EMENDA CONSTITUCIONAL — PODER CONSTITUINTE ESTADUAL — INICIATIVA DE LEI

— Emendas à Constituição. O art. 57 da Carta da República contém princípio constitucional extensível, de cumprimento obrigatório pelos estados-membros, conjugando a autonomia destes com as limitações que lhes são impostas. Tratando-se de funcionalismo público, as normas do inciso V, do art. 57, § 3.º do art. 99 e art. 103 da Constituição são aplicáveis não só aos poderes da União, como aos estados, ao Distrito Federal, territórios e municípios.

— Emenda à constituição estadual que edite preceitos somente produzíveis por via da legislação ordinária, mediante a iniciativa do Poder Executivo, contraria norma constitucional orgânica inafastável na elaboração legislativa. Não pode o poder de emenda do Legislativo estadual superar a exclusividade conferida, ao Poder Executivo, relativamente à iniciativa de leis que versam as matérias previstas no art. 57 da Constituição Federal. O poder constituinte estadual é submetido ao direito, suscetível de ser controlado e inibido naquilo que exceda a sua efetiva competência.

— Representação de inconstitucionalidade julgada procedente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.318
Representante: procurador-geral da República
Representado: Assembléia Legislativa do estado de São Paulo
Relator: Sr. Ministro CARLOS MADEIRA

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 53, de 26 de setembro de 1985, do estado de São Paulo.

Brasília, 17 de dezembro de 1986. — *Moreira Alves,* Presidente. *Carlos Madeira* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Madeira: Na presente representação, submete o ilustre procurador-geral da República a argüição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 53, promulgada pela Assembléia Legislativa do estado de São Paulo em 26 de setembro de 1985, que suprimiu o limite de idade para o servidor estável, quando candidato em concurso promovido pelo órgão da administração centralizada ou autárquica a que pertencer, resguardada a habilitação exigida. Argüiu-a o Exmo. Sr. Governador do estado, sustentando que a emenda é incompatível com o art. 57, V, da Lei Maior, que insere na competência exclusiva do chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores e provimento de cargos públicos, norma essa de obrigatória observância pelos estados, por força do disposto no art. 13, itens I e III, da mesma Carta. De igual modo,

a emenda contraria as normas dos arts. 6º, 10. VII, *c*, e 13, V, 97, 108 e 200 da Lei Fundamental. É que os requisitos de acesso aos cargos públicos são matéria peculiar à lei ordinária escapando ao âmbito da norma constitucional.

O Supremo Tribunal Federal — aduz o argüente — tem declarado a inconstitucionalidade de preceitos de cartas estaduais que versem matéria legislativa de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

II

Em suas informações, sustenta o ilustre presidente da Assembléia Legislativa do estado que a norma constitucional atributiva de competência ao chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias deve ser interpretada estritamente, não podendo ter a amplitude de limitar o poder de reforma constitucional dos estados-membros. Por outro lado, a lei de que cuida o art. 97 da Carta da República deve compreender requisitos de acesso aos cargos públicos fixados na Constituição estadual.

III

A Procuradoria-Geral da República, ao opinar pela procedência da representação, acentuou:

"O princípio da iniciativa reservada inibe também o legislador constituinte estadual, importando em limitação ao poder do estado-membro de criar como ao de revistar sua constituição, como tem reiteradamente 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; Rp nº 1.061, *RTJ, 102*:479, etc.).

Trata-se, com efeito, de limitação também 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 Lei Maior.

Por fim, como já decidiu o Supremo Tribunal ao julgar a Representação nº 1.061-SP, o art. 97 da Constituição Federal faz clara referência à lei ordinária, mas não à constituição estadual, para definição das condições de acesso a cargos públicos. Procede, portanto, a representação também quanto à incompatibilidade da Emenda nº 53, de 1985, com as regras dos arts. 97, 108 e 13, V, da Lei Fundamental.

Em conclusão, o parecer, é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 53, de 26 de setembro de 1985, do estado de São Paulo" (fls. 80-81).

É o relatório, do qual devem ser remetidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Madeira (Relator): A Seção VIII do Capítulo VII da Carta Política vigente contém normas orgânicas sobre o funcionalismo público, que devem ser traduzidas em leis, cuja iniciativa é da competência exclusiva do presidente da República, a teor do art. 57.

Esse sistema decorre da própria fórmula de convivência política adotada na Constituição, que resguarda o modelo do Estado intervencionista, com a adoção do direito administrativo como princípio básico. Na vida dos estados, como assinala Pablo Lucas Verdu, sempre coexistem a constituição, a administração e a planificação, mas sua coordenação variará de acordo com os tempos, com a predominância de um e de outro princípio, segundo a eficácia real e a significação política que lhe for atribuída (cf. *Curso de derecho político.* Madrid, 1983. v 2. p. 470).

Não há dúvida que a nossa Constituição brasileira atual dá prevalência ao princípio básico da administração, conferindo ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que regulem o seu predomínio.

As normas organizatórias sobre funcionários públicos, portanto, são a fonte da legislação em que se regulam os direitos e deveres a eles relativos, mas sempre com obediência ao princípio básico da iniciativa do chefe do Poder Executivo, para as leis que os concretizem. Assim está no art. 57, V, como no § 3º do art. 99 e art. 103 da Carta, aplicáveis não só aos demais poderes, como aos estados, ao Distrito Federal, territórios e municípios.

A emenda, cuja inconstitucionalidade é argüida, segundo o ilustre presidente da Assembléia Legislativa, não contrariaria a norma do art. 57, V, da Carta, por isso que não seria de admitir-se limitação ao poder do Legislativo de emendar a Constituição estadual. Prevaleceria, então, a prerrogativa constituinte da Assembléia estadual, sobre o sistema de convivência política estabelecido na Lei Maior.

Realça o ilustre argüente, entretanto, que a emenda constitucional que edite preceitos apenas produzíveis por via da legislação ordinária, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, representa uma forma de superar tal exclusividade, contrariando norma constitucional orgânica inafastável na elaboração legislativa.

Não há dúvida que o poder de emenda das Assembléias é limitado não só pelos princípios constitucionais sensíveis, como pelos princípios constitucionais extensíveis, segundo a terminologia de José Afonso da Silva, em estudo publicado no nº 16 da *RDP*. Ultrapassado esse limite, a emenda se volta contra o próprio sistema.

É que, sendo os princípios constitucionais extensíveis de cumprimento obrigatório pelos estados-membros, não há como desconhecer a limitação imposta pelo art. 57 da Carta da República ao Poder Legislativo, inclusive dos estados. No sistema centralista, que conforma a federação, o perfil constitucional dos estados se forma na conjugação do princípio da autonomia com as limitações que a Lei Maior impõe expressamente a sua atuação política. Ainda que possa criticar — e não raro com razão — o centralismo que inibe os estados, força é reconhecer que já não mais vigora o chamado federalismo dualista, em que os estados faziam prevalecer sua autonomia em face da nação. Como assinala Celso Ribeiro Bastos, "o ponto comum que apresentam, o poder constitucional e o estadual, é que ambos, ao se exercitarem, levam à elaboração de uma constituição. Entretanto, ressalvada essa identidade, tudo o mais são diferenças. O primeiro exerce-se sem qualquer limitação jurídica, enquanto o segundo *atua dentro de um vazio deixado por um ordenamento jurídico existente.* O poder constituinte dos estados só é validamente exercido se dentro da área que lhe deferiu a Constituição Federal". E conclui o renomado professor: "O poder constituinte estadual é submetido ao direito, suscetível de ser controlado e inibido naquilo que exceda à sua efetiva competência" (cf. *Curso de direito constitucional.* 5. ed. p. 118).

Esta Corte já consagrou esse entendimento ao julgar a Representação nº 1.061-São Paulo, a propósito da Emenda Constitucional nº 15, de 25 de abril de 1980. Explicita o eminente Ministro Néri da Silveira, relator para o acórdão, na ementa que o encima:

"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 de abril de 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, o 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 de abril de 1980, do estado de São Paulo" *(RTJ, 102*:474).

A Emenda Constitucional nº 53, ora em exame, tem a mesma índole da Emenda nº 15, julgada em 1982, comportando, assim, igual decisão.

Julgo procedente a representação, para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 53, de 26 de setembro de 1985.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.318-9-SP. Relator: Ministro Carlos Madeira. Representante: procurador-geral da República. Representada: Assembléia Legislativa do estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente a representação, e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 53, de 26 de setembro de 1985, do estado de São Paulo. Decisão unânime. Votou o presidente. (Plenário, em 17.12.86.)

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Octavio Galloti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Oscar Corrêa e Sydney Sanches.

Procurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo, substituto.