PODER DE INICIATIVA — EMENDA CONSTITUCIONAL — LIMITE DE IDADE

— Representa invasão de atribuições do Poder Executivo a emenda constitucional que regula matéria que a Constituição Federal expressamente defere à iniciativa daquele poder no processo legislativo.

— Fixação de limite de idade para inscrição em concurso público, ou readmissão, constitui matéria de provimento de cargos públicos, reservada à iniciativa do chefe do Poder Executivo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1.114 — Relator: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

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 da Emenda Constitucional nº 17, de 27 de novembro de 1980, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 13 de outubro de 1983. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Oscar Corrêa,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: 1. O Exmo. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho argúi a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 17, de 27.11.1980, promulgada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e a teor da qual foram acrescentados dois parágrafos ao art. 89 da Constituição Estadual, que passou a ter a seguinte redação (fls. 3/4):

"Art. 89. 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.

§ 1º Para efeito de inscrição em concurso público ou readmissão, serão observados os limites de idade vigentes para cargos de atribuições iguais ou semelhantes ao Serviço Público Federal, salvo se a lei estadual for menos restritiva.

§ 2º Atendidos os requisitos exigidos para a participação em concurso, nenhum candidato poderá ter sua inscrição indeferida,

salvo conduta comprovadamente prejudicial ao exercício da atividade correspondente ao cargo, caso em que terá prazo para recurso."

2. Segundo assinala o então governador do estado, com a Emenda nº 17 ofenderam-se "os arts. 13, I (combinado com o art. 10, incisos IV e VII, *c*), III (combinado com o art. 97) e V (combinado com o art. 57, inciso V, e art. 108) e 200 da Constituição da República" (fls. 4).

O ilustre Procurador Walter José de Medeiros assim resume os fundamentos da argüição, em seu douto parecer de fls. 101/109:

"Argumenta-se em resumo que, estabelecido por disposição heteronômica, contida na Constituição Federal, que tal ou qual matéria só poderá ser regrada por lei ordinária, outro não deverá ser o processo legislativo, sendo indevida a substituição da lei ordinária pela Emenda Constitucional. Assim, ao dispor o art. 97 da Lei Fundamental que 'os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei', esta lei a que se refere a cláusula constitucional é a ordinária federal, para os cargos públicos federais; lei estadual, para os cargos públicos estaduais; e lei municipal, para os cargos públicos municipais.

Trata-se, ademais, de regra de cumprimento obrigatório pelos estados, a teor do art. 13, V, da Constituição Federal, cujo § 1º reserva àqueles apenas os chamados poderes remanescentes, a saber, todos os que o estado-membro poderá exercer sem ofensa explícita ou implícita à Lei Fundamental.

Diz-se também que as disposições impugnadas infringiram a letra expressa do art. 57, V, da Constituição, que confere ao Chefe do Executivo competência exclusiva para a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos e provimento de cargos públicos, dentre outras matérias, norma por sua vez incorporada às Constituições dos estados-membros por força da Emenda nº 1, de 1969.

A iniciativa para o desencadeamento da elaboração da lei se insere dentro do denominado processo legislativo que a Constituição Federal determinou fosse respeitado pelos Estados em sua organização política, pelo que é do chefe do Executivo estadual a competência privativa para a iniciativa de leis que disponham sobre provimento de cargos públicos, matéria de que tratam os dois parágrafos cuja inconstitucionalidade é argüida.

Invoca-se, em seguida, o art. 108 da Carta Magna, que manda aplicar o disposto na seção relativa aos funcionários públicos, aos servidores dos três poderes da União e aos funcionários em geral dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios. Afirma-se então que, relativamente a essa matéria, não pode o legislador estadual recorrer à Emenda à Constituição, 'porque isso importaria em fraudar o processo legislativo estabelecido para a lei ordinária' (fl. 15).

Por outro lado — acrescenta-se — a disciplina dada ao assunto nas normas estaduais impugnadas importou em devolver à União competência que a Constituição da República deferira ao estado-membro, subtraindo a este, em última análise, o poder de legislar sobre questões relativas aos funcionários públicos estaduais, jungidos assim ao que dispuser a lei federal.

Teria, por conseguinte, o Constituinte estadual, usurpando competência do Executivo para a iniciativa de lei relativa a funcionário estadual e provimento de cargo público, malferido também o princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes, inscrito no art. 10, inciso VII, letra *c*, do Estatuto Político.

Passa-se em seguida à colação de vasta jurisprudência oriunda do Supremo Tribunal, abonadora da tese sustentada na representação em exame."

3. Solicitadas informações à augusta Assembléia Legislativa (fls. 60), prestou-as seu presidente, salientando, em síntese, que (fls. 66/67):

"A Constituição Federal, com efeito, estabeleceu, na seção VIII, *apenas as normas que considerou fundamentais* e que desejou ver observadas pelos estados-membros, no que concerne aos funcionários públicos, embora desça a detalhes que melhor

seria ficassem fora do texto constitucional, porque matéria de caráter nitidamente estatutário.

Mas, assim procedendo, por certo ensejou aos estados a oportunidade de lhe seguirem os passos."

Lembra que, na Representação nº 749, a Corte validou o art. 77, I, letra *a*, que tratava da licença-prêmio e da sua conversão em tempo de serviço dobrado; e, ao apreciar o RE nº 20.305, decidiu que "os estados podem ampliar, em favor de seus servidores, as garantias constitucionais; o que estão impedidos de fazer é restringi-las, ou dispensar requisitos de investidura" (*RDA* 42/123/125) — (fls. 67).

Sustenta que a Assembléia exerceu "competência recebida pela unidade federada, não configurando qualquer devolução dessa competência"; e que se a estrutura da Constituição Federal "tem que ser respeitada, e ela o é no caso da Emenda nº 17, que não fere essa estrutura", a Constituição Estadual não deve ser dela adaptação "meramente mecânica" (fls. 69/70), concluindo:

"O art. 200 não manda copiar servilmente, não determina a adaptação rigorosa, ao texto das Cartas Estaduais, de tudo o que se contém na Constituição Federal.

Não o fez porque a autonomia dos estados está vigente. A carta de 1969 proclama essa autonomia, e a expressão 'no que couber', inscrita no art. 200, é disso cabal reconhecimento."

4. Após diligência da douta Procuradoria-Geral da República, requerendo o inteiro teor oficial da Emenda, opinou ela, como visto, asseverando, em favor da procedência da representação (fls. 105/109):

"Reza, com efeito, o § 1º do art. 89 da Constituição sul-rio-grandense que, para efeito de inscrição em concurso público, serão observados os limites de idade vigentes para os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas ao serviço público federal, salvo se a lei estadual for menos restritiva. Essa última ressalva é desinfluente para o julgamento da representação, porque estará sempre em causa — seja mais ou seja menos restritiva a lei estadual — o parâmetro federal, cuja constitucionalidade deve ser examinada, quando estabelecido, como no caso, por Emenda à Constituição do estado-membro.

O § 2º do art. 89 mencionado contém, por sua vez, norma conseqüente do parágrafo anterior, pelo que deve, a nosso ver, ter a sorte que ao primeiro for reservada.

Como o § 1º é, para nós, inconstitucional, não há como subsistir o § 2º, estando ambos fulminados pela mesma mácula.

Limite de idade para inscrição em concurso público é, sem dúvida, matéria pertinente a provimento de cargos públicos e que a Constituição Federal, para a iniciativa das leis, reservou ao Sr. Presidente da República (CF, art. 57, V).

A iniciativa das leis, por sua vez, diz com o processo legislativo, princípio de observância obrigatória para os estados federados, em cujo âmbito a competência para leis de tal natureza é exclusiva do respectivo governador (CF, art. 13, III, e 200).

De outro lado, a regra constitucional que diz serem os cargos públicos acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, só pode referir-se à lei ordinária emanada de cada qual das três esferas de pessoas jurídicas de direito público que compõem a organização política do País (CF, art. 97).

Ora, se o Legislativo estadual usurpa, por emenda à Constituição do estado, competência que a Constituição Federal reservou ao chefe do Executivo para a iniciativa de leis sobre matérias especificamente arroladas no próprio texto constitucional, parece lógico que houve também clara infringência do princípio da independência e harmonia dos poderes, de observância obrigatória pelas unidades federadas (CF, art. 10, VII, *c*, e art. 13, I).

Sobre a *quaestio juris* tem a Suprema Corte precedente específico, recentemente julgado, a Representação nº 1.061, de São Paulo, de que se tornou relator para o

acórdão o Sr. Ministro Néri da Silveira, que o resumiu nestes precisos termos:

'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 25.4.1980, 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, e 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 25.4.1980, do estado de São Paulo' (*RTJ* 102/474).

Na sessão de julgamento, o relator originário, Sr. Ministro Clóvis Ramalhete, assinalou, a propósito da inconstitucionalidade da Emenda nº 15 à Constituição de São Paulo, que vedava a estipulação de limite máximo de idade para ingresso no serviço público, que, além de inibir a competência privativa do chefe do Executivo Estadual para a iniciativa da lei, mencionada emenda era infringente do preceito constitucional que, ao referir-se à lei, remete à legislação ordinária o estabelecimento de condições para acesso a cargos públicos. Disse S. Exa.:

'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)' — (*RTJ* 102/479).

Do mesmo teor foi a observação do Sr. Ministro Néri da Silveira, na seguinte passagem do seu voto, em que lembrou a jurisprudência da Corte:

'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' (*RTJ* 102/480).

Nessas condições, quer sob o aspecto formal, quer sob o ponto de vista material, a Emenda nº 17, de 27 de novembro de 1980, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 89 da Constituição, deve, a nosso ver, ser declarada inconstitucional, por infringente dos arts. 13, I e III; 10, VII, *c*; 57, V; 108 e 200, todos da Constituição Federal."

5. O estado do Rio Grande do Sul, não lhe tendo sido deferida a medida cautelar pleiteada, em vista de não ratificada pelo Exmo. Procurador-Geral da República — na linha da inteligência da Corte — requereu, "dentro das possibilidades da pauta" da Corte, o seu julgamento (fls. 112/114); e, logo depois, admissão como assistente (fls. 143), que deferi.

É o relatório, a ser distribuído aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): 1. A matéria suscitada na Representação tem sido, nos seus aspectos gerais, examinada, em outras oportunidades, pela Corte, como assinalado no douto parecer da Procuradoria-Geral da República.

As deformações da nossa estrutura organizacional levaram a um federalismo no qual, desconfiando da capacidade dos estados de bem administrarem sua autonomia, impõe-lhes a União normas rígidas, em todas as órbitas de atuação, vedando-lhes, quase sempre, transpô-las, ou mesmo divergir, ainda que em parte menor.

Não renovaremos as críticas com que temos objurgado essa tendência, que, de tal modo, se consubstanciou nas constituições com que, periodicamente, se tem fixado os lineamentos da organização nacional, que acabaram por transformar-nos em federalismo centralizado e unitário — se é possível assim o classificar, sem contradição nos próprios termos — e que pouco deixa à pseudo-autonomia estadual.

2. A Emenda Constitucional nº 17, aprovada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, por isso, padece dos mesmos vícios pelos quais iniciativas semelhantes têm sido fulminadas de inconstitucionalidade.

É verdade que os termos em que se equacionou a proposta não lhe favorecem a pretensão; a começar da vinculação de dependência, em que se colocou, das normas federais, explicável, talvez, pelo temor reverencial que a todos inspira a legislação com que a União cobre todas as áreas, as que lhe são próprias e as que, inapelavelmente, invade.

Aqui, por estranho e paradoxal que pareça, as razões do senhor governador do Rio Grande do Sul afirmam a inconstitucionalidade do § 1º da Emenda Constitucional nº 17, "por devolver à União Federal a competência para legislar sobre a matéria relativa aos funcionários públicos estaduais, retirando-a do estado-membro" (fls. 8).

Ora, a Constituição Federal impôs aos estados os princípios que, a respeito, traçou para os seus servidores, nos arts. 13, V e 108, reservando-lhes apenas os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes tenham vedado pela Constituição — poderes remanescentes que, na realidade, não remanescem.

Assim entendido o texto constitucional, é induvidoso que dele diverge o texto impugnado da Emenda Constitucional nº 17. E, como salientado no douto parecer da Procuradoria-Geral da República, a ressalva é de ter-se como "desinfluente para o julgamento da representação, porque estará sempre em causa — seja mais ou menos restritiva a lei estadual — o parâmetro federal, cuja constitucionalidade deve ser examinada, quando estabelecido, como no caso, por Emenda à Constituição do estado-membro" (fls. 105).

3. Da mesma forma, a fixação de limite de idade para inscrição em concurso público, ou readmissão, matéria pertinente a provimento de cargos públicos e reservada, pela Constituição Federal, à iniciativa do presidente da República (Constituição Federal, art. 57, IV) e, pois, insuscetível de estabelecimento pela Emenda, de iniciativa legislativa.

E aqui o vício mais grave de que se acusa a Emenda Constitucional nº 17: o de invasão das atribuições do chefe do Poder Executivo, quando, *por emenda constitucional*, regula matéria que a Constituição Federal, expressamente, defere à sua iniciativa, em *lei*.

Com efeito, assim dispõe o art. 97, § 1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 57, V, incluindo este, na competência exclusiva do chefe do Executivo, a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico etc., normas que, repetimos, por força dos arts. 13, V e 108, regem a organização dos estados, à qual se aplicam.

Desta forma, regulando por *Emenda constitucional* a matéria, subtraiu o Legislativo sul-riograndense, da esfera do Executivo, competência que era sua, por determinação da Constituição Federal, não estando dentro dos limites de sua autonomia, para adaptar-se aos ditames federais (conferido pelo art. 200 — *no que couber*), afastar-se daqueles parâmetros.

Isto salientou o douto parecer da Procuradoria-Geral da República, lembrando

não apenas a infringência do princípio da independência e harmonia dos poderes, obrigatoriamente posto aos estados (art. 10, VII, *c*, e art. 13, I), como também o precedente específico da Corte, no julgamento da Representação nº 1.061/São Paulo, do qual transcreve trechos expressivos, que se aplicam à hipótese.

Nestes termos, não há por que nos estendermos mais, em observações conhecidas, e que o douto parecer, lembrando a jurisprudência do Tribunal, sumaria.

Pelo que julgo procedente a representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 17, de 27 de novembro de 1980, do estado do Rio Grande do Sul, que, acrescentando ao art. 89 da Constituição Estadual, os §§ 1º e 2º, contrapôs-se aos arts. 13, I, III e V; 10, VII, *c*; 57, V; 97, § 1º; 108 e 200 da Constituição Federal.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.114-3-RS. Rel.: Ministro Oscar Corrêa. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Ney Sá e outros). Repdo.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 17, de 27 de novembro de 1980, do estado do Rio Grande do Sul. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 13.10.83.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.