## *EMENDA CONSTITUCIONAL — INICIATIVA — REMUNERAÇÃO*

*— Emenda à Constituição eivada de inconstitucionalidade, porque dispõe sobre matéria que o Poder Legislativo não pode regular, sem que do processo legislativo participe o chefe do Executivo (Constituição da República, arts. 57, II e 13, III). Este princípio aplica-se, assim, à lei ordinária como à revisão constitucional.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
Representação nº 1.154 — Relator: Sr. Ministro
ALFREDO BUZAID

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 nº 16, promulgada em 29.6.82, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 13 de outubro de 1983. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Alfredo Buzaid,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Alfredo Buzaid*: 1. O eminente Procurador-Geral da República encaminhou a este colendo Supremo Tribunal Federal a representação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, onde se argúi a inconstitucionaliddae da Emenda nº 26 à Constituição estadual, que tem o seguinte teor:

"Emenda Constitucional nº 26

A Mesa da Assembléia 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. 1º Acrescente-se ao art. 99, da Constituição Estadual, mais um parágrafo, que será o 2º, transformando-se em 1º o parágrafo único:

§ 1º (...).

'§ 2º Nos meses de dezembro, de cada ano, o funcionário público receberá uma gratificação que corresponda ao seu vencimento, independente das vantagens a que faz jus.'

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua promulgação.

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 29 de junho de 1982" (fls. 33).

A exposição feita pelo Exmo. Sr. Governador está exarada nos seguintes termos:

"Senhor Procurador-Geral:

Atendo, como Chefe do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul, o dever indeclinável de me dirigir a Vossa Excelência para dar-lhe a conhecer ato da egrégia Assembléia Legislativa rio-grandense de todo incompatível com o sistema jurídico-constitucional do País, para, a final, pedir-lhe a tomada da iniciativa das medidas que, inscritas na Constituição Federal e na Lei e reservadas à competência do chefe do Ministério Público, hão de repor a supremacia de princípios cardeais da Carta Magna da Nação malferidos pelo legislador de meu estado.

Refiro-me, especificamente, Excelência, à Emenda Constitucional nº 26, que, promulgada a 30 de junho de 1982 pela nobre Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, vem de ser republicada na edição de 21 de março passado do *Diário Oficial do Estado*, diante de incorreção que apresentava quanto à indicação do artigo emendado.

É o seguinte o texto da referida Emenda nº 26:

'A Mesa da Assembléia 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. 1º Acrescente-se ao art. 99, da Constituição Estadual, mais um parágrafo, que será o 2º, transformando-se em 1º o parágrafo único:

§ 1º (...).

§ 2º Nos meses de dezembro, de cada ano, o funcionário público receberá uma gratificação que corresponda ao seu vencimento, independente das vantagens a que faz jus.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua promulgação.'

Diante dessa iniciativa e do texto produzido, evidencia-se investida do legislador riograndense contra a ordem jurídica estabelecida pelo Constituinte nacional, ao usar abusivamente, tanto formal como materialmente, da competência conferida aos estados-membros na aplicação de seu poder derivado, por isso que, na edição à Carta Estadual, desconheceu mandamentos prevalentes ínsitos na Constituição Federal e nos quais assenta-se a segurança da forma republicana de governo, a sistemática constitucional do país e a perenidade do Estado de direito.

Se ao Constituinte estadual, em nome dos fundamentos federativos, assegurou a Constituição brasileira ampla margem de atuação, fixou-lhe esta princípios explícitos e implícitos que não podem ser passíveis de desobediência da parte de legislação derivada. Assim, a partição das funções estatais entre os três distintos órgãos que realizam o poder do estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; as normas que regulam o procedimento legislativo e que, por expresso mandamento de incorporação, asseguram iniciativa reservada ao desencadeamento deste processo a algum dos Poderes, ou transferem, incólumes, aos estados, sistemática constitucional, como a relativa ao funcionário público.

A Emenda nº 26, ao acrescentar ao art. 99 da Constituição Estadual, dispositivo que, referindo-se a vantagem nova ao funcionalismo, visa a compelir o estado à realização de despesa permanente de grande vulto e imprevista — e, talvez, insuportável para o Erário público — insurge-se contra o equilíbrio funcional e administrativo que o princípio da tripartição dos Poderes consagra constitucionalmente. Ao subtrair do governador do estado a expressa prerrogativa de dar início ao processo legislativo em matéria diretamente ligada ao aumento da des-

pesa pública, na concessão de vencimentos e vantagens aos servidores públicos, feriu competência indelegável e reservada ao Chefe do Poder Executivo, assegurada por força dos arts. 57, II e V e alínea *a* de seu parágrafo único, 65, 81, II da Constituição Federal, incorporados ao direito constitucional legislado dos Estados (art. 200) e impeditivos a que o legislador estadual, ao usar sua competência reformadora derivada, afasta-se do modelo constitucional maior.

Em assim agindo, a egrégia Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul malferiu o basilar princípio assente na ordem constitucional da Nação, o da independência e harmonia dos Poderes, investindo de encontro ao disposto nos arts. 6º; 10, VII, *c* e 13, I e V da Constituição Federal. E seu ato enfrenta, ademais, a eiva da inconstitucionalidade formal, ao optar pelo caminho da reforma constitucional no trato de tema que exige, para a sua viabilização jurídico-formal, processo legislativo que aponta para a lei ordinária, de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

A sistemática constitucional impressa para o tratamento de matéria ligada ao funcionalismo em geral (preceitos expressos na seção VIII do capítulo VII, assim como os assecuratórios do início de procedimento legislativo pelo chefe do Executivo), é transmitida de todo aos estados-membros (arts. 108 e 200 da Carta Federal), e a exclusão do Poder Executivo na elaboração de ato legislativo concernente a seus servidores — e que atinja a seu regime jurídico, tocando em suas vantagens — afronta a decisão do Constituinte Federal e a ordenação superiormente conferida por este a um tema que jamais poderá aceitar solução legislativa qualquer, da qual esteja ausente o chefe do Poder Executivo.

A Emenda nº 26 denota, outrossim, desrespeito a mandamentos contidos na Constituição Estadual, os quais, inspirados nos preceitos da Carta Magna da Nação que disciplinam o processo legislativo e resguardam a independência e harmonia dos Poderes, firmam que (art. 32) 'é da competência privativa do Governo a iniciativa das leis que: (...) IV — criem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública; V — disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico (...).' E que dispõem em seu art. 88:

'A lei disporá sobre o regime jurídico dos servidores públicos, obedecidas as normas prescritas na Constituição Federal e nesta Constituição.'

Presente o desrespeito às mencionadas normas heteronômicas e autonômicas constitucionais de que é portadora a Emenda nº 26 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, respeitosamente submeto a Vossa Excelência, em face da competência que lhe outorga o art. 119, I, *l* e *p*, da Constituição Federal e para os efeitos da Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, solicitação no sentido da argüição da inconstitucionalidade da precitada Emenda perante o Supremo Tribunal Federal, por via de representação. Com apoio nas inclusas razões elaboradas pela Procuradoria-Geral do Estado — que adoto — rogo-lhe que, convicto como eu da eiva de inconstitucionalidade de que é portadora essa Emenda nº 26, aceda Vossa Excelência em endossá-las, obtendo, por via da representação e de sua douta assistência, a acolhida desse entendimento pelo nosso Excelso Pretório.

Obrigo-me, por final, a solicitar ainda a Vossa Excelência, a tomada da providência cautelar prevista na alínea *p* do inciso I do art. 119 da Constituição Federal, por isso que, sustada por decisão da Suprema Corte, a execução do referido dispositivo inconstitucional, evitar-se-ão os vultosos e insuportáveis prejuízos com que ora é ameaçado o Tesouro estadual, de difícil reparação. Com efeito, a adição de um mês no volume de despesa pública fixada no calendário para a folha de pagamento do funcionalismo, constitui 'ameaça de graves danos às financas do Estado, de incerta ou demorada reparação' (STF — Representação nº 1.020-1-RS). E, contendo, por outro lado, expressão limitativa a um futuro estabelecimento de vantagem afim aos servidores estatutários — 'independentemente das vantagens a

que faz jus' — e que, por iniciativa do chefe do Poder Executivo, venha a ser oportunamente tomada por via de lei, a Emenda nº 26 ameaça, também, o próprio funcionalismo que promete beneficiar. Esse caráter potencialmente contrário ao interesse do servidor público também justifica a solicitação da medida cautelar que, estou certo, será, por seus fundamentos, acolhida por Vossa Excelência e obtida junto ao Supremo Tribunal Federal.

Na expectativa das providências de Vossa Excelência no sentido do ajuizamento da representação, com a solicitação da necessária medida cautelar, agradeço-lhe a atenção e aproveito a oportunidade para renovar protestos do mais alto apreço e distinta consideração.

RAZÕES DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE

1. Investida em poderes revisionais e por sua iniciativa, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul decidiu, por sua maioria, apor mais uma emenda à Constituição do Estado — a de nº 26 — promulgada por sua Mesa a 29 de junho de 1982 (*Diário Oficial do Estado,* de 30 de junho de 1982) e republicada na edição de 21 de março desse órgão, em face de incorreção que apresentava na indicação do artigo emendado.

Intenta o mencionado ato conceder ao funcionalismo público estadual, ao fim de cada exercício, uma gratificação que corresponda ao seu vencimento, independente das vantagens a que faz jus'.

Pretende o legislador-emendador ver inserido no regime estatutário do servidor da Administração centralizada, pelo caminho da emenda constitucional, instituto do regime trabalhista. Escolhendo essa via, investiu contra princípios basilares e disposições expressas tanto na Constituição Estadual quanto na Carta Magna da Nação. E a presença de tal ato normativo compele o Poder Executivo a acionar os adequados dispositivos constitucionais aptos ao resguardo essencial desses princípios que, explícitos ou implícitos na Constituição Federal, corporificam o estado de direito, a Federação, a República, a Nação.

Evidenciando falhas formais e materiais de que é portadora a referida Emenda nº 26, as presentes razões aspiram a que, pela decisão do Excelso Pretório, seja afastada da ordem jurídica norma que com ela não deve conviver, em respeito a uma sistemática constitucional que assegura à comunidade brasileira o resguardo de valores intangíveis. A Emenda nº 26 desequilibra a unidade sistêmica cunhada pelo Poder Constituinte originário, que coloca o direito acima da lei e acima do mando. Desobedecendo ditames da Lei Magna, confronta-se o legislador estadual com o ato criador do Constituinte que legitima o seu próprio mandato e lhe outorga força legiferante.

'A Constituição há de ser considerada no seu aspecto normativo, não como norma pura, mas como norma na sua conexão com a realidade social, que lhe dá o conteúdo fático e o sentido axiológico. Trata-se de um complexo, não de partes que se adicionam ou se somam, mas de elementos e membros que se enlaçam num todo unitário. O sentido jurídico da Constituição não se obterá, se a considerarmos desgarrada da totalidade da vida individual, sem conexão com o conjunto da comunidade como interferência das condutas entre sujeitos e instituições sociais e políticas.

A Constituição seria, pois, algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas e costumeiras); como conteúdo, a conduta motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder. Não pode ser compreendida e interpretada, se não se tiver em mente essa estrutura, considerada como conexão de sentido, como é tudo aquilo que integra um conjunto de valores.' (José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais,* p. 24/25, 2. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1982, p. 24/25.)

Nesse mesmo sentido, acentua Themístocles Brandão Cavalcanti (*Do controle da*

*constitucionalidade*, 1. ed. Forense, 1966, p. 11):

'O problema da constitucionalidade tem um significado político maior e representa um processo de integração de um sistema constitucional. Se a idéia do primado de certos princípios superiores é anterior às constituições escritas, deve-se a estas, sem dúvida, o aperfeiçoamento do processo, como se deve também ao princípio da separação dos poderes.

A Constituição compreende um conjunto de preceitos lógicos, homogêneos, pelo menos quanto à orientação geral do texto. O sistema político, a forma de governo, a forma do Estado, o mecanismo das instituições, o regime das liberdades, a ordem econômica são elementos permanentes a serem considerados. Por sua natureza, o seu texto exprime um sistema harmônico, representa um ideal político, um programa que se completa pela legislação e pela administração.'

Adota o nosso país como forma de Estado a Federação, e como de governo a República (art. 1º da Constituição Feedral), conferindo-lhes total intangibilidade (art. 47, II, § 1º, da Constituição Federal). Dentro dessa macroopção basilar, estabelece a Lei Magna nítido ordenamento jurídico, fundamentado em princípios estruturais inscritos em preceitos aptos a impor essa supremacia da vontade constituinte originária sobre ato de todo gênero que os desrespeite — inclusive provendo a defesa dessa supremacia dentro do seu próprio texto, *v.g.* ao conferir originariamente ao Poder Judiciário o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais (art. 119, I, *l, p,* da Constituição Federal).

2. São as presentes razões, destarte, expressão de inconformidade ante ato emanado do Poder Legislativo de um estado-membro da Federação que — ao invés de *completar* a Constituição, enriquecendo o universo legislativo com ato normativo a que a mesma Constituição potencialmente lhe convidava a produzir — agrediu princípios intocáveis, usando via que a nenhum poder revisional é concedida.

Nem mesmo em nome da autonomia constitucional de que são portadores os estados brasileiros, ou no uso de algum direito residual que lhes caiba definir, poderá qualquer deles sobrepor-se aos princípios fundamentais e norteadores da nossa República Federativa, explícitos e implícitos na Constituição Federal. Nesse sentido, com propriedade esclarece Luiz Pinto Ferreira:

'O conceito de autonomia constitucional é o critério distintivo e básico, a permitir a caracterização típica dos estados-membros frente às coletividades territoriais inferiores. A autonomia constitucional, salienta Mouskheli (*Teoria jurídica del Estado Federal*), consiste no direito que tem uma comunidade jurídica de dar-se livremente uma Constituição e no direito de modificá-la.

Essa autonomia constitucional se desdobra, na prática, em duas exteriorizações concretas e objetivas. A primeira delas reside no direito, próprio do estado-membro, ou na competência exclusiva, como afirma Durand (*Les États federaux*, Paris, 1930), de se dotar a si mesmo de uma lei fundamental, respeitados os princípios constitucionais da União. A segunda se cristaliza no direito do estado-membro de participar da formação da vontade federal.'

'Os estados-membros se apresentam mutuamente numa situação de igualdade recíproca, mas se encontram subordinados à União, dotada de uma superioridade jurídica e política evidente sobre os mesmos. Usando da linguagem de Verdross (*Die Souveraenitaet der Staaten und das Voelkelrecht*, 1920) e Kunz (*Die Staatenverbindungen*, 1930), é admissível afirmar que a União é um Estado no sentido do direito internacional, enquanto as coletividades-membros seriam estados no sentido do direito nacional. Em síntese, a União, ou o *Bund*, é a entidade dotada de soberania, ou um Estado soberano, ao passo que as unidades federadas são estados não soberanos, processando-se entre o governo nacional e os governos estaduais verdadeiras relações de superordenação, cuja nota decisionista básica se concretiza na técnica da intervenção federal.' (*Direito constitucional moderno*, 5. ed. São

Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 320).

O ato do Legislativo sul-rio-grandense desconheceu essa superioridade jurídico-política da União sobre o Estado, indo de encontro a relações de 'superordenação' que definem o Estado Federal, alicerçam a ordem jurídica, delimitam e limitam poderes, repartem competências, asseguram direitos e que, em suma, impõem a supremacia da Constituição Federal. A Emenda nº 26 feriu a organização sistêmica que dá solidez estrutural à Carta Magna, onde convivem harmonicamente, sob a égide dos princípios constitucionais cardeais, os diversos institutos consagrados pelo Constituinte.

3. Adota a República a técnica da independência e harmonia dos Poderes, a qual confere vital especialização de atribuições aos diferentes órgãos que, entre si, repartem as funções de Governo, consoante competências fixadas pela Constituição Federal de forma genérica ou específica. Algumas destas ressaltam pela rigidez do campo de atuação do órgão. Assim, o controle da constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário; assim, a competência exclusiva conferida ao chefe do Poder Executivo na iniciativa de leis de determinado conteúdo.

A Assembléia Legislativa, ao fazer uso de seu poder emendador para dispor sobre matéria constitucionalmente reservada à iniciativa do chefe do Executivo, agrediu o inquebrantável princípio cardeal republicano da independência e harmonia dos Poderes, inscrito no art. 6º e seu parágrafo único da Constituição Federal, abusando do poder revisional de constituinte de segundo grau, com área jurídica delimitada pela ordem constitucional.

É Pontes de Miranda quem assevera:

'O poder constituinte nunca seria acoimável de emitir regras jurídicas inconstitucionais. Tudo que ele elabora é Constituição, uma vez que elaborou com este propósito. Muito diferente é o que se passa com o poder *revisional* ou *reformador* ou *emendador*. Esse está adstrito a regras jurídicas concernentes à reforma, ou à emenda, bem como, quase sempre, a limitações do objeto da reforma ou da emenda. Em verdade, trata-se de poder constituinte de segundo grau. A sua competência foi regulada pela Constituição e, provavelmente, pela deliberação que serviu de iniciativa da reforma ou da emenda' (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1*, 2. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 133-134).

O art. 13 da Constituição Federal estabelece que os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal, explícitos e implícitos. Deles ressaltam, expressos, o da independência e harmonia dos Poderes (art. 6º, e art. 10, VII, *c*), o do processo legislativo (art. 13, III) e o do respeito às normas relativas aos funcionários públicos (artigo 13, V; seção VIII do capítulo VII), dentre outros igualmente resguardáveis de qualquer afronta. Deveria o legislador sul-rio-grandense tê-los em mente como esteios da sistemática constitucional, quando, em 1970, ao promulgar a Constituição Estadual — e atento ao mandamento do art. 200 da Constituição Federal — inscreveu-os na Carta rio-grandense. Nesta, em seu art. 4º, declara que 'são poderes do estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si', vedando-se-lhes delegar atribuições (§ 2º). Também no que tange ao processo legislativo, a Carta estadual prescreve que 'a iniciativa das leis, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, aos Tribunais estaduais com jurisdição em todo o território do estado, e às Câmaras Municipais' (art. 31), ressaltando em seu art. 32:

'Art. 32. É da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que:

I — disponham sobre matéria financeira;

II — versem sobre matéria orçamentária, autorizem a abertura de crédito ou concedam auxílios, prêmios e subvenções;

III — fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;

IV — criem ou extingam cargos, funções e empregos públicos, *aumentem vencimentos ou a despesa pública;*

V — *disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico,* provimento de cargos públicos, reforma e transferência de militares para a inatividade.

Parágrafo único. *Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:*

a) *nos projetos cuja iniciativa seja de exclusiva competência do governador;*

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa e Tribunais estaduais.'

E, bem assim, quando dedica a seção VII especificamente ao funcionário público (arts. 88 a 113), o constituinte rio-grandense deixou patenteado no art. 88 da Carta Estadual:

'Art. 88. A lei disporá sobre o regime jurídico dos servidores públicos, obedecidas as normas prescritas na Constituição Federal e nesta Constituição.'

Diante de tão claras e expressas disposições da Constituição do Rio Grande do Sul, as quais, em sua sistemática maior, bem afinam com as da Carta Federal — sua fonte natural de inspiração — é de lamentar que a Assembléia Legislativa, na gestação e promulgação dessa Emenda nº 26, haja desacolhido de modo frontal as diretrizes que ambos os textos constitucionais (federal e estadual) lhe apontavam para a ação, fazendo por ignorar limitação heteronômica e limitação autonômica à prática desse ato de revisão constitucional.

4. A Emenda nº 26 à Constituição do Rio Grande do Sul dispõe sobre matéria que, ante a sistemática constitucional, jamais pode dispensar a co-participação do Chefe do Poder Executivo na deliberação respectiva. A Constituição Federal, ao estabelecer clara e insofismavelmente, em seu art. 108, que todo o concernente ao funcionário público, *v.g.* o expresso na seção VIII de seu capítulo VII (Do Poder Executivo), seria aplicável também aos estados — determinação essa acolhida pela Constituição rio-grandense — remeteu aos estados-membros da Federação as razões e as regras legais prevalentes no trato de tal matéria. Tal determinação repete-se, e não por demasia, no inciso V do art. 13 e por força do art. 200 da Constituição Federal.

Assim, assentes os princípios e as configurações constitucionais, matéria relacionada com o funcionário público em geral pertence ao campo da lei. E essa lei tem sua iniciativa expressamente reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 57, II e V e artigo 65) e, por demais, inadmitirá emenda que aumente a despesa prevista (art. 57, parágrafo único, *a*). Por esse procedimento legislativo, outrossim, fica ainda reservado ao chefe do Executivo o eventual uso do poder de veto (art. 59).

Perante esse mandamento constitucional que reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre o funcionário público — e as que aumentam a despesa pública prevista — há uma limitação material aos poderes constituintes e revisionais dos Estados. É assim, também, no processo da elaboração das leis em que a sua iniciativa esteja reservada a um outro Poder, como o Judiciário, na hipótese prefigurada no art. 115, II, da Constituição Federal. Não é outro o pensamento do insigne Ministro Moreira Alves, expresso durante o exame de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Representação nº 940):

'Tem decidido esse colendo Supremo Tribunal Federal, por várias vezes, que são inconstitucionais os dispositivos de Constituições dos estados-emmbros, inclusive suas emendas, que fixem vencimentos e vantagens a servidores públicos, concedem subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, porquanto essas matérias são, em face do art. 57, II e 65, da Emenda 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. (...) Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para a matéria a que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva ini-

ciativa do chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (art. 57, 11 e 65).' (*RTJ* 57/385).

De fato, o instituto constitucional da iniciativa reservada respalda o princípio da independência e harmonia dos Poderes, excluindo da iniciativa ampla figurada no art. 56 da Carta Magna, temas especiais, em que o acionamento do processo legislativo deve ficar sob a responsabilidade do Poder que detém amplo conhecimento, administração, e gerenciamento, o contato imediato com a matéria. E que, por conseqüência, apto estará, de fato e de direito, a levantar, com precisão e oportunidade, as necessidades do preceito inovador que a realidade política, econômica e administrativa esteja a exigir. A ingerência extemporânea de um Poder no outro, em áreas reservadas, em especial na dos seus respectivos servidores, levaria a posições conflitantes, notadamente quanto à oportunidade. Por isso, reserva também a Constituição Federal a iniciativa das leis que digam com seus quadros de pessoal, aos Poderes Legislativo (arts. 40, III e 42, IX) e Judiciário (art. 115, II). Expressivo modo com que o Constituinte também destacou a intocabiliadde dessa tripartição ideal do Governo, desse equilíbrio no exercício do poder, que é princípio basilar do nosso sistema constitucional.

5. No Poder Executivo — onde se concentra a grande massa dos servidores da Administração Pública, a iniciativa adquire excepcional relevância, por evitar que norma irrealista ou imprecisa, ou inoportuna, ou ruinosa para o erário, desequilibre de algum modo o relacionamento do servidor com o Estado.

Enormes são os cuidados que, da parte do Executivo, cercam a elaboração de um projeto de lei que altere o regime jurídico estatutário do funcionalismo, que lhe outorgue ou altere vantagens, direitos, deveres. A própria natureza do trabalho público que realiza o funcionário, retira-o, de certo modo, das reivindicações usuais da área trabalhista. Não que com esta não possa ou não deva conviver. Em um mesmo país há um evidente caldeamento, ao longo do tempo e por força dos fatos, de institutos que disciplinam o trabalho público e o trabalho privado. Mas não há que confundi-los; ou mesclá-los, por isso que "(...) a disciplina jurídica do trabalho privado, salvo como norma de ordem pública, estende-se, entretanto, subordinada à disciplina jurídica do trabalho público. Somente à lei federal incumbe determinar em que extensão a legislação do trabalho há de aplicar-se, já como regulação de pressupostos, já como disposição de ordem pública, ou lei limite, ao trabalho público' (Ruy Cirne Lima, in *Princípios de direito administrativo*, 5. ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1982, p. 181).

Quando ato unilateral do Poder Legislativo estadual estende ao servidor estatutário da Administração Pública vantagem estabelecida no direito social, é oportuno considerar mais algumas reflexões do insigne mestre Cirne Lima (obra citada):

'Na esfera das relações entre particulares, rege as relações, oriundas do trabalho, uma disciplina autônoma: o direito social. No círculo do direito social, contudo, não se pode compreender o trabalho público — essa peculiar modalidade do trabalho humano, não reclamada pela generalidade das empresas privadas, de que, não obstante, as pessoas administrativas imperiosamente necessitam para a realização de seus fins.

Característicos diversos singularizam a noção de trabalho público. Avulta, dentre todos, porém, a sua unilateralidade econômica. Nos sistemas econômicos contemporâneos, fundados sobre a idéia da troca, o trabalho público ocupa lugar à parte. Nenhuma correspectividade se entende existir entre o trabalho público e a compensação patrimonial, acaso atribuída, em concomitância, àquele que o presta. De tal sorte, a suspensão ou cessação desta não poderá jamais reputar-se causa suficiente para justificar a suspensão ou cessação daquele.

Costuma definir-se o Estado como pessoa jurídica de existência necessária. Como recusar-se, pois, o mesmo caráter de necessidade à prestação das energias humanas que,

ao Estado e às demais pessoas administrativas, suprem os meios de ação?' (p. 159/160).

'A função é o fim, a que a atividade do funcionário obrigatoriamente se endereça' (p. 164).

Servem as citações para evidenciar o extremo cuidado que a Administração há que tomar quando, através de ato seu, toca nessa relação funcional que tem com seus servidores. E a relevância que o capítulo do trabalho público adquire no direito administrativo.

6. Não se cogitará, aqui, de aquilatar da justiça ou da oportunidade de estender ao funcionalismo público o instituto do 13º salário, consagrado na legislação trabalhista e, de resto, figura conhecida do administrador público, eis que empregada na área da administração indireta e, também, em contratos temporários de trabalho, na direta. Conquista indiscutida do trabalhador brasileiro, já incorporada àqueles direitos que definem o seu *status*, definitivamente inscrita no direito social pátrio, a essa gratificação de fim-de-ano ninguém acoimaria, hoje, de privilégio ou de excessiva benemerência. Auxiliando, sob a faceta social, o acesso a bens que estão na expectativa da família brasileira e, assim, minorando o desconforto da precariedade de meios de aquisição, pelo lado econômico embora possa ser ainda apreciado como um custo adicional à empresa, acrescenta a força de consumo, promove o surgimento de mais bens no mercado.

E não se desconhece que a instituição dessa gratificação natalina constitui aspiração generalizada do funcionalismo público, tendo provocado, a seu favor, manifestações recentes de dirigentes do serviço público de elevada hierarquia, tanto da esfera federal quanto da estadual. Trata-se de tema já equacionado no setor público, o qual aguarda hora oportuna e melhores desempenhos de receitas, para que venha a se constituir — pelo roteiro exigido pela Constituição — em vantagem permanente do servidor público estatutário, conquanto não forçosamente com as mesmas características do atual 13º salário trabalhista.

Por isso, a Emenda nº 26, quanto à matéria não traz novidade ou originalidade. E constituirá limitação a vantagem que, com esse sentido de gratificação de fim-de-ano, venha a ser a final proposta pelo Poder Executivo, pelos caminhos legais. A Emenda nº 26 provê uma gratificação que corresponda ao vencimento, 'independente das vantagens a que faz jus' (o funcionário).

Doutra parte, qualquer consulta foi feita ao Tesouro e sua capacidade atual e futura, dentro das expectativas de ingressos, de suportar essa potencial ameaça de rombo extemporâneo. E aí e novamente feriu o legislador normas constitucionais heteronômicas e autonômicas, que lhe vedam formulações que aumentem vencimentos ou a despesa pública (Constituição Federal, art. 57, II e parágrafo único, *a*, e art. 60, *caput* e 61, § 1º, *d*; Constituição Estadual, artigo 32, IV e parágrafo único, *a*).

Ora, incorporada à Carta Estadual tal conceituação de gratificação de fim-de-ano, impedido constitucionalmente estará o chefe do Poder Executivo de apresentar ao Poder Legislativo — ao longo do tempo e em conformidade com o real comportamento das receitas e despesas públicas — projetos de lei, de sua iniciativa reservada, que estendam por maior essa vantagem, ou que a configure se outras formas que possam vir a acrescer o benefício. Tal limitação ilustra o irrealismo com que pode ser tratado um tema cuja natureza exige a participação do chefe do Executivo, e do qual foi artificiosamente afastado pelo incorreto uso do procedimento legislativo demarcado pela Constituição Federal e, também, pela Constituição Estadual.

7. A sistemática consignada constitucionalmente evidencia a importância que o Constituinte Federal atribuiu ao tema do funcionalismo público. Não só transmitiu-a integralmente aos estados-membros. Conferiu-lhe um procedimento legislativo rigoroso, exigindo que no trato dessa matéria dois Poderes se manifestassem expressamente e ao seu devido tempo, no anseio de assegurar o justo equilíbrio da figuração final da lei. Se vedou ao Poder Legislativo iniciativa de

leis que sobre servidor do Executivo dispusessem, vedou ao chefe deste Poder dispor sobre o regime jurídico dos seus subordinados, obrigando-o à audiência do Legislativo, para que, pela lei, qualquer alteração nele pudesse se produzir. Assim, será somente da atuação conjunta — e pela ordem rigidamente prevista na Constituição — dos Poderes Executivo e Legislativo, que obter-se-á, afinal, ato legítimo que inove sobre tal matéria. Ao atribuir-se o legislador de segundo grau, *sponte sua*, a iniciativa e o poder de, por via da lei ou da emenda à Constituição, dispor unilateralmente sobre vantagens, direitos, deveres do funcionalismo, investe contra o processo legislativo prescrito na Carta Magna e invade expressa competência do chefe do Poder Executivo, subtraindo-se de cânones constitucionais que se contrapõem a que fique este à mercê de eventuais caprichos de outro Poder que, nesse campo, com ele só pode colaborar, nunca impor.

Na hipótese específica da Emenda nº 26, a sua inconstitucionalidade no plano formal é frontal. Repetidamente, o Pretório Excelso tem manifestado essa visão, valendo aqui extratos do brilhante voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, em recente julgado (Representação nº 1.078/3):

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 nº 855, *RTJ* 57/384; Rp nº 939, *RTJ* 88/13; Rp nº 982, *DJ* de 31.8.1979; Rp nº 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 Feedral já impõe a obrigatória observância de vários princípios, dentre 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. 6º, 10, VII, *c* e 13, I).'

8. Ressalta, entretanto, do ato da Assembléia Legislativa, a sua inconstitucionalidade material, nessa completa exclusão do Poder Executivo no trato de um tema que se liga direta e inapelavelmente à administração dos serviços e dos dinheiros públicos. Conclusivo voto do ilustre Ministro Xavier de Albuquerque, parcialmente abaixo transcrito, que ressalta os aspectos políticos de conveniência e de oportunidade envolvidos na outorga de vantagens ao funcionalismo, fortalece a sistemática constitucional e os princípios sensíveis que conduzem à iniciativa e à presença do chefe do Poder Executivo no processo.

'Por paradoxal que pareça, nosso regime constitucional consente, hoje, ao legislador estadual ordinário, o que às vezes não consente ao próprio constituinte estadual. Resulta isso de haver cedido à tendência universal do fortalecimento do Poder Executivo, idéia maior na qual se contém a idéia menor, de prestígio universal não menos sensível, da reserva ao mesmo Poder da iniciativa das leis financeiras e das que criam ou aumentam a despesa pública. Já não prevalece, por isso, no âmbito dos estados, o apotegma de tudo que cabe na lei também cabe na Constituição.

Tenho sustentado em outros votos, a propósito da questão da igualação de vencimentos de funcionários ativos e proventos de inativos que, se o art. 102, § 10, da Constituição Federal não a dá, também não a proíbe nem impede que a dê o legislador ordinário. Fica este livre de estabelecê-la, do mesmo modo que de revogá-la ou derrogá-la quando entender, considerando razões circunstanciais de conveniência e as próprias disponibilidades do erário. Quem não a pode estatuir é o constituinte estadual,

porque isto coartaria o legislador ordinário e o obrigaria a comportar-se à deriva das condições políticas imperantes. Vale o raciocínio para a questão aqui examinada. Ao governador do estado cabe a iniciativa exclusiva das leis fixadoras de vencimentos de funcionários ativos e pode propô-los ao Legislativo nas bases que entender compatíveis com as condições políticas do momento (...)' (Supremo Tribunal Federal — Representação nº 898 — RS, Relator Ministro Luiz Gallotti — *Revista da Consultoria-Geral do Estado*, Porto Alegre, 5 (12):326-48, 1975).

Com efeito, haverá afronta ao princípio cardeal da independência e harmonia dos Poderes toda vez que — como na hipótese da Emenda nº 26 — tolha-se, mediante o recurso inconstitucional da emenda à Carta Política, a participação plena de um desses Poderes, o Executivo, em elaboração legislativa que imponha a sua presença. Isto porque, em decorrência do princípio de simetria imposto pelo artigo 200 da Constituição Federal, bem como por força de seu art. 108, toda a sistemática expressa constitucionalmente em relação ao regime jurídico dos funcionários civis, incorporados estão ao direito legislativo constitucional dos estados-membros. Tais dispositivos, como devido, foram a seu tempo formalmente incorporados à Carta rio-grandense (*v.g.* arts. 88, 31, 32 e s/parágrafo único) — e agora, com a Emenda nº 26, desafiados pelo legislador estadual. Ao substituir pelo processo da emenda o caminho demarcado pela Constituição Federal, violou a Assembléia Legislativa normas explícitas dessa Carta que são assecuratórias da independência e da harmonia dos Poderes (art. 10, VII, *c* combinados com o art. 13, I e V), e que asseguram competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (arts. 57, II e 65). E normas que disciplinam o processo legislativo (art. 13, III) e que exigem a lei iniciada pelo Chefe do Executivo para qualquer alteração no regime do funcionário público (arts. 108 e 200 combinados com os arts. 57, II e 65 da Constituição Federal). Ato que lhe coarte essa faculdade-dever terá manifesta eiva de inconstitucionalidade, clamando por seu afastamento da ordem jurídica pela soberana decisão do Pretório Excelso.

Pelos motivos arrolados e convicta de que a Emenda nº 26 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul é portadora de insanável vício de inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral do Estado demanda a necessidade de argüição perante o Supremo Tribunal Federal, através do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República (art. 119, I, *l* e *p*), dessa inconstitucionalidade, a fim de que, pela manifestação do Excelso Pretório, restaure-se o equilíbrio da ordem constitucional ferida. E recomenda, outrossim, a solicitação de medida cautelar que, desde logo, evite a ameaça ruinosa aos cofres públicos, despreparados de todo para eventual dispêndio com a extemporânea e inconstitucional emenda à Carta Estadual.

Porto Alegre, 30 de março de 1982" (fls. 3-32).

2. Pedidas informações, a augusta Assembléia Legislativa do Estado prestou-as nos seguintes termos:

"Há vários anos, praticamente desde o advento da Lei nº 4.090, de 1962, o funcionalismo público, de maneira mais especial e vigorosa o do Rio Grande do Sul, vem lutando no sentido de alcançar um abono anual e permanente, a ser pago por ocasião das festas natalinas, e que se constituiria no 13º salário.

Essa luta ganhou mais força a partir de 1967, quando o então Consultor-Geral da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, concluiu, através do parecer nº 586-H, de 25 de outubro de 1967, não apenas pela constitucionalidade da implantação dessa gratificação aos funcionários, como especialmente pela justiça de sua concessão.

Para maior clareza do que versamos, citemos a parte final do referido parecer daquele eminente jurista, e que chegou a ser aprovado pelo Presidente Artur da Costa e Silva:

'9. Presentemente, o salário do servidor regido pela CLT — ao qual se estendeu o direito ao 13º salário — em verdade, está acrescido, mês a mês, de 1/12 sobre o *quan-*

*tum* correspondente ao vencimento-base de seu colega funcionário sujeito ao regime estatutário! Enquanto esse recebe, apenas, 12 vencimentos em um ano, aquele recebe 13 salários no mesmo período. Essa situação parece encerrar grave injustiça, de modo que entendo de bom alvitre sejam tomadas as medidas cabíveis para corrigi-la' (*DOU* de 20.11.1967, p. 11.651).

De outra parte, em novembro de 1973, atendendo consulta da Prefeitura Municipal de Igrejinha, a Procuradoria-Geral do Estado, então Consultoria-Geral, emitiu parecer da lavra do Procurador Mário Nunes Soares, concluindo pela possibilidade de o Município instituir a gratificação natalina para os funcionários de seu quadro efetivo.

É a seguinte a parte final do referido parecer, devidamente aprovado pelo então Consultor-Geral do Estado, Dr. Orlando Giraldi Vanin:

'10. Em conclusão, o parecer é no sentido de que é possível a instituição, em lei, de gratificação natalina porquanto consubstancia matéria da competência do município, o tratamento remuneratório de seus funcionários, não incidindo os limites constitucionais previstos no art. 13, inciso V da Constituição Federal, os quais dependem de edição de lei que expresse a limitação' (*Revista da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 3, nº 7, p. 210-215).

Por outro lado, quando da ocasião do I Encontro Nacional de Procuradores Municipais, realizado em Recife, de 20 a 27 de janeiro de 1974, foi apresentada pelo Dr. Orlando Giraldi Vanin a tese intitulada '13º Salário aos servidores públicos regidos pelo Estatuto', que mereceu aprovação do referido conclave, sem voto divergente, após relatada e debatida no seio da Comissão para Estudo Jurídico do Servidor Público Municipal, com as seguintes conclusões:

'a) é legítimo que o município legisle sobre o 13º salário (ou vencimento) para o seu pessoal, seja ele contratado, ou sujeito ao regime estatutário, ou submetido a qualquer outro tipo de vinculação com o serviço público;

b) não importa, para o pagamento do 13º salário, que lei federal fixe limites máximos de remuneração, nos termos do art. 13, V, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Essa fixação poderá interferir no *quantum* a ser pago pelos municípios aos seus servidores, mas não poderá impedir o pagamento do 13º salário, ou gratificação, pois que, tal pagamento e sua fixação por lei municipal é corolário de autonomia do município, assegurada pela mesma Constituição;

c) a denominação de gratificação, 13º vencimento, 13º salário ou qualquer outra no mesmo sentido fica a critério exclusivo da lei local' (*Revista da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 4, nº 8, p. 183-195).

Pois bem, esses entendimentos de ordem jurídica, aliados à persistente luta da classe em todos os seus Congressos, criaram uma consciência nacional em torno da necessidade de implantação imediata da gratificação natalina para todos os servidores públicos.

Em nosso meio, a Federação das Associações dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul, liderada por seu presidente, o incansável servidor Plínio Sefton de Azevedo, em todos os conclaves de servidores públicos, vem apresentando trabalhos, teses e moções, pela implantação do 13º salário. Assim foi, para citar apenas dois momentos importantes, no 8º Congresso Nacional dos Servidores Públicos, realizado em Porto Alegre em outubro de 1972, e no XIII Congresso Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, levado a efeito em Recife, no Centro de Convenções de Pernambuco, de 18 a 23 de maio de 1981.

Tanto em Porto Alegre, como em Recife, a delegação gaúcha, formada por autênticos líderes das três esferas do Poder Público, municipal, estadual e federal, conduzida pelos presidentes das respectivas Associações, voltou a apresentar as teses de implantação da gratificação natalina para o servidor público regido pelas normas estatutárias, colhendo sempre aprovação unânime e alta repercussão na imprensa local e do País.

A essa tomada de consciência, não apenas da classe, senão que também de autoridades públicas e de candidatos a Governador do Estado, que incluíram em seus programas de governo a concessão da gratificação natalina, como é o caso dos Srs. Alceu Collares, Pedro Simon, Olívio Dutra e Jair Soares, responderam os parlamentares rio-grandenses, aprovando a Emenda, que tomou o nº 26, hoje objeto de argüição de inconstitucionalidade.

A REPRESENTAÇÃO

Atendendo solicitação do Excelentíssimo Senhor Governador Jair Soares, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, com base na Constituição Federal e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, propõe argüição de inconstitucionalidade da Emenda nº 26 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu gratificação natalina em favor do funcionalismo público estadual.

O fundamento da argüição está no longo arrazoado de fls. 3 a 32 dos autos.

Segundo as razões expostas pelo Senhor Governador, o legislador estadual malferiu o consagrado princípio de independência e harmonia dos poderes, investindo contra prerrogativa assegurada exclusivamente ao chefe do Poder Executivo. Nisso, seriam atropelados os arts. 6º; 10, VII, *c*; 13, I e V; 57, II e V, e alínea *a*, de seu parágrafo único; 65, e 81, II, todos da Constituição Federal.

Vejamos que não há qualquer sombra de razão nos argumentos levantados. Onde estaria ferido o princípio de harmonia e independência dos poderes? Teria o legislador estadual, ao promulgar a Emenda nº 26, atentado contra esse princípio? O legislador teria se imiscuído em atribuições do Executivo? Teria praticado algum ato próprio do Poder Executivo? Ou simplesmente teria exercido um direito que lhe assegura a Constituição com exclusividade? Ou por acaso o Senhor Governador esqueceu dos arts. 47, 48 e 49 da Constituição Federal, especialmente os dois últimos, que dizem que as emendas à Constituição serão discutidas e votadas, em reunião do Congresso Nacional, e que as mesmas serão promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal? Portanto, sem a mínima interferência do Chefe do Poder Executivo, que não é nem 'cheirado' para isso!

Veja-se, portanto, o absurdo do argumento, segundo o qual a Emenda nº 26 feriu a independência e harmonia dos poderes!

Não houve, por conseguinte, qualquer lesão aos arts. 6º e 10, VII, letra *c*, da Constituição Federal, como pretende a argumentação do Senhor Governador.

E por que teria contrariado o art. 13, I e V, da Constituição?

Como já vimos anteriormente, o art. 10, VII, letra *c*, que se refere ao princípio da independência e harmonia dos poderes, não sofreu qualquer maculação da Emenda nº 26. Todavia, há de se dizer que o item VII, do art. 10, não tem apenas a letra *c*. Sim, é verdade, mas as demais letras, *a* (forma republicana representativa); *b* (temporariedade dos mandatos eletivos); *d* (garantias do Poder Judiciário); *e* (autonomia municipal); *f* (prestação de contas da administração); *g* (proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do art. 34, salvo a função de Secretário de Estado), não têm qualquer aplicabilidade ao caso em exame.

E quanto ao item V, do art. 13, que manda respeitar, nas normas relativas a funcionários públicos e a servidores estaduais e municipais, os limites máximos de remuneração estabelecidos *em lei federal*, teria sido atingido pela Emenda nº 26?

Decididamente, não!

Todavia, para um exame mais cuidadoso da questão, façamos a transcrição do referido dispositivo constitucional:

'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:

(...).

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

À primeira vista, pareceria de todo impossível, em face da exigência de respeito ao limite máximo de remuneração estabelecido em lei federal, pudesse o legislador estadual (ou municipal) determinar a implantação do 13º salário para seu funcionalismo, fosse por lei ordinária ou através de emenda constitucional.

Mas, e se ainda não foi editada a lei federal a que se refere o item V, do art. 13, como, de fato, ainda não o foi? Continuaria o óbice constitucional impeditivo de o Estado dispor sobre a matéria?

Parece que não, conforme veremos a seguir:

Segundo José Afonso da Silva, em sua consagrada obra *Aplicabilidade das normas constitucionais,* as normas constitucionais podem ser classificadas em três tipos: de eficácia *plena,* de eficácia *contida* e de eficácia *limitada.*

Vejamos cada uma delas:

*De eficácia plena* são as normas constitucionais que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente quis regular (op. cit. p. 89).

*De eficácia contida* são as normas constitucionais em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da *competência discricionária* do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados (id. ibid. p. 105).

As normas constitucionais de eficácia limitada podem dividir-se em dois tipos: a) normas constitucionais de princípio institutivo; b) normas constitucionais de princípio programático.

Assim, normas constitucionais de princípio institutivo são aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei (id. ibid. p. 116).

As normas constitucionais de princípio programático são aquelas através das quais o constituinte, em vez de regular direta e imediatamente determinados interesses, limitou-se a traçar os princípios para serem cumpridos pelos órgãos estaduais (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado (id. ibid. p. 129).

Examinados os conceitos dos diversos tipos de normas constitucionais, constatamos que o dispositivo contido no item V, do art. 13, ora em exame, inscreve-se entre as normas constitucionais de princípio institutivo, de eficácia limitada.

Para maior clareza, vejamos o seguinte comentário do ilustre professor da Universidade de São Paulo:

'A caracterização fundamental das normas constitucionais de princípio institutivo está no fato de indicarem uma legislação futura que lhes complete a eficácia e lhes dê efetiva aplicação' (op. cit. p. 112).

É o caso do item V, do art. 13, que está aguardando lei federal 'que lhe complete a eficácia e lhe dê efetiva aplicação'.

Desta forma, inexistindo a lei federal que estabeleça o limite máximo de remuneração, cai por inteiro o argumento de que a Emenda nº 26 infringiu o item V, do art. 13 da Constituição Federal.

Vejamos agora em que teria a Emenda nº 26, que instituiu a gratificação natalina, contrariado o art. 57, II e V e alínea *a* de seu parágrafo único, bem como os arts. 65 e 81, item II, da Constituição.

Para maior clareza, transcrevemos esses dispositivos constitucionais:

'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;

(...);

V — 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;

(...).

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do presidente da República;

(...).

Art. 65. É da competênica do Poder Executivo 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. 81. Compete privativamente ao presidente da República:

(...);

II — iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.'

Vê-se aí que o argumento central do governador impugnante é o consubstanciado no vício de iniciativa da Emenda que, aumentando a despesa pública, só poderia ter sido proposta pelo Chefe do Poder Executivo.

Chega a ser chocante a tese levantada, especialmente quando se sabe que ela foi apresentada por cultuadores do direito.

Quem não sabe que nos casos do art. 57, a iniciativa das leis é de exclusiva competência do presidente da República ou do chefe do Poder Executivo estadual ou municipal, conforme se trate de estado ou município?

Mas quem não sabe também que essa exclusividade de iniciativa diz respeito apenas às leis ordinárias, não funcionando para emendas constitucionais, que são de competência do Poder Legislativo?

Ao examinar a Representação nº 1.027-SP, contra a Emenda nº 10 à Constituição do Estado de São Paulo, assim se pronunciou o eminente Senhor Procurador-Geral da República:

'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*' (grifamos). ( *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 99, p. 562.)

No mesmo sentido, e ainda mais explicitado e completo, é o voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Rafael Mayer:

'A representação argúi inconstitucionalidade de *ordem formal* e de *ordem material* na Emenda 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*, combinado com os arts. 57, incisos II e V, e 65, da Constituição federal, sob esse aspecto, a argüição está despida de maior relevância jurídica. Com efeito, tais dispositivos, que se reportam ao processo legislativo, dizem com: 1º) a competência exclusiva do presi-

dente 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, transferência de militares para a inatividade (art. 57, II e V); 2º) no capítulo referente ao orçamento, a afirmação genérica da competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias e das quais 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, infenso 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 inquinar 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.

(...).

No mesmo sentido foi o voto do Exmo. Sr. Ministro Xavier de Albuquerque, proferido no julgamento da Representação número 937-RJ, onde acentuou:

Sr. Presidente, estou disposto a fazer uma retomada de posição, ao menos em caráter pessoal, no tocante ao exame de argüições, 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, mais só dizem respeito ao legislador ordinário estadual. Não me parece que o legislador constituinte estadual deva ter coibida 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'* (grifamos). (*Revista Trimestral de Jurisprudência,* v. 99, p. 562-563.)

Apesar disso, teima o impugnante da emenda em demonstrar que a mesma é portadora de falhas formais e materiais, devendo por isso ser afastada da ordem jurídica, em respeito à sistemática constitucional. Por isso, depois de floreios e de gongóricos argumentos, transcreve trechos de José Afonso da Silva (*Aplicabilidade das normas constitucionais*) e de Themístocles Cavalcanti (*Do Controle da constitucionalidade*), trechos esses que se encontram perdidos no contexto das razões de inconstitucionalidade, porque não aproveitam em nada à tese dos opositores da emenda. Ao contrário, servem mais, muito mais mesmo, aos que defendem essa iniciativa do legislativo Estadual.

Mas o pior não é isso. Mais grave do que tarnscrever trechos de autores apenas como demonstração de erudição, é fazer transcri-

ções capengas, cortadas pela metade e indicando erradamente as fontes, num verdadeiro desrespeito ao leitor, especialmente aos Senhores Ministros julgadores, que não têm tempo a perder com baboseiras ou com indicações erradas de páginas, como aconteceu conosco, que tivemos de ler mais de 70 páginas do *Controle de constitucionalidade*, de Themístocles, para acharmos, à página 71, as últimas 9 linhas da citação que os impugnantes disseram estar *às folhas 11 da referida obra*, mas que estavam, em seu início, *às folhas 9*!

Veja-se o absurdo: transcreveram o trecho, dizendo que o mesmo se encontrava à pág. 11, 1ª edição, 1966, Ed. Forense, mas o começo desse *trecho se encontrava à página 9* e o final do mesmo, como vimos, *estava à pág. 71* da referida obra.

Além disso, a primeira parte do trecho citado, que está a folhas 13 dos autos, termina com a seguinte frase: '(...), como se deve também ao princípio da separação dos *poderes*'.

Observe-se: termina com a palavra "poderes", com ponto *final*, quando, na realidade, onde está o ponto final, existe no livro apenas uma vírgula, porque o trecho continua depois dessa vírgula, com a seguinte expressão: '(...) *e principalmente do poder atribuído às Câmaras na elaboração legislativa, a definição do poder normativo e dos atos executivos.*'

Decididamente, isto é pelo menos uma irreverência para com o leitor!

Muita coisa poderíamos ainda dizer no sentido da constitucionalidade da Emenda nº 26, mas não vamos fazê-lo, para não tomar o precioso tempo dos Senhores Ministros, uma vez que o cerne dos argumentos contrários foi respondido.

Assim, temos fundadas esperanças de que o Supremo Tribunal Federal julgue improcedente a representação nº 1.154.2" (fls. 41-58).

3. Dada vista dos autos à Procuradoria-Geral da República, em parecer do ilustre Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, aprovado pelo eminente Prof. Inocêncio Mártires Coelho, assim se pronunciou, *verbis:*

"Por solicitação do Sr. Governador do Rio Grande do Sul, a presente representação argúi a inconstitucionalidade da Emenda nº 26 à Constituição do Estado, promulgada pela Assembléia Legislativa em 30.6.82 e republicada em 21.3.83, por ter sido publicada com incorreção na edição do *Diário Oficial* de 31.1.83, que institui gratificação para o funcionalismo estadual, correspondente a um vencimento, a ser pago no mês de dezembro de cada ano.

O art. 1º da Emenda nº 26, de 1982, apresenta a seguinte redação:

'Art. 1º Acrescente-se ao art. 99, da Constituição Estadual, mais um parágrafo, que será o 2º, transformando-se em 1º o parágrafo único:

§ 1º (...).

§ 2º Nos meses de dezembro, de cada ano, o funcionário público receberá uma gratificação que corresponde ao seu vencimento, independentemente das vantagens a que faz jus.'

2. Segundo o requerente, a aludida emenda infringe o princípio da iniciativa reservada, pois compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que fixem vencimentos e vantagens para os servidores públicos, e contraria ainda o princípio da harmonia e independência dos Poderes (Constituição, arts. 57, II e V, e alínea *a* de seu parágrafo único, 65, 81, II, 6º e 10, VII, *c*, e 13, I e V).

3. Nas informações, sustenta a Assembléia Legislativa, em resumo, que: a) a promulgação das emendas à Constituição se insere no âmbito da competência da Assembléia Legislativa, por força do que dispõem os arts. 47, 48 e 49 da Constituição Federal; b) a exclusividade de iniciativa diz respeito apenas às leis ordinárias, não alcançando as emendas constitucionais, onde se exercita o poder constituinte derivado.

4. Não há inconstitucionalidade da regra sob o aspecto material, mas sim no plano formal, pois em se tratando de vantagem pecuniária conferida ao servidor público, implicando aumento da despesa pú-

blica, 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.

5. 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 nº 893, *RTJ*, 69/638; Rp nº 855, *RTJ*, 57/384; Rp nº 939, *RTJ*, 88/13; Rp nº 982, *DJ* de 31.8.79; Rp nº 940, *RTJ*, 92/1.000; Rp nº 1.078, *DJ* de 19.3.82 etc.).

6. 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 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.

7. Subtraindo ao chefe do Executivo o poder de iniciativa da lei 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).

8. Não se discute, evidentemente, a justiça da solução adotada na Emenda nº 26, de 1982. Assinalam as informações, a propósito, que a gratificação natalina constitui uma antiga aspiração do funcionalismo público, reclamada até mesmo porque essa vantagem já é deferida ao servidor sujeito à legislação trabalhista.

9. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 26, de 30 de junho de 1982, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul" (fls. 61-63).

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópias a todos os Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

*O Sr. Ministro Alfredo Buzaid* (Relator): 1. A Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, a 29 de junho de 1982, promulgou a Emenda Constitucional nº 26, cujo art. 1º mandou acrescentar ao art. 99 da Constituição do Estado mais um parágrafo, que tem a seguinte redação:

"§ 2º Nos meses de dezembro, de cada ano, o funcionário público receberá uma gratificação que corresponda ao seu vencimento, independentemente das vantagens a que faz jus" (fls. 33).

O eminente Procurador-Geral da República, acolhendo Representação do Exmo. Sr. Governador daquele estado, submeteu a exame e julgamento a argüição de inconstitucionalidade da Emenda nº 26; a douta Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da declaração de inconstitucionalidade, porque a Emenda nº 26 violou os arts. 57, II e V, e 65, "impostos à observância dos estados por força do art. 13, III, todos da Constituição Federal" (fls. 62).

O estado do Rio Grande do Sul requereu sua intervenção no processo como assistente. Deferi o pedido (fls. 66).

2. No parecer que acompanha o ofício do Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, da lavra do Procurador-Geral, Dr. Ney Ortiz Borges, foi acentuado ao início que:

"Há vários anos, praticamente desde o advento da Lei nº 4.090, de 1962, o funcionalismo público, de maneira mais especial e vigorosa o do Rio Grande do Sul, vem lutando no sentido de alcançar um abono anual e permanente, a ser pago por ocasião das festas natalinas, e que se constituiria no 13º salário.

Essa luta ganhou mais força a partir de 1967, quando o então Consultor-Geral da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, concluiu, através do parecer nº 586-H, de 25 de outubro de 1967, não apenas pela constitucionalidade da implantação dessa gratificação aos funcionários, como especial-

mente pela justiça de sua concessão" (fls. 41).

Não me cabe entrar no mérito dessa alegação, considerando a diversidade de tratamento entre funcionários e trabalhadores: a estes é concedido um abono de Natal, enquanto àqueles é negado. O tema, sobre que versa o voto, é eminentemente técnico e sob este aspecto é que vou tratá-lo.

3. A Constituição do Rio Grande do Sul estabeleceu, no art. 32:

"Art. 32. É da competência exclusiva do governador a iniciativa das leis que:

I — disponham sobre matéria financeira;

II — versem sobre matéria orçamentária, autorizem a abertura de crédito ou concedam auxílios, prêmios e subvenções;

III — fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;

IV — criem ou extinguam cargos, funções e empregos públicos, *aumentem vencimentos ou a despesa pública;*

V — *disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico,* provimento de cargos públicos, reforma e transferência de militares para a inatividade.

Parágrafo único. *Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:*

a) *nos projetos cuja iniciativa seja de exclusiva competência do governador;*

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa e tribunais estaduais" (fls. 18-19).

Esta cláusula constitucional está em harmonia com a Constituição vigente, cujo art. 13 estabelece que os estados se organizarão e se regerão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição da República, dos quais ressaltam, por sua importância, o da independência e harmonia dos poderes, o processo legislativo e o da observância das normas relativas aos funcionários públicos.

4. Discrepando dos princípios constitucionais acima referidos, a Emenda nº 26 dispôs sobre matéria que o Poder Legislativo do Estado não pode regular, sem que do processo legislativo participe o chefe do Executivo. Esta limitação resulta claramente do art. 57, II, que está no capítulo do processo legislativo e deve ser observado pelo Estado, consoante o disposto no art. 13, III da Constituição da República. Qualquer ato legislativo, que importe em aumento de vencimentos ou da despesa pública, depende, para sua validade, da iniciativa do chefe do Executivo.

Não se objete que, no caso, não se trata de lei ordinária, mas de revisão constitucional, da qual o único órgão competente é a Assembléia Legislativa. No sistema federativo, em que há uma hierarquia de leis, a maior de todas, a que as demais estão subpostas, é a Constituição da República. Qualquer lei federal, Constituição do Estado, lei estadual ou municipal, se contravém à Constituição da República, é vã e nula, porque inconstitucional. Este primado da Constituição foi expressamente reconhecido no art. 188 do texto de 1967 e art. 200 do texto de 1969.

Se a Emenda Constitucional dispõe sobre matéria em que é indispensável a iniciativa do chefe do Executivo, ofende o art. 13, III, da Constituição da República, porque, tratando-se de ato jurídico subjetivamente complexo, lhe falta a participação de um dos seus integrantes para o seu aperfeiçoamento e validade.

5. Esta Corte já tem apreciado casos semelhantes, cujos arestos foram indicados no parecer da douta Procuradoria-Geral da República. Peço vênia para ajuntar mais três julgados, muito recentes, desta egrégia Corte: Representação nº 940, 21.3.77, Rel. o eminente Ministro Moreira Alves (*RTJ*, 92/1.000; Representação nº 1.027, 4.9.80, Rel. o eminente Ministro Djaci Falcão (*RTJ*, 99/555); e Representação nº 1.146, julgado a 5.10.83 e publicado no *DJU* de 7.10.83.

Nestes termos, e acolhendo o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a ação direta e declaro a inconstitucionalidade da Emenda nº 26 do estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 29.6.1982.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.154-2-RS — Rel.: Ministro Alfredo Buzaid. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Ana Maria Landell de Moura e outros). Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda nº 26, promulgada em 29.6.82, 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. Ausente, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Rafael Mayer. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.