que não aboliu — e repudia proposta de emenda tendente a abolir — a Federação, os Estados-membros, sem embargo de sua autonomia política, estão adstritos aos princípios sensíveis (art. 13, inciso I), ao processo legislativo (art. 13, inciso III), às normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, dentre outros inscritos no art. 13 e em outros dispositivos constitucionais.

Não é inovação da Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1/69, a imposição aos Estados-membros do respeito que devem manter aos princípios constitucionais da União. Assim também determinaram as Constituições de 1891 (art. 63), de 1934 (art. 7.º), de 1937 (art. 21) e a de 1946 (art. 18 e seu § 1.º). Isto porque tal norma é da essência do regime federativo.

A criação de cargos e empregos públicos foi sempre na República prerrogativa do Poder Legislativo e o provimento desses cargos competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei (art. 97, § 1.º, da Emenda Constitucional n.º 1/69).

A figura do funcionário **agregado** a cargo em comissão ou função gratificada foi criada, no plano federal, pela Lei n.º 1.741, de 22-11-1952, e extinta pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), art. 109. Daí para esta data, nenhuma outra medida legislativa houve contemplando ocupantes de cargos e funções exercidos sob a condição 'enquanto bem servir' com a agregação de tais cargos. E essa agregação, quando vigente a Lei n.º 1.741, verificava-se somente após o exercício ininterrupto desses cargos e funções pelo expressivo período de dez anos.

O que a Emenda n.º 8 à Constituição do Estado de São Paulo promoveu foi exatamente a instituição dessa agregação já condenada e extinta no plano federal e pelo tempo que representa a metade daquele estabelecido pelo legislador federal, quando vigente a Lei n.º 1.741/52.

Mesmo como constituinte — usando de seus poderes derivados — não podia a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo votar e promulgar Emenda à Constituição Estadual que violasse normas constitucionais federais explícita ou implicitamente estabelecidas. E a Emenda Constitucional n.º 8, que a Representação impugna, violou justamente as normas explícitas. Com efeito, violados foram os seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 13, inciso I, c.c. o art. 10, inciso VII, letra c, quando, provendo artificialmente cargos públicos, usurpou a competência da Chefia do Poder Executivo; art. 13, inciso III, c.c. o art. 57, incisos II e V, quando mais uma vez subtraiu a competência do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos e estabilidade de funcionários civis, normas constitucionais essas a que os Estados-membros devem se submeter não só por força de imperativo do art. 13 da Lei Maior como também pelo princípio de simetria instituído pelo seu art. 200, uma vez que os dispositivos constitucionais federais concernentes ao processo legislativo e ao regime jurídico dos funcionários civis estão incorporados — porque cabíveis — ao direito constitucional legislado dos Estados. Foi ainda afrontado o art. 97, § 1.º, que determina que a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, quando determina, mediante o artifício de 'Transformação de Cargos', o aproveitamento de 'funcionário que estiver no exercício de fato de funções diversas das do seu cargo efetivo, bem como àqueles que, mediante percepção de **pro labore**, desempenhar atribuições próprias de encarregatura, chefia ou direção'.

Mantenho, por estas razões, a arguição de inconstitucionalidade, in **integrum**, da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, pedindo seja a Representação julgada procedente" (fls. 115-120).

Habilitaram-se como litisconsortes passivos Joaquim Herrera da Silva, Maria Alice de Marco e Takako Inada e foram por mim admitidos como assistentes, após ouvido o Dr. Procurador-Geral da República, que nada opôs.

Extraíam-se cópias deste relatório, para serem remetidas aos Senhores Ministros.

Brasília, 5 de junho de 1979. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — A Emenda Constitucional n.º 8, do Estado de São Paulo, pelo seu art. 1.º, transforma os cargos efetivos dos funcionários, que se encontram ocupando cargos em comissão ou em substituição, durante cinco anos ininterruptos, ou dez intercalados, nos correspondentes aos

que eles estiverem exercendo, passando, destarte, a respectiva investidura, de em comissão ou substituição, para efetiva.

Assim, o Oficial Administrativo que exercer, nas condições previstas, o cargo em comissão de Diretor de Departamento, passará a ocupá-lo em caráter efetivo. O mesmo é assegurado ao funcionário que exercer substituição, pelo tempo em referência, pois terá o cargo do qual é titular, mantido o provimento efetivo, elevado à categoria do cargo substituído.

O parágrafo único manda aplicar-se, preenchidos os mesmos pressupostos temporais, o disposto no artigo ao funcionário que estiver no exercício de fato de funções diversas das do seu cargo efetivo, bem como àqueles que, mediante percepção de **pro labore**, desempenhem atribuições próprias de encarregatura, chefia, ou direção.

E o art. 2.º assegura ao servidor público do Estado e de suas autarquias que, à data da promulgação da Emenda, esteja, a qualquer título, há mais de cinco anos, no exercício de cargo ou função pública, a situação de efetividade em tais cargos ou em correspondentes, independentemente de qualquer título ou formalidade.

Por esses dispositivos, a Assembléa Legislativa transformou cargos de provimento em comissão em cargos efetivos; elevou o cargo do funcionário, que exerce substituição, à categoria do substituído e instituiu a efetividade nele; efetivou servidores em exercício de fato em cargo diverso daquele de que são titulares, bem como aos que, mediante percepção de **pro labore**, desempenhem atribuições de chefia, etc.; efetivou o servidor que, à data da promulgação da Emenda, esteja, a qualquer título, há mais de cinco anos no exercício de cargo ou função pública, independentemente de qualquer título e formalidade.

Alega o nobre Deputado-Presidente que a Assembléa Legislativa se utilizou de sua faculdade residual de Poder Constituinte, que deve ser exercida em sua plenitude, sem restrições ou sujeições do Poder Executivo, a quem a Assembléa Legislativa, no ofício de constituinte, precede e é preeminente, na ordem lógica e institucional do Estado.

Cuido, porém, que com a melhor orientação está o parecer do Dr. Procurador-Geral da República, assinalando:

"Mesmo como constituinte — usando de seus poderes derivados — não podia a Assembléa Legislativa do Estado de São Paulo votar e promulgar Emenda à Constituição Estadual que violasse normas constitucionais federais explícita ou implicitamente estabelecidas. E a Emenda Constitucional n.º 8, que a Representação impugna, violou justamente as normas explícitas. Com efeito, violados foram os seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 13, inciso I, c.c. o art. 10, inciso VII, letra c, quando, provendo artificialmente cargos públicos, usurpou a competência da Chefia do Poder Executivo; art. 13, inciso III, c.c. o art. 57, incisos II e V, quando mais uma vez subtraiu a competência do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos e estabilidade de funcionários civis, normas constitucionais essas a que os Estados-membros devem se submeter não só por força de imperativo do art. 13 da Lei Maior, como também pelo princípio de simetria instituído pelo seu art. 200, uma vez que os dispositivos constitucionais federais concernentes ao processo legislativo e ao regime jurídico dos funcionários civis estão incorporados — porque cabíveis — ao direito constitucional legislativo dos Estados. Foi ainda afrontado o art. 97, § 1.º, que determina que a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, quando determina, mediante o artifício

de 'Transformação de Cargos', o aproveitamento de 'funcionário que estiver no exercício de fato de funções diversas das do seu cargo efetivo, bem como àqueles que, mediante percepção de **pro labore**, desempenhar atribuições próprias de encarregatura, chefia ou direção'." (Fls. 119-20.)

Embora possa ser afastada a inconstitucionalidade fundada no art. 97, § 1.º, da Constituição da República, no que concerne ao provimento resultante da transformação de cargos, em relação aos funcionários titulares de outros cargos, visto que a proibição alcança apenas a primeira investidura, subsiste ela, contudo, quanto aos servidores de fato, contemplados no art. 2.º com a efetividade. Subsistem, por igual, as demais inconstitucionalidades, através das quais a Emenda n.º 8, ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes estaduais (art. 10, item IV, c.c. o art. 13, item I), arrebatou do Governador atribuições que lhe são privativas (art. 57, V), com manifesta ofensa ao art. 200 da Lei Maior.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou nesse sentido, ao acolher, unanimemente, a Representação n.º 855/MT, versando sobre o inciso XII do art. 121 da Constituição daquela Unidade da Federação, conforme o voto do eminente e saudoso Ministro Barros Monteiro, Relator, que adotou a fundamentação aduzida na aludida Representação, **verbis**:

"5. Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não se pode investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65).

6. Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X, e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional, e a gratificação por risco de vida e saúde." (Rp. 826-MT, Relator o Ministro Barros Monteiro.)

Ante o exposto, julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8 do Estado de São Paulo.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 982 — SP — Rel.: Min. Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Assistentes: Joaquim Herrera da Silva, Maria Alice de Marco e Takaka Inada (Adv.: Raul Schwinden e outro).

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa à Constituição do Estado de São Paulo. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 1.º-8-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, justificadamente o Sr. Ministro Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 1.º de agosto de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

DECRETO N.º 84.104, DE 22 DE OUTUBRO DE 1979

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 8, de 1977, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do art. 11 da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 982-3 (São Paulo), e atendendo ao Ofício n.º 66/79-P/MC, de 18 de outubro de 1979, da Presidência do mesmo Tribunal, decreta:

Art. 1.º Fica suspensa, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de outubro de 1979; 158.º da Independência e 91.º da República.

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Petrônio Portella.

REPRESENTAÇÃO N.º 983 — SP

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Rafael Mayer

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Funcionalismo. Aposentadoria. Emenda Constitucional nº 7/77-SP. Tempo de serviço (redução). 1 — A adição do tempo de serviço prestado a entidade particular importa em redução de tempo de serviço para aposentadoria, só permitida através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República. A Constituição do Estado que excepciona as normas estabelecidas viola o preceito do art. 103 da Constituição Federal.

2 — Tempo de serviço anterior ao advento da CF/67. — Não compete à Constituição Estadual qualificar retroativamente o tempo passado sob o império de outra norma, pois que extravasante do seu âmbito. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6-7-77, da Constituição do Estado de São Paulo.

Brasília, 22 de agosto de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Rafael Mayer, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — O Procurador-Geral da República, Professor Henrique Fonseca de Araújo, acolhendo Representação do Sr. Paulo Egydio Martins, Governador do Estado de São Paulo, encaminhou-a ao Supremo Tribunal Federal, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6 de julho de 1977, à Constituição daquele Estado, editada pela Assembléia Legislativa paulista.

Assim dispõe a referida Emenda impugnada:

“Art. 1.º — O Capítulo IV, do Título II, da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — Os servidores públicos do Estado e suas autarquias que tenham completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício, terão computado, para efeito de aposentadoria compulsória e a pedido, o tempo de serviço prestado em atividades de natureza privada regulada por lei federal.

Art. 2.º — O ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — É assegurado ao funcionário que tiver tempo de serviço prestado antes de 13 (treze) de maio de 1967, o direito de computar esse tempo, para efeito de aposentadoria, proporcionalmente ao número de anos de serviço a que estava sujeito, no regime anterior, para a obtenção do benefício."

Salienta o douto suscitante que os mencionados dispositivos violam a Constituição Federal:

"O primeiro dispositivo questionado, ao autorizar os servidores públicos estaduais, com mais de 5 (cinco) anos de efetivo exercício, o cômputo do tempo de serviço prestado a entidade privada regulada por lei federal, para fins de aposentadoria compulsória e a pedido, embora procurando inspirar-se na Lei Federal n.º 6.226, de 14 de julho de 1975, que dispõe sobre a contagem recíproca, por infringir o disposto no art. 13, incisos III e V, c.c. os arts. 57, incisos II e V, e 65 da Constituição do Brasil, de observância rigorosamente obrigatória pelos Estados, apresenta-se, por isso, a meu ver, duplamente inconstitucional.

Esse vício decorre da circunstância de que, para propor leis que aumentem a despesa pública e disponham sobre a aposentação dos servidores públicos, quer na esfera federal quer na estadual, é reservada ao Executivo a iniciativa exclusiva, derivando, também, do fato de que, não sendo a contagem de tempo um fim de si mesma, o cômputo do tempo de serviço prestado em entidade privada sobrecarrega unilateralmente e com resultados imprevisíveis, imediata e diretamente, os cofres públicos. O próprio Governo Federal, no diploma legal apontado, teve a cautela de subordinar a vigência dessa lei à verificação da compensação dos ônus decorrentes da medida e à certeza de sua viabilidade financeira.

Sob esse aspecto, ofende, igualmente, o disposto no art. 165, parágrafo único, da Constituição da República; pois não indica a correspondente fonte de custeio total, providência imprescindível para a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício compreendido na Previdência Social.

Esse dispositivo, consoante adverte **Pontes de Miranda**, em **Comentários à Constituição** — 2.ª edição — Editora Revista dos Tribunais — 1972 — tomo VI — páginas 257-8, 'obriga tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário e atinge não só a União como os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios'.

O segundo dispositivo, constante da questionada emenda, ao assegurar ao funcionário que tiver tempo de serviço público anterior a 13 de maio de 1967, o direito de, para efeito de aposentadoria, computá-lo proporcionalmente ao número de anos em que esteve sujeito ao regime legal anterior, por infringir, também, os invocados dispositivos constitucionais, parece-me, igualmente, nulo, inválido, irritado, em razão do mesmo vício.

Sobreleva, notar, no tocante a esse dispositivo, que a medida nem mesmo por mim poderia ter sido proposta, pois, implicando reduzir o tempo de serviço público necessário à aposentação, foge a matéria à competência legislativa estadual, ocorrendo, no caso, em consequência, também, a violação do disposto no art. 101, inciso III, da Constituição da República, que, aplicando-se a todos os servidores, que sejam federais, estaduais ou municipais, estabelece como condição para aposentação o

mínimo de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, reduzido para 30 (trinta) em se tratando de servidoras.

Ressalte-se que, nos termos do art. 103 da Constituição Federal, somente através de lei complementar federal, da iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderão, 'aliás, ser estabelecidas exceções às regras da aposentadoria no atinente ao tempo de serviço e à natureza do serviço'."

O nobre Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Deputado Natal Gale, em suas informações, sustenta a constitucionalidade dos dispositivos em discussão, tecendo as seguintes considerações:

"A Emenda Constitucional n.º 7 foi fruto de legítimo exercício do poder constituinte derivado, que tem os Estados, em virtude da autonomia que lhes confere o sistema federativo.

Em nenhum de seus preceitos, a referida Emenda infringiu os princípios constitucionais que os Estados, no exercer seus poderes de autodeterminação, ficam obrigados a obedecer.

Não se atentou, ali, contra o processo legislativo, uma vez que a Emenda n.º 7 seguiu estritamente o que vem previsto, como tramitação procedimental, no art. 19 da Constituição do Estado.

Não houve qualquer vulneração do princípio da separação de poderes, uma vez que o objetivo da Emenda foi o de outorgar ao funcionalismo garantias financeiras idênticas, ou análogas, a outras já existentes na Constituição do Estado.

Também não se feriu a norma do art. 101, n.º III, da Constituição Federal, porquanto 'não se alterou o tempo de serviço ali prefixado, mas apenas se estabeleceu regra de contagem em harmonia com as garantias contidas no art. 153, §§ 3.º e 26, daquela Constituição. E tanto isto é exato que, existindo regra idêntica na legislação constitucional do Estado de Minas Gerais, até hoje não foi ela tornada ineficaz pelo vício da inconstitucionalidade'."

O parecer da ilustre Procuradoria Geral da República opina pela procedência parcial, nestes termos (fls. 83-5):

"Num e noutro de seus dispositivos substanciais, a Emenda em exame assegura vantagens aos servidores do Estado de São Paulo. Entende o Governador que semelhante matéria é de sua **iniciativa exclusiva**, para tanto invocando o art. 57, II e V, c.c. o art. 13, III, da Carta da República, e buscando arrimo em outras regras que, na mesma lei fundamental, prescrevem a independência e a harmonia entre os poderes constituídos.

A argumentação do Chefe do Executivo paulista seria irreplicável se aqui nos defrontássemos com texto ordinário de lei. Nenhuma, porém, dentre as normas constitucionais por ele invocadas, se aplica ao legislativo estadual **no exercício do poder constituinte**. Ditando o padrão federal, o art. 57 da Carta de 1969 afeta à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis cuja matéria se arrole em seus incisos. Nos Estados federados, aos quais a regra se estende por força do art. 13, III, o benefício da exclusividade de iniciativa recai naturalmente sobre o Governador, sem que este, todavia, possa aspirar a um poder que nem mesmo o Presidente da República ostenta frente ao Congresso, qual seja o de limitar-lhe o exercício do poder de emenda à Constituição. Nesse encargo parlamentar, de superlativa eminência, nem são as mesmas as regras pertinentes à iniciativa de leis ordinárias,

tampouco se podem invocar, como no domínio das últimas, normas do gênero daquela que impõe a indicação de fonte de custeio (CF, art. 165, parágrafo único).

Ausente assim do contexto o aventado 'vício de iniciativa' e descharacterizada a inconstitucionalidade **formal** da Emenda n.º 7 à Constituição de São Paulo, resta saber se esse diploma reveste, em seu art. 2.º, a inconstitucionalidade **material** a que alude o Governador, quando assevera que tal dispositivo nem mesmo por ele próprio poderia ter sido proposto (fl. 10). A regra local, no seu entender, afronta substancialmente o art. 101, III, da Carta da República, que requer 35 anos de serviço para a aposentadoria voluntária com integralidade de proventos.

O dispositivo atacado, embora assente num critério de justiça, abriu, sem dúvida, de forma indireta, é certo, exceção àquele índice, o que, nos termos do citado preceito da Carta Magna, somente pode ser feito através de lei complementar federal, de iniciativa do Presidente da República.

Realmente, levando em consideração que a mudança do quadro constitucional, verificada no Estado em 13 de maio de 1967, alterou, para mais, o tempo de serviço necessário à aposentadoria voluntária, quis o constituinte estadual, por meio da Emenda ora em exame, assegurar critério de cômputo proporcional à regra anterior.

Embora inteiramente razoável e justa a idéia, tendo a seu favor, segundo sustenta a egrégia Assembléia Legislativa, a existência de normas semelhantes em outras unidades federativas, o certo é que importa, por via indireta, em reduzir o tempo de aposentadoria voluntária fixado pela Constituição Federal e que, como se viu, somente pode ser reduzido por lei complementar, de iniciativa do Presidente da República.

A admitir-se a constitucionalidade de norma, facilmente poderia ser burlado o preceito constitucional, pela adoção de critérios diversos para o cômputo do tempo de serviço estadual.

Ademais, o preceito em causa fere o princípio da isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Teremos funcionários aposentando-se com menos de 35 anos de serviço, ao lado de outros que só ao atingir esse limite teriam direito à aposentadoria. Se se tratasse de direito adquirido à aposentadoria com tempo menor de serviço, então nem sequer seria necessária a proporcionalidade. Mas, precisamente, porque se cuida de mera expectativa de direito, é ela atingida pela nova norma constitucional, não sendo assim possível, sem ofensa ao princípio da isonomia, dar-lhes tratamento privilegiado.

Pelas razões expostas, opinamos pela procedência parcial da Representação, ou seja, quanto ao artigo acrescentado às disposições transitórias da Constituição Estadual."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator) — A Representação argúi inconstitucionalidade de ordem formal e de ordem material na Emenda n.º 7 à Constituição do Estado de São Paulo, inovadora da disciplina sobre a aposentadoria dos servidores públicos.

As da primeira categoria residem na invocação de ofensa ao art. 13, inciso III, c.c. os arts. 57, incisos II e V, e 65 da Constituição Federal. Sob esse aspecto, a arguição está despidida de maior relevância jurídica. Com efeito, tais dispositivos, que se reportam ao processo legislativo, dizem com: 1.º) a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa de leis que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública ou que disponham sobre servidores públicos da União, seu

regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (art. 57, II e V); 2.º) no capítulo referente ao orçamento, a afirmação genérica da competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias, e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 65).

Ora, a transposição desses dispositivos, para o plano do processo legislativo estadual, como a pretender significar que a emenda constitucional paulista estaria maculada de inconstitucionalidade, porque embora versando aquelas matérias (funcionalismo, aumento de despesa, etc.), não resultou da iniciativa do Poder Executivo, isto é, do Governador do Estado, representa um equacionamento totalmente inadequado. É que no ordenamento constitucional essa restrição ou exclusividade de competência se endereça exclusivamente à iniciativa de leis, e de modo algum à de emendas à Constituição, onde se exercita o poder constituinte derivado, infenso a limitações que não somente àquelas, no plano federal, impeditivas da abolição da Federação ou da República, acrescidas no plano estadual, das limitações postas no art. 13. Assim, não há dúvida de que, do ponto de vista formal, ou de procedimento, nada há de inquirar, em confronto com a norma constitucional federal, no exercício do poder de emenda da Assembléia Estadual, conforme, aliás, bem salientado no parecer da douta Procuradoria Geral da República.

O problema há de ser colocado sob o aspecto material ou substantivo, a saber se o conteúdo das normas estaduais está em contradição, antinomia ou disformidade com o mandamento das normas constitucionais federais.

Qual o grau de observância a que estão sujeitas as normas, constitucionais ou legais, de ordem estadual, relativamente aos preceitos constitucionais federais, em nossa organização federativa, no tocante ao regime do funcionário público, e em que medida os dispositivos emendados da Constituição paulista se comportam nesse quadro — é a questão suscitada pela Representação.

A solução depende, logicamente, da colocação de premissa pertinente à aplicabilidade das normas sobre funcionários públicos, adotadas no plano federal, a servidores estaduais e municipais.

Sob esse aspecto, preceitua a Constituição vigente (Emenda n.º 1), em dois momentos: — primeiro, no capítulo sobre Estados e Municípios, dispõe o art. 13 que os Estados **organizar-se-ão e reger-se-ão pela Constituição e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos na Constituição Federal**, os que, então, discrimina expressamente, inclusive o constante do item V, ou seja, **as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal**. A cláusula referente aos limites de remuneração é um aditivo da Emenda n.º 1 à redação originária de 1967, onde já presente o núcleo do preceito, inovador em relação aos textos constitucionais anteriores.

Segundo, na seção sobre funcionários públicos, de modo igual ao que dispunha, englobadamente, o art. 106 da redação originária de 1967, reza o art. 108 da Emenda n.º 1, que o disposto nesta seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e Municípios.

Cabe, então, verificar que “normas relativas aos funcionários públicos” são essas, referidas na alínea V, do art. 13, de obrigatória adoção pelos Estados.

Apreende-se, à evidência, que o conjunto preceptivo do art. 13 da Constituição, tem o inequívoco sentido, quer por sua letra, quer por sua função no contexto, de ordenação de competências das unidades federadas, estatuinto sobre os limites da autonomia estadual. Decerto a Constituição é a sede e o instrumento próprios para a definição das cláusulas do sistema federativo, ao fixar os poderes expressos e implícitos da União, devolvendo aos Estados os poderes remanes-

centes, pedra angular do regime (art. 13, § 1.º). Atendidos esses pressupostos, quer se acresça ou restrinja a autonomia dos Estados, uma vez ressalvada a capacidade de auto-organização pela adoção de Constituição e de leis próprias, emanadas dos respectivos poderes estatais, estará resguardado o princípio federativo, insuscetível de abolicão em nossa organização política (art. 1.º; art. 49, § 1.º).

É notório que o regime constitucional brasileiro tem evoluído, ultimamente, no sentido da centralização política, em diminuição da autonomia das unidades federadas, ainda que mantendo as linhas jurídicas da Federação.

Dai o elenco de preceitos limitativos da autonomia estadual, consubstanciação dos itens I — IX do art. 13, precisamente a norma que tem por conteúdo o reconhecimento do poder de auto-organização dos Estados.

O sentido ulterior desse dispositivo é o de explicitar que, no exercício de sua autonomia, isto é, na edição da Constituição e das leis estaduais, manifestação básica do poder autônomo, os Estados estão obrigados a respeitar determinados princípios da Constituição Federal. O objetivo da norma é o de explicitar a sujeição dos Estados a incorporarem nas respectivas legislações, os dispositivos constitucionais referidos que são, assim, modelos injuntivos, subtraídos à deliberação autônoma.

Particularizando, em face dessas coordenadas, não cabe dar-se sentido outro ao item V do art. 13 (1.ª parte) senão o de que **'as normas relativas aos funcionários públicos'** são aquelas constantes do texto constitucional federal, e, obviamente, as leis delegadas pelo constituinte ao legislador federal para complementar o preceito maior, com a mesma e coextensiva eficácia.

Enquanto o preceito referido se insere na configuração da autonomia estadual, o art. 108 se coloca sob prisma diverso e mais amplo, sem que dele resulte superfluidade ou redundância, embora conformação. Com efeito, aí se visa a generalizar a aplicação do regime constitucional do funcionário público, de maneira indistinta e abrangente, discriminados, exaustivamente, todos os planos e órgãos que, automaticamente, a ele se subsumem.

Desse modo, nessas duas coordenadas, a Constituição vigente constrói um sistema sobre o funcionário público, em geral, estabelecendo direitos e garantias, e condições de sua efetividade. Por ele, o Estado e, conseqüentemente, os Municípios, estão adstritos à sua observância, tanto quanto a União, sendo-lhes desfeito, no regime vigente, ampliar ou restringir os institutos, enquanto e no quanto configurados no texto constitucional. Com efeito, não se pode aplicar, no contexto em vigor, o entendimento que, a esse respeito, prevalecia na Constituição de 1946, que não continha preceitos correspondentes.

O sistema de estrita observância compreende também, lógica e necessariamente, as normas de lei federal que tenham como destinatário o funcionalismo dos Estados e Municípios, em virtude de competência da União para legislar nos casos expressamente previstos na Lei Maior (art. 13, V, *in fine*; art. 99, § 3.º; art. 103; art. 109, II, III).

Fora do âmbito dessa imposição das normas constitucionais e da legislação federal explicitante, rege o princípio da autonomia estadual, sob o crivo dos poderes remanescentes, e o Estado poderá conceder vantagens maiores a seus funcionários, desde que em matéria que não seja objeto de delimitação na Lei Maior.

Ora, ao estabelecer, no art. 101 a medida do tempo de serviço em que se cumpre o pressuposto essencial da aposentadoria, a Constituição estabelece um módulo a ser necessariamente incorporado na legislação local, pela clara e inescusável determinação do art. 13, item V, e do art. 108, da Carta.

De um e de outro preceito já se deduz que não mais está facultado ao arbítrio do legislador local, a redução do tempo de serviço para a aposen-

tadoria, como o era, por exemplo, ao tempo da Constituição de 1946. Desde a Constituição de 1967, isso depende de lei federal, e o texto da Emenda n.º 1, passou, ainda, a reclamar não só lei federal, mas lei complementar, e mais, que ela seja de exclusiva iniciativa do Presidente da República. Em vigor, portanto, o art. 103, as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para a aposentadoria, como está dito literalmente, somente poderão ser veiculadas através desse rígido e estrito procedimento.

Inválida será, pois, por inconstitucional, toda norma estadual ou municipal que, invasiva daquela competência, e à sua revelia, dispuser sobre redução de tempo de serviço, para a aposentadoria do funcionário público.

Sob o regime da Constituição de 1967, na redação originária, o Supremo Tribunal teve a oportunidade de julgar inconstitucionais, em ação direta, textos das Constituições estaduais que, afrontando o preceito do art. 100, § 2.º, que fazia depender de lei federal as disposições sobre redução de tempo para a aposentadoria, atribuíram tal competência à lei local. Assim ocorreu, por exemplo, com o art. 75, § 2.º, do antigo Estado da Guanabara, questionado na Representação n.º 754, onde vale registrar, por ter sido roteiro à jurisprudência, o voto do eminente Ministro-Relator, Themistocles Cavalcanti, nesses termos:

“Há no preceito em causa, em comparação com o do art. 100, § 2.º, da Nacional, omissão da palavra ‘Federal’, o que permitirá ao Estado a redução daqueles limites.

Ora, a Constituição Federal, no seu art. 13, V, considera de âmbito federal as normas relativas aos funcionários públicos e é expressa, no art. 100, § 2.º, menção à Lei Federal para tolerar a redução prevista no artigo em exame. Os Estados não podem, assim, pela Constituição do Brasil, alterar os limites da aposentadoria, nem estabelecer normas relativas ao funcionalismo que venham ferir os dispositivos federais.

Nas informações da Assembléia é trazido copioso material colhido na interpretação da Constituição de 1946 e na jurisprudência deste Egrégio Tribunal, que admitia aos Estados dispor de forma mais liberal na legislação relativa ao funcionalismo, dilatando as restrições do texto federal.

Eu mesmo defendi essa tese, mais de uma vez, porque ali a matéria relativa à função pública não se enquadrava na área federal de modo expresse. A Constituição de 1967, porém, modificou o sistema, talvez para colibir certos excessos dos poderes locais.

A verdade é que, no capítulo próprio em que fixa a competência dos Estados e Municípios, ou melhor, no seu art. 13, inclui a matéria relativa aos funcionários públicos como de competência federal, o que exclui a competência dos Estados e Municípios para dispor de forma diferente do que determina o preceito federal.

Não há, pois, como admitir a conciliação do preceito em causa com a Constituição do Brasil.”

O que ora se discute tem os mesmos componentes essenciais, pois a ofensa ao texto constitucional pode resultar de maneira indireta, quando a norma estadual persegue resultados que estão em conflito com aquele. Assim, se os dispositivos inquinados importam em reduzir, de algum modo, o tempo de serviço para a aposentadoria, estabelecido na Constituição, estarão maculados de inconstitucionalidade, porque só lei complementar, de exclusiva iniciativa do Presidente da República, pode reduzi-lo, a teor do art. 103, inclusive no tocante à natureza do serviço, condicionante da mesma redução.

Ambos os artigos da Emenda n.º 7, paulista, importam, sem dúvida, em reduzi-lo.

Quanto ao art. 1.º, manda ele contar, tanto para efeito de aposentadoria compulsória, quanto a pedido, "o tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada regulada por lei federal", em benefício dos "servidores públicos do Estado e de suas autarquias que tenham completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício".

Se o que se conta para a aposentadoria, nos limites estabelecidos no art. 101, é o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, parece óbvio que o cômputo de serviço outro, que não o prestado às entidades dos três planos da Federação, mas pertinente ao setor privado, estará reduzindo o tempo, aliás em proporção considerável, do mesmo modo que está dispondo, para esse efeito, sobre a natureza do serviço, o que somente compete à via prevista no art. 103.

Trata-se no preceito impugnado, de amp'la absorção, pelo Estado, do ônus da aposentadoria pelo tempo de serviço, prestado em atividade da natureza privada, sem limitação ou condicionamento que resulte da literalidade, além da exigência de cinco anos de serviço efetivo, cabendo, aliás, advertir-se de todo equívoco a qualificação de **regulada por lei federal** atribuída, nesse passo, à atividade privada.

Não parece correto invocar-se em favor da legitimidade desse dispositivo, que dispõe não somente quanto a tempo, mas quanto à natureza do serviço, a circunstância da Lei federal n.º 6.226, de 1975, sobre a contagem recíproca do tempo de serviço. E assim, quer por não estar em causa a controvérsia sobre a sua constitucionalidade, quer pela diversidade das situações disciplinadas, pois o diploma federal estabelece a reciprocidade, tendo em vista, primordialmente, a condição específica e o tempo de contribuição do segurado, enquanto tal, do sistema previdenciário, do qual a União participa como instituidora e mantenedora.

Também parece inconvincente o lembrar situações diversas em que leis, federais ou estaduais, determinaram a incorporação de tempo prestado em tais condições, pois se verá que quase sempre tais medidas atenderam a circunstâncias em que ocorria a sucessão na relação empregatícia, pela federalização, encampação, etc., ou seja, a publicização de determinadas relações jurídicas.

De qualquer modo, o argumento, este ou aquele, não aproveita para legitimar a disposição constitucional do Estado, que, pela largueza e extensão, confere maior expressão temporal ao serviço privado que ao serviço público, na composição da aposentadoria pública. De qualquer modo, dispondo sobre tempo e sobre **natureza de serviço**, excepcionando as normas estabelecidas, desafiou o preceito do art. 103, que institui reserva de lei complementar, justamente quanto a esses dois itens.

Com efeito semelhante, sob o crivo da redução do tempo para a inativação, vem o segundo artigo da Emenda paulista, a acrescentar-se às disposições transitórias do texto constitucional. Ai se tem como "assegurado ao funcionário que tiver tempo de serviço prestado antes de 13 de maio de 1967, o direito de computar esse tempo, para efeito de aposentadoria, proporcionalmente ao número de anos de serviço a que estava sujeito, no regime anterior, para a obtenção do benefício".

Também aqui o dispositivo não tem molde no texto federal, como devem ter, na matéria, e busca inequivocamente, embora indireta e reflexamente, estabelecer um período menor do que o disposto na norma constitucional (art. 101), no suposto de que o regime anterior, revogado, continha medida de tempo mais curto, a computar proporcionalmente ao seu decurso.

Há, pois, uma incoerência e uma antinomia estar em vigor tal norma estadual em face da norma federal vigente, numa simultaneidade incompatível.

De certo modo — inexistente a indispensável lei complementar federal que estabeleça, por exceção, a redução pretendida —, é como se o constituinte paulista

ta estivesse a reprimar os preceitos vigentes sob a Constituição de 1946, a que considera "regime anterior", portanto, revogado,

Ora, como o chamado tempo ponderado ou valor ponderado do tempo de serviço importa em que se sectionem os tratos sucessivos com pesos e durações distintas, a sua adoção induz a redução do tempo genericamente previsto, e para que conste de norma estadual reclamaria o prévio e condicionante tratamento em nível federal.

Diz-se, porém, que a legitimidade do dispositivo reside em que nada mais faz do que reconhecer e garantir o direito adquirido, ou seja, o tempo juridicamente qualificado, como tem sido versado na jurisprudência deste Tribunal, a teor do julgamento do RE n.º 82.881-SP, sendo Relator o eminente Ministro Eloy da Rocha.

O argumento, porém, soa desvalioso, posto que a qualificação jurídica do tempo ou a constituição do direito adquirido são realidades e conceitos que se perfazem sob a regência de uma lei que se revogou, para valerem sob a vigência da lei revogadora.

A Constituição estadual não compete, entretanto, trazer novos preceitos sobre a extensão do direito adquirido, contemplado, na Constituição Federal, como limitativo do arbítrio do legislador e da eficácia da lei. Isso excederia de seu âmbito.

Na verdade, ao invés de reconhecer um tempo já qualificado, o que seria, aliás, desnecessário e inadequado, nesse plano, a Emenda pretende qualificar retroativamente o tempo passado sob o império de outra norma.

Resta, portanto, a meu ver, demonstrado que a Emenda n.º 7, paulista, em ambos os dispositivos em que se desdobra, se afasta do padrão federal sobre funcionalismo público, ao qual, no entanto, está inapelavelmente jungido o legislador local, sob pena de ilegitimidade.

Assim, entendo irrecusável que a Emenda n.º 7 à Constituição do Estado de São Paulo, em seus arts. 1.º e 2.º, violou os arts. 13, item V (1.ª parte), 101, 102, § 3.º, 103 e 108 da Constituição Federal e, por conseguinte, julgo procedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 983 — SP — Rel.: Min. Rafael Mayer. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Pede vista o Ministro Cunha Peixoto, após os votos dos Ministros Relator, Decio Miranda e Soares Muñoz, julgando procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6-7-77, da Constituição do Estado de São Paulo. Falaram: o Procurador-Geral da República e pela Rpd. o Dr. Frederico Marques. Impedido o Sr. Min. Moreira Alves. T. Pleno, 9-5-79.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 9 de maio de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — 1. O Procurador-Geral da República, acolhendo Representação do Senhor Governador de São Paulo, encaminhou-a ao Supremo Tribunal Federal, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da

Emenda n.º 7, de 6 de julho de 1977, à Constituição daquele Estado, editada pela Assembléia Legislativa. A emenda impugnada assim dispõe:

Art. 1.º O Capítulo IV, do Título II, da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — Os servidores públicos do Estado e de suas autarquias que tenham completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício, terão computado, para efeito de aposentadoria compulsória e a pedido, o tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada regulada por lei federal.

Art. 2.º — O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — É assegurado ao funcionário que tiver tempo de serviço prestado antes de 13 (treze) de maio de 1967, o direito de computar esse tempo, para efeito de aposentadoria, proporcionalmente ao número de anos de serviço a que estava sujeito, no regime anterior, para a obtenção do benefício."

O eminente Ministro Rafael Mayer, em substancioso voto, concluiu pela procedência da Representação, considerando inconstitucionais os preceitos impugnados retrotranscritos.

A regra geral, estabelecida pela Constituição Federal, é de que o tempo computado para efeito de aposentadoria é o prestado ao serviço da União, Estado e Município. O adicionamento, para este efeito, de qualquer outra espécie de serviço, constitui exceção.

O art. 101, inciso II, estabelece que os funcionários do sexo masculino e do feminino serão aposentados, voluntariamente, com 35 e 30 anos de serviço, respectivamente.

E o art. 103 só permite a redução desse tempo de serviço através de lei complementar de iniciativa do Presidente da República.

Ora, o adicionamento do tempo de serviço prestado pelo funcionário a uma entidade particular representa, por linhas indiretas, a redução do tempo de serviço para efeito de aposentadoria, o que, como vimos, só pode ser feito por iniciativa do Presidente da República e nunca pelos Estados.

Confirma esta afirmativa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em escólio ao art. 103 da Constituição Federal:

"Essa redução, porém, há de ser estabelecida em lei complementar de iniciativa do Presidente da República. Isto não só deve impedir a multiplicação das 'exceções', como ainda dificultar, pela exigência da maioria absoluta (vide, supra, art. 50); a aprovação dessas exceções ao regime comum". (Comentários à Constituição Brasileira, vol. 2, pág. 211.)

Por estes motivos, e pelos do voto do eminente Ministro Rafael Mayer, também acolho a Representação para considerar inconstitucionais os dispositivos impugnados.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 983 — SP — Rel.: Ministro Rafael Mayer. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Pediu vista o Ministro Xavier de Albuquerque, após os votos dos Ministros Relator, Decio Miranda, Soares Muñoz, Cunha Peixoto e Cordêiro Guerra julgando procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6-7-77, da Constituição do Estado de São Paulo. Impedido o Min. Moreira Alves. T. Pleno, 28-6-79.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 28 de junho de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — A primeira das normas impugnadas nesta Representação assegura o cômputo, sob certas condições, para efeito de aposentadoria do funcionário público, do tempo de serviço prestado em atividade de natureza privada.

Lembro que normas constitucionais estaduais de muito menor alcance, pois se limitavam a permitir a contagem, para o mesmo fim, do tempo de serviço prestado a sociedades de economia mista, foram julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Refiro-me ao decidido na Representação n.º 756, de Sergipe, e na Representação n.º 861, de Minas Gerais, nesta última, aliás, contra a opinião que manifestei como Procurador-Geral da República (**Representações por Inconstitucionalidade**, tomo II, pág. 469, e tomo I, pág. 497).

Se aquelas regras foram tidas como conflitantes com a Constituição da República, maior razão deve haver para que também o seja a disposição paulista ora examinada. Por isso, em obediência aos precedentes, acolho a arguição.

A segunda das normas impugnadas assegura ao funcionário, que tiver tempo de serviço anterior ao advento da Constituição paulista de 1967, o direito de, para efeito de aposentadoria, computá-lo proporcionalmente ao número de anos a que esteve sujeito, no regime precedente, para a obtenção do benefício.

A fórmula é engenhosa e permite, por exemplo, que certo funcionário, que conte quinze anos de serviço prestado no regime anterior, obtenha aposentadoria, no regime atual, quando completar trinta e dois anos e meio de serviço. Nem por ser imaginosa, todavia, afeiçoa-se ela à Constituição Federal, que exige trinta e cinco anos.

Também aqui, acolho a arguição.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente) — Estou de acordo com o eminente Ministro Relator. Também eu julgo procedente a Representação, pois é certo que a Emenda n.º 7 à Constituição do Estado-membro de São Paulo é contrária, em seus arts. 1.º e 2.º, ao que dispõem o art. 13, V, primeira parte, e os arts. 101, 102, § 3.º, 103 e 108, todos da Constituição Federal de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 983 — SP — Rel.: Min. Rafael Mayer. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6-7-77, da Constituição do Estado de São Paulo. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 22-8-79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.

Brasília, 22 de agosto de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.027 — SP
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Liminar)

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Suspensão provisória da Emenda Constitucional n.º 10, de 30-8-79, à Constituição do Estado de São Paulo, porquanto poderá acarretar prejuízo de difícil reparação. Deferimento da medida cautelar prevista no art. 175 c.c. o art. 22, inc. IV, do Reg. Interno do STF, e na letra p, do inc. I, do art. 119 da Constituição Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir o pedido de liminar, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de outubro de 1979. — Antonio Neder, Presidente — Djaci Falcão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: — Com apoio no art. 119, inc. I, letra I, da Constituição, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República submete a julgamento da Corte a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 10, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 30 de agosto de 1979, que prescreve um sistema de reajuste automático nos vencimentos do funcionalismo estadual.

Segundo a solicitação do Chefe do Poder Executivo estadual, a inconstitucionalidade deflui do disposto nos arts. 13, incisos I c.c. art. 10, VII, e) III e V c.c. art. 57, II e V), 65 e 200 da Constituição Federal. Leio a solicitação (fls. 5-17).

Concluindo, diz o Dr. Procurador-Geral da República em seu pronunciamento Inicial:

“Ademais, visando a evitar para os cofres do Estado um dispêndio vultoso, imediato, e de ulterior recuperabilidade mais que improvável, requer o representante que seja cautelarmente suspensa a execução da referida Emenda Constitucional n.º 10, até final pronunciamento dessa Corte (CF, art. 119, I, p)” (fl. 2).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): — Tenho para mim que se justifica o uso da medida cautelar prevista no art. 175 c.c. o art. 22, inciso IV, do Regimento Interno, e a partir da EC n.º 7/77, na letra p do inciso I do art. 119 da Constituição.

Há, nesta Representação, fundamentos relevantes. Faço essa afirmação sem me comprometer, é claro, com o mérito, a ser apreciado após sua regular tramitação.

No aditamento em que requereu a concessão da medida liminar, assim se manifestou o Chefe do Poder Executivo paulista:

“Na hipótese, a solicitação dessa providência afigura-se-me absolutamente indispensável porquanto os prejuízos decorrentes da aplicação dessa Emenda Constitucional, que prevê reajustes automáticos de vencimentos, salários e proventos a partir de 1.º de setembro deste ano, caso venha a ser julgada inconstitucional, como se espera, só poderão ser seguramente evitados se sua execução tiver sido suspensa por força da medida judicial prevista no art. 119, inciso I, letra p, da Carta Magna” (fls. 18-19).

Vê-se que os beneficiários são funcionários públicos que, normalmente, têm nos seus vencimentos o único meio de subsistência. Se vingar a Representação, não será fácil o poder público reaver as quantias ilegítimamente recebidas. A reposição, sem dúvida, será difícil.

A propósito, vê-se a preocupação do legislador ao proibir a concessão de liminar em mandado de segurança, para o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidores públicos (§ 4.º do art. 1.º da Lei n.º 5.021, de 9-6-66). Cuida-se de preceito que atentou para a nossa realidade, buscando afastar abusos e graves prejuízos para as finanças públicas.

Assim sendo, e no resguardo do interesse público, impõe-se a suspensão provisória da execução da Emenda Constitucional n.º 10, de 30-8-79, à Constituição do Estado de São Paulo.

Defiro a medida cautelar.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.027 — SP — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Deferiu-se o pedido de liminar nos termos do voto do Ministro Relator. Decisão uniforme. T. Pleno. 24-10-79.

Presidência do Sr. Min. Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 24 de outubro de 1979. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.027 — SP

(Tribunal Pleno)

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Emenda à Constituição Estadual, estabelecendo reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos de servidores dos três Poderes do Estado, além de correção monetária contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 6º, c.c. o art. 13, inc. I, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação.

tação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Brasília, 4 de setembro de 1980. — Antonio Neder, Presidente — Djaci Falcão, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: — O Dr. Firmino Ferreira Paz, digno Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, inc. I, letra I, da Constituição Federal, e à vista de solicitação formulada pelo Sr. Governador do Estado de São Paulo, submete à consideração da Corte a arguição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do referido Estado, que traz o seguinte teor:

“Art. 1.º — O Capítulo IV do Título II da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Artigo — Os vencimentos, salários e proventos dos funcionários servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias serão reajustados automaticamente, no dia 1.º de março de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anual anterior.

§ 1.º — No mês de setembro, a título de antecipação do reajuste anual previsto no *caput*, aos vencimentos, salários e proventos será aplicada, também automaticamente, a partir do dia 1.º, correção monetária na mesma proporção da variação do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de março a setembro.

§ 2.º — A lei poderá estabelecer reajustes superiores aos previstos neste artigo.

Art. 2.º — O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Artigo — Em 1979, a correção monetária aplicável automaticamente, a partir de 1.º de setembro, aos vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias, corresponderá à variação proporcional do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de janeiro e setembro de 1979.”

Lê-se na solicitação do Chefe do Poder Executivo estadual:

“II — O Poder Constituinte do Estado-membro e suas limitações

2. É inerente ao sistema federativo adotado no Brasil a autonomia dos Estados-membros, que se expressa na triplíce esfera de autogoverno, auto-organização e auto-administração. Da capacidade de auto-organização decorre, como consequência primeira, a existência, na órbita estadual, de um Poder Constituinte.

O Poder Constituinte Estadual não se apresenta, no entanto, com as características de poder ilimitado, incondicionado e originário de que se reveste o Poder Constituinte Federal.

Trata-se, ao inverso, de um poder juridicamente limitado, que nasce, vive e atua com fundamento na Constituição Federal que lhe dá supêndio.

No exercício de sua competência, ao Poder Constituinte Estadual cabe desdobrar, no texto constitucional do Estado, os poderes que a Constituição Federal lhe reserva, implícita ou explicitamente. Tal desdobramento, registre-se, há de ser feito com observância dos limites expressos ou implícitos, de fundo (materiais) ou de forma, também fixados pela Constituição Federal.

3. Uma primeira limitação material ao Poder Constituinte do Estado-membro deriva do princípio da independência e harmonia dos poderes, que é por sua vez uma decorrência lógica da adoção, pelo sistema constitucional brasileiro da técnica de 'separação de poderes' recomendada por Montesquieu no *Espírito das Leis*. A formulação constitucional da separação de poderes revela-se pela atribuição, a órgãos distintos, das funções legislativa, executiva e jurisdicional, que são, assim, desempenhadas, com especialização, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Cabe assinalar, contudo, que nem a independência, nem a divisão de funções entre os órgãos do poder são absolutas. Assim, exemplificando, se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, não é menos certo que o Executivo tem importante participação no processo de elaboração dessas normas, quer pela iniciativa, quer pela sanção, quer pelo veto.

Significa isto dizer que na distribuição de funções e atribuição de competência aos Poderes há um delicado e relevante mecanismo de equilíbrio, ou seja, há 'interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados' consoante ensina José Afonso da Silva. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Rev. dos Tribunais, vol. I, p. 86.)

A Constituição Federal, além de fazer expressa menção ao princípio da independência e harmonia de poderes (art. 6.º) ainda dedicou capítulos diversos a cada um dos órgãos em que se distribuem as funções de governo. Preocupou-se, assim, o Constituinte Federal, em fixar as competências de cada um dos Poderes, delimitando, em certos casos, de forma acentuada e rígida, o respectivo campo de atuação.

No que concerne aos vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes, bem como no que diz respeito às despesas públicas entendeu o Constituinte Federal necessária a atuação conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo; detendo o Poder Executivo a gerência da máquina administrativa e dos dinheiros públicos concluiu, com acerto, indispensável sua participação em qualquer medida legislativa atinente a essa matéria; entendeu mais: entendeu mesmo necessário acentuar sua participação, reservando-lhe a iniciativa das leis que dispõem sobre o assunto.

Se assim é na órbita federal, assim deverá ser também na esfera de atuação do Estado-membro, porque o esquema constitucional de equilíbrio e harmonia dos Poderes, fixado na Constituição Federal, deve ser transplantado para o Estado-membro por força do princípio contido no art. 13, inciso I, combinado com o art. 10, inciso VII, c da Constituição Federal.

Decorre daí que a Constituição Estadual deve respeitar as esferas de competência de cada um dos Poderes, tal qual fixada na Constituição Federal. Por isso a Emenda Constitucional n.º 10, ao dispor sobre matéria reservada à lei e à iniciativa do Executivo, desloca, para o âmbito cons-

titucional, atribuições próprias do Legislativo ordinário e do Executivo, ferindo, pois, o princípio da harmonia e independência dos Poderes.

4. A matéria reservada à lei e a iniciativa do Executivo constituem uma segunda limitação material ao Poder Constituinte Estadual. No âmbito da União, vencimentos de funcionários e servidores públicos e aumento de despesas constituem matéria própria de lei, cuja iniciativa é reservada ao Executivo, nos termos do art. 57, II da Constituição Federal:

Art. 57 — É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

.....
II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública.'

Esse preceito consubstancia um dos princípios federais extensíveis aos Estados-membros e, por via de conseqüência, de obrigatória observância pelos Constituintes estaduais, por força do que dispõe o art. 13, inciso I, combinado com o art. 10, inciso VII, c, e art. 200 da Constituição Federal.

Não foi por outra razão que o Constituinte paulista em estreita consonância com a Constituição Federal incorporou, no texto da Constituição do Estado (art. 22, incisos II e III) as normas contidas no art. 57, inciso II, estabelecendo, em decorrência, que é da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que acresçam a despesa pública e fixem aumento de vencimentos e vantagens dos servidores públicos (art. 22, inciso II), e disponham sobre os servidores públicos e seu regime jurídico (art. 22, inciso III).

Adstrito à observância desses preceitos não pode o Constituinte estadual modificar, sem ofensa à Constituição Federal, a natureza formal da norma que há de disciplinar essa matéria, porque não poderá retirar da elaboração das normas atinentes a vencimentos de servidores públicos em geral e a acréscimo de despesas, a necessária participação dos dois poderes estaduais: Legislativo e Executivo.

Não se admitindo que a Constituição paulista rejeite ou altere as regras adotadas em seu artigo 22, é preciso coerentemente repelir, como inadmissível, qualquer emenda constitucional que se dirija diretamente contra a norma do art. 22, desconhecendo-a e ignorando, por conseguinte, o preceito originário constante da Constituição Federal e limitativo do Poder Constituinte Estadual. De outra forma, o Poder Constituinte do Estado-membro que 'só pode agir validamente no âmbito fixado pelo originário' (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **Curso de Direito Constitucional**, 1967, pág. 28), através da constitucionalização de normas relativas às matérias indicadas nos incisos II e III do art. 22 da Constituição de São Paulo, fugiria pela porta aberta pelo inciso II do art. 19 da mesma Constituição (Emenda Constitucional por iniciativa de deputados), à observância do preceito contido no art. 57, inciso II e V, da Constituição Federal, imposto à órbita dos Estados pela regra do art. 13, I e II, também da Constituição Federal. Por esse caminho tortuoso, a Constituição paulista acabaria substituindo, por exemplo, o Estatuto dos Funcionários Públicos, passando a letra morta a competência exclusiva do Governador para provocar legislação a respeito dos funcionários públicos.

Em resumo, diante do preceito impositivo da Constituição Federal:

a) a Constituição Estadual deve conter, no seu texto, por extensão, o princípio constitucional federal que estabelece a **natureza legislativa**

das normas concernentes a aumento de vencimentos de funcionários e servidores públicos e a acréscimo de despesa e a reserva da iniciativa dessas normas ao Executivo;

b) a Constituição Estadual não pode alterar a natureza legislativa dessas normas e nem eliminar a reserva da iniciativa do Executivo.

Deriva daí que a Emenda Constitucional n.º 10, ao dispor sobre matéria reservada à lei e à iniciativa do Executivo, também infringe o preceito do art. 57, inciso II, da Constituição Federal, extensível ao Estado-membro.

5. Outra limitação material ao Poder Constituinte do Estado federado está na imposição da observância das normas da Constituição Federal relativas aos funcionários públicos, segundo dispõe o inciso V do art. 13.

A Emenda Constitucional n.º 10, assegurando aos funcionários estaduais vantagens não previstas quer na Constituição da República, quer na legislação federal, desborda do tratamento dado aos funcionários públicos pela sistemática constitucional vigente, infringindo, sob o aspecto material ou substancial, a Lei Maior. Desvia-se, outrossim, a Emenda do modelo constitucional da República ao promover reajustes de vencimentos de funcionários estaduais dependentes de fatores econômicos e de índices de correção monetária.

Por isso, afastando-se do modelo federal, a Emenda Constitucional n.º 10 contraria, ainda sob esse aspecto, as normas sobre funcionalismo público que necessariamente se incorporam ao direito constitucional legislado dos Estados-membros.

III — As limitações do Poder Constituinte do Estado-membro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

6. Cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal recentemente acolheu, por unanimidade, a Representação n.º 982-3, deste Estado, em que se arguiu a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, de 6 de julho de 1977, tendo o voto do Ministro Relator Soares Munõz entendido que a referida emenda, 'ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes estaduais (art. 10, item IV, combinado com o art. 13, item I), arrebatou do Governador atribuições que lhe são privativas (art. 57, V), com manifesta ofensa ao art. 200 da Lei Maior.'

Nem se diga que o exemplo não merece acolhida porquanto o argumento fundamental da arguição da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 8, supra referida centrava-se na reserva constitucional da iniciativa exclusiva do Poder Executivo, argumento esse, ao que parece, afastado pelo Pretório Excelso no julgamento da Representação n.º 983-1, referente à Emenda Constitucional n.º 7, deste Estado, que entendeu que a reserva constitucional à iniciativa exclusiva do Poder Executivo (arts. 57 e 65 da Constituição Federal); aplicável aos Estados federados, só diz respeito à legislação ordinária.

O exemplo colhe, sim, porque ali, como aqui, o que se pretendeu demonstrar foi que nem o Constituinte estadual, ao estatuir a Constituição do Estado, nem o Poder de Revisão Constitucional, ao emendá-la, podem ferir os preceitos e os princípios estabelecidos na Constituição Federal e de observância obrigatória para os Estados; e, dentre esses princípios, todos de natureza material ou substancial, situam-se o da independência e harmonia dos Poderes estaduais, o da reserva de matéria ao âmbito da legislação ordinária e o da reserva de iniciativa exclusiva ao Poder Executivo.

Ainda para deixar patente o entendimento do Supremo Tribunal Federal no tocante à invasão de atribuição do Executivo, convém transcrever parte do voto do eminente Ministro Barros Monteiro (Relator), proferido no julgamento da Representação n.º 855-MT, que inquinava de inconstitucional o inciso XII do art. 121 da Constituição do então Estado do Mato Grosso, transcrita da *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 57, agosto de 1971, pág. 385:

‘Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, II, a 65).

Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X; e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional, e a gratificação por risco de vida e saúde (Rp. 826. MT, Relator o Ministro Barros Monteiro)’ (fls. 7-17).

Foi deferida a suspensão provisória da emenda constitucional em causa (fls. 22-66).

Das informações ministradas pelo Presidente da Assembléia Legislativa Estadual destaco as seguintes passagens:

“7.1 — Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Consoante se viu, data venia, em toda a argumentação expendida sob o n.º 5, ao editar a Emenda n.º 10 à Constituição do Estado, a Assembléia Legislativa não vulnerou o princípio da independência e harmonia dos Poderes, consoante configurado na CR, especialmente porque, no âmbito federal, não é defeso ao poder constituinte derivado dispor sobre matérias que, no plano infraconstitucional, seriam de competência do seu Executivo.

7.2 — Invasão da esfera reservada à disciplina legal e à iniciativa do Executivo.

Exatamente porque ao poder constituinte derivado, no plano federal, não há limites mais extensos do que os configurados nos §§ 1.º e 2.º do art. 47 da CR, não há entender que existam matérias reservadas à disciplina meramente legal. Ainda que doutrinariamente possa haver algum prurido provocado por isso, os textos constitucionais, no entanto, têm compreendido disposições que poderiam ser tratadas, também, em normas infraconstitucionais. O fenômeno do crescimento do volume das Constituições é de observação corrente, tal como faz notar Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 8.ª ed., pág. 25).

E exatamente também porque o poder constituinte derivado federal não está limitado pelas normas de natureza constitucional disciplinadoras da edição de normas infraconstitucionais, não há falar em invasão de competência reservada ao Executivo. O art. 57 e o art. 65, especificamente, dizem respeito à elaboração de normas infraconstitucionais e, por isso mesmo, não restringem a competência do poder constituinte estadual, conforme, aliás, respetosamente, já se viu.

7.3 — Tratamento dado aos servidores estaduais destoante do que dá a CFR aos federais.

Quando o art. 13, V, da CR, manda que os Estados-membros observem 'as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal', não lhes tolhe a autonomia naquilo que 'explícita ou implicitamente' não lhes é vedado (art. 13, § 1.º). De resto, até mesmo o princípio federativo deve ministrar ao intérprete diretrizes no sentido de, tanto quanto possível, resguardar essa autonomia, essencial ao Estado brasileiro, a tal ponto, que nem mesmo o poder constituinte derivado federal pode coarctá-la ou diminuí-la. Tanto mais quanto inexistente a lei federal referida no dispositivo constitucional, relativamente aos limites remuneratórios, referência, aliás, que, por si só, faz dele um preceito *not self executing* ou, em linguagem moderna, *norma de eficácia limitada* (José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1968, págs. 66 e 75, e Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, 2.ª ed., págs. 86-94).

Daí inexistir ofensa ao art. 13, V, e muito menos ao art. 200 da CR.

7.4 — Afronta à Jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal.

Ao contrário do que pretendeu fazer supor o Chefe do Executivo, a verdade é que a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal se encontra em aberto, especialmente após o julgamento da Representação n.º 983, relativa à Emenda n.º 7 à Constituição do Estado de São Paulo, cujo acórdão (DJU n.º 182, de 21-9-79, pág. 7036) se firmou em competência exclusiva do Presidente da República (art. 103 da CR), para declarar a sua inconstitucionalidade, mas em cuja votação se disse:

'O Sr. Ministro Rafael Mayer: O Procurador-Geral da República, Prof. Henrique Fonseca de Araújo, acolhendo Representação do Sr. Paulo Egydio Martins, Governador do Estado de São Paulo, encaminhou-a ao Supremo Tribunal Federal, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda n.º 7, de 6 de julho de 1977, à Constituição daquele Estado, editada pela Assembleia Legislativa paulista.'

.....

O parecer da ilustre Procuradoria Geral da República opina pela procedência parcial, nestes termos (fls. 83-5):

“Num e noutro de seus dispositivos substanciais, a Emenda em exame assegura vantagens aos servidores do Estado de São Paulo. Entende o Governador que semelhante matéria é de sua *iniciativa exclusiva*, para tanto invocando o art. 57, II e V, combinado com o art. 13, III, da Carta da República, e buscando arrimo em outras regras que, na mesma lei fundamental, prescrevem a independência e harmonia entre os poderes constituídos.

A argumentação do Chefe do Executivo paulista seria irreplicável se aqui nos defrontássemos com texto ordinário de lei. Nenhuma, porém, dentre as normas constitucionais por ele invocadas se aplica ao legislativo estadual no exercício do poder constituinte. Ditando o padrão federal, o art. 57 da Carta de 1967 afeta à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis cuja matéria se arrola em seus incisos. Nos Estados federados, aos quais a regra se estende por força do art. 13, III, o benefício da exclusividade de iniciativa recai, naturalmente, sobre o Governador, sem que este, todavia, possa aspirar a um poder que nem mesmo o Presidente da República ostenta frente ao Congresso, qual seja o de limitar-lhe o exercício do poder de emenda à Constituição. Nesse encargo parlamentar, de superlativa eminência, nem são as mesmas as

regras pertinentes à iniciativa de leis ordinárias, nem tampouco se podem invocar, como no domínio das últimas, normas do gênero daquela que impõe a indicação de fonte de custeio (CRF, atr .165, parágrafo único).
.....”

“VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator) — A Representação argüi inconstitucionalidade de ordem formal e de ordem material na Emenda n.º 7 à Constituição do Estado de São Paulo, inovadora da disciplina sobre a aposentadoria dos servidores públicos:

‘As da primeira categoria residem na invocação de ofensa aos arts. 13, inciso III, combinado com os arts. 57, incisos II e V, e 65, da Constituição Federal. Sob esse aspectos, a arguição está despida de maior relevância jurídica. Com efeito, tais dispositivos, que se reportam ao processo legislativo, dizem com: 1.º) a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa de leis que — criem cargos, funções ou empregos públicos — ou — que disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (art. 57, II e V); 2.º) no capítulo referente ao orçamento, a afirmação genérica da competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 65).

Ora, a transposição desses dispositivos para o plano do processo legislativo estadual, como a pretender significar que a emenda constitucional paulista estaria maculada de inconstitucionalidade, porque, embora versando aquelas matérias (funcionalismo, aumento de despesa etc.), não resultou de iniciativa do Poder Executivo, isto é, do Governador do Estado, representa um equacionamento totalmente inadequado. É que no ordenamento constitucional essa restrição ou exclusividade de competência se endereça exclusivamente à iniciativa de leis, e de modo algum à de emendas à Constituição, onde se exercita o poder constituinte derivado, inafiançado a limitações que não somente aquelas, no plano federal, impeditivas da abolição da Federação ou da República, acrescidas, no plano estadual, das limitações postas no art. 13. Assim, não há dúvida que do ponto de vista formal, ou de procedimento, nada há de inquinare em confronto com a norma constitucional federal no exercício do poder de emenda da Assembléia Estadual, conforme, aliás, bem salientado no parecer da d. Procuradoria Geral da República.

.....’
No mesmo sentido foi o voto do Exm.º Sr. Ministro Xavier de Albuquerque, proferido no julgamento da Representação n.º 937-RJ, onde acentuou:

‘Sr. Presidente, estou disposto a fazer uma retomada de posição, ao menos em caráter pessoal, no tocante ao exame de arguições, como a que estamos apreciando.

Parece-me que este Egrégio Tribunal, em muitos casos com o meu voto e, em outros anteriores, com a minha adesão, em nome do Ministério Público, tem exagerado em rigor, na limitação do poder constituinte estadual. Muito me tem afligido e preocupado o fato de que caem no Supremo Tribunal Federal numerosas normas constitucionais estaduais, sob o fundamento de que o constituinte está a imiscuir-se na competência do Governador do Estado. Eu me reconsidero e passo a encarar essas situações de modo diferente.

Não se pode deixar, a meu ver, de considerar que as normas da Constituição Federal, que reservam ao Poder Executivo a iniciativa para a legislação em certas matérias, são decalcáveis, sem dúvida, no âmbito estadual, mas só dizem respeito ao legislador ordinário estadual. Não me parece que o legislador constituinte estadual deva ter colbida a sua liberdade de disciplinação da vida do Estado, com base em que só a lei ordinária, de iniciativa do Governador, poderia, eventualmente, disciplinar a matéria que ele tem em vista" (fls. 37-42).

Junta, por outro lado, cópia do parecer oferecido pelo Professor José Frederico Marques, referente à Emenda n.º 7 da mesma Constituição (fls. 45-68).

Após sucinto relatório, diz o parecer da douta Procuradoria da República:

"2. Ao Ministério Público parece ocioso, depois do modelar pronunciamento de doutos integrantes dessa Suprema Corte na Representação n.º 983, também originária de São Paulo (DJ de 21-9-79, p. 7035), arrolar argumentos em favor da tese então prevalente, qual seja a de que inexistente vício de iniciativa quando a Assembléia, sob a forma de Emenda à Constituição local, decide versar temas que, em se tratando de lei ordinária, reclamam projeto do Governador.

O ponto de vista então desenvolvido pela Procuradoria Geral, e acolhido pela Corte, foi este:

'A argumentação do Chefe do Executivo paulista seria irreplicável se aqui nos defrontássemos com texto ordinário de lei. Nenhuma, porém, dentre as normas constitucionais por ele invocadas se aplica ao legislativo estadual no exercício do poder constituinte. Ditando o padrão federal, o art. 57 da Carta de 1967 afeta à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis cuja matéria se arrola em seus incisos. Nos Estados federados, aos quais a regra se estende por força do art. 13, III, o benefício da exclusividade de iniciativa recal, naturalmente, sobre o Governador, sem que este, todavia, possa aspirar a um poder que nem mesmo o Presidente da República ostenta frente ao Congresso, qual seja o de limitar-lhe o exercício do poder de emenda à Constituição. Nesse encargo parlamentar, de superlativa eminência, nem são as mesmas as regras pertinentes à iniciativa de leis ordinárias, nem tampouco se podem invocar, como no domínio das últimas, normas do gênero daquela que impõe a indicação de fonte de custeio (CF, art. 165, parágrafo único).

3. Visto que o Tribunal houve por bem abonar esse entendimento, cumpre afastar, na espécie, a perspectiva de haver ocorrido inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na edição da Emenda n.º 10 à Constituição do Estado de São Paulo.

4. A Representação, não obstante, procede. Só o absoluto alheamento à história constitucional do País, só o completo desprezo pela realidade de nossas instituições, permitiria repudiar, no presente caso, a afirmação de afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os três Poderes (CF, art. 6.º), e ao corolário, ali implícito, de que o Poder Executivo não pode, em plano algum, ser singelamente excluído do trato de um tema como o reajuste dos vencimentos do funcionalismo.

5. Esse reajuste, como é notório, decorre do processo inflacionário, operando-se, via de regra, anualmente. Nos Estados, a exemplo do que sucede no plano federal, resulta ele de iniciativa do Governo, cômico, por suas atribuições, da exata medida das possibilidades da fazenda pública. E porque variáveis, ao sabor do tempo, essas possibilidades, regra não existe, nem deve existir, ainda na legislação ordinária de iniciativa governamental, que determine um sistema permanente e automático de

reajuste de vencimentos, qual pretende fazer a discutida emenda à Constituição de São Paulo.

6. Não põe em dúvida o Ministério Público a prudência que deve nortear uma declaração de inconstitucionalidade, quando, à falta de regra constitucional tópica, que se possa dar por flagrantemente malfeita, seja necessário buscar arrimo numa regra eminente — e ao mesmo passo genérica —, qual a da independência e harmonia entre os Poderes constituídos. Estima, porém, o Ministério Público, que essa Augusta Corte reconhecerá, na espécie, a excepcionalidade propiciadora da invocação do princípio, e, interpretando este último à consideração da experiência histórica e da realidade social, denunciará, no diploma legal impugnado, a elva da inconstitucionalidade material.

7. Pelo acolhimento da Representação para que se declare inconstitucional em seu inteiro teor, a Emenda n.º 10 à Constituição do Estado de São Paulo, promulgada pela Assembléia Legislativa em 30 de agosto de 1979.

Brasília, 10 de junho de 1980. — (a) **José Francisco Rezek**, Subprocurador-Geral da República.

Aprovo:

(a) **Firmino Ferreira Paz**, Procurador-Geral da República.”

(Fls. 72-75.)

Distribuem-se cópias deste relatório aos Senhores Ministros.

Brasília, 1.º de agosto de 1980. — Ministro **Djaci Falcão**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro **Djaci Falcão** (Relator) — Acoima-se de inconstitucionalidade a Emenda n.º 10, à Constituição de São Paulo, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa daquele Estado.

Eis o que dispõe:

“**Art. 1.º** — O Capítulo IV do Título II da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — Os vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias serão reajustados automaticamente, no dia 1.º de março de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anual anterior.

§ 1.º — No mês de setembro, a título de antecipação do reajuste anual previsto no *caput*, aos vencimentos, salários e proventos será aplicada, também, automaticamente, a partir do dia 1.º, correção monetária na mesma proporção da variação do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de março a setembro.

§ 2.º — A lei poderá estabelecer reajustes superiores aos previstos neste artigo.

Art. 2.º — O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Art. — Em 1979, a correção monetária aplicável automaticamente, a partir de 1.º de setembro, aos vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias

corresponderá à variação proporcional do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de janeiro e setembro de 1979.”

Consoante o entendimento desenvolvido na solicitação do Chefe do Poder Executivo estadual, tal emenda à Constituição paulista vulnera não somente o art. 6.º, mas também o art. 57, incisos II e V, c.c. os arts. 13, incisos I, III e V, 65 e 200, da Constituição da República.

No que se relaciona à inconstitucionalidade formal, arrimada em afronta ao invocado art. 13, inciso III, c.c. os arts. 57, incisos II e V, e 65, não merece acolhida a arguição. É que a exclusividade de competência se vincula unicamente à iniciativa de leis, e não à hipótese de emendas à Constituição. Como é sabido, ao Presidente da República escapa limitar o exercício do poder de emenda à Constituição, conferido ao Congresso (arts. 47, inciso I, § 3.º, 48 e 49). Tem-se aí o exercício do poder constituinte derivado, sujeito à vedação expressa no § 1.º do art. 47 (relativa à “proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”). O ordenamento constitucional tem aplicação, igualmente, ao exercício do poder de Emenda das Assembléias Estaduais (art. 13).

Todavia, procede a Representação, ante a afronta, em última análise, ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes do Estado (art. 6.º), e, como pondera o parecer do Dr. José Francisco Rezek, “ao corolário, ali implícito, de que o Poder Executivo não pode, em plano algum, ser singelamente excluído do trato de um tema como o reajuste dos vencimentos do funcionalismo”. Na verdade, a reserva em favor do Chefe do Governo da iniciativa de leis que aumentem vencimentos, normalmente com o caráter de reajuste decorrente da inflação e que se verifica anualmente, não comporta um sistema automático de revisão, sem se atentar para as possibilidades reais da Fazenda Pública. Por isso mesmo é que se inscreve na Carta Magna a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa, dentre outras, das leis que “aumentem vencimentos ou a despesa pública” (inciso II, do art. 57). Sem dúvida, a fixação de vencimentos nos Serviços da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais é da sua privativa competência, respectivamente (arts. 40, inciso III, 42, inciso IV, e 115, inciso II). No entanto, os cargos, quer do Poder Legislativo, quer do Poder Judiciário, não poderão ter vencimentos mais elevados que os estabelecidos para cargos iguais ou semelhantes do Poder Executivo (art. 98). Esta regra, fixadora de um teto, revela a importância da reserva da iniciativa, conferida ao Chefe do Poder Executivo, a quem, por força das suas próprias atribuições, no seu campo de atuação, cabe bem conhecer as condições e possibilidades da Fazenda Pública. Não é possível afastar essa competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sem ferir o relevante mecanismo de equilíbrio que deve haver entre os Poderes. Ao lado disso, vale acrescentar que, no capítulo atinente à organização dos Estados e Municípios, a Constituição Federal estabeleceu que os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pela Constituição e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos por ela (Constituição Federal), os que passa a enumerar. Dentre estes, acha-se o concernente “às normas relativas aos funcionários públicos”, inclusive no que tange aos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

É oportuno ponderar que esse entendimento não importa na proibição ao Estado de conferir maiores vantagens aos seus servidores, desde que não se contraponha aos chamados princípios sensíveis, inseridos na Constituição da República, de observância obrigatória para os Estados.

Em conclusão, sem discutir, é claro, o aspecto de justiça que porventura haja presidido à inserção da Emenda Constitucional n.º 10/79, estabelecendo reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos de servidores dos três Poderes do Estado, além da correção monetária, tenho-a como contrária à delimitação traçada pela Constituição Federal. Não há como se

admitir o reajuste de remuneração de servidores públicos senão mediante lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 13, inciso V, c.c. o art. 57, inciso II, da Constituição Federal), sob pena de vulnerar-se o princípio da independência e harmonia dos Poderes, abrangente da organização do Estado-membro (art. 6.º, c.c. o art. 13, inciso I, da Constituição Federal).

Ante o exposto, julgo procedente a Representação, declarando a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, por vulnerar o art. 6.º, c.c. o art. 13, incisos I e V, e art. 57, inciso II, segunda parte, da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer — Sr. Presidente, impressiona-me muito o argumento, que aliás é constante, de um voto anterior do eminente Ministro Soares Muñoz, no sentido de que essa adoção da emenda constitucional de São Paulo afetasse os princípios do processo legislativo, que se aplicam, por imposição do art. 13, III, aos Estados.

Haveria, no caso, uma negativa da participação do Executivo, no processo legislativo, com a sua iniciativa, nos moldes reconhecidos pela Constituição Federal (arts. 6.º e 57). Mas me impressionam muito mais os argumentos de S. Ex.ª, o eminente Relator, quando se refere à própria sistemática aplicável aos funcionários públicos federais e que se aplicam aos funcionários públicos estaduais, em termos até duplicados e reiterados na Constituição, porque não é só no art. 13 que se refere à obrigação dos Estados, em observá-la, mas no próprio Capítulo, Dos Funcionários Públicos, há dispositivo, que é o 108, dizendo que o disposto nessa seção se aplica aos funcionários dos três Poderes e aos dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

Referiu-se S. Ex.ª ao art. 98, para demonstrar como há necessidade, sempre, de manifestação legislativa, para que não haja superação ou desequilíbrio de vencimentos. Mas parece-me que o parágrafo deste artigo, que estabelece a proibição de vinculação e de equiparação de qualquer natureza, para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, embora na sua origem, ou na sua colocação tópica, tenha a ver com aquelas equiparações entre funcionários, na verdade, ao referir-se, também, à vinculação de qualquer natureza — e a vinculação é uma relação de dependência para com um segundo termo —, entendo seja compreensivo de que vincular vencimentos dos Estados a fatores diversos, como são as fixações de níveis de salários mínimos, no plano federal, importa numa vinculação proibida, porque se retira aquela independência, ou aquele casuismo reclamado pela Constituição, na fixação dos vencimentos.

Na verdade, aqui se aplicaria aquele axioma da hermenêutica que diz que, onde está proibido o menos, está proibido o mais — porque, na verdade, seria o mais vincular vencimentos a padrões estranhos ao quadro funcional.

Nestes termos, estou de intelto acordo com os fundamentos do voto do eminente Relator, julgando procedente, *in totum*, a Representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, acompanho, igualmente, o eminente Relator, mas permito-me adotar, para fundamentação do meu voto, a do parecer da Procuradoria Geral da República, para deixar claro que não acolheria a Representação em nome do alegado vício de falta de iniciativa.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.027 — SP — Rel.: Min. Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. Impedido o Ministro Moreira Alves. T. Pleno, 4-9-80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.

Brasília, 4 de setembro de 1980. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

DECRETO N.º 85.586, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1980

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 10, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do art. 11 da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 1.027-9 (Estado de São Paulo) e atendendo ao Ofício n.º 95/80-P/MC, de 22 de dezembro de 1980, da Presidência do mesmo Tribunal.

DECRETA:

Art. 1.º Fica suspensa, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 29 de dezembro de 1980; 159.º da Independência e 92.º da República.

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

Publicado no DO de 30-12-80.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.061 — SP.
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator para o Acórdão: O Sr. Ministro Néri da Silveira

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Representação. Emenda Constitucional estadual, de iniciativa legislativa, que veda a estipulação de limite máximo de idade para o ingresso no serviço público estadual, respeitando-se, apenas, o limite máximo de idade para a aposentadoria compulsória e os requisitos estabelecidos em lei para a forma e as condições de provimento de cargos. Emenda Constitucional nº 15, de 25-4-80, à Constituição do Estado de São Paulo. Sua inconstitucionalidade, em face dos arts. 57, V; 97; 13, I, e 10, VII, alínea c, da Constituição Federal. Não afasta o vício de iniciativa, na ordem estadual, o fato da criação da norma por via de emenda constitucional e não de lei ordinária. A vedação posta na Emenda Constitucional impugnada importa em subtrair a matéria à disciplina de lei ordinária, retirando, em decorrência, o poder de iniciativa atribuído com exclusividade, na espécie, ao Chefe do Poder Executivo. Representação procedente para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 15, de 25-4-80, do Estado de São Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, de 25 de abril de 1980, do Estado de São Paulo.

Brasília, 3 de fevereiro de 1982. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Néri da Silveira, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Clóvis Ramalhete:

I — A norma questionada

A instância do Governador do Estado de São Paulo, o Procurador-Geral da República submete ao Supremo Tribunal Federal o exame de inconstitucionalidade da Emenda n.º 15 à Constituição Estadual, promulgada em 25 de abril de 1980. Ela veda a colocação de limite máximo de idade, como condição de acesso a cargo público.

A incriminada emenda mandou inserir na Constituição do Estado de São Paulo a norma seguinte:

“Artigo único. O Capítulo IV do Título II da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Artigo ... — É vedada a estipulação de limite máximo de idade, para o ingresso no serviço público; respeitar-se-ão, apenas, o limite

constitucional de idade para a aposentadoria compulsória e os requisitos estabelecidos em lei para a forma e as condições de provimento de cargos.”

2. A solicitação, encaminhada pelo Governador, adiantou ao Procurador-Geral da República seus argumentos sobre a inconstitucionalidade dessa Emenda, que veda a inclusão de limite máximo de idade, entre as condições para acesso aos cargos públicos.

Esses fundamentos do Governador são: que a matéria encontra-se reservada à lei, pela Constituição Federal (CF, art. 97); que a iniciativa do processo formador de leis sobre a questão, porque deve ser seguido o modelo federal, também, nas Constituições Estaduais, há de ser da competência exclusiva do Governador (CF, art. 57, V); que o novo dispositivo constitucional, naquele Estado, fere os princípios organizadores da separação dos Poderes, que são a independência deles e sua harmonia (art. 10, VII, e); que é obrigatória a observância, pelos Estados, de todos esses artigos alegados, tal como decorre das normas dos arts.: 10, VII, e; 13, I, III e V; e 108 e 200, da Constituição Federal.

II — Defesa da norma pelo Presidente da Assembléia Legislativa

3. Solicitadas informações à Assembléia Legislativa, por seu Presidente, o Deputado Robson Riedel Marinho, elas vieram; e apresentam a defesa da constitucionalidade da Emenda votada.

— Quanto a que na Constituição Federal, art. 57, V, haja reserva, à lei, para dispor sobre as condições do acesso aos cargos públicos, a Presidência da Assembléia Legislativa defende a tese de que não se considera excluída a lei constitucional, por esta cláusula do art. 97, da Constituição Federal, quando dispõe:

“Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.”

E passa à calorosa explanação das causas sociais da moderna ampliação do conceito de “norma de Constituição”, as leis constitucionais agora elasticadas para abrigarem reivindicações e soluções providas de problemas dos governados. Eles assim aspiram e logram pôr-se a salvo dos fatores negativos de seus interesses. Inclusive, garantem-se contra o crescimento da esfera de ação e domínio do próprio Poder Executivo, hoje com discricionarismo crescente.

Em consequência desta nova dimensão da “norma constitucional” — assevera o Presidente da Assembléia Legislativa — e em atenção a necessidades político-sociais na atualidade, as Constituições passaram a abrigar questões que só aqueles afeiçoados aos dogmas superados entendem cabíveis apenas em hierarquia inferior.

Na sua Informação, o Presidente da Assembléia, Deputado Robson Riedel Marinho, subscrive o entendimento de que há desconfiança geral da “mão-de-ferro com que o Executivo cada vez mais aperta o cidadão, negando-lhe direitos ou, o que dá no mesmo, restringindo os que já conseguiu conquistar”.

— Quanto à competência privativa do chefe do Executivo para iniciar o processo formador de leis, que disponham sobre provimento de cargo público (CF, art. 57, V), as Informações defendem o ponto de vista de que, no entanto, na formação de emendas à Constituição, há competência concorrente. E mais: a Constituição Federal estabeleceu o limite possível das emendas; no § 1.º do art. 46 (abollar Federação ou República); e, dentro dessa competência do Legislativo, surgiu a iniciativa da Emenda 15, agora inquinada de inconstitucional.

— Quanto à lesão ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, a Informação arrazoa que:

“o princípio da independência e harmonia dos Poderes não é ofendido (no plano estadual), do mesmo modo que não o é no plano federal,

quando se reconhece o poder de emendar à Constituição (poder constituinte derivado), aos membros do Legislativo, sem as limitações que, por força do art. 57 da Constituição da República, hão de ser impostas ao Poder Legislativo ordinário”.

— Quanto à obrigatória observância, pelos Estados, dos arts.: 6; 57, V; e 97 (art. 10, VII, c; e arts. 13, I, III e V; 108; e 200), as Informações alegam que a Emenda n.º 15 não lesou estas normas da Constituição Federal. E expõe:

— Art. 6.º: porque o poder de emenda não é limitado pelo art. 57;

— Art. 57, V: refere-se à legislação inferior à Constituição;

— Art. 97: porque se a lei deva estabelecer condições de acesso a cargo público, não se entende como lei apenas a ordinária, mas também a constitucional;

— Arts. 10, VII, c; 13, I, III e V; e 200: porque não há na Constituição Federal nenhuma regra que proíba que se discipline, por emenda à Constituição Estadual, o acesso a cargo público.

— Art. 108: porque não há regra constitucional federal em contrário à Emenda n.º 15 à Constituição do Estado; de tal sorte com base nos limites constitucionais do poder constituinte derivado (art. 13, § 1.º), pode o Estado, por iniciativa do Legislativo, formar e promulgar esta norma, pois que ela não ultrapassa os limites da norma constitucional da República, postos ao poder de emenda, tal como foi atribuído ao Legislativo.

Estas as Informações. Vêm subscritas pelo Chefe da Assessoria Jurídica da Presidência, o Bacharel Andyara Klopstock Sproesser, e estão assinadas pelo Presidente da Assembléia Legislativa, o Deputado Robson Riedel Marinho.

Os fundamentos da Procuradoria Geral da República

4. Como a Procuradoria Geral da República tivesse protestado por fundamentar melhor a Representação após a chegada das Informações, delas lhe dada vista, veio o seu Parecer (fls. 53 e segs.) em que defende a tese de que, tendo sido reservada à lei a fixação dos requisitos para acesso a cargo público, tal como se vê no art. 97 da Constituição Federal, a previsão do limite de idade como condição para ingresso nos quadros do funcionalismo constitui matéria que está remetida para a hierarquia das leis, pela Constituição da República.

Assim a Emenda n.º 15, à Constituição Estadual de São Paulo, não poderia validamente dispor sobre a questão em texto constitucional. A regra da Emenda subtrai, à competência do Chefe do Executivo, a iniciativa de lei que disponha sobre limite de idade, como condição para ingresso nos quadros dos servidores do Estado.

É o relatório.

A Secretaria que extraia cópias dele, integrals, e remeta aos eminentes Srs. Ministros (L. n.º 4.337/64, art. 4.º; Reg. Int./STF, art. 172).

Ao eminente Ministro Presidente, peço dia, para que o Plenário decida a espécie.

Ministro Clóvis Ramalhete, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Clóvis Ramalhete (Relator):

I — A idade e o ingresso no serviço público

A pedido do Governador do Estado de São Paulo, o Procurador-Geral da República representa contra a Emenda n.º 15 à Constituição do Estado, que nela introduziu norma de proibição de limite máximo de idade para o ingresso no serviço público.

2. De seu lado, a Representação defende o princípio da observância do modelo federal pelas Constituições Estaduais (CF, art. 200) e, em consequência, a exclusividade do Governador, na iniciativa de lei que disponha sobre provimento de cargos públicos (CF, art. 57, V); e assevera, ainda, que disposição sobre acesso a cargo público é matéria constitucional, mas não é de lei (CF, art. 97); mas, de outro lado, o Presidente da Assembléia Legislativa defende a Emenda promulgada. Alega que tanto é lei a norma da legislação ordinária, quanto o é a da Constituição; e, ainda, que o texto das Constituições encontra-se hoje alargado na prática constituinte, para agasalho de reivindicações sociais, dispondo sobre outras questões, não ficando estritas à organização do Estado. Assevera competência concorrente, do Executivo e do Legislativo, a partir de que não foi votada uma lei, mas o foi uma emenda à Constituição, e os limites da reforma à Constituição (art. 46, § 1.º) consistem em vetar emendas contrárias à República e à Federação; mas, que não há norma federal contrária ao teor da Emenda n.º 15 inquinada de inconstitucional.

Isto posto, passo a votar.

II — Natureza e essência de Constituição

Com razão, o ilustre Deputado Presidente da Assembléia Legislativa: desde o entreguerras, o texto das Constituições abriu-se também a questões estranhas à mera disposição sobre a estrutura interna dos Poderes do Estado, sua separação e limites, e ao estabelecimento de medida ao exercício destes Poderes, de modo a não atingirem arbitrariamente situações individuais, nelas definidas como garantias constitucionais. Esta foi a essência das Constituições no início de sua irrupção revolucionária no Ocidente.

Na atualidade, porém, disposições sobre questões econômicas e sociais abrem espaço nas Constituições, para assegurá-las. A intervenção do Estado no domínio econômico, se admitida pelas Constituições, passou, a um tempo, a estar legitimada a ficar contida. Garantias ao trabalhador, normas sobre partidos políticos e outras questões de relevante interesse elevaram-se a nível constitucional. No Brasil tal transformação da essência e natureza das Constituições ocorreu em 1934.

O acabado entendimento da doutrina constitucional cristalizou a noção da hierarquia das normas jurídicas, confusa e indefinida no período anterior às Constituições, no chamado Absolutismo. Por efeito mesmo da adoção do disciplinado ordenamento das normas, por hierarquia, é que surgiu a aspiração do trato de outras questões, em norma constitucional, a fim de obter estabilidade da solução a ela dada pelo texto legal superior.

III — Servidores públicos e Constituição: posição atual da questão

A Assembléia Legislativa de São Paulo, à vista de a Constituição estabelecer (art. 97) que a admissão a cargo público terá seus requisitos postos em lei, procurou arredar a exclusividade, que tem o Chefe do Executivo, para iniciativa de projeto de lei sobre provimento de cargos públicos (CF, art. 57, V); e pro-

curou, por meio de norma constitucional, estabelecer proibição ao requisito de idade mínima às leis que disponham sobre condição para admissão a cargos públicos.

Tal solução, sem dúvida, é contrária à Constituição Federal.

No que concerne ao regime dos servidores públicos, a tendência posta positivamente na Constituição Federal consiste, em linha geral, em dar-lhe um tratamento íntegro no nível federal, estadual e municipal ditado a nível federal (CF, art. 13, V); restrição à autoria organizativa de Estados e Municípios, e em confiar as considerações de conveniência das modificações ao Chefe do Executivo (CF, iniciativa de leis quando importem em despesas: art. 57, V; atribuição para outras decisões independentes de despesa: art. 81, V; e outras normas esparsas). Esta a tendência expressa em normas positivas.

É de observar-se que, de modo genérico, a Constituição Federal fez incorporar ao Direito Constitucional estadual as disposições integrais, tal como figuram no texto federal, no que couberem, nos corpos constitucionais legislados pelos Estados (CF art. 200).

Esta norma constitui, possivelmente, a forma suprema da tendência da transformação do Direito Constitucional, no Brasil iniciada em 1930, de redução das autonomias estaduais que estavam tidas como exageradas pelo Constituinte de 1891.

Esta tendência, penso, somente foi possível de vingar a partir do processo histórico que, no Brasil, formou a Federação. Outras Federações conhecidas — a Helvética, a Alemã, a dos Estados Unidos — passaram de unidades soberanas primitivas à ordem de confederação e, depois, evoluíram de Confederação para Federação. O processo formador do poder central caminhou de baixo para o alto. No Brasil, pelo contrário, de Estado unitário, passou-se para Federação, mas por decisão do centro para as unidades, e estas passaram a dispor de autonomia, que não lhes era situação originária, mas fruto de organização disposta de cima para baixo, por outorga do centro, que se despojou de largas porções de poder.

Tal processo histórico formador da Federação tem permitido estas oscilações periódicas refletidas de forma pendular, entre concentração de poder executivo (centro) ou dispersão do poder para o Legislativo (unidades federadas), oscilação esta entre prevalência do Executivo e do Legislativo, que reflete a concentração ou a dispersão do Poder Político.

No caso específico do trato do regime dos servidores públicos, igualmente se refletem estas transformações.

Na atualidade constitucional, os Estados devem corrigir seu regime pelo estabelecido no modelo federal; quanto à iniciativa de leis sobre servidores públicos, que importem em despesa, cabe a iniciativa delas privativamente ao Executivo; e — no que interessa à Representação sobre a questionada Emenda —, quanto a fixar os requisitos para acesso ao serviço público, o ato há de ser de lei (art. 97).

IV — Inconstitucionalidade da Emenda

Tenho, pois, como inconstitucional a Emenda n.º 15 à Constituição do Estado de São Paulo, que veda estipulação de limite máximo de idade para o ingresso no serviço público.

Inconstitucional, porque inibe a competência, que é privativa do Chefe do Poder Executivo, para a iniciativa de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos públicos (CF, art. 57, V); privativa do Chefe do Executivo estadual, porque tal disposição, constando da

Constituição Federal, encontra-se incorporada ao Direito Constitucional a ser legislado pelos Estados (CF, art. 200).

Ademais, é claramente referência à legislação ordinária, mas não à Constituição, a norma que remete à lei o estabelecimento de condições para acesso a cargos públicos (CF, art. 97).

E, neste passo, sou de sentir que bem andou a Constituição Federal.

Veja-se esta mesma questão, versada pela Emenda n.º 15, ora sob exame, ou seja, uma legislação tutelar da senectude. Ela não se esgota com a mera aposentadoria. Num país de baixa rentabilidade média *per capita*, de má remuneração do serviço público, de apoucada aposentadoria nos quadros públicos e no direito previdenciário, a tutela do direito dos velhos ao trabalho, somente se confiada à lei, poderá estabelecer, com limites de idade mínima de acesso, certas convenientes reservas, para eles, do mercado de trabalho, tal como se propõe aos deficientes. A Emenda Constitucional paulista apresenta nobre inspiração. Mas terá sido mal colocada, quer na essência, quer na hierarquia de norma que lhe atribuiu.

Voto pela procedência da Representação, para que seja declarada inconstitucional a Emenda n.º 15 à Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 25 de abril de 1980.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira — Sr. Presidente, a Emenda Constitucional impugnada, de iniciativa da Assembléia Legislativa, dispõe a propósito de provimento de cargos públicos.

O Tribunal já tem firme sua jurisprudência, no sentido de não poder a Assembléia utilizar a Emenda Constitucional, em substituição à Lei, em todos aqueles casos em que a Constituição reserva iniciativa do processo legislativo ao Poder Executivo.

Na espécie, o art. 57, V, da Constituição Federal, prevê que ao Chefe do Poder Executivo cabe a iniciativa das leis que disponham sobre a matéria referida.

Assim sendo, não parece possível deixar de acolher a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional estadual.

Acompanhando o eminente Relator, julgo, também, procedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.061 — SP — Rel.: Min. Clóvis Ramalhete. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação, e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 15, de 25 de abril de 1980, do Estado de São Paulo, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Plenário, 3-2-82.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Décio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Clóvis Ramalhete e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 3 de fevereiro de 1982. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

DECRETO N.º 87.646, DE 24 DE SETEMBRO DE 1982

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 15, de 25 de abril de 1980, do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do art. 11 da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 1.061-9, do Estado de São Paulo, e atendendo à Mensagem n.º 28/82, de 20 de setembro de 1982, da Presidência do mesmo Tribunal,

Decreta:

Art. 1.º Fica suspensa a execução da Emenda Constitucional n.º 15, de 25 de abril de 1980, do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de setembro de 1982; 161.º da Independência e 94.º da República.

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.079 — SP
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Inconstitucionalidade.

— *Em face da Emenda Constitucional n.º 1/69, viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, c.c. o art. 10, VII, c) emenda constitucional estadual que determina sejam submetidas a Assembléia Legislativa as indicações de dirigentes de autarquias.*

Representação de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se inconstitucional a Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a Representação de inconstitucionalidade, declarando-se inconstitucional a Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo.

Brasília, 11 de novembro de 1981. — **Xavier de Albuquerque**, Presidente — **Moreira Alves**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — O Exm.º Sr. Procurador-Geral da República argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 18, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 22 de setembro de 1980. Reporta-se S. Ex.ª à fundamentação do suscitante — o Exm.º Sr. Governador do Estado de São Paulo —, a qual é esta:

“O Governador do Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 34, inciso XXII, da Constituição do Estado de São Paulo, e com base no art. 2.º da Lei n.º 4.337/64, vem respeitosa-mente solicitar a Vossa Excelência que, com apoio no art. 119, inciso I, letra I, da Constituição da República, se digne representar perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, visando à declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 18/80, que alterou a redação do inciso IX do art. 34, acrescentando, ainda, um novo parágrafo (§ 2.º) ao mencionado artigo da Constituição do Estado de São Paulo.

1 — A emenda promulgada pela Mesa da Egrégia Assembléia Legislativa do Estado tem a seguinte redação:

‘Art. 1.º — O inciso IX do art. 34 da Constituição do Estado (Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969) passa a vigorar com a seguinte redação:

IX — Nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, submetendo as indicações à Assembléia Legislativa dentro de 30 (trinta)

dias da vacância do cargo, prazo que se reabre no caso de não aprovação do indicado;

Art. 2.º — O parágrafo único do art. 34 da Constituição (Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969) passa a ser o § 1.º, acrescentando-se o seguinte:

§ 2.º — No caso do inciso IX deste, a Assembléia Legislativa terá o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data do recebimento da indicação, para exame da matéria.'

2 — A imposição ao Governador do Estado de submeter à aprovação da Assembléia Legislativa a indicação dos dirigentes das autarquias res-sente-se do vício de inconstitucionalidade porque é violadora do princípio da independência dos Poderes, infringindo o art. 6.º da Constituição da República.

Verifica-se que o mencionado artigo da Constituição Federal estabelece que os Poderes da União são independentes e harmônicos. Por sua vez, o seu parágrafo único, ressalvando as exceções previstas na própria Constituição, veda a qualquer dos Poderes delegar atribuições e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro.

Vale dizer, destarte, que a regra geral é a da separação de poderes, cabendo a cada qual o exercício de sua função precípua, legislativa, executiva ou judiciária. As exceções a esse princípio são as que decorrem da própria Constituição Federal, conforme está expresso no art. 6.º, parágrafo único, acima mencionado.

3 — Assim, embora haja muitas normas que, visando a assegurar um sistema de freios e contrapesos, prevêem a interferência e o relacionamento entre os três Poderes, como a participação do Executivo no processo de elaboração das leis ou a aprovação do Legislativo para a prática de determinados atos do Executivo, tal interferência, sendo excepcional, não pode ir além do expressamente permitido pela própria Constituição da República.

Ora, no que concerne a sujeitar a nomeação dos dirigentes de autarquias à prévia aprovação da Assembléia Legislativa, fixando ainda prazo para que essa exigência seja cumprida, significa restringir a competência do Executivo, cerceando a sua liberdade na escolha daqueles que o irão auxiliar na Administração do Estado. Cria-se, com isso, uma restrição à regra geral de que o provimento de cargos compete ao Executivo, e, pois, uma exceção do princípio da independência de Poderes, sem correspondência na Constituição Federal.

Portanto, é no corpo dessa Constituição que se irá buscar as regras básicas definidoras das funções a serem exercidas, independentemente, por quaisquer dos Poderes, e as respectivas exceções. Preocupou-se, pois, o Constituinte Federal em fixar as competências de cada um dos Poderes, delimitando em certos casos, de forma acentuada e rígida, o respectivo campo de atuação.

Se assim é na órbita federal, assim deverá ser também na esfera de atuação do Estado-membro, porque o já salientado esquema constitucional de equilíbrio e harmonia de Poderes, fixado na Constituição da República, deve ser transplantado para o Estado-membro por força do princípio contido no art. 13, inciso I, combinado com o art. 10, inciso VII, c, da Constituição Federal. Desta maneira, a disposição contida no art. 81, inciso VIII, da Constituição da República, é de cumprimento obrigatório, pelas unidades federadas.

Caio Tácito, comentando as disposições do art. 13, V, da Constituição da República, diz que os princípios relativos aos funcionários públicos são basicamente os da Seção VIII do Capítulo VII, abrangendo os arts. 97 a 109. Porém, acrescenta:

‘Dizemos basicamente, porque a extensão alcançará outros princípios que, embora por via reflexa, incidem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, como no impedimento de aceitação ou exercícios de cargo, função ou emprego remunerado por parlamentares (art. 34, n.ºs I e II, b); a aprovação prévia pelo Senado da escolha de cargos da magistratura e outros (art. 42, n.º III); a **competência privativa do Chefe do Poder Executivo para prover e extinguir cargos públicos** (art. 81, VIII) e a do Legislativo para criá-los e fixar-lhes vencimentos (art. 43, n.º V)’. (Regime Jurídico Constitucional dos Servidores Municipais, in RDP — 26-8.)

Ressalte-se que a Constituição da República, além de determinar a observância pelos Estados das normas relativas a funcionários públicos (art. 13, V), entre as quais a de provimento é de competência do Executivo (art. 81, VIII), já previu os casos excepcionais em que, na esfera estadual, é exigida a interferência do Legislativo para a prática desse ato (art. 15, § 1.º, a).

4 — Observe-se, ainda, que a Constituição Federal dispunha no art. 45, inciso I, em sua primitiva redação:

‘Art. 45 — Compete, ainda, privativamente ao Senado:

I — Aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, quando exigido pela Constituição; Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e, quando determinado em lei, a de outros servidores.’

Porém, a expressão ‘e, quando determinado em lei, a de outros servidores’ foi excluída pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, que no art. 42, III, repetiu o texto supra com pequenas alterações.

A exclusão apontada indica, claramente, o intuito do constituinte em não permitir outras hipóteses de participação do Legislativo no ato de provimento de cargos públicos, além daquelas inseridas no próprio corpo da Constituição Federal.

5 — Através das Representações n.ºs 757 e 826, os Governadores dos Estados do Amazonas e de Mato Grosso, respectivamente, sollicitaram ao Procurador-Geral da República a arguição de inconstitucionalidade, perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, de dispositivos das Constituições daqueles Estados que impunham, dentre outros casos, a aprovação pelas Assembléias Legislativas de indicação de dirigentes de autarquias.

A Constituição de 1967, do Estado do Amazonas, dispunha em seu art. 21, inciso VI:

‘Art. 21 — É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

.....
.....

VI — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito da Capital, dos Prefeitos

dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, do Procurador-Geral do Estado, dos presidentes de sociedades de economia mista na qual o Estado seja maior acionista, dos dirigentes dos órgãos de desenvolvimento e assistência e previdência social, dos departamentos autônomos e autarquias do Estado.'

O venerando acórdão do Supremo Tribunal Federal, publicado na **Revista Trimestral de Jurisprudência**, n.º 53, p. 215-241, declarou inconstitucional o art. 21, inciso VI, apenas quanto à expressão "dos dirigentes dos órgãos de desenvolvimento e assistência e previdência social e dos departamentos autônomos e autarquias do Estado'.

A Constituição do Estado de Mato Grosso estabelece no art. 21, inciso IX:

'Art. 21 — Compete privativamente à Assembléa:

.....

IX — aprovar previamente, por voto secreto, a indicação de nomes propostos pelo Governador para Prefeito da Capital, de estância hidromineral, de Conselheiro e Procurador do Tribunal de Contas, membros do Conselho Estadual de Educação, dirigentes de autarquias e empresas estaduais.'

O V. Acórdão do Excelso Pretório, publicado na **Revista Trimestral de Jurisprudência**, n.º 57, p. 358-383, declarou inconstitucional o art. 21, inciso IX, 'exceto quanto às nomeações dos membros do Tribunal de Contas, Prefeitos da Capital e estâncias hidrominerais'.

6 — Tais são, Senhor Procurador-Geral da República, os fundamentos com que tenho a honra de solicitar a Vossa Excelência a arguição de inconstitucionalidade, perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, da Emenda Constitucional n.º 18/80" (fls. 3-9).

As fls. 17-25, a Assembléa Legislativa do Estado de São Paulo prestou as seguintes informações:

"O Exm.º Sr. Procurador-Geral da República, em atenção ao que lhe suplicou o Ex.º Sr. Governador deste Estado, oferece Representação para submeter ao exame e julgamento do Pretório Excelso a arguição de inconstitucionalidade da Emenda n.º 18 à Constituição do Estado, promulgada aos 22 de julho de 1980.

Referida Emenda Constitucional dá nova redação ao inciso IX do art. 34 da Constituição vigente neste Estado (Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969), para o fim de, ao mesmo tempo em que o afeiçoa ao inciso X, parte final, do art. 17, estabelecer prazo dentro do qual o Governador deve submeter as indicações dos dirigentes de autarquias à Assembléa Legislativa assim como para, acrescentando parágrafo ao mesmo art. 34, fixar prazo durante o qual esta deverá examinar a matéria.

A Emenda Constitucional nasceu da Proposta de Emenda n.º 9, de 1980, à Constituição do Estado (Doc. n.º 1), à qual foi apresentada, oportuno tempo, uma emenda (Doc. n.º 2).

Falando sobre a proposta e a emenda, a Comissão de Constituição e Justiça opinou favoravelmente àquela e contrariamente a esta (Doc. n.º 3).

Mas, o Plenário aprovou tanto uma como outra (Doc. n.º 4) e assim foi a Emenda Constitucional promulgada (Doc. n.º 5).

A arguição de inconstitucionalidade funda-se nas seguintes alegações: 1.^a) a Emenda Constitucional n.º 18 fere o princípio da independência dos Poderes, sem correspondência na Constituição da República; 2.^a) por isso mesmo, ela fere os arts. 6.º, 10, VII, 13, I e V, e 81, VIII, da Constituição da República.

Em que pese às venerandas decisões do Pretório Excelso referidas pelo argüente, o Informante pede vênica para sustentar o que se segue, no sentido de demonstrar a legitimidade jurídica da Emenda Constitucional n.º 18.

Cumpra advertir, **ab initio**, que a questionada Emenda Constitucional se insere na tradição constitucional deste Estado, consoante se passará a ver.

Dizia o art. 21 da Constituição do Estado, de 9 de julho de 1947:

‘Art. 21 — É da competência exclusiva da Assembléia:

m) aprovar a nomeação dos prefeitos das estâncias e dos administradores das autarquias estaduais, bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista;’

(Observação: As expressões grifadas foram julgadas inconstitucionais pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, em acórdão publicado na **Revista Forense**, n.º CXXV, p. 93-161.)

Preceituava a Constituição Estadual, de 13 de maio de 1967:

‘Art. 17 — Compete privativamente à Assembléia:

X — aprovar a indicação de Prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Ministros do Tribunal de Contas e seus substitutos, do Reitor da Universidade de São Paulo e dos dirigentes de autarquias;’

Estabelece a vigente Constituição do Estado (Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969, promulgada pelo Governador do Estado):

‘Art. 17 — Compete privativamente à Assembléia:

X — aprovar a indicação de prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos, e dirigentes de autarquias;’

Pois bem. Já em 1947, o Colendo Supremo Tribunal Federal, chamado a apreciar a Representação n.º 96, oferecida pelo então Procurador-Geral da República Themístocles Brandão Cavalcanti, e relatada pelo Exm.º Sr. Ministro Goulart de Oliveira, decidiu pela constitucionalidade exatamente da outorga de competência à Assembléia Legislativa para aprovar a indicação de dirigentes de autarquias, consoante se pode ver no v. acórdão publicado na **Revista Forense**, n.º CXXV, p. 93-161.

Decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade apenas da primeira parte do art. 21, m, da Constituição do Es-

tado, de 9 de julho de 1947, ou seja, exclusivamente quanto às expressões dos prefeitos das estâncias e entendendo perfeitamente constitucionais as restantes, **verbis**:

'Art. 21 — É da competência exclusiva da Assembléia:

.....
m) aprovar a nomeação (.....) dos administradores das autarquias estaduais, bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista;
.....'

Essa a decisão que se lê à página 161 daquela **Revista Forense**, não obstante a ementa do v. acórdão, em discrepância com ele, consigne como ofensiva da Constituição também as restantes expressões daquele dispositivo (letra m do art. 21).

Em sua elogiada manifestação, o então Procurador-Geral da República, **Themístocles Brandão Cavalcanti**, professor e ex-Ministro dessa mais alta Corte de Justiça do País, acentuou, respeito à questão:

'II) A segunda parte refere-se à liberdade por parte do Poder Executivo na escolha dos administradores das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (art. 21, m, e 43, e, f, da Constituição).

Não existe, entretanto, aqui, a mesma razão para afirmar-se a inconstitucionalidade da restrição.

Não se trata de competência privativa do Governador, mas que pode e deve ser disciplinada pela lei ordinária e máxime pela Constituição Estadual.

Quer as autarquias, quer as sociedades mistas, são serviços descentralizados, desintegrados com maior ou menor profundidade dos serviços estatais, mas cujo regime obedece a preceitos especiais, peculiares à natureza dos serviços.

Por isso mesmo, a administração dessas entidades e, portanto, o provimento dos cargos de direção e dos seus funcionários obedece a normas específicas.

E a tendência em toda a parte tem sido para limitar a liberdade de nomear (ver De Michelis, **Los entes autónomos**, § 143 e segs.).
.....

Mas, em se tratando de serviços descentralizados, a questão tem aspectos novos que podem ser aqui invocados como precedente.

O caráter autônomo desses órgãos, emancipados da ação direta do Poder Executivo, sofrendo apenas as limitações decorrentes da tutela do Estado, parece-me que a colaboração do Poder Legislativo, na escolha dos seus dirigentes, não ofende o princípio da independência dos poderes.

Não são órgãos do Poder Executivo, embora ligados à administração pela natureza das atividades que exercem, e como relação lógica de subordinação ao Estado.' (**Revista Forense**, n.º CXXV, p. 102-103.) (Grifamos.)

De outra parte, disse o eminente Relator, Ministro Goulart de Oliveira:

‘O preceito impugnado é o art. 21 da Constituição de São Paulo, deste teor: É da competência exclusiva da Assembléia:

m) aprovar a nomeação dos prefeitos das estâncias minerais e dos administradores das autarquias estaduais, bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista.

Referindo-se a norma à prerrogativa de nomear, importa indagar se cabidas as hipóteses no regime de liberdade ou nas limitações legais ou constitucionais.

Desde logo, em jogo o princípio da independência dos poderes, ou seja, o decantado cânone constitucional.

Nas alíneas seguintes o dispositivo aborda a escolha dos administradores das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

Não há equiparar essas restrições àquela estabelecida para a escolha e nomeação dos prefeitos. Sustenta-se que a natureza mesma desses serviços os apresenta com caráter de autonomia que os tem emancipado da ação imediata do Poder Executivo.

E fixados os moldes desses serviços, num ou noutro terreno, acentuada ou combatida a limitação à liberdade de nomeação, dificilmente se poderá proclamar que a colaboração do Poder Legislativo na escolha de seus dirigentes importe na ofensa manifesta do princípio da independência dos Poderes.’ (Revista Forense, n.º CXXV, p. 131-132.) (Grifamos.)

Aliás, no julgamento da Representação n.º 826-MT, invocada pelo argüente, o então Procurador-Geral da República, Professor F. M. Xavier de Albuquerque, foi taxativo relativamente à arguição de inconstitucionalidade do inciso IX do art. 21 da Constituição de Mato Grosso:

‘A subordinação, à prévia aprovação da Assembléia, de nomeações para cargos de relevo na Administração estadual direta ou descentralizada, como as referidas no inciso examinado, não nos parece infringir preceito constitucional. Lembre-se que a regra é muito encontradiga no plano federal, tanto por força da própria Constituição, quanto por imposição de lei ordinária. Somos pela rejeição da arguição.’ (Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 57, p. 361.)

Igualmente, ao expender seu voto, o Exm.º Sr. Ministro Aliomar Baleeiro assim se pronunciou, de modo incisivo:

‘Voto. (art. 21, IX.)

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente) — Repilo a Representação, nesta parte. Dado que a Constituição Federal permite fixar as condições de nomeação para qualquer atividade pública — títulos, habilitação —, creio que é lícita essa cooptação com o Poder Legislativo. Isso, aliás, busca origem na Constituição americana, onde até os comandantes do Exército são nomeados com *advice and consent* do Senado.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — As nomeações, segundo o princípio geral, são feitas pelo Poder Executivo. Só se pode restringir essa competência pela Constituição. Por isso é que a Constituição diz que a Assembléia deve aprovar as nomeações para esses cargos, porque, quanto aos demais, vale a regra de que o Poder Executivo é o competente.

É só uma consideração que eu queria fazer, à margem do voto de Vossa Excelência.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente) — Agradeço a Vossa Excelência, porém volto ao meu argumento, desde que a Constituição, embora atribua ao Presidente da República ou ao Governador do Estado o provimento dos cargos da Administração Pública, permite que a lei indique as condições de habilitação e os títulos.

.....

Por essas razões, com a devida vênia, não acolho, quanto a esse dispositivo, a Representação.' (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, volume 57, pág. 369.)

A matéria, pois, nada tem de incontroversa. Ao contrário, está aberta à discussão, relevando meditar sobre as manifestações do ex-Ministro desse Colendo Tribunal e ex-Procurador-Geral da República, Professor Themistocles Brandão Cavalcanti, e do ex-Ministro Presidente do Pretório Excelso, Professor Aliomar Baleeiro, acima transcrita no sentido de que realmente não existe quebra do princípio da independência dos poderes na Emenda n.º 18 à Constituição do Estado de São Paulo.

Ademais, é de se advertir em que os dirigentes de autarquias não podem ser confundidos com os meros agentes administrativos, funcionários e servidores da Administração centralizada ou descentralizada. Ao revés, tais dirigentes aproximam-se é dos agentes políticos, segundo se pode concluir das lições de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 5.ª edição Revista dos Tribunais, p. 54-61), no estudo a que submete os agentes públicos, que discrimina em políticos, administrativos, honoríficos e delegados, e a que submete igualmente as autarquias, cujo controle ensina que se realiza na tríplice linha: política normalmente se faz pela aprovação do nome de seus dirigentes pelo Legislativo'), administrativa e financeira (op. cit., p. 316-318).

De se notar, finalmente, que a Emenda Constitucional n.º 2, de 30 de outubro de 1969, promulgada pelo Governador do Estado de São Paulo, foi elaborada por uma comissão de juristas, sob a presidência do então Secretário da Justiça, Professor Hely Lopes Meirelles, integrada pelos Professores Miguel Reale, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Hélio Helene e José Afonso da Silva, e pelo Doutor João Antônio da Fonseca, Assessor Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa, órgão do Executivo. Pois bem. Nessa Emenda Constitucional (= a vigente Constituição paulista), igualmente se inscreve na competência da Assembléia Legislativa aprovar a indicação dos dirigentes de autarquias (art. 17, X).

Relacionada a Emenda n.º 18, ora impugnada, com o referido art. 17, X, da Constituição do Estado (Emenda n.º 2), ver-se-á que aquela tão-somente adapta o art. 34, IX, ao art. 17, X, estabelecendo prazo para o Governador submeter a indicação de dirigentes de autarquias à Assembléia Legislativa e para esta apreciar a indicação em causa. Nada mais.

Em face do exposto, o Informante espera serenamente, confiantemente, em que o Colendo Supremo Tribunal Federal julgará pela improcedência da Representação n.º 1.079-1, de São Paulo."

As fls. 39-45, assim se manifesta a Procuradoria Geral da República, em parecer do Dr. João Paulo Alexandre de Barros:

"Atendendo à solicitação do Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República ofereceu ao Supremo Tribunal Federal representação argüindo a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 18, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 22 de setembro de 1980.

O vício de inconstitucionalidade apontado pelo ilustre solicitante estaria em que, ao impor ao Governador do Estado submeter à aprovação da Assembléia Legislativa a indicação dos dirigentes de autarquias, a mencionada Emenda ofende o princípio da independência dos Poderes, infringindo o artigo 6.º da Constituição Federal. Isto porque — diz o solicitante — o 'esquema constitucional de equilíbrio e harmonia de Poderes, fixado na Constituição da República, deve ser transplantado para o Estado-membro por força do princípio contido no artigo 13, inciso I, combinado com o artigo 10, inciso VII, c, da Constituição Federal. Desta maneira, a disposição contida no artigo 81, inciso VIII, da Constituição da República, é de cumprimento obrigatório, pelas unidades federadas' (sic, fl. 5).

Vieram aos autos as informações prestadas pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa (fls. 17-25). Partindo de comparações da Emenda impugnada com dispositivos de Constituições paulistas anteriores que admitiam esse controle da Assembléia ao provimento de cargos de administradores das autarquias estaduais, de diretores de sociedades de economia mista (Constituição de 1947); do Reitor da Universidade de São Paulo (Constituição Estadual de 1967), sustenta a constitucionalidade da Emenda, aduzindo que vem ela afeiçãoar-se ao que já estabelecia a Constituição paulista, quanto à competência privativa da Assembléia, isto é, a de aprovar a indicação de prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos, e (grifamos) **dirigentes de autarquias**.

Que a propósito, 'já em 1947 o Colendo Supremo Tribunal Federal, chamado a apreciar a Representação n.º 96, oferecida pelo então Procurador-Geral da República, **Themístocles Brandão Cavalcanti**, e relatada pelo Exmo. Sr. Ministro **Goulart de Oliveira**, decidiu pela constitucionalidade exatamente da outorga de competência à Assembléia Legislativa para aprovar a indicação dos dirigentes de autarquias, consoante se pode ver no v. acórdão publicado na **Revista Forense**, n.º CXXV, p. 93-161' (sic, fl. 19).

Invoca, ainda, a Representada parecer do Procurador-Geral da República na Representação n.º 826, de Mato Grosso, e voto do saudoso Ministro **Allomar Baleeiro**, proferido no julgamento dessa mesma Representação.

Este, em síntese, o conteúdo dos autos que, na forma regimental, retornam à Procuradoria Geral da República para emissão de parecer quanto ao mérito. E este é pela procedência da Representação.

Com efeito, a Emenda imprecada é de inspiração constitucional superada: basela-se no ordenamento básico de 1967 quando a Emenda n.º 1, de 1969, à Constituição Federal alterou o elenco de hipóteses em que o provimento estava condicionado à prévia aprovação de Casa do Poder Legislativo.

Estabelecia a Constituição Federal de 1967:

'Art. 45 — Compete, ainda, privativamente, ao Senado:

I — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e, quando determinado em lei, a de outros servidores;

II —

A Emenda de 1969, porém, suprimiu a hipótese de prévia aprovação do Senado Federal para a escolha do Procurador-Geral da República e de 'outros servidores, quando determinado em lei', reduzindo, sensivelmente, as hipóteses de prévia aprovação do Poder Legislativo para o provimento de cargos do Poder Executivo (art. 42, inciso III).

E os Estados-membros se obrigam a essa ordem constitucional, seja por força do art. 13, inciso V, seja também em obediência ao art. 200, ambos da Constituição Federal, **verbis**:

'Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I —
.....
.....

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI —
.....
.....

'Art. 200 — As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.'

Importante é o exame da orientação do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema antes e depois da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969: antes da Emenda é paradigma da jurisprudência da Excelsa Corte a Representação n.º 772, do Estado do Pará, em que o eminente Relator — o saudoso Ministro Adauto Cardoso — assim votou à unanimidade do Colendo Tribunal:

'No mérito somos pela improcedência da Representação. Não se pode considerar inconstitucional a intervenção do Poder Legislativo estadual no processo de escolha dos presidentes de sociedade de economia mista de que o Estado detenha o controle acionário.

Realmente, na Constituição de 1946 (art. 63, I), restringia-se aos cargos nela enumerados a exigência de aprovação prévia do Senado. Já na Constituição de 1967 (art. 45, I), se dispôs que, além dos cargos mencionados no dispositivo, coubesse dita aprovação, sempre que a lei ordinária a instituisse quanto à nomeação de outros servidores' (voto, fl. 100).

Observou o Supremo Tribunal Federal os padrões constitucionais federais de 1946 e 1967 para, então, concluir pela constitucionalidade de dispositivos das Cartas Estaduais que admitissem a intervenção do Poder

Legislativo no processo de escolha de servidores nos altos escalões da Administração. Isto porque, em 1967, inserindo a expressão '... e, quando determinado em lei, a de outros servidores', o constituinte transformou **numerus clausus** em **numerus apertus**, válvula de que se serviram os constituintes estaduais para um maior controle legislativo da Administração.

Mas, a partir da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, a participação do Poder Legislativo na composição funcional dos outros Poderes voltou a limitar-se à escolha de magistrados, nos casos determinados na Lei Maior, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, além do Governador e dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Até mesmo a escolha do Procurador-Geral da República não mais dependeu do **referendum** dos lídimos Representantes dos Estados.

Assim, também modificou-se a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal. É o que demonstram os venerandos Acórdãos nas Representações n.ºs 940, do Rio de Janeiro (RTJ n.º 92/1000); 826, de Mato Grosso (RTJ n.º 57/358); 857, de Minas Gerais (RTJ n.º 67/310) e a já referida Representação n.º 1.018, do Estado de Goiás, julgada em 26 de março de 1980 e cuja ementa do venerando Acórdão foi publicado no **Diário da Justiça** de 25 de abril, seguinte, p. 2.803, verbis:

'Representação — Arguição de inconstitucionalidade — Seu acolhimento, para declarar a inconstitucionalidade das seguintes expressões constantes da alínea a do item VII do art. 49 da Constituição do Estado de Goiás, na nova redação dada pela Lei Constitucional n.º 28, de 7 de março de 1979: '... O Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário'.

É norma diretiva da Constituição Federal que os Estados-membros tenham incorporadas em seus ordenamentos constitucionais as disposições dela constantes, no que couber — com o sentido de 'enquanto possível' (art. 200). Assim, estão sob o controle do Poder Legislativo estadual a composição do Tribunal de Justiça e da Corte de Contas, por simetria ao padrão federal, e a nomeação dos Prefeitos da Capital e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, ex vi do art. 15, § 1.º, letra a, da própria Constituição Federal.

Os demais provimentos indispensáveis ao exercício da função governamental de execução são da **competência privativa** do Chefe do Poder Executivo. É a este que está reservada a competência de dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração (Direta e Indireta), bem assim a de nomear e exonerar os agentes públicos incumbidos diretamente desse funcionamento. Escapam tais provimentos ao controle do Poder Legislativo por falta de previsão constitucional.

Por estas razões e porque o controle de outro Poder quanto ao provimento dos cargos de **dirigentes de autarquias** viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, c.c. o art. 10, VII, c, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969), 'pois, não havendo norma correspondente na Constituição Federal, não pode Constituição Estadual determinar a intervenção do Poder Legislativo no processo de provimento de cargo do Poder Executivo' (excerto das notas taquigráficas da Representação n.º 940, RJ), o parecer é pela procedência da Representação, a fim de que seja declarada inconstitucional a Emenda Constitucional paulista n.º 18, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 22 de setembro de 1980.

É oportuno esclarecer que, nesta mesma oportunidade, é, também, emitido parecer na Representação n.º 1.089-9, de São Paulo, da qual é Relator o Exm.º Sr. Ministro Soares Muñoz, em que é examinada a constitucionalidade do art. 17, inciso X, e art. 10, da Constituição do Estado de São Paulo, que definem a competência privativa da Assembléia para aprovar a indicação dos dirigentes de autarquias.

Também é de importância registrar que, concomitantemente a estas, tramitou nesta Procuradoria Geral da República e recebeu nosso parecer a Representação n.º 1.064-3, do Rio Grande do Sul, em que é examinado o mesmo tema e da qual era Relator o Exm.º Sr. Ministro Antonio Neder."

É o relatório, do qual a Secretaria deverá remeter cópia a todos os Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — 1. Recentemente, a 15 de outubro do corrente ano, o Plenário desta Corte, ao julgar a Representação n.º 1.089, relator o Sr. Ministro Soares Muñoz, reafirmou o entendimento de que idêntica intervenção do Poder Legislativo no processo de escolha de servidores da Administração Pública Indireta é inconstitucional em face da Constituição de 1969, por implicar violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, c/c o art. 10, VII, e, da Emenda Constitucional n.º 1/69).

2. Em face do exposto, acolho o parecer da Procuradoria Geral da República, e julgo procedente a presente Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.079 — SP — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Cordeiro Guerra. Votou o Presidente. Plenário, 11-11-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda, Rafael Mayer, Clóvis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho,

Brasília, 11 de novembro de 1981. — **Jonas Célio Monteiro Coelho**, Secretário.

DECRETO N.º 86.992 — DE 8 DE MARÇO DE 1982

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º, do art. 11, da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos de Representação n.º 1.079-1, do Estado de São Paulo, e atendendo à Mensagem n.º 8, de 15 de fevereiro de 1982, da Presidência do mesmo Tribunal, decreta:

Art. 1.º Fica suspensa, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 18, de 22 de setembro de 1980, do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação."

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.080 — SP
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Representação de Inconstitucionalidade. Emenda Constitucional n.º 17, do Estado de São Paulo.

— *Emenda Constitucional n.º 17, de 24 de junho de 1980, do Estado de São Paulo, dispondo que o funcionário ou servidor, após 30 dias da apresentação do pedido de aposentadoria voluntária, instruído com prova de ter completado o tempo de serviço necessário à obtenção do benefício, poderá cessar o exercício da função pública, independentemente de qualquer formalidade.*

— *Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional, por atentar contra os arts. 10, inciso VII, letra c, 13, incisos III e V, 57, inciso V, combinado com o art. 200, e art. 108, todos da Constituição Federal. O poder constitucional dos Estados-membros não é originário nem absoluto, mas derivado, restrito e subordinado, de sorte que a eles não é facultado, através de emendas constitucionais, editar normas contrárias à competência que a Constituição da República estabelece para cada um dos Poderes da União.*

Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquígráficas, julgar procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 17, de 24-6-80, do Estado de São Paulo.

Brasília, 1.º de fevereiro de 1982. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: — O parecer da Procuradoria Geral da República, aprovado pelo seu eminente titular e da lavra do ilustre Procurador João Paulo Alexandre de Barros, expõe, com precisão, a espécie, motivo por que vou adotá-lo, nessa parte, como relatório:

“A Representação em exame atendeu a pedido do Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo no sentido de que, pelos fundamentos deduzidos em seu ofício, fosse argüida a inconstitucionalidade da **Emenda Constitucional n.º 17**, de 24 de junho de 1980, por vício formal, uma vez que estaria a vulnerar os arts. 6.º, 13, inciso III; 10, inciso VII, alínea c; 57, inciso V; e 200 da Constituição Federal.

O diploma malsinado tem o texto seguinte:

‘A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos do inciso XV do art. 17 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O parágrafo único do art. 94 da Constituição do Estado passa a ser § 1.º, acrescentando-se o seguinte:

§ 2.º — O funcionário ou servidor, após 30 (trinta) dias corridos da apresentação do pedido de aposentadoria voluntária, instruído com prova de ter completado o tempo de serviço necessário à obtenção do benefício, poderá cessar o exercício da função pública, independentemente de qualquer formalidade.’

Ao fundamento basilar da exclusividade de competência do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo, ex vi do disposto nos arts. 57, inciso V, c.c. o 200 da Constituição, em razão do que a Constituição do Estado de São Paulo fez reproduzir essa restrição, outros fundamentos arrimam o pedido, v. g., o da limitação do poder de emendar a Constituição, para que não fique vulnerada a reserva de competência atribuída à Chefia do Poder Executivo para a iniciativa de leis nos casos especificados, isto porque, para contornar a vedação constitucional, procuram os legisladores inserir no ordenamento constitucional matéria de caráter legislativo, assim transgredindo a reserva de competência por meios transversos.

Invoca o argüinte precedentes específicos do Colendo Supremo Tribunal Federal nas Representações n.ºs 855, de Mato Grosso, e 982-3, de São Paulo.

Ainda é fundamento da Súplica a obrigatoriedade de trato constitucional do funcionalismo estadual em estrita observância com o parâmetro federal por força do disposto no art. 108 da Constituição Federal.

E outras considerações são feitas com o objetivo de impugnar a Emenda, já à luz do Direito Administrativo, não acudindo essa abordagem ao objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

As informações da Augusta Assembléia Legislativa (fls. 24-9), após historiar a tramitação do projeto da Emenda, dizem às tantas:

‘A tese levantada nesta Representação é conhecida: a de que mesmo em Emenda Constitucional o Legislativo não pode dispor sobre matéria reservada ao Executivo, no art. 57 da Constituição da República. No caso, especificamente, o inciso V do art. 57. E, por via de consequência, a violação desse dispositivo acarreta a do art. 6.º Ambos, arts. 6.º e 57, impostos à observância dos Estados-membros, pelos arts. 10, VII, c, 13, III e 200.

Em que pese às decisões desse Colendo Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes, pede vênia o Informante para sustentar entendimento diverso, como se segue.’

E, então, passam a desenvolver considerações doutrinárias sobre a distinção entre planos constitucional e legislativo, em termos de iniciativa do processo de elaboração legislativa, e a capacidade do continente constitucional, que seria imensurável, ao ver da nobre informante porque, assevera:

‘O que seja matéria constitucional é tema que se permite à doutrina discutir. Do ponto de vista legislativo, é matéria constitucional tudo aquilo que, *hic et nunc*, entenda o legislador de incluir no texto das Constituições, como é da maior evidência’ (fls. 27).

Informada pelo espírito federalista, a digna Presidência da Assembléia tece, ainda, considerações sobre a transitoriedade que vê no art. 200 da Constituição Federal, que seria aplicável 'até que os princípios sejam consagrados no texto da Constituição Estadual'. E aduz, verbis:

"Tudo isso está a indicar que a Federação ainda existe e que, portanto, os Estados-membros podem fazer suas Constituições e que estas não têm, necessariamente, de ser meras cópias da Constituição da República."

E concluem as informações, por afirmar que, pela sua natureza (Emenda Constitucional), o diploma 'não está submetido aos critérios de competência fixados para a elaboração de regras jurídicas infra-constitucionais; que, por versar o que versa (matéria administrativa de pessoal), não está proscrita dos textos constitucionais; que, por se situar onde se situa (superposta aos poderes estaduais), não pode ferir, como não fere, a independência dos Poderes submetidos que são ao texto constitucional...' (fls. 28-9, 39-42).

A seguir, o parecer manifesta-se sobre o mérito da Representação e o faz pela procedência da Representação, verbis:

"Já decidi o Colendo Supremo Tribunal Federal que iniciativa de emenda constitucional dispondo sobre servidores públicos, seus regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários não pode ser tomada pelo Poder Legislativo sob pena de ferir o princípio da independência e harmonia dos Poderes Estaduais (art. 10, IV, c.c. o art. 13, I, da Constituição Federal). Quando assim procede, o Poder Legislativo arrebatava do Governador de Estado atribuições que lhe são privativas (art. 57, V, c.c. o art. 200, também da Lei Maior).

Assim decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal na Representação n.º 982-3, do Estado de São Paulo, cujo acórdão foi publicado no DJ de 31 de agosto de 1979.

Anteriormente a esse venerando aresto, já se pronunciara o Colendo Supremo Tribunal Federal na Representação n.º 855, de Mato Grosso (RTJ 57/384), calcado o voto do Exm.º Sr. Ministro Relator — o saudoso Ministro Barros Monteiro — nos fundamentos da arguição de inconstitucionalidade, posto que a Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso não atendera à solicitação de informações. É da arguição acolhida o seguinte excerto:

'Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo.

Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65).

Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X, e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional e a gratificação por risco de vida e saúde (Rp. 826-MT, Relator o Ministro Barros Monteiro).' (Os grifos não são do original.)

Na esteira destes julgados, são precedentes da Excelsa Corte ainda os seguintes:

Rp. 893 — RTJ 69/638

Rp. 939 — RTJ 88/13

Rp. 940 — RTJ 92/1000

A interpretação sistemática e teleológica da Constituição Federal, à qual deve ater-se a Estadual, apesar da contundente objurgatória lançada nas informações, não pode mesmo levar a outra conclusão senão àquela a que já chegou a Excelsa Corte. Isto porque, se o constituinte reservou exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que, dentre outras, disponham sobre servidores públicos, seja quanto ao seu regime jurídico, seja ainda quanto ao provimento dos cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários, assim o fez porque, tecnicamente, a matéria pertence ao campo legislativo ordinário. Não cogitou o constituinte preocupado, que só poderia estar, em inserir no ordenamento constitucional — além do que é **materialmente** constitucional — aquilo que, por tradição e por contingências políticas, faz parte da Lei Maior dos brasileiros, do tipo rígido que é, em descer a desdobramentos de regulamentação de processo de concessão de aposentadoria.

O que se verifica, no Estado de São Paulo, ao exame do caso concreto dos autos, é que o legislador, para neutralizar norma constitucional do art. 57, aplicável ao Estado-membro por força do art. 200, e também do art. 13, incisos III e V, todos da Constituição Federal, elaborou emenda constitucional sem a participação do Poder Executivo, nela tratando de matéria menor, barateando, assim, o conteúdo do ordenamento constitucional.

De resto, estabelecer prazo de afastamento definitivo de servidor público, sem o competente ato de aposentação, que é de natureza **complexa**, matéria que o constituinte federal não inseriu no Ordenamento Maior, é ofender a norma do art. 108 da Constituição. As disposições pertinentes aos funcionários públicos, que compõem a Seção VIII do Capítulo VII, estão os Estados-membros, desenganadamente, submetidos por força expressa do referido art. 108.

Em conclusão, o parecer é pela procedência da Representação por ofender — o ato legislativo impugnado — os arts. 10, inciso VII, letra c, 13, incisos III e V, 57, inciso V, c.c. o art. 200, e o art. 108, todos da Constituição Federal” (fls. 42-5).

É o relatório, do qual determino sejam extraídas cópias para serem enviadas aos Srs. Ministros.

Brasília, 17 de novembro de 1981. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — A Emenda Constitucional n.º 17, de 24 de junho de 1980, de iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e por ela promulgada, dispondo que o funcionário ou servidor, após 30 dias da apresentação do pedido de aposentadoria, instruído com a prova de ter completado o tempo de serviço necessário à obtenção do benefício, poderá cessar o exercício da função pública, independente de qualquer formalidade, invadiu a competência exclusiva do Governador do Estado, no tocante à privativa iniciativa das leis que disponham sobre a aposentadoria dos servidores públicos, pois assim determina o art. 57, V, da Constituição Federal, no que concerne ao Presidente da República, em disposição que, por integrar o processo legislativo, é de adoção obrigatória pelos Estados, ex vi do art. 13, inc. III, da Carta Magna.

Atenta, ainda, a Emenda Constitucional n.º 17, contra o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 6.º da Lei Maior da República e, bem assim, ofende os princípios da independência e harmonia dos poderes, instituídos pelo

art. 10, inciso VII, da mesma Constituição, cuja observância é cogente para as Unidades da Federação, em relação às Constituições que elaborarem (art. 13, III e 200 da CF).

O poder constitucional dos Estados não é originário nem soberano, mas derivado, restrito e subordinado, de sorte que a eles não é facultado, através de emendas constitucionais, editar normas contrárias à competência que a Constituição da República estabelece para cada um dos Poderes da União.

Ante o exposto e pelos fundamentos do parecer, julgo procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda n.º 17, de 24 de junho de 1980, do Estado de São Paulo.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.080 — SP — Rel. Min. Soares Muñoz: Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 17, de 24-6-80, do Estado de São Paulo, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Firmino Paz, Plenário, 1.º-2-82.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Morelra Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Clovis Ramalhete e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 1.º de fevereiro de 1982. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

DECRETO N.º 87.083, DE 5 DE ABRIL DE 1982

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 17, de 24 de junho de 1980, do Estado de São Paulo.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do artigo 11, da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 1.080-5, do Estado de São Paulo, e atendendo à Mensagem n.º 13, de 31 de março de 1982, da Presidência do mesmo Tribunal, decreta:

Art. 1.º Fica suspensa, por inconstitucionalidade, a execução da Emenda Constitucional n.º 17, de 24 de junho de 1980, do Estado de São Paulo.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.089 — SP

(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: Sr. Ministro Soares Muñoz

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Arguição de inconstitucionalidade. Nomeação de dirigentes de autarquia.

— O controle do Poder Legislativo na nomeação de dirigentes de autarquia viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, c.c. os arts. 10, VII, c, e 57, V, da Emenda Constitucional nº 1/69), porquanto, não havendo norma correspondente nessa Carta Magna, defeso é aos Estados determinar, em suas Constituições ou leis ordinárias, a indicada limitação à competência exclusiva do Governador do Estado no que concerne ao provimento dos cargos de dirigentes das autarquias.

ACÓRDÃO

Vistos,

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a Representação, e declarar a inconstitucionalidade parcial do item X do art. 17, da Constituição do Estado de São Paulo, e da parte final do art. 10 do Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, do mesmo Estado.

Brasília, 15 de outubro de 1981. — Xavier de Albuquerque, Presidente — Soares Muñoz, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: — O Dr. Procurador-Geral da República ofereceu Representação ao Supremo Tribunal Federal, arguindo a inconstitucionalidade da parte final do item X do art. 17 da Constituição do Estado de São Paulo e da parte final do art. 10 do Decreto-Lei Complementar Estadual n.º 7, de 6 de novembro de 1969, verbis:

“Art. 17. Compete privativamente à Assembléia:

X — aprovar a indicação de Prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos e dirigentes de autarquias.

Art. 10. As autarquias serão dirigidas por um Superintendente, nomeado pelo Governador do Estado, em comissão, mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa” (fl. 2).

A Representação atende à solicitação do Sr. Governador do Estado de São Paulo, cujos fundamentos, em síntese, são os seguintes:

a) o item X do art. 17 da Constituição Estadual é inconstitucional na parte que confere competência privativa à Assembléia Legislativa para aprovar a indi-

cação dos dirigentes de autarquias porque violadora do princípio da independência dos Poderes;

b) nas Representações n.ºs 757 e 826 respectivamente, do Amazonas e de Mato Grosso, foram declarados inconstitucionais dispositivos das Constituições daqueles Estados que impunham, dentre outros casos, a aprovação pelas Assembléias Legislativas da indicação de dirigentes de autarquias;

c) a Constituição Federal, no art. 6.º, estabelece a independência e harmonia do Legislativo, Executivo e Judiciário, ressalvando as exceções previstas na própria Constituição. Assim, embora haja muitas normas que, visando a assegurar um sistema de freios e contrapesos, prevêem a interferência e o relacionamento entre os três Poderes do Estado, tal interferência, sendo excepcional, não pode ir além do expressamente permitido pela própria Constituição Federal;

d) sujeitar a nomeação dos dirigentes de autarquias à prévia aprovação da Assembléia Legislativa significa restringir atribuições do Executivo, que lhe são privativas ex vi do art. 81, item VIII, da Lei Maior, cerceando-lhe a liberdade de escolha daqueles que o irão auxiliar na Administração do Estado.

Solicitadas informações, prestou-as o Sr. Deputado Presidente da Assembléia Legislativa, dizendo, em resumo:

a) embora o argüente cite dois precedentes que o favorecem, não pôde deixar de referir-se à decisão proferida pelo Pretório Excelso na Representação n.º 796-SP, que visava à declaração de inconstitucionalidade de disposição idêntica da Constituição Estadual, de 1967, e que foi julgada improcedente;

b) seria de lembrar igualmente a Representação n.º 96-SP, na qual se decidiu pela constitucionalidade de dispositivos que outorgavam competência à Assembléia Legislativa para aprovar a indicação de dirigentes de autarquias;

c) a matéria, pois, nada tem de incontroversa. Ao contrário, está aberta à discussão, relevando meditar sobre as manifestações dos saudosos Ministros Themístocles Cavalcanti, Aliomar Baleeiro e Gonçalves de Oliveira e do então Procurador-Geral da República, atual Presidente da Corte, Ministro Xavier de Albuquerque;

d) o art. 15, § 1.º, alínea a, da Constituição Federal, diz respeito, exclusivamente, a **agentes políticos municipais**, nada tendo que ver com a questão em causa nesta Representação. De seu turno, o art. 84, item VIII, confere ao Executivo, de modo geral e abstrato, competência para prover os cargos públicos federais, mas não proíbe que o Legislativo colabore na nomeação de dirigentes, quer das autarquias, quer das demais entidades da administração descentralizada;

e) a Constituição da República consagra o princípio da colaboração do Legislativo na nomeação a ser feita pelo Executivo. A esse princípio é que devem obedecer os Estados e não às regras, tanto não é, que, se tivessem de observar as regras, nada caberia aos Estados, porque teriam de repetir o item III do art. 42;

f) aliás, a natureza peculiar das autarquias, inteiramente diversa da dos entes estatais, faz com que elas refujam à subordinação hierárquica relativamente ao Executivo, consoante ressalta **Hely Lopes Mirelles**, neste passo:

“Sendo as autarquias serviços públicos descentralizados, personalizados e autônomos, não se acham integradas na estrutura orgânica do Executivo, nem hierarquizadas a qualquer chefia, mas tão-somente vinculadas à Administração Direta, compondo, separadamente, a Administração Indireta do Estado com outras entidades autônomas (entidades paraestatais).” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 5.ª ed., Rev. Trib., p. 316-7.) (Grifamos.) (Fl. 42.)

g) daí por que “ficou tantas vezes acentuado, quer nas manifestações da Procuradoria Geral da República, quer em votos proferidos no Plenário do Pretório Excelso, consoante, respeitadamente, já se viu anteriormente, que não há quebra do princípio da independência dos poderes na colaboração do Legislativo no ato de nomeação dos dirigentes de autarquias. E, de resto, um dos aspectos do controle a que se sujeitam as autarquias da parte da entidade matriz: ‘Entre nós, o controle das autarquias se realiza na triplíce linha política, administrativa e financeira, mas todos eles adstriptos aos termos da lei que os estabelece. O controle político normalmente se faz pela aprovação do nome de seus dirigentes pelo Legislativo etc.’” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 317.) (Fls. 42-3.)

O parecer da Procuradoria Geral da República, subscrito pelo seu eminente titular e emitido pelo ilustre Procurador João Paulo Alexandre de Barros, opina pela procedência da Representação, salientando que

“A Emenda imprecada é de inspiração constitucional superada: baseia-se no ordenamento básico de 1967, quando a Emenda n.º 1, de 1969, à Constituição Federal alterou o elenco de hipóteses em que o provimento estava condicionado à prévia aprovação da Casa do Poder Legislativo.

Estabelecia a Constituição Federal de 1967:

‘Art. 45 — Compete, ainda, privativamente, ao Senado:

I — aprovar, previamente, por veto secreto, a escolha de magistrados quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e, quando determinado em lei, a de outros servidores;

II —

A Emenda de 1969, porém, suprimiu a hipótese de prévia aprovação do Senado Federal para a escolha do Procurador-Geral da República e de ‘outros servidores, quando determinado em lei’, reduzindo, sensivelmente, as hipóteses de prévia aprovação do Poder Legislativo para o provimento de cargos do Poder Executivo (art. 42, inciso III).

E os Estados-membros se obrigam a essa ordem constitucional, seja por força do art. 13, inciso V, seja também em obediência ao art. 200, ambos da Constituição Federal, *verbis*:

‘Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I —
.....
.....

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI —
.....
.....

‘Art. 200 — As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.’

Importante é o exame da orientação do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema antes e depois da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969: antes da Emenda, é paradigma da jurisprudência da Excelsa Corte a Representação n.º 772, do Estado do Pará, em que o eminente Relator — o saudoso Ministro **Adaucto Cardoso** — assim votou à unanimidade do Colendo Tribunal:

‘No mérito somos pela improcedência da Representação. Não se pode considerar inconstitucional a intervenção do Poder Legislativo estadual no processo de escolha dos presidentes de sociedade de economia mista de que o Estado detenha o controle acionário.

Realmente, na Constituição de 1946 (art. 63, I), restringia-se aos cargos nela enumerados a exigência de aprovação prévia do Senado. Já na Constituição de 1967 (art. 45, I), se dispôs que, além dos cargos mencionados no dispositivo, coubesse dita aprovação, sempre que a lei ordinária a instituísse quanto à nomeação de outros servidores’ (voto, fl. 100).

Observou o Supremo Tribunal Federal os padrões constitucionais federais de 1946 e 1967 para, então, concluir pela constitucionalidade de dispositivos das Cartas Estaduais que admitissem a intervenção do Poder Legislativo no processo de escolha de servidores nos altos escalões da Administração. Isto porque, em 1967, inserindo a expressão

‘... e, quando determinado em lei, a de outros servidores’, o constituinte transformou **numerus clausus** em **numerus apertus**, válvula de que se serviram os constituintes estaduais para um maior controle legislativo da Administração.

Mas, a partir da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, a participação do Poder Legislativo na composição funcional dos outros Poderes voltou a limitar-se à escolha de magistrados, nos casos determinados na Lei Maior, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, além do Governador e dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Até mesmo a escolha do Procurador-Geral da República não mais dependeu do **referendum** dos lídimos representantes dos Estados.

Assim, também, modificou-se a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal. É o que demonstram os venerandos Acórdãos nas Representações n.ºs 940, do Rio de Janeiro (**RTJ** 92/1000); 828, de Mato Grosso (**RTJ** 57/358); 857, de Minas Gerais (**RTJ** 67/310) e a já referida Representação n.º 1.018, do Estado de Goiás, julgada em 26 de março de 1980, e cuja ementa do venerando Acórdão foi publicada no **Diário da Justiça** de 25 de abril seguinte, p. 2803, **verbis**:

‘Representação — Arguição de Inconstitucionalidade — Seu acolhimento, para declarar a inconstitucionalidade das seguintes expressões constantes da alínea a do item VII do art. 49 da Constituição do Estado de Goiás, na nova redação dada pela Lei Constitucional n.º 28, de 7 de março de 1979: ‘... O Procurador-Geral do Estado, o Presidente e os Diretores da Caixa Econômica do Estado de Goiás, os Presidentes de Sociedade de Economia Mista de que o Estado detenha o controle acionário.’

É norma diretiva da Constituição Federal que os Estados-membros tenham incorporadas em seus ordenamentos constitucionais as disposições dela constantes, no que couber, com o sentido de ‘enquanto possível’ (art. 200). Assim, estão sob o controle do Poder Legislativo estadual a composição do Tribunal de Justiça e a da Corte de Contas, por simetria

ao padrão federal, e a nomeação dos Prefeitos da Capital e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, ex vi do art. 15, § 1.º, letra a, da própria Constituição Federal.

Os demais provimentos, indispensáveis ao exercício da função governamental de execução, são da **competência privativa** do Chefe do Poder Executivo. É a este que está reservada a competência de dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração (Direta e Indireta), bem assim a de nomear e exonerar os agentes públicos incumbidos diretamente desse funcionamento. Escapam tais provimentos ao controle do Poder Legislativo por falta de previsão constitucional.

Por estas razões e porque o controle de outro Poder, quanto ao provimento dos cargos de **dirigentes de autarquias**, viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, c, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969), 'pois não havendo norma correspondente na Constituição Federal, não pode Constituição Estadual determinar a intervenção do Poder Legislativo no processo de provimento de cargo do Poder Executivo' (excerto das notas taquigráficas da Representação n.º 940/RJ), o parecer é pela procedência da Representação, a fim de que seja declarada inconstitucional a Emenda Constitucional paulista n.º 18, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 22 de setembro de 1980.

É oportuno esclarecer que, nesta mesma oportunidade, é, também, emitido na Representação n.º 1.089-9, de São Paulo, da qual é Relator o Exmo. Sr. Ministro Soares Muñoz, em que é examinada a constitucionalidade do art. 17, inciso X, e art. 10 da Constituição do Estado de São Paulo, que definem a competência privativa da Assembléia para aprovar a indicação dos dirigentes de autarquias.

Também é de importância registrar que, concomitantemente a estas, tramitou nesta Procuradoria Geral da República e recebeu nosso parecer a Representação n.º 1.064-3, do Rio Grande do Sul, em que é examinado o mesmo tema e da qual era Relator o Exm.º Sr. Ministro Antonio Neder" (fls. 50-5).

Extralam-se cópias deste relatório para serem enviadas aos Senhores Ministros.

Brasília, 13 de outubro de 1981. — Ministro Soares Muñoz, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator) — De conformidade com o parecer, cujos fundamentos adoto, declaro a inconstitucionalidade do art. 17 da Constituição do Estado de São Paulo, na parte atinente à locução final "e dirigentes de autarquias", e, bem assim, do art. 10 do Decreto-Lei Complementar Estadual n.º 7, de 6 de novembro de 1969, na parte em que condiciona a nomeação pelo Governador do Estado dos dirigentes das autarquias à "prévia aprovação da Assembléia Legislativa".

Com efeito, a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, art. 42, inciso III, suprimiu a hipótese de prévia aprovação do Senado Federal para a escolha do Procurador-Geral da República e "de outros servidores, quando determinado em lei", estabelecida no art. 45, I, da Constituição de 1967, de sorte que, a partir daquela Emenda, a jurisprudência anterior tornou-se superada. E isso o reconheceu o Supremo Tribunal Federal nas Representações n.ºs 950, do Rio de Janeiro, Relator Ministro Moreira Alves (RTJ n.º 92/1.000), 857, de Minas Gerais, Relator Ministro Barros Monteiro (RTJ n.º 67/310) e 1.018, do Estado de Minas Gerais, Relator Ministro Cunha Peixoto (DJ de 25-4-80, p. 2.803).

O controle do Poder Legislativo na nomeação de dirigentes de autarquias viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, c.c. o art. 10, VII, c, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969), porquanto, não havendo norma correspondente na Carta Maior, defeso é aos Estados determinar, em suas Constituições ou leis ordinárias, aquela limitação à competência exclusiva do Governador do Estado no atinente ao provimento dos cargos de dirigentes das autarquias (art. 57, V, CF).

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira — Sr. Presidente. Estou de acordo com o voto do eminente Relator.

A Representação tem como objeto, apenas, a matéria relativa à exigência de aprovação, pela Assembléia Legislativa, dos nomes indicados para a direção das autarquias estaduais. Esse é o único objeto da presente Representação. Em realidade, as autarquias, por sua natureza, enquanto entidades descentralizadas, que compõem a Administração Indireta, são, de certa maneira, a própria Administração, e, assim, sujeitas, dentro do nosso sistema, ao controle do Governador do Estado. Embora entidades, com personalidade jurídica de direito público, não são elas autônomas, no sentido de gozarem de independência sob o ponto de vista político, como seres políticos. São meros entes descentralizados, instrumentos de que se vale a Administração para realizar os seus fins próprios, específicos, e, desse modo, enquanto órgão integrante da própria Administração, ao Governador deve caber a escolha de seus dirigentes.

Pelo sistema atual, desde o Decreto-Lei n.º 200, as autarquias estão vinculadas aos Ministérios. Por intermédio destes, realiza-se o **jus inspectionis** da pessoa-matriz, relativamente a esses seres menores, criados por lei, que são as autarquias. Dentro do sistema atual, portanto, nos Estados, as autarquias estão, em princípio, vinculadas às Secretarias de Estado, que realizam esse mesmo **jus inspectionis**. Os Secretários de Estado não ficam sujeitos à aprovação da Assembléia Legislativa para ser providos nos cargos. São auxiliares do Governador. Torna-se evidente que os dirigentes autárquicos, enquanto as autarquias estão vinculadas às próprias Secretarias, têm, dentro do sistema orgânico da Administração, hierarquia inferior à dos Secretários de Estado, e, assim, não se justificaria, só por isso, sujeitar à aprovação da Assembléia Legislativa os auxiliares de 2.º grau da Administração, quais sejam os dirigentes das autarquias.

O Supremo Tribunal Federal, segundo a jurisprudência em curso, firmada nas Representações n.ºs 950, 857 e 1.008, passou a considerar a necessidade de os Estados atenderem simetricamente à norma do art. 42, III, da Emenda Constitucional n.º 1, em decorrência da qual não resta espaço, no âmbito estadual, para sujeitar os nomes dos escolhidos para dirigirem as autarquias à prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

Assim sendo, acompanho o eminente Ministro Relator, para julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade parcial das disposições impugnadas, pelos fundamentos do seu douto voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.089 — SP — Rel.: Min. Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação, e declarou-se a inconstitucionalidade parcial do item X do art. 17 da Constituição do Estado de São Paulo, e da parte final do art. 10 do Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, do mesmo Estado, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. T. Pleno, 15-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Pei-

xoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhete, Firmino Paz e Nérl da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 15 de outubro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

DECRETO N.º 86.991, DE 8 DE MARÇO DE 1982

Suspende, por inconstitucionalidade, a execução de parte do item X do artigo 17 da Constituição do Estado de São Paulo e de parte do artigo 10 do Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, do mesmo Estado.

O Presidente da República, de acordo com o § 2.º do artigo 11 da Constituição, tendo em vista o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Representação n.º 1.089-9, do Estado de São Paulo, e atendendo à Mensagem n.º 6/82, de 10 de fevereiro de 1982, da Presidência do mesmo Tribunal, decreta:

Art. 1.º Fica suspensa, por inconstitucionalidade, a execução da parte final — “e dirigentes de autarquias” — do item X do artigo 17 da Constituição do Estado de São Paulo, bem assim da parte final — “mediante prévia aprovação da Assembléia Legislativa” — do artigo 10 do Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, do mesmo Estado.

Art. 2.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

JOÃO FIGUEIREDO — Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

Publicado no DO de 10-3-82.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.101 — SP
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)
(Líminar)

Relator: O Sr. Ministro Cunha Peixoto

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Representação por inconstitucionalidade — Pedido cautelar de suspensão do dispositivo legal impugnado — Inocorrência dos pressupostos que autorizam o deferimento da medida.

Pedido de liminar denegado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em denegar a medida cautelar.

Brasília, 21 de outubro de 1981. Xavier de Albuquerque, Presidente — Cunha Peixoto, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto — A douta Procuradoria Geral da República oferece Representação pleiteando seja declarada inconstitucional a Emenda Constitucional n.º 24, de 13 de março de 1981, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que acrescentou ao art. 92 da Constituição do mesmo Estado o inciso seguinte:

“XIII — direito de nomeação, a qualquer tempo, dos candidatos aprovados em concurso público para os cargos vagos e os que se vagarem durante o respectivo prazo da validade, respeitada a classificação.”

Pede, a final, seja suspensa liminarmente a aplicação do citado inciso constitucional, “a fim de evitar que a invocação da inquinada emenda possa criar entraves à Administração, postergando nomeações ou gerando o clima de intranquilidade no tocante à política de pessoal, com a proliferação de demandas judiciais”.

Submeto, assim, nos termos do Regimento Interno, o pedido de suspensão liminar à apreciação do Colendo Tribunal.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — A suspensão liminar de uma lei ou de dispositivo constitucional dos Estados, em Representação que argúi sua incompatibilidade com a Constituição Federal, é medida de exceção que só deve

ser concedida quando está patente que o dispositivo virá criar embaraço irremediável às finanças do Estado ou mesmo à sua administração.

Ora, o inciso que se aponta como inconstitucional não é de tal natureza, tanto que o receio da administração de São Paulo se restringe ao fato de virem aqueles que se julgarem protegidos pelo mencionado dispositivo à Justiça.

A nomeação depende do Poder Executivo, de modo que o retardamento do provimento do cargo, até que seja a matéria definitivamente decidida, não acarreta embaraços à administração do Estado de São Paulo capazes de justificar a medida cautelar pleiteada.

Nestes termos, meu voto é no sentido de indeferir o pedido de suspensão liminar, devendo ser solicitadas, a seguir, informações à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.101 — SP — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Denegou-se a medida cautelar, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Votou o Presidente. T. Pleno, 21-10-81.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clovis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 21 de outubro de 1981. — Jonas Célio Monteiro Coelho, Secretário.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.119 — SP
(Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Alfredo Buzaid

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Constitucional. O princípio geral que rege o processo de formação da lei no plano federal, estadual e municipal é que as deliberações sejam tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos membros do corpo legislativo (Constituição da República, arts. 31 e 43).

2 — A única exceção aberta a este princípio é a do art. 51, § 3º, da Constituição da República, que se refere à aprovação de projeto de lei, de iniciativa de deputado estadual ou vereador.

3 — Semelhante norma pode ser adotada pelo Estado e pelo Município, cujo processo legislativo obedece ao disposto no art. 13, III, da Constituição da República, mas não pode estender-se a projeto de lei de iniciativa de Deputado Estadual ou Vereador.

4 — Inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e § 2º do art. 31 do Decreto-Lei Complementar nº 9, do Estado de São Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e do § 2.º do art. 31 do Decreto-Lei Complementar Estadual n.º 9, de 31 de dezembro de 1969.

Brasília, 18 de agosto de 1982. Xavier de Albuquerque, Presidente — Alfredo Buzaid, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid (Relator) — 1. Desde a implantação da República, o regime federativo brasileiro passou a ter conotações próprias, que o distinguem do de outros países. Quando se reuniu o Congresso Constituinte em 1891, a organização do Estado Federal suscitou largas e acaloradas polémicas. Alguns, estando à frente **Campos Sales**, pregavam a doutrina ultra-federalista, segundo a qual os Estados-membros eram entes soberanos. Em discurso proferido na Constituinte, **Campos Sales**, fazendo referência “a um acordo geral dos publicistas modernos”, sustentou que “o Estado federativo é aquele que se caracteriza pela existência de uma dupla ordem soberana na triplice esfera do poder público”. (Cf. **Raul Machado Horta, A Autonomia do Estado-membro**, pág. 79 e segs.) **Rui Barbosa** insurge-se, todavia, contra essa tendência e, em célebre discurso que proferiu no Congresso, a 16 de dezembro de

1890, exprobou os excessos, dizendo: "Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos Estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes." (Rui Barbosa, *Obras completas*, vol. XVII, tomo I, p. 151).

2. O Brasil não nasceu de uma Federação de Estados, originariamente livres, soberanos, independentes. Antes de adotar o regime federativo, o Brasil era uno. Ao tempo do Império, incluiu a Constituição de 25 de março de 1824, entre as atribuições da Assembléia Geral, a de promover o bem geral da Nação (art. 15, n.º 9). O legislador viu o Brasil como um todo orgânico. Quando a República implantou a federação, os Estados em que vieram a converter-se as antigas províncias tiveram que respeitar os **princípios constitucionais da União**. Dentre as regras de maior importância, inseridas na Constituição de 1891, ressaí a do art. 63, que assim dispõe:

"Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União."

Não tendo a Constituição de 1891 enumerado os princípios constitucionais da União, a matéria foi objeto de debates na doutrina, cabendo a **Rui Barbosa** o mérito de haver elaborado um elenco num trabalho que se tornou clássico. (**Rui Barbosa, Princípios Constitucionais da União, Parecer, em Revista do Supremo Tribunal Federal**, vol. VIII, pág. 111 e segs.)

3. A Reforma Constitucional de 1926 timbrou de rigor em anunciá-los no art. 6.º, II, letras a a l, autorizando o Governo Federal a intervir nos Estados que os não acatassem. A idéia subjacente nessa orientação de política legislativa era a de preservar, no regime federativo, a unidade política da Nação, de modo que cada Estado elaborasse a sua Constituição e leis, observados os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal.

Daí por diante a Constituição Federal brasileira de 1967 e a Emenda n.º 1, de 1969, estabeleceram a obrigação de cada Estado-membro adaptar a sua Constituição ao modelo federal.

O art. 188 da Constituição de 1967 dispunha:

"Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às Cartas estaduais."

Sobreveio a Emenda n.º 1, que manteve a mesma regra, alterando-lhe a redação:

"As disposições constantes desta Constituição ficarão incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados."

Este é um momento histórico na evolução do regime federativo no Brasil, porque assentou definitivamente o primado do modelo federal, a que devem compor-se as Constituições estaduais. O objeto da norma do art. 200 foi a uniformização política. "A Constituição Federal", escreve o ilustre Professor **Manuel Gonçalves Ferreira Filho**, "impõe aos Estados-membros uma ampla uniformização, deixando verdadeiramente muito pouco à sua auto-organização". (**Manuel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira**, Saraiva, 1975, vol. III, pág. 246.)

4. Um dos pontos em que se revela absolutamente sensível a repercussão do modelo federal é no processo legislativo. A Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, estatuiu:

"**Art. 13.** Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

.....
III — o processo legislativo."

A doutrina nacional, em consenso que me parece unânime, sustenta que é obrigatória para os Estados a adoção das regras gerais concernentes ao processo legislativo estabelecido na Constituição Federal. (Cf. José Afonso da Silva, *Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*, (Ed. Rev. Trib. 1964, pág. 30; Manuel Gonçalves Ferreira Filho, Ob. cit., vol. I, pág. 134.)

5. Ora, preceitua a Constituição Federal:

“Art. 31. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros.”

Segundo o processo legislativo federal, os projetos de leis são apresentados, discutidos e votados. A deliberação a seu respeito é da essência do Poder Legislativo. “No processo de formação da lei”, observou o douto parecer da Procuradoria Geral da República, “a aprovação do projeto, mediante manifestação de vontade do corpo legislativo, é condição de sua validade. Se a Constituição Federal exige a aprovação explícita do Poder Legislativo, nenhuma regra de hierarquia inferior pode suprir a falta de deliberação no processo formativo do ato legislativo” (fl. 33).

6. A única exceção aberta a esse princípio é a do art. 51, § 3.º, da Constituição Federal, que se refere à aprovação de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por decurso de prazo. Reza o referido preceito:

“Art. 51. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.

.....
§ 3.º Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e parágrafos anteriores, considera-se-ão aprovados os projetos.”

A novidade introduzida nesta norma constitucional está em abreviar o processo legislativo. Juiz dessa conveniência é o Chefe do Governo Federal, que há de ter razões de sobejo para obter, sem delongas, a votação expressa ou tácita de projetos de lei de interesse público.

7. Salvo esse caso especial de aprovação tácita, que supõe sempre e necessariamente iniciativa do Chefe do Governo Federal, em tudo o mais segue o processo legislativo a regra geral de que ao Poder Legislativo compete deliberar acerca de todos os projetos de lei, votando-os expressamente. O sistema vigente em nosso Direito Constitucional é o de que a lei é um ato subjetivamente complexo, para cuja formação concorrem o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Ora, nos casos que constituem objeto desta Representação n.º 1.119-4, o § 2.º do art. 25 da Constituição e o § 2.º do art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios consideram aprovados os projetos de lei respectivamente de deputados e vereadores, uma vez exaurido o prazo para a sua votação, sem que as casas legislativas onde foram apresentados tivessem deliberado a respeito. Em outras palavras: os referidos preceitos atribuem aos representantes do povo o que a Constituição Federal reservou exclusivamente a projetos do Chefe do Executivo.

Ora, o legislador estadual não pode ampliar o que o legislador federal restringiu, concedendo aprovação tácita a projetos de lei de deputados e vereadores, quando a Constituição da República só a admite a projeto de lei de iniciativa do Chefe de Governo. Pode, é certo, consagrar no direito estadual o sistema do decurso de prazo, tratando-se de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo. Ai estaria observando o modelo federal, como ficou reconhecido na Representação n.º 1.026, de que foi Relator o eminente Ministro Moreira Alves; não, porém, estender como regra a deputados e vereadores o que a Constituição Federal admitiu, como exceção, ao Chefe do Executivo.

Por todo o exposto, julgo procedente a Representação, para declarar inconstitucionais o § 2.º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e o § 2.º do art. 31 do Decreto-Lei Complementar estadual n.º 9, de 31-12-1969, por violarem os arts. 43 e 31, combinados com o art. 13, III, da Constituição da República.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 1.119-4 — SP — Rel.: Min. Alfredo Buzaid. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade do § 2.º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e do § 2.º do art. 31 do Decreto-Lei Complementar estadual n.º 9, de 31 de dezembro de 1969, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 18-8-82.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros: Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, Professor Inocêncio Mártires Coelho.

Brasília, 18 de agosto de 1982. — Alberto Veronese Aguiar, Secretário.

ESTADO DE SERGIPE

REPRESENTAÇÃO N.º 948 — SE (Tribunal Pleno — Matéria Constitucional)

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe

Governador de Estado. Subsídio mensal e vitalício, cessada a investidura no cargo.

— *É lícito aos Estados, na adaptação do preceito que se encontra no art. 184 da Emenda Constitucional nº 1/69, acrescentar restrições à concessão do subsídio ali referido.*

— *Considerando que, em face da finalidade a que visa o texto, está implícita, na restrição “quem o tiver exercido por mais da metade do prazo do mandato respectivo”, a exigência do caráter permanente desse exercício, tem-se por constitucional o art. 156 da Constituição do Estado de Sergipe, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 2, de 30 de dezembro de 1969.*

Improcedência da Representação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a Representação.

Brasília, 27 de outubro de 1976. — Djaci Falcão, Presidente — Moreira Alves, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — O Dr. Procurador-Geral da República, à vista de processo que lhe foi encaminhado pelo Sr. Ministro da Justiça, argüiu, perante esta Corte, a inconstitucionalidade do caput do art. 156 da Emenda n.º 2, de 30 de dezembro de 1969, à Constituição do Estado de Sergipe. O dispositivo em causa tem o seguinte teor:

“Art. 156. Cessada a investidura do cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido por mais da metade do prazo do mandato respectivo fará jus, a título de representação, desde que não tenha

sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único — A representação estabelecida neste artigo será suspensa durante o tempo em que o beneficiário estiver no exercício de cargo eletivo.”

Solicitadas informações à Assembléia Legislativa daquele Estado, esta as prestou a fls. 70-5. Delas destaco a parte que se prende ao exame da arguição de inconstitucionalidade:

“1. A Emenda n.º 1 à Constituição de 1967 incluiu disposição, que assegura a quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de Presidente da República, um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, desde que não tenha sofrido suspensão de direitos políticos (art. 184).

Ainda que as razões motivadoras do dispositivo fossem pessoais, atendessem a uma situação em curso na época da feitura do texto constitucional, a regra foi inserida em termos inteiramente impessoais, endereçando-se à generalidade dos que tivessem ou viessem a exercer o cargo de Presidente da República e satisfizessem as condições nela prescritas.

É uma disposição diferente daquela inserta pelo legislador de 1946, que concedeu honras de Marechal ao General de Divisão João Baptista Mascarenhas de Moraes (art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Ai, então, o de que se tratava era uma regra singular, que se esgotava nos efeitos produzidos quanto a uma situação por ela contemplada e, por isso, não poderia ser repetida, como eco, nas Cartas Estaduais, se estas, naquela fase de nossa vida constitucional, estivessem tão prisioneiras do modelo federal quanto agora.

Não é, no entanto, esse o caso do princípio do art. 184, da Emenda n.º 1, que, não sendo de natureza singular mas geral, pode ser trasladado para as Constituições Estaduais, porque cabe no direito constitucional legislado dos Estados (art. 200, da Emenda n.º 1).

A Emenda n.º 1 não previu a incorporação, aos textos estaduais, tão-só das regras do art. 13, porque para isso não precisaria de outra recomendação senão daquela que ali está inscrita:

‘Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pela Constituição e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes...’

Se fossem só esses princípios a que a Constituição quisesse referir-se, aos quais o Estado devesse obedecer na sua organização institucional, desnecessária seria a regra do art. 200:

‘Art. 200 — As disposições constantes desta Constituição ficam incorporados, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.’

E aquilo que as Constituições não podem adotar, já o previne a própria Emenda n.º 1, no mesmo art. 200, parágrafo único:

‘Art. 200 —

Parágrafo único. As Constituições dos Estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis.’

É evidente, pois, que não se tratando de dispositivo que se exaure na competência federal, mas que pode ser, por simetria, transposto para

a área estadual, o art. 184 não contém regra jurídica cujo monopólio seja da União.

2. Nesse sentido, aliás, já decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal na Representação 893, Relator o eminente Ministro Bilac Pinto (RTJ 69/638):

‘Arguição de inconstitucionalidade do art. 156, que fixa subsídio mensal e vitalício para quem exerceu cargo de Governador do Estado, uma vez cessada a respectiva investidura, e do seu parágrafo único, que estabelece limitações a este direito. Representação julgada improcedente, por ser a norma escrita no artigo adaptação do texto federal, e quanto ao parágrafo, por conter restritiva criteriosa.’

3. No caso da Constituição de Sergipe, tal como na Constituição Alagoana, o legislador adaptou o princípio federal, mas com uma restrição ali inexistente.

Não ocorreu, como se pretende sustentar na Representação, omissão de exigência contida no paradigma federal, ou seja, da cláusula “em caráter permanente” relativa ao exercício do mandato de Governador.

Ao inserir a restrição de que a pensão somente será devida a quem tiver exercido o cargo de Governador do Estado por mais de metade do prazo do **mandato respectivo**, o legislador já tornou implícita a cláusula do exercício permanente do cargo.

Seria demasia, se não pleonástico, dizer ‘exercício em caráter permanente... por mais da metade do prazo do **mandato respectivo**.’ Se se trata do exercício de um mandato por mais de metade do seu prazo, é evidente que aí já estabelece o pressuposto de tratar-se de Governador com investidura permanente. O vocábulo ‘respectivo’ está no texto estadual a indicar o mandato do Governador, exatamente daquele que tem o direito a pensão.

Só quem tem o mandato de Governador é que o exerce em caráter permanente. Se é necessário exercer o mandato por mais de metade do seu prazo, não é preciso explicitar que esse exercício seja em caráter permanente.

Veja-se que a Constituição Federal fala em **exercício em caráter permanente** porque não se refere a **mandato**, mas a **cargo** (art. 184), e este, o **cargo**, ao contrário do **mandato**, pode ser exercido em caráter não-permanente, isto é, transitoriamente.

O vocábulo **permanente** está empregado na Carta Federal no sentido daquilo que ‘é destinado a durar muito tempo’ (Caldas Aulete) mas não ilimitadamente, porque então a palavra usada seria ‘vitalícia’. Vale ‘permanente’ por ‘estável’ e corresponde à expressão **mandato**, pois só este é que tem determinada duração.

Ora, se a Constituição de Sergipe não empregou o vocábulo **permanente** é porque se utilizara já da equivalente **mandato**:

‘... quem o tiver exercido por mais de metade do prazo do **mandato respectivo**’... (art. 156)

Assim, pela Constituição de Sergipe só a quem tenha **mandato** de Governador é que cabe o direito a pensão. O “respectivo” está ali para indicar a pessoa que detém o mandato, ao seu titular, aquele que tem uma investidura por tempo duradouro e determinado, já que se fala em prazo.

E não é mais do que isso o desejado dizer pela Carta Federal na cláusula 'em caráter permanente', consoante se reconhece na própria Representação que a dá como 'característica básica da titularidade do cargo exercido'.

Mas, a submissão exigida dos textos estaduais ao federal não vai aos extremos da cópia servil ou de reprografia, em que se vede a utilização de vocábulos diferentes ou de construção gramatical escoreita.

Desde que era permitido à Carta Estadual estabelecer restrições à pensão, inovando, nesse aspecto, a Carta Federal — e o Egrégio Supremo Tribunal Federal entendeu válida a introdução de restrições sem cunho substancial na trasladação de regras federais (Representação citada e mais as de n.ºs 764, do Espírito Santo — RTJ 50/248, e 856 de Alagoas — RTJ 58/504), a redação do dispositivo teria de divergir do modelo federal, embora atingisse os mesmos fins e substancialmente a ele se acomodasse.

Se a Carta Estadual fala em exercício do 'respectivo mandato por mais de metade do seu prazo', por que ainda dizer que esse exercício deve ser em caráter permanente, se isso está ali implícito, pois se há mandato há permanência?

Mesmo na inexistência do modelo federal, o dispositivo estadual só poderia ser interpretado como relativo a quem exerce o cargo de Governador em caráter permanente. Nem seria necessária a ajuda do paradigma federal para o intérprete retirar da leitura da cláusula estadual a mesma condição que se lê no art. 184 da Constituição da República. Ambas exigem que o beneficiário da pensão tenha sido titular do cargo (fls. 71-5).

A fls. 77-80, a Procuradoria Geral da República, em parecer do Dr. José Francisco Rezek, assim se manifesta:

"Reservando-se para um pronunciamento final sobre o mérito, esta Procuradoria Geral argüiu a inconstitucionalidade de parte do texto do art. 156 da Constituição do Estado de Sergipe, cujo inteiro teor é o seguinte:

'Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido por mais da metade do prazo do mandato respectivo fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único — A representação estabelecida neste artigo será suspensa durante o tempo em que o beneficiário estiver no exercício de cargo eletivo.'

A suposta inconstitucionalidade revestiria tão-somente a expressão '.... quem o tiver exercido por mais da metade do prazo do mandato respectivo', havida por destoante do paradigma federal, que, isento de toda consideração cronológica, preferirá reclamar, para idêntico fim, o exercício do cargo de Presidente da República em caráter permanente.

Dúvida não paira sobre o alcance da expressão inserta na Carta da República. Sua linguagem exclui quem haja substituído o Chefe de Estado, ainda que por prazo considerável, limitando-se a abranger o eleito para a magistratura suprema e seu eventual sucessor, que, na sistemática presente, outro não pode ser senão o mandatário da Vice-Presidência.

Prestando informações, pondera o Poder Legislativo do Estado de Sergipe que o caráter permanente da investidura governativa se encontra

implícito no comando da Carta local, quando esta se refere ao **mandato**, exigindo, ademais, um teor mínimo de durabilidade do exercício. O argumento não procede, todavia, uma vez que o 'mandato respectivo' figura no texto como mero ponto de referência para o cálculo do lapso de tempo que lhe configure 'mais da metade'.

Não obstante, a representação improcede. Atuando, nos idos de maio de 1973, na qualidade de Procurador-Geral da República, o ora eminente Relator deste feito dava ênfase à insuficiência de suporte lógico para que o benefício da Carta Federal se reproduzisse nas constituições dos Estados-membros (**RTJ** 66, pp. 659-665). Sua tese não vingou por inteiro ante o Supremo, servindo, todavia, o julgamento da Representação 892, originária do Rio Grande do Sul, para deixar claro que, em qualquer hipótese, o paradigma federal deve operar como um teto de condescendência. Assim, aos Estados não é lícito **suprimir** pressupostos a que a Carta da República condiciona o benefício.

Legítimo parece, contudo, que acrescentem requisitos outros, ou ainda que pura e simplesmente se abstenham de inserir nos diplomas locais qualquer regra relativa a subsídio em favor de ex-governadores. Na Representação 893, concernente à Constituição de Alagoas, essa alta Corte deu seu unânime endosso ao que qualificou como 'restritiva criteriosa', no caso a proibição da percepção cumulativa do subsídio com 'qualquer outro estipêndio recebido dos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, a qualquer título', (**RTJ** 69/638.)

Contexto análogo é o que enfrentamos nesta Representação, sintomaticamente provocada por pessoa a quem o discutido texto da Constituição sergipana não outorga o subsídio, e que pretende obtê-lo por via da reprodução literal do paradigma na Carta do Estado.

Esta última se mostra, com efeito, mais severa que a Constituição Federal, visto que à luz de seus termos é impossível que dois ou mais antigos governantes inseridos no lapso quadrienal de um mandato venham a perceber o subsídio. É certo que a omissão de referência ao **caráter permanente** da investidura torna viável, em plano teórico, que o substituto do governador, acaso podendo computar, findo o mandato, maior tempo de exercício do cargo, fará jus ao subsídio, arrebatando-o, porém, ao titular, visto que nenhum todo se pode dividir em duas parcelas superiores à metade. Nessa insólita eventualidade, o titular do cargo de governador terá sofrido a razoabilíssima consequência do prodígio de se ter feito substituir por tempo superior ao de seu efetivo desempenho.

Pela Improcedência da representação."

É o relatório.

Brasília, 13 de outubro de 1976. — **Moreira Alves**, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — 1. Este Tribunal, contra entendimento que defendi como Procurador-Geral da República, fixou, ao julgar as Representações n.ºs 892 e 893, a seguinte orientação:

a) as Constituições Estaduais podem conter dispositivo que adapte, em favor dos Governadores, o disposto no art. 184 e seu parágrafo da Emenda Constitucional n.º 1/69; e

b) essa adaptação pode conter restrições que não se encontrem no referido dispositivo constitucional federal.

2. No caso, o texto — ou seja, o **caput** do art. 156 da Constituição do Estado de Sergipe —, cuja inconstitucionalidade se argüiu, se afastaria do modelo federal em dois pontos:

a) omite-se a referência a que o exercício no cargo de Governador tenha sido **em caráter permanente**; e

b) inclui-se a restrição do exercício “por mais da metade do prazo do mandato respectivo.

3. Quanto à inclusão da restrição, o texto não padece de inconstitucionalidade, segundo a orientação já firmada por esta Corte. Dispensso-me, por isso, de maiores considerações a propósito.

4. A questão se restringe, pois, à falta de referência expressa ao **caráter permanente** do exercício do cargo de Governador.

Também nesse ponto parece-me improcedente a representação.

Se não me fosse possível, com base na interpretação do espírito do texto ora impugnado, concluir que, com fundamento nele, se pode extrair a conclusão de que está implícito o caráter de permanência exigido na Constituição Federal, daria pela sua inconstitucionalidade, uma vez que o dispositivo constitucional estadual estaria admitindo alteração quanto ao destinatário do benefício, o que no caso, é essencial à sua concessão.

Sucedê, porém, que a restrição é de tal ordem, que, a não ser em casos excepcionais, poderia sua interpretação literal levar à concessão do subsídio a substituto eventual do Governador. Parece-me evidente que, ao estabelecer regra mais rigorosa do que a contida na Constituição Federal, sua finalidade foi a de aumentar os requisitos para a obtenção do subsídio, e, não, de permitir que ele fosse concedido, em contraposição à Constituição Federal, a quem não estivesse no exercício em caráter permanente do cargo de Governador.

Esta interpretação — que afasta a incidência do dispositivo constitucional em causa em favor de quem não tenha exercido, em **caráter permanente**, o cargo de Governador por tempo superior à metade do respectivo mandato —, ajusta-se o texto impugnado com o preceito federal que lhe serviu de modelo.

5. Em conclusão, e com a interpretação que dou ao **caput** do art. 156 da Constituição do Estado de Sergipe, julgo improcedente a presente Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. n.º 948 — SE — Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpd.: Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe.

Decisão: Julgada improcedente, unanimemente. Votou o Presidente. — Plenário, 27-10-76.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 27 de outubro de 1976. — Alberto Veronese Aguiar, Diretor do Departamento Judiciário.

Representações por Inconstitucionalidade

Dispositivos de Constituições e Emendas Constitucionais Estaduais

ÍNDICE NUMÉRICO POR ESTADOS — TOMO III

	Pág.		Pág.
ALAGOAS			
921	5	941	259
AMAZONAS		944	266
999	35	971	271
1.037	45	1.021 (*)	
CEARÁ		1.026	282
765	49	RIO GRANDE DO NORTE	
GOIÁS		949	296
1.018	60	RIO GRANDE DO SUL	
1.024	66	1.020 (Liminar)	301
1.030 (Liminar)	74	1.020	303
1.030	77	1.064 (Liminar)	308
1.033 (Liminar)	87	1.064 (**)	
1.033	89	1.078 (Liminar)	310
1.050	93	1.078	312
1.068	101	1.087 (Liminar)	316
MARANHÃO		1.087	318
1.036	105	1.102 (Liminar)	322
MINAS GERAIS		1.102 (**)	
952	109	1.114 (*)	
1.108 (*)		SANTA CATARINA	
MATO GROSSO		385	327
990	131	1.107 (*)	
PARAÍBA		SÃO PAULO	
1.048	136	967	333
1.083	153	982	341
PARANÁ		983	356
955	161	1.027 (Liminar)	367
PIAUI		1.027	368
868	179	1.061	381
979	193	1.079	388
RIO DE JANEIRO		1.080	400
905 (*)		1.084 (*)	
939	205	1.089	405
940	221	1.101 (Liminar)	412
		1.101 (**)	
		1.119	414
		SERGIPE	
		948	419

(*) Casos pendentes de julgamento

(**) Casos pendentes de publicação de acórdão

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

- Adm Adicional por tempo de serviço (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 955/FR
- Adm Admissão temporária (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.036/MA
Rp. n.º 1.083/PB
- Adm Afastamento para exercício de mandato eletivo municipal (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 940/RJ
- Ct Aposentadoria (...) **Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.037/AM
- Adm **Aposentadoria.** Exercício de função pública após o pedido. Iniciativa legislativa. Emenda Constitucional n.º 17/80-SP (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.080/SP
Rel.: Min. Soares Muñoz
- Adm **Aposentadoria.** Proventos (equiparação). Tempo de serviço (redução). Constituição do Estado de Goiás, arts: 68, § 1.º, a e b, e 69, §§ 2.º e 11 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.033/GO
Rel.: Min. Cordeiro Guerra
- Ct Aposentadoria (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.033/GO-Liminar
- Adm **Aposentadoria.** Tempo de serviço (redução). Tempo de serviço em entidade privada. Emenda Constitucional n.º 7/77-SP (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 983/SP
Rel.: Min. Rafael Mayer
- Adm **Aposentadoria.** Tempo de serviço (redução). Tempo de serviço em entidade privada. Emenda Constitucional n.º 16/77-MT (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 990/MT
Rel.: Min. Soares Muñoz
- Ct Aprovação pela Assembléa Legislativa (...) **Tribunal de Impostos e Taxas.**
Rp. n.º 940/RJ
- Ct Aprovação prévia da Assembléa Legislativa (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.018/GO
Rp. n.º 1.024/GO
Rp. n.º 1.064/RS-Liminar
Rp. n.º 1.079/SP
Rp. n.º 1.089/SP

- Ct Aprovação tácita (...) **Processo legislativo.**
Rp. n.º 1.119/SP
- Adm Aproveitamento (condições) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 940/RJ
- Adm **Assembléia Legislativa.** Divulgação dos trabalhos e solenidades. Aumento da despesa pública. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 248 e parágrafo único (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 939/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**
- Ct Ato do Poder Executivo (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.024/GO
- Ct Aumento da despesa pública (...) **Assembléia Legislativa.**
Rp. n.º 939/RJ
- Ct Autonomia Municipal (...) **Município.**
Rp. n.º 1.048/PB

C

- Ct Competência (...) **Ministério Público estadual.**
Rp. n.º 941/RJ
- Ct **Competência legislativa.** Funcionalismo estadual. Aposentadoria. Tempo de serviço prestado a empresa privada (cômputo). Constituição do Estado do Amazonas, art. 66 (inconstitucionalidade). Lei Estadual n.º 1.262/68-AM (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.037/AM
Rel.: Min. **Thompson Flores**
- Ct Competência legislativa (...) **Matéria financeira.**
Rp. n.º 939/RJ
- Ct **Competência legislativa.** Polícia Militar estadual. Regime jurídico (alteração). Emenda Constitucional n.º 8/79-RS (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.020/RS
Rel.: Min. **Thompson Flores**
- Ct Composição do Tribunal de Justiça (alteração) (...) **Poder Judiciário.**
Rp. n.º 868/PI
- Ct Concurso Público (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.101/SP-Liminar
- Ct Conselho de Contas Municipais (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 952/MG
- Ct Conselho de Contas Municipais (legitimidade da criação) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 952/MG
- Adm Constituição do Estado de Alagoas, art. 157 (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 921/AL
- Ct Constituição do Estado do Amazonas, arts. 21, XIII, e 47 (inconstitucionalidade) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 999/AM
- Ct Constituição do Estado do Amazonas, art. 66 (inconstitucionalidade) (...) **Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.037/AM
- Ct Constituição do Estado de Goiás, arts. 12, I, b, e 13, § 5.º (inconstitucionalidade) (...) **Mandato legislativo.**
Rp. n.º 1.050/GO

- Ct Constituição do Estado de Goiás, art. 49, VII, a (inconstitucionalidade parcial) (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 1.018/GO
- Adm Constituição do Estado de Goiás, arts. 59, § 1.º, 61, § 4.º, e 62, § 2.º (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 1.030/GO
- Adm Constituição do Estado de Goiás, arts. 68, § 1.º, a e b, e 69, §§ 2.º e 11 (inconstitucionalidade) (...) **Aposentadoria**.
Rp. n.º 1.033/GO
- Adm Constituição do Estado do Maranhão, art. 94, II (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 1.036/MA
- Ct Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 168, § 3.º (constitucionalidade) (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 952/MG
- Ct Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 169 (inconstitucionalidade parcial) (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 952/MG
- Adm Constituição do Estado da Paraíba, art. 68, §§ 1.º e 2.º (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 1.083/PB
- Ct Constituição do Estado da Paraíba, arts. 164 e 165 (constitucionalidade) (...) **Município**.
Rp. n.º 1.048/PB
- Adm Constituição do Estado do Paraná, art. 70, II — EC n.º 3/71 (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 955/PR
- Ct Constituição do Estado do Piauí, arts. 52 e parágrafo único, 53 e 119 (inconstitucionalidade) (...) **Poder Judiciário**.
Rp. n.º 868/PI
- Ct Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, arts. 27, II, e 78 (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 1.064/RS-Liminar
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 15 e parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Matéria financeira**.
Rp. n.º 939/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 29 (inconstitucionalidade parcial) (...) **Mandato legislativo**.
Rp. n.º 939/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 35, VII, a e b (inconstitucionalidade) (...) **Tribunal de Impostos e Taxas**.
Rp. n.º 940/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 43, IV (inconstitucionalidade parcial) (...) **Processo legislativo**.
Rp. n.º 939/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 78, parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Ministério Público estadual**.
Rp. n.º 941/RJ

- Adm Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 89, parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 940/RJ
- Adm Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 91, incisos III, IV e VI (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 940/RJ
- Adm Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 96 (inconstitucionalidade) (...) **Proventos**.
Rp. n.º 940/RJ
- Adm Constituição do Estado do Rio de Janeiro, arts. 97, §§ 1.º e 2.º, e 182, § 2.º (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 940/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 97, § 3.º (inconstitucionalidade parcial) (...) **Mandato legislativo**.
Rp. n.º 971/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 97, § 5.º (inconstitucionalidade) (...) **Mandato legislativo**.
Rp. n.º 971/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, arts. 104, III, e 223, caput, e parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Tribunal de Justiça Militar**.
Rp. n.º 944/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 128 (inconstitucionalidade) (...) **Sociedade de economia mista**.
Rp. n.º 939/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 140, parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Governador de Estado**.
Rp. n.º 949/RN
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 188, § 2.º (constitucionalidade) (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 1.026/RJ
- Ct Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 248 e parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Assembleia Legislativa**.
Rp. n.º 939/RJ
- Adm Constituição do Estado de Santa Catarina, art. 177, parágrafo único (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo**.
Rp. n.º 885/SC
- Ct Constituição do Estado de São Paulo, art. 17, item X (inconstitucionalidade parcial) (...) **Poder Legislativo**.
Rp. n.º 1.089/SP
- Ct Constituição do Estado de São Paulo, art. 25, § 2.º (inconstitucionalidade) (...) **Processo legislativo**.
Rp. n.º 1.119/SP
- Ct Constituição do Estado de São Paulo, art. 26, parte final (inconstitucionalidade) (...) **Veto**.
Rp. n.º 967/SP
- Ct Constituição do Estado de Sergipe, art. 156 (constitucionalidade) (...) **Governador de Estado**.
Rp. n.º 948/SE

- Ct** Constituição Federal, arts. 13, III, e 51, § 2.º (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.026/RJ
- Adm** Constituição Federal, art. 13, V (interpretação) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 955/PR
- Ct** Constituição revogada no curso da ação (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 765/CE
- Ct** Construção urbana (limitações) (...) **Município.**
Rp. n.º 1.048/PB
- Ct** Convênios (celebração) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.024/GO
- Ct** Cooperativa de habitação popular — RJ (...) **Sociedade de economia mista.**
Rp. n.º 939/RJ
- Ct** Criação (...) **Tribunal de Justiça Militar.**
Rp. n.º 944/RJ

D

- Ct** Decreto-lei Complementar n.º 7/68-SP, art. 10, parte final (inconstitucionalidade) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.089/SP
- Ct** Decreto-lei Complementar n.º 9/69-SP, art. 31 (inconstitucionalidade) (...) **Processo legislativo.**
Rp. n.º 1.119/SP
- Ct** Direito de nomeação (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.101/SP-Liminar
- Ct** Direito Tributário (...) **Matéria financeira.**
Rp. n.º 939/RJ
- Adm** Disponibilidade (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 940/RJ
- Ct** Distribuição de residências (normas aplicáveis) (...) **Sociedade de economia mista.**
Rp. n.º 939/RJ
- Ct** Divulgação dos trabalhos e solenidades (...) **Assembleia Legislativa.**
Rp. n.º 939/RJ

E

- Adm** Emenda Constitucional n.º 7/77-SP (inconstitucionalidade) (...) **Apo-sentadoria.**
Rp. n.º 983/SP
- Ct** Emenda Constitucional n.º 8/79-RS (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.020/RS-Liminar
- Ct** Emenda Constitucional n.º 8/79-RS (inconstitucionalidade) (...) **Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.020/RS
- Ct** Emenda Constitucional n.º 8/77-SP (inconstitucionalidade) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 982/SP

- Adm Emenda Constitucional n.º 10/79-SP (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.027/SP
- Ct Emenda Constitucional n.º 10/79-SP (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.027/SP-Liminar
- Ct Emenda Constitucional n.º 12/80-RS (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.078/Rs-Liminar
- Adm Emenda Constitucional n.º 12/80-RS (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.078/Rs-Liminar
- Adm Emenda Constitucional n.º 15/80-SP (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.061/SP
- Adm Emenda Constitucional n.º 15/80-RS (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.087/Rs
- Adm Emenda Constitucional n.º 15/80-RS (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.087/Rs-Liminar
- Adm Emenda Constitucional n.º 16/77-MT (inconstitucionalidade) (...) **Aposentadoria.**
Rp. n.º 990/MT
- Adm Emenda Constitucional n.º 17/80-SP (inconstitucionalidade) (...) **Aposentadoria.**
Rp. n.º 1.080/SP
- Ct Emenda Constitucional n.º 18/80-SP (inconstitucionalidade) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.079/SP
- Ct Emenda Constitucional n.º 20/81-RS (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.102/Rs-Liminar
- Ct Emenda Constitucional n.º 24/81-SP (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.101/SP-Liminar
- Adm Equiparação do Ministério Público a Magistrados (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.030/GO
- Adm Equiparação de Procurador, Auditor e Delegado de Polícia ao Ministério Público (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.030/GO
- Adm Equiparação vedada (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 885/SC
- Adm Equiparação de vencimentos (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.030/GO
- Adm Equiparação de vencimentos (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.030/GO-Liminar

- Adm Equiparação a vencimentos da atividade (...) **Proventos.**
Rp. n.º 940/RJ
- Adm Exercício de função pública após o pedido (...) **Aposentadoria.**
Rp. n.º 1.080/SP
- Ct Extensão a Interventor Federal (...) **Governador de Estado.**
Rp. n.º 949/RN

F

- Ct Fiscalização financeira e orçamentária estadual (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 952/MG
- Adm **Funcionalismo.** Adicional por tempo de serviço. Limites máximos de remuneração. Constituição Federal, art. 13, V (interpretação). Constituição do Estado do Paraná, art. 70, II — EC n.º 3/71 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 955/PR
Rel.: Min. Rafael Mayer
- Adm **Funcionalismo.** Afastamento para exercício de mandato eletivo municipal. Opção entre vencimentos e subsídios. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, arts. 97, §§ 1.º e 2.º, e 182, § 2.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 940/RJ
Rel.: Min. Moreira Alves
- Adm **Funcionalismo.** Disponibilidade. Aproveitamento (condições). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 89, parágrafo único (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 940/RJ
Rel.: Min. Moreira Alves
- Adm **Funcionalismo.** Equiparação de vencimentos. Equiparação do Ministério Público a magistrados. Equiparação de Procurador, Auditor e Delegado de Polícia ao Ministério Público. Constituição do Estado de Goiás, arts. 59, § 1.º, 61, § 4.º, e 62, § 2.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.030/GO
Rel.: Min. Décio Miranda
- Adm **Funcionalismo.** Gratificação de nível superior. Gratificação de risco de vida. Proventos (equiparação). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 91, incisos III, IV e VI (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 940/RJ
Rel.: Min. Moreira Alves
- Adm **Funcionalismo.** Licença prêmio (conversão em dinheiro). Emenda Constitucional n.º 12/80-RS (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.078/RS
Rel.: Min. Cunha Peixoto
- Adm **Funcionalismo.** Nomeação sem concurso. Admissão temporária. Constituição do Estado do Maranhão, art. 94, III (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.036/MA
Rel.: Min. Rafael Mayer
- Adm **Funcionalismo.** Nomeação sem concurso. Admissão temporária. Constituição do Estado da Paraíba, art. 68, §§ 1.º e 2.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.083/PB
Rel.: Min. Cordeiro Guerra
- Adm **Funcionalismo.** Procurador do Poder Legislativo. Equiparação vedada. Nomeação sem concurso. Constituição do Estado de Santa Catarina,

art. 177, parágrafo único (inconstitucionalidade). Lei n.º 1.086/71-SC, art. 3.º, § 3.º (inconstitucionalidade).

Rp. n.º 885/SC

Rel.: Min. Antonio Neder

Adm **Funcionalismo.** Provimento de cargo público. Limite máximo de idade. Iniciativa legislativa. Emenda Constitucional n.º 15/80-SP (inconstitucionalidade).

Rp. n.º 1.061/SP

Rel.: Min. Néri da Silveira

Adm **Funcionalismo (...)** Representação de inconstitucionalidade.

Rp. n.º 1.027/SP-Liminar

Rp. n.º 1.030/GO-Liminar

Rp. n.º 1.033/GO-Liminar

Rp. n.º 1.087/RS-Liminar

Adm **Funcionalismo.** Vencimentos (reajuste automático). Emenda Constitucional n.º 10/79-SP (inconstitucionalidade).

Rp. n.º 1.027/SP

Rel.: Min. Djaci Falcão

Adm **Funcionalismo.** Vencimentos (reajuste automático). Emenda Constitucional n.º 15/80-RS (inconstitucionalidade).

Rp. n.º 1.087/RS

Rel.: Min. Cunha Peixoto

Adm **Funcionalismo.** Vencimentos e vantagens. Tempo integral e nível universitário. Paridade. Constituição do Estado de Alagoas, art. 157. Lei Estadual n.º 3.371/74-AL.

Rp. n.º 921/AL

Rel.: Min. Leitão de Abreu

Ct **Funcionalismo estadual (...)** Competência legislativa.

Rp. n.º 1.037/AM

Ct **Funcionário público (...)** Mandato legislativo.

Rp. n.º 971/RJ

G

Ct **Governador de Estado.** Subsídio vitalício. (restrições). Constituição do Estado de Sergipe, art. 156 (constitucionalidade).

Rp. n.º 948/SE

Rel.: Min. Moreira Alves

Ct **Governador de Estado.** Subsídio vitalício. Extensão a Interventor Federal. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 140, parágrafo único (inconstitucionalidade).

Rp. n.º 949/RN

Rel.: Min. Cordeiro Guerra

Adm Gratificação de nível superior (...) **Funcionalismo.**

Rp. n.º 940/RJ

Adm Gratificação de risco de vida (...) **Funcionalismo.**

Rp. n.º 940/RJ

I

Impeachment (...) Poder Legislativo

Rp. n.º 99/AM

Ct **Incompatibilidade (...)** Mandato legislativo.

Rp. n.º 939/RJ

Rp. n.º 1.050/GO

- Ct Incompatibilidade de horário (...) **Mandato legislativo.**
Rp. n.º 971/RJ
- Adm Iniciativa legislativa (...) **Aposentadoria.**
Rp. n.º 1.080/SP
- Adm Iniciativa legislativa (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.061/SP
- Ct Iniciativa legislativa (...) **Poder Judiciário.**
Rp. n.º 868/PI
- Ct Iniciativa legislativa (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 982/SP
- Ct Iniciativa de lei (...) **Processo legislativo.**
Rp. n.º 939/RJ

L

- Adm Lei n.º 1.086/71-SC, art. 3.º, § 3.º (inconstitucionalidade) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 885/SC
- Ct Lei n.º 3.180/72-PI, arts. 28 e §§, 75, § 2.º e 144 (inconstitucionalidade) (...) **Poder Judiciário.**
Rp. n.º 979/PI
- Ct Lei Constitucional n.º 30/79-GO (inconstitucionalidade) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.024/GO
- Adm Leis Constitucionais n.ºs 19, 20 e 25/78-GO (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.030/GO-Liminar
- Ct Lei estadual (...) **Ministério Público estadual.**
Rp. n.º 941/RJ
- Ct Lei Estadual n.º 1.262/68-AM (inconstitucionalidade) (...) **Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.037/AM
- Adm Lei Estadual n.º 3.371/74-AL (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 921/AL
- Ct Lei revogada (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.068/GO
- Adm Licença prêmio (conversão em dinheiro) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.078/RS
- Ct Licença prêmio (conversão em dinheiro) (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.078/RS-Liminar
- Ct Liminar (pressupostos) (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.020/RS-Liminar
Rp. n.º 1.027/SP-Liminar
Rp. n.º 1.030/GO-Liminar
Rp. n.º 1.033/GO-Liminar
Rp. n.º 1.078/RS-Liminar
Rp. n.º 1.087/RS-Liminar
Rp. n.º 1.101/SP-Liminar
Rp. n.º 1.102/RS-Liminar

- Adm Limite máximo de idade (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.061/SP
- Adm Limites máximos de remuneração (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 955/PR

M

- Ct **Mandato legislativo.** Prefeito de Estâncias Hidrominerais ou áreas de interesse da Segurança Nacional. Incompatibilidade. Constituição do Estado de Goiás, arts. 12, I, b, e 13, § 5.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.050/GO
Rel.: Min. Soares Muñoz
- Ct **Mandato legislativo.** Prefeito de Estâncias Hidrominerais ou áreas de interesse da Segurança Nacional. Incompatibilidade. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 29 (inconstitucionalidade parcial).
Rp. n.º 939/RJ
Rel.: Min. Moreira Alves
- Ct **Mandato legislativo.** Vereador. Funcionário público. Incompatibilidade de horário. Opção entre vencimentos e subsídios. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 97, § 3.º (inconstitucionalidade parcial).
Rp. n.º 971/RJ
Rel.: Min. Djaci Falcão
- Ct **Mandato legislativo.** Vereador. Nomeação para cargo público (vedação). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 97, § 5.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 971/RJ
Rel.: Min. Djaci Falcão
- Ct **Matéria financeira.** Direito Tributário. Competência legislativa. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 15 e parágrafo único (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 939/RJ
Rel.: Min. Moreira Alves
- Ct **Ministério Público estadual.** Organização. Competência. Lei estadual. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 78, parágrafo único (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 941/RJ
Rel.: Min. Leitão de Abreu
- Ct **Município.** Construção urbana (limitações). Autonomia municipal. Constituição do Estado da Paraíba, arts. 164 e 165 (constitucionalidade).
Rp. n.º 1.048/PB
Rel.: Min. Djaci Falcão

N

- Ct Nomeação para cargo público (vedação) (...) **Mandato legislativo.**
Rp. n.º 971/RJ
- Ct Nomeação de cargos do Poder Executivo (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.018/GO
Rp. n.º 1.064/RS-Liminar
- Ct Nomeação de dirigente de Autarquia (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.079/SP
Rp. n.º 1.089/SP
- Adm Nomeação sem concurso (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 885/SC
Rp. n.º 1.036/MA
Rp. n.º 1.083/PB

Ct Nomeação de seus membros (...) **Tribunal de Impostos e Taxas.**
Rp. n.º 940/RJ

O

Adm Opção entre vencimentos e subsídios (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 940/RJ

Ct Opção entre vencimentos e subsídios (...) **Mandato legislativo.**
Rp. n.º 971/RJ

Ct Organização (...) **Ministério Público estadual.**
Rp. n.º 941/RJ

Ct Organização administrativa (...) **Processo legislativo.**
Rp. n.º 939/RJ

Ct Organização Judiciária estadual (...) **Poder Judiciário.**
Rp. n.º 979/PI

P

Adm Paridade (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 921/AL

Ct Poder do Estado-membro (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.026/RJ

Ct **Poder Judiciário.** Organização Judiciária estadual. Promotor Adjunto (criação do cargo). Lei n.º 3.180/72-PI, arts. 28 e §§, 75, § 2.º, e 144 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 979/PI
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**

Ct **Poder Legislativo.** Ato do Poder Executivo. Convênios (celebração). Aprovação prévia da Assembléia Legislativa. Princípio da independência dos poderes. Lei Constitucional n.º 30/79-GO (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.024/GO
Rel.: Min. **Rafael Mayer**

Ct **Poder Legislativo.** Composição do Tribunal de Justiça (alteração). Iniciativa legislativa. Constituição do Estado do Piauí, arts. 52 e parágrafo único, 53 e 119 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 868/PI
Rel.: Min. **Antônio Neder**

Ct **Poder Legislativo.** Conselho de Contas Municipais. Vencimentos (equiparação vedada). Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 169 (inconstitucionalidade parcial).
Rp. n.º 952/MG
Rel.: Min. **Djaci Falcão**

Ct **Poder Legislativo.** Fiscalização financeira e orçamentária estadual. Conselho de Contas Municipais (legitimidade da criação). Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 168, § 3.º (constitucionalidade).
Rp. n.º 952/MG
Rel.: Min. **Djaci Falcão**

Ct **Poder Legislativo.** Impeachment/Quorum. Constituição do Estado do Amazonas, arts. 21, XIII, e 47 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 999/AM
Rel.: Min. **Cordeiro Guerra**

- Ct **Poder Legislativo.** Nomeação de cargos do Poder Executivo. Aprovação prévia da Assembléia Legislativa. Constituição do Estado de Goiás, art. 49, VII, a (inconstitucionalidade parcial).
Rp. n.º 1.018/GO
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**
- Ct **Poder Legislativo.** Nomeação de cargo do Poder Executivo. Aprovação prévia da Assembléia Legislativa. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, arts. 27, II, e 78.
Rp. n.º 1.064/RS — Liminar
Rel.: Min. **Xavier de Albuquerque**
- Ct **Poder Legislativo.** Nomeação de dirigente de Autarquia. Aprovação prévia da Assembléia Legislativa. Princípio da independência dos poderes. Constituição do Estado de São Paulo, art. 17, item X (inconstitucionalidade parcial). Decreto-lei Complementar n.º 7/68-SP, art. 10, parte final (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.089/SP
Rel.: Min. **Soares Muñoz**
- Ct **Poder Legislativo.** Nomeação de dirigente de Autarquia. Aprovação prévia da Assembléia Legislativa. Princípio da independência dos poderes. Emenda Constitucional n.º 18/80-SP (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.079/SP
Rel.: Min. **Moreira Alves**
- Ct **Poder Legislativo.** Poder do Estado-membro. Processo legislativo (limites). Projeto de Lei do Executivo Municipal. Prazo para votação (redução). Constituição Federal, arts. 13, III, e 51, § 2.º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 183, § 2.º (constitucionalidade).
Rp. n.º 1.026/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**
- Ct **Poder Legislativo.** Provisamento de cargo público. Iniciativa legislativa. Emenda Constitucional n.º 8/77-SP (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 982/SP
Rel.: Min. **Soares Muñoz**
- Ct **Polícia Militar estadual (...) Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.020/RS
- Ct **Polícia Militar estadual (...) Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.020/RS — Liminar
- Ct **Prazo para votação (redução) (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.026/RJ
- Ct **Prefeito de Estâncias Hidrominerais ou áreas de interesse da Segurança Nacional (...) Mandato legislativo.**
Rp. n.º 939/RJ
Rp. n.º 1.050/GO
- Ct **Princípio da independência dos poderes (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.024/GO
Rp. n.º 1.079/SP
Rp. n.º 1.089/SP
- Ct **Processo legislativo.** Iniciativa de lei. Organização administrativa. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 43, IV (inconstitucionalidade parcial).
Rp. n.º 939/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**

- Ct **Processo legislativo (limites) (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.026/RJ
- Ct **Processo legislativo.** Projetos de lei de deputados e vereadores. Aprovação tácita. Decreto-lei Complementar n.º 9/69-SP, art. 31 (inconstitucionalidade). Constituição do Estado de São Paulo, art. 25, § 2.º (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 1.119/SP
Rel.: Min. **Alfredo Buzaid**
- Adm **Procurador do Poder Legislativo (...) Funcionalismo.**
Rp. n.º 885/SC
- Ct **Projeto de Lei do Executivo Municipal (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 1.026/RJ
- Ct **Projetos de Lei de deputados e vereadores (...) Processo legislativo.**
Rp. n.º 1.119/SP
- Ct **Promotor Adjunto (criação do cargo) (...) Poder Judiciário.**
Rp. n.º 979/PI
- Adm **Proventos (equiparação) (...) Aposentadoria.**
Rp. n.º 1.033/GO
- Adm **Proventos (equiparação) (...) Funcionalismo.**
Rp. n.º 940/RJ
- Adm **Proventos.** Equiparação a vencimentos da atividade. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 96 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 940/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**
- Adm **Provimento de cargo público (...) Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.061/SP
- Ct **Provimento de cargo público (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 982/SP

Q

- Ct **Quorum (...) Poder Legislativo.**
Rp. n.º 999/AM

R

- Ct **Regime jurídico (alteração) (...) Competência legislativa.**
Rp. n.º 1.020/RS
- Ct **Regime jurídico (alteração) (...) Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.020/RS-Liminar
- Ct **Representação de inconstitucionalidade.** Constituição revogada no curso da ação.
Rp. n.º 765/CE
Rel.: Min. **Soares Muñoz**
- Ct **Representação de inconstitucionalidade.** Lei revogada.
Rp. n.º 1.068/GO
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**

- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Concurso público. Direito de nomeação. Emenda Constitucional n.º 24/81-SP
Rp. n.º 1.101/SP-Liminar
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**
- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Funcionalismo. Aposentadoria. Tempo de serviço (redução).
Rp. n.º 1.033/GO-Liminar
Rel.: Min. **Cordeiro Guerra**
- Adm Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Funcionalismo. Equiparação de vencimentos. Leis Constitucionais 19, 20 e 25/78-GO.
Rp. n.º 1.030/GO-Liminar
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**
- Adm Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Funcionalismo. Vencimentos (reajuste automático). Emenda Constitucional 10/79-SP.
Rp. n.º 1.027/SP-Liminar
Rel.: Min. **Djaci Falcão**
- Adm Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Funcionalismo. Vencimentos (reajuste automático). Emenda Constitucional 15/80-RS.
Rp. n.º 1.078/RS-Liminar
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**
- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Licença-prêmio (conversão em dinheiro). Emenda Constitucional 12/80-RS.
Rp. n.º 1.078/RS-Liminar
Rel.: Min. **Cunha Peixoto**
- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Polícia Militar estadual. Regime jurídico (alteração). Emenda Constitucional 8/79-RS.
Rp. n.º 1.020/RS-Liminar
Rel.: Min. **Thompson Flores**
- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Liminar (pressupostos). Tribunal Militar estadual (extinção). Emenda Constitucional 20/81-RS.
Rp. n.º 1.102/RS-Liminar
Rel.: Min. **Soares Muñoz**
- Ct Representação de inconstitucionalidade.** Revogação da lei no curso da ação. Representação não prejudicada.
Rp. n.º 971/RJ
Rel.: Min. **Djaci Falcão**
- Ct Representação não prejudicada (...) Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 971/RJ
- Ct Revogação da lei no curso da ação (...) Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 971/RJ

S

- Ct Sociedade de economia mista.** Cooperativa de habitação popular — RJ. Distribuição de residências (normas aplicáveis). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 128 (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 939/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**

Ct Subsídio vitalício (...) **Governador de Estado.**
Rp. n.º 948/SE
Rp. n.º 949/RN

T

Adm Tempo integral e nível universitário (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 921/AL

Adm Tempo de serviço (redução). **Aposentadoria.**
Rp. n.º 983/SP
Rp. n.º 990/MT
Rp. n.º 1.033/GO

Ct Tempo de serviço (redução) (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.033/GO-Liminar

Adm Tempo de serviço em entidade privada (...) **Aposentadoria.**
Rp. n.º 983/SP
Rp. n.º 990/MT
Rp. n.º 1.037/AM

Ct **Tribunal de Impostos e Taxas.** Nomeação de seus membros. Aprovação pela Assembléia Legislativa. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 35, VII, a e b (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 940/RJ
Rel.: Min. **Moreira Alves**

Ct **Tribunal de Justiça Militar.** Criação. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, arts. 104, III, e 223, **caput**, e parágrafo único (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 944/RJ
Rel.: Min. **Eloy da Rocha**

Ct **Tribunal Militar estadual (extinção) (...) Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.102/RS-Liminar

V

Adm Vencimentos (reajuste automático) (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 1.027/SP
Rp. n.º 1.087/RS

Ct Vencimentos (reajuste automático) (...) **Representação de inconstitucionalidade.**
Rp. n.º 1.027/SP-Liminar
Rp. n.º 1.087/RS-Liminar

Ct Vencimentos (equiparação vedada) (...) **Poder Legislativo.**
Rp. n.º 952/MG

Adm Vencimentos e vantagens (...) **Funcionalismo.**
Rp. n.º 921/AL

Ct Vereador (...) **Mandato legislativo.**
Rp. n.º 971/RJ

Ct **Veto.** Veto parcial (restrição). Constituição do Estado de São Paulo, art. 26, parte final (inconstitucionalidade).
Rp. n.º 967/SP
Rel.: Min. **Soares Muñoz**

Ct Veto parcial (restrição) (...) **Veto.**
Rp. n.º 967/SP

