FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EMENDA CONSTITUCIONAL — INICIATIVA

— Emenda à Constituição estadual dispondo que o funcionário ou servidor, após 30 dias da apresentação do pedido de aposentadoria, pode cessar o exercício da função pública, invadiu a competência exclusiva do governador no tocante à privativa iniciativa que também alcança às emendas constitucionais.

— O poder constitucional dos estados não é originário nem soberano, mas derivado, restrito e subordinado, não lhes sendo facultado editar normas contrárias à competência que a Constituição da República estabelece para cada um dos poderes da União.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1 080 — Relator: Sr. Ministro
SOARES MUNOZ

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 nº 17, de 24 de junho de 1980, do estado de São Paulo.

Brasília, 1º 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 nº 17, de 24 de junho de 1980, por vício formal, uma vez que estaria a vulnerar os arts. 6º, 13, III, 10, VII, *c*, 57, 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 § 1º, acrescendo-se o seguinte:

2º 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, 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 conseqüência, a violação desse dispositivo acarreta a do art. 6º. Ambos, arts. 6º 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 infraconstitucionais; 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)" (fls. 39-42).

A seguir o parecer manifesta-se sobre o mérito da representação e o faz pela procedência da representação, *verbis:*

"Já decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal que iniciativa de emenda constitucional dispondo sobre servidores públicos, seu 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, combinado com o art. 13, I, da Constituição Federal). Quando assim procede, o poder legislativo arrebata do governador de estado atribuições que lhe são privativas (art. 57, V, combinado com o art. 200, também da Lei Maior).

Assim decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal na Representação nº 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 nº 855, de Mato Grosso (*RTJ*, 57:384), calcado o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator — o saudoso

Ministro Barros Monteiro — nos fundamentos da argüição de inconstitucionalidade, posto que a Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso não atendera à solicitação de informações. É da argüição 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, 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 nº 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 nº 893, *RTJ, 69*:638; Rp nº 939, *RTJ, 88*:13; Rp nº 940, *RTJ, 92*:1 000.

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 dos arts. 13, 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. Às 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, VII, *c,* 13, III e V, 57, V, combinado com 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.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): A Emenda Constitucional nº 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 apo-

sentadoria 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, III da Carta Magna.

Atenta, ainda, a Emenda Constitucional nº 17, contra o princípio da separação dos poderes, assegurado no art. 6º da Lei Maior da República e, bem assim, ofende os princípios da independência e harmonia dos poderes, instituídos pelo art. 10, 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 Constituição Federal).

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 nº 17, de 24 de junho de 1980, do estado de São Paulo.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1 080-5-SP. Rel.: Ministro Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdo.: Assembléia Legislativa do estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 17, de 24 de junho de 1980, do estado de São Paulo, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Firmino Paz. (Plenário, 1º.2.82.)

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