— Conversão em dinheiro de licença-prêmio não gozada importa aumento de despesa, constituindo matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

— A limitação de competência para a iniciativa de leis também se estende à de emendas constitucionais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1 078 — Relator: Sr. Ministro CUNHA PEIXOTO

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 nº 12, de 12 de agosto de 1980.

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 Sr. Governador do Rio Grande do Sul, a presente representação argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 12, de 12 de agosto de 1980, que alterou a redação do artigo 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 nº 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 remanescen-

tes 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 nº 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 (*Direito administrativo brasileiro*. 3. ed. p. 4 467).

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, 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 argüição 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 dos arts. 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 infringência ao disposto no art. 57, V, da Constituição federal.

10. O princípio da iniciativa reservada implica em 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; Rp. 939, *RTJ* 88/13; Rp. 982, *DJ* de 31.8.70; Rp. 940, *RTJ* 92/1 000, 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 obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo (art. 13, 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. 6º, 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 argüição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional do estado do Rio Grande do Sul de nº 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 argüição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 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: Sr. 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 à 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 argüição de inconstitucionalidade, com o fundamento que acabei de mencionar.

EXTRATO DA ATA

Rp. 1 078-3 — 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.

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 nº 12, de 12 de agos-

to de 1980, unanimemente. Impedido o Ministro Firmino Paz. Votou o Presidente. Falou pelo Assistente a Drª Clarita Galbinski. T. Pleno, 21.10.81.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Clóvis Ramalhete, Firmino Paz e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.