

PODER JUDICIÁRIO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 805-6 - RS
(Tribunal Pleno)

Requerente : Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Requerido : Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator : O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence

EMENTA: Processo legislativo: emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo: inconstitucionalidade, visto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal – entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa – dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.

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 ação direta e declarar a **inconstitucionalidade** do § 5º do art. 1º da Lei n.º 9.693, de 27.07.1992, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 17 de dezembro de 1998.

Carlos Velloso
Presidente

Sepúlveda Pertence
Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – O Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe ação direta de inconstitucionalidade do § 5º do art. 1º da Lei Estadual n.º 9.693/92; aduz a petição inicial:

“O dispositivo impugnado, inserido por emenda **parlamentar** em projeto de iniciativa do ora Autor de reajuste de vencimentos (doc. n.º 1), foi **vetado** (doc. n.º 2), mas, rejeitado o veto, obteve promulgação pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Colenda Assembléia Legislativa e está assim redigido:

‘Art. 1º parágrafo 5º - Os índices estabelecidos no parágrafo anterior ficam **acrescidos** da diferença percentual concedida aos servidores de que trata o parágrafo 3º, **in fine**, deste artigo, resultante das disposições da Lei n.º 9.670, de 29 de maio de 1992’ (cf. Ato de promulgação, doc. n.º 3).

Desta forma, como se vê, uma vez que o “parágrafo anterior” a que alude o dispositivo transcrito regula o “reajuste” de vencimentos de determinadas categorias de servidores públicos (cf. Lei n.º 6.693/92, doc. n.º 4), não mais faz ele do que “**acrescer**” aos percentuais ali estabelecidos a “diferença percentual” concedida aos servidores, **outros**, referidos no parágrafo 3º do mesmo artigo.

A indigitada norma, no entanto, como se intui da sua leitura mais superficial, é manifestamente **inconstitucional**, pois, resultante de emenda **parlamentar** em projeto de iniciativa **privativa** do chefe do Poder Executivo de aumento de remuneração dos servidores estaduais, (a) **aumentalhe a despesa** e, dispondo sobre matéria submetida à iniciativa privativa para o desencadeamento do processo legislativo, (b) **subtrai ao Chefe do Poder Executivo** aquela competência, lesando, a um tempo, o art. 63, I, da Constituição Federal e o princípio da independência e harmonia entre os Poderes tal como modelado e imposto aos Estados-membros pela Carta Federal.

E depois de desenvolver o raciocínio acima sintetizado, prosseguiu o autor:

“Posta assim a questão, exsurge, manifesta a inconstitucionalidade da regra impugnada.

Isto porque submetendo-se à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre “**aumento de remuneração**” dos cargos e empregos públicos (CF/88, art. 61, parágrafo 1º, II, a) e “**regime jurídico**” dos servidores públicos (CF/88, art. 61, parágrafo 1º, II, c), a dita norma, inserida, como se disse, por **emenda parlamentar** em projeto de lei de iniciativa do ora Autor cujo objeto era o “aumento da remuneração” de determinadas categorias de pessoal do serviço público (Projeto n.º 265/92, doc. n.º 1), não mais faz do que (a) dispor sobre o “**regime jurídico**” dos servidores e (b) **aumentar a despesa** resultante do projeto original, alargando o **quantum** da remuneração e os seus beneficiários.

Parece óbvio que, em um projeto de reajuste de remuneração, a despesa prevista é a do **...reajuste proposto**. Logo, inserindo-se nele, como se fez no dispositivo impugnado, um “**acréscimo**” (“verbo”: “acrescidos”) aos índices do projeto original que **...dele não constava,...** **aumentou-se a despesa**. E, pois, é **inconstitucional** a norma respectiva.

Invocaram-se precedentes e requereu-se medida cautelar, deferida por acórdão da lavra do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, resumido nesta ementa – f. 68:

“ADIN – LEI N.º 9.693/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (§ 5º DO ART. 1º) – SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS – REAJUSTE DE SEUS VENCIMENTOS – CLÁUSULA INTRODUZIDA POR EMENDA PARLAMENTAR – AUMENTO DA DESPESA PREVISTA – INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO E CLÁUSULA DE RESERVA – APLICABILIDADE DO ART. 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito – por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada – configura defeito jurídico insanável.

- As normas restritivas inscritas no art. 63 da Constituição Federal aplicam-se ao processo de formação das leis instaurado no âmbito dos Estados-membros.

- Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma jurídica que, introduzida mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, acarreta aumento da despesa prevista. Precedente: ADIn 774-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO.”

Colhe-se das informações da Assembléia Legislativa – f. 41:

“A iniciativa privativa do Governador de que trata o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, foi inteiramente respeitada, não lhe tendo sido subtraído o poder de desencadear o processo legislativo da matéria, nos termos do art. 84 da mesma Carta. O Projeto de Lei n.º 265/92 – que originou a Lei n.º 9.693 – foi elaborado preliminarmente, pois, pelo Sr. Governador, observando-se, com isso, os requisitos formais subjetivos do processo legislativo, consoante ensinamento de Pinto Ferreira (in *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1992, v. 3, p. 264).

Ademais, o parágrafo 5º do art. 1º da Lei n.º 9.693/92 resultou oriundo do legítimo poder de emenda dos parlamentares, não ferindo, deste modo, qualquer preceito constitucional.

Recorde-se neste passo, que aludido poder de emendar, que hoje resulta incontroverso e admitido expressamente pela Carta, só encontra limites, como bem assinala Pinto

Ferreira (ob. cit., pp. 300-303), quando advenha aumento de despesa.

Sucedede, porém, que não há falar, in casu, propriamente, em “aumento de despesas” resultante da emenda aposta pelo Legislativo, através do parágrafo, mas, explicitação da necessidade de ser compatibilizada a Lei n.º 9.693 com outra, igualmente de âmbito estadual, pretendendo evitar exegese controvertida que certamente sobreviria”.

Subscreveu essa passagem das informações o il. Advogado-Geral da União (f. 78).

O parecer do Ministério Público Federal, pela il. Subprocuradora-Geral Anadyr Rodrigues, depois de recordar diversas decisões do Tribunal em casos similares, na trilha da fundamentação da presente arguição de inconstitucionalidade, conclui – f. 81, 87:

“Trata-se de entendimento que, como se percebe, veio a confirmar, inteiramente, a orientação delineada por ocasião do julgamento da Medida Cautelar, nestes autos, razão por que tal provimento cautelar merece ser ratificado, na apreciação do *meritum causae*.

Isto porque se fez de todo incontroverso ter ocorrido aumento de despesas, em razão de emenda inserida, por ação parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e que versava sobre matéria relativa ao regime jurídico de servidores públicos.

O parecer é, por conseguinte, de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deva ser julgada procedente”.

É o relatório, que se distribuirá aos Senhores Ministros.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – (Relator): Dispõem o art. 1º e seus §§ 1º a 4º do Projeto de Lei n.º 265/92, de iniciativa do Governador do Estado – f. 12:

“Art. 1º - O vencimento básico dos servidores estaduais, a remuneração dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Poder Executivo e de suas Autarquias, e a gratificação de que trata o artigo 9º da Lei n.º 7.597, de 28 de dezembro de 1981, são reajustados obedecendo ao seguinte escalonamento, cumulativo.

- I – 50%, a partir de 1º de julho de 1992;*
- II – 25%, a partir de 1º de agosto de 1992;*
- III – 25%, a partir de 1º de setembro de 1992.*

§ 1º - O disposto no caput deste artigo aplica-se, igualmente, à remuneração por aula dada, de que trata o Anexo IV da Lei n.º 9.152, de 05 de outubro de 1990, à remuneração dos órgãos de deliberação coletiva, de que trata o artigo 4º da Lei n.º 9.416, de 13 de novembro de 1991, ao limite de que trata o § 2º do art. 9º da Lei n.º 9.481, de 24 de dezembro de 1991, e ao básico das diárias.

§ 2º - O vencimento básico dos Secretários de Estado e a remuneração dos dirigentes das Autarquias do Estado serão reajustados no mesmo percentual e data de que trata o inciso I do caput deste artigo.

§ 3º - O reajuste previsto no caput deste artigo não se aplica aos Membros do Magistério Público Estadual, aos Procuradores do Estado, aos Promotores e Procuradores de Justiça, aos servidores dos Quadros de Pessoal de que tratam as Leis n.ºs 9.657, de 27 de abril de 1992, e 9.656, de 27 de abril de 1992, nem aos cargos em comissão e funções gratificadas do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS).

§ 4º - Reajuste cumulativo de 134,38% disposto neste artigo é composto de uma parcela de caráter geral, da ordem de 79,30%, e de outra, referente a realinhamentos, da ordem de 30,72%”.

Aprovou-os sem alteração a Assembléia Legislativa, que, no entanto, lhes acrescentou, por iniciativa de um Deputado (f. 14), o § 5º, deste teor – f. 17:

“§ 5º - Os índices estabelecidos no parágrafo anterior ficam acrescidos da diferença percentual concedida aos servidores de que trata o § 3º, in fine, deste artigo, resultante das disposições da Lei n.º 9.670, de 29 de maio de 1992”.

Esse § 5º - objeto de veto rejeitado pela Assembléia Legislativa (f. 17) – é que aqui se argüi de inconstitucional.

E, a meu ver, com razão.

Por força do dispositivo questionado, concedeu-se aos servidores públicos estaduais em geral – além dos percentuais propostos pelo Poder Executivo – os deferidos por Lei anterior – a Lei estadual n.º 9.670, de 29.05.92 – aos “servidores de que trata o § 3º in fine” da Lei referida, ou seja aos ocupantes dos “cargos em comissão do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul”.

Ora, dita Lei n.º 9.670, pouco antes promulgada, em 29.05.92, instituíra o quadro de pessoal do IPERGS – neles incluídos os dos cargos em comissão e funções gratificadas (art. 11) – fixando-lhes novos vencimentos, elevados, como se verifica do art. 15, que neles mandara absorver reajustes anteriores.

Claro, assim, que, ao somar ao reajuste proposto e aprovado para o funcionalismo em geral, o anteriormente conferido aos cargos em comissão e funções gratificadas de determinada autarquia, o preceito resultante da emenda parlamentar implicou aumento da despesa projetada pela proposição de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Segue-se daí a inconstitucionalidade formal denunciada, segundo o entendimento hoje plenamente consolidado na jurisprudência do Tribunal, resenhado, faz pouco, no voto de relator, segundo o qual, na ADIn 766, também do Rio Grande do

Sul, demos pela inconstitucionalidade da Lei de iniciativa parlamentar versando sobre o regime jurídico e os vencimentos de determinada categoria dos servidores públicos.

De início – recordei naquele voto – ante a inexistência na Constituição de norma equivalente à do art. 13, III, da Carta de 69 – que expressamente incluía o processo legislativo federal entre os princípios constitucionais impostos aos Estados-membros – o Tribunal chegou a pôr em dúvida serem as regras de reserva de iniciativa legislativa da Constituição da República de absorção compulsória pelas ordens locais (ADInMC 56, 07.06.89, Borja, RTJ 129/9).

Prevaleceu, porém, a tendência contrária, que já deixei consignada na ADInMC 822, de 05.02.93, de que relator:

“A jurisprudência do STF – embora ainda não definitivamente firmada – tende a considerar (...) que as linhas básicas do modelo constitucional federal do processo legislativo – em particular as que dizem com a iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar – se inserem no conteúdo do princípio da independência a harmonia dos poderes e se impõem, portanto, à observância compulsória dos ordenamentos estaduais”.

A tendência que então se observava veio a consolidar-se e – pelo menos no que diz com o processo legislativo ordinário nos Estados – constitui ponto assente na jurisprudência do Tribunal, reafirmada sem discussão em numerosos julgados definitivos (v.g., ADIn 120-AM, 20.03.96, Moreira; ADIn 227-RJ, 19.11.91, Corrêa e a própria ADIn 822, antes referida, 25.04.96, Gallotti), cautelares (ADInMC 582, 19.09.91, Néri, DJ 07.02.92; ADInMC 645, 11.12.91, Galvão, DJ 21.02.92; ADInMC 546, Moreira, DJ 08.11.91) e uma decisão definitiva – ADIn 152, 18.03.92, Galvão, RTJ 141/355 – que impunha até à Constituição do Estado a abstenção do trato de matérias sujeitas, no processo legislativo federal, à reserva de iniciativa do Poder Executivo.

Como resulta explícito na fundamentação do precedente, o que nele se assentou quanto à invalidez da Lei de iniciativa parlamentar se estende – por força do art. 63 da Constituição – à emenda parlamentar que aumente a despesa orçada, nas mesmas matérias sujeitas às reservas constitucionais da iniciativa.

Julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do § 5º do art. 1º da Lei estadual n.º 9.693, de 22.07.92, do Estado do Rio Grande do Sul: é o meu voto.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 805-6

Proced.: Rio Grande do Sul

Relator: Min. Sepúlveda Pertence

Reqte.: Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Adv.: Gabriel P. Fadel e outro

Reqdo.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Adv.: Regis Arnaldo Ferretti e outros

Decisão: o Tribunal, por unanimidade, julgou **procedente** a ação direta e declarou a **inconstitucionalidade** do § 5º do art. 1º da Lei n.º 9.693, de 27.07.92, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello, Presidente, e, neste julgamento, os Srs. Ministros Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 17.12.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu
Coordenador