Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que — não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 — impõem-se à observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 872
Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

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 deferir medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, os efeitos da Lei nº 9.868, de 20.4.93.

Brasília, DF, 3 de junho de 1993.
OCTÁVIO GALLOTTI, Presidente, SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: O Sr. Governador do estado do Rio Grande

do Sul propõe ação direta de inconstitucionalidade da Lei est. 9.868, de 20.4.93 oriunda da promulgação de projeto de iniciativa parlamentar vetado integralmente pelo Executivo.

2. A lei impugnada é o do seguinte teor (f. 19):

"Art. 1º — Aos Servidores Públicos do Estado, da Administração Direta, suas Autarquias e Fundações Autárquicas, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, em atividade, nesta condição segurados obrigatórios no sistema previdenciário federal, poderão, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da vigência desta lei, de forma expressa e irretratável, optar pelo regime previdenciário da Lei nº 7.672, de 18 de junho de 1982, que dispõe sobre o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º — Aos Servidores Públicos do Estado, da Administração Direta, suas Autarquias e Fundações Autárquicas regidos pela Consolidação das Leis do trabalho, ficam estendidos os efeitos das Leis nº 7.872, de 26 de dezembro de 1983, e 8.188, de 21 de outubro de 1986.

Art. 3º — Aos Servidores Públicos do Estado, da Administração Direta, suas Autarquias e Fundações Autárquicas, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, ficam estendidos os efeitos do art. 1º da Lei nº 9.075, de 22 de maio de 1990, que regulamenta o § 4º do art. 33 da Constituição do Estado de 1989.

§ 1º — Para os efeitos do disposto no artigo 3º desta lei, o tempo de serviço será contado de acordo com a legislação do trabalho pertinente, para os efeitos assiduidade e hipóteses de suspensão e interrupção do contrato de trabalho.

§ 2º — Para o efeito do benefício de licença prêmio, será computado como tempo de serviço público prestado ao Estado o período de exercício de mandato eletivo público federal, estadual, distrital e municipal.

§ 3º — O tempo de licença prêmio não gozado pelo servidor será, mediante requerimento, contado em dobro para os efeitos de aposentadoria, inclusive a especial, e gratificações adicionais nos casos previstos em lei, vedada a desconversão.

Art. 4º — Para o efeito dos benefícios decorrentes desta lei, será computado como tempo de serviço público prestado ao Estado o período de exercício de mandato eletivo em confederação, federação, sindicatos e associações de servidores públicos.

Art. 5º — Aplica-se também o disposto nesta lei aos servidores admitidos ou contratados para o exercício de funções do Magistério Público Estadual, assim como aos servidores establizados pela Constituição Federal de 1988.

Art. 6º — As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º — Revogam-se as disposições em contrário."

3. "Assim" — explica a inicial (f. 4) — "o Diploma legal acima transcrito e impugnado não mais fez do que (a) permitir a inclusão, mediante opção, dos servidores celetistas, cujo regime previdenciário é o federal, no sistema previdenciário dos servidores públicos estatutários estaduais previsto na Lei 7.672 de 18 de junho de 1982, e (b) estenderlhes os seguintes direitos previstos também para os estatutários: (b.a) incorporação de gratificações pelo exercício de funções gratificadas ou equivalentes (Leis 7.872/83 e 8.188/86) (Lei 9.868/93, art. 2º), (b.b) licença-prêmio de três meses por qüinqüênio de exercício (Lei 9.075/90) (Lei 9.868/93, art. 3º, "caput" e §§ 1º e 2º), (b.c.) cômputo em dobro para fins de aposentadoria do tempo de licença prêmio não gozada (Lei 9.868/93, art. 3º, § 3º), (b.d.) cômputo como tempo estadual, para os benefícios da impugnada Lei 9.868/93, do período de exercício de mandato eletivo em confederação, sindicatos e associações de servidores públicos (Lei 9.868/93, art. 4º). Estabelece-se, por fim, expressamente, (c) a aplicação da Lei também aos "*servidores admitidos ou contratados para o exercício de funções do Magistério Público Estadual, assim como aos servidores estabilizados pela*

Constituição de 1988" (Lei 9.868/93, art. 6º)".

4. Funda-se a argüição de inconstitucionalidade em que a lei questionada "não só (a) versa matéria — o "regime jurídico" e a "aposentadoria" de servidores públicos — cujo desencadeamento do processo legislativo estava (e está!) submetido à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF/88, art. 25 comb. c/art. 2º e art. 61, II, "c"), e, pois, sob pena de ofensa àquela prerrogativa, não poderia ter sido objeto de lei não derivada de projeto exarado pelo Governador do Estado como, outorgando aos servidores celetistas os mesmos direitos dos estatutários, (b) dá àqueles (celetistas), por via transversa (e é exatamente isso o que caracteriza o "fraus legis"), "status" praticamente idêntico ao desses, numa efetivação às avessas (em que aos direitos do contrato de trabalho hão de somarem-se os previstos para os submetidos ao vínculo institucional), em clara, gritante, ofensa às regras constitucionais que exigem o concurso para o ingresso no serviço público (CF/88, art. 37, I e II) e impõem a igualdade (CF/88, art. 5º)".

5. Nessa linha, a petição desenvolve argumentos e invoca julgados do Tribunal (medidas cautelares nas ADINs 582, Néri; 645, Galvão; 564, Moreira; 822, Pertence; ADIn 152, Galvão), para, ao final, postular a suspensão cautelar da vigência do texto legal visado, nos seguintes termos (f. 12):

"Presentes estão também os requisitos — "fumus boni iuris" e "periculum in mora" — exigidos à sustentação cautelar da Lei impugnada, razão pela qual permite-se o Autor pleiteá-la.

Com efeito, sendo relevantes, como se demonstrou, os fundamentos da invocada inconstitucionalidade ("fumus boni iuris"), há risco de lesão irreparável na hipótese de que não se suspenda desde logo a indigitada Lei ("periculum in mora").

Na verdade, muito não é necessário para demonstrá-lo. Tratam-se as normas, todas, de regras outorgativas ou de vantagens pecuniárias e previdenciárias a servidores públicos, que, como é óbvio, determinam o desembolso imediato pelo Erário dos valores correspondentes aos direitos nela estabelecidos ou, no caso da contagem de tempo em dobro para a aposentadoria, submetem a Administração Pública estadual, com gravíssima e irreparável lesão, ao desfalque, pela aposentação, de parcela ponderabilíssima de seus recursos humanos. E, é óbvio, o trabalho não prestado simplesmente... não há como recuperar! E tudo isto, conforme se viu, tem sido reiteradamente considerado pelo Supremo Tribunal Federal como circunstâncias caracterizadoras, que efetivamente são, do "periculum in mora", seja pela dificuldade do tesouro em obter a devolução dos valores pagos na hipótese de procedência da ação, seja pela intranqüilidade administrativa resultante da retirada de vantagens pagas durante longo tempo.

Desta forma, e sabendo-se do assoberbamento a que se encontra submetido esse Egrégio Tribunal, o que, por certo, determinará demora no julgamento da presente ação, e satisfeitos que estão os requisitos, em tudo e por tudo é de ser deferida a liminar para sustar a eficácia da Lei impugnada, na linha, repita-se, da tranqüila jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito."

6. Para a decisão do pedido liminar, submeto o caso ao Plenário.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Depois de alguma vacilação, à falta de disposição explícita a respeito da Constituição de 1988, creio já se poder reputar consolidada na jurisprudência da Corte, a tendência — a que aludia no julgamento liminar da ADIn 822, DJ 12.3.93 —, no sentido de impor a observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar.

Eu mesmo — que tenho resistido ao transplante sem temperamentos das regras federais de iniciativa reservada aos poderes da assem-

bléia constituinte estadual — não ponho em dúvida que, em relação ao processo legislativo ordinário das unidades federadas, as linhas mestras do modelo federal sejam princípios de absorção compulsória pelos ordenamentos locais, na medida em que substantivam o perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, a que estão vinculados.

Indiscutível, pois, a plausibilidade da argüição, a concorrência do *periculum in mora* resulta inequívoca do conteúdo da lei discutida.

Defiro a suspensão cautelar: é o meu voto.

EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 872-2 — medida cautelar

Origem: Rio Grande do Sul. *Relator*: Min. Sepúlveda Pertence. *Reqte.:* Governador do Estado do Rio Grande do Sul. *Reqda.:* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, os efeitos da Lei nº 9.868, de 20.4.93, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Plenário, 03.6.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

Luiz Tomimatsu, Secretário.