PROCESSO LEGISLATIVO — ESTADO-MEMBRO — PODER DE INICIATIVA

— A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas que dizem respeito à iniciativa reservada (C.F., art. 61, § 1º) e com os limites do poder de emenda parlamentar (C.F., art. 63).

— Precedentes: ADIn 822-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 766

e ADIn 774, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 582-SP, Rel. Min. Néri da Silveira (RTJ 138/76); ADIn 152-MG, Rel. Min. Ilmar Galvão (RTJ 141/355); ADIn 645-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão (RTJ 140/457).

— Cautelar deferida: suspensão da eficácia da Lei 10.003, de 08-12-93, do Estado do Rio Grande do Sul.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.060

Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

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 decisão unânime, deferir o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da Lei n. 10.003, de 08.12.93, do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 01 de agosto de 1994.

Octávio Gallotti — Presidente. Carlos Velloso — Relator.

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO: O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, fundado no art. 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 10.003, de 08 de dezembro de 1993, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que "assegura direito a servidores públicos estaduais quanto a filhos portadores de deficiência e dá outras providências".

É o seguinte o texto do ato impugnado:

"Art. 1º — Os servidores públicos estaduais da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo os empregados das fundações mantidas ou instituídas pelo Estado, que possuam filho, dependente, portador de deficiência congênita ou adquirida, com qualquer idade, terão sua carga horária semanal reduzida à metade, nos termos desta lei.

§ 1º — A redução de carga horária, de que trata o "caput", destina-se ao acompanhamento do filho natural ou adotivo, no seu tratamento e/ou atendimento as suas necessidades básicas diárias.

§ 2º — No caso de ambos os cônjuges serem servidores estaduais e enquadrados nas disposições desta lei, a somente um deles será autorizada a redução de carga horária prevista para o acompanhamento de que trata esta lei, de sua livre escolha.

§ 3º — O afastamento poderá ser consecutivo, intercalado ou escalonado, conforme necessidade e/ou programa do tratamento pertinente.

Art. 2º — Para se efetuar a redução de carga horária prevista nesta lei, o interessado deverá encaminhar requerimento ao titular ou dirigente máximo do órgão em que estiver lotado, instruído com cópia da certidão de nascimento ou adoção, atestado médico ou laudo de que o filho é portador de deficiência, com dependência, e, se possível, laudo prescritivo do tratamento a que deverá ser submetido ou está sendo.

§ 1º — A autoridade referida no "caput" encaminhará o expediente à Secretaria do Planejamento e da Administração, com vistas ao

Departamento de Perícia Médica, que emitirá laudo conclusivo sobre o requerimento.

§ 2º — Não havendo órgão de perícia médica do Estado na cidade domiciliar do servidor, o laudo do Departamento de Perícia Médica poderá ser suprido por relatório detalhado de dois profissionais plenamente habilitados.

Art. 3º — O benefício de que trata esta lei será concedido pelo prazo de 6 (seis) meses, podendo ser renovado sucessivamente por iguais períodos, observado-se o disposto no art. 2º e seus parágrafos.

§ 1º — Tratando-se de deficiência irreversível e que necessite de tratamento continuado o servidor fará, à época da renovação, apenas a comunicação ao seu órgão para fins de registro e providências.

§ 2º — Encaminhado o pedido inicial ou a solicitação de prorrogação ou renovação da autorização, o servidor, automaticamente, gozará deste benefício, passados 15 (quinze) dias do protocolo do expediente, cabendo à autoridade ou dirigente todas as responsabilidades, principais e acessórias, para sua implementação.

Art. 4º — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º — Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 7.868, de 23 de dezembro de 1983."

O autor alega que a lei estadual contraria a regra da competência reservada para a iniciativa das leis, e, por decorrência, ofende o princípio de independência e harmonia entre os Poderes, assim violando o art. 61, § 1º; e o art. 25, combinado com o art. 2º, todos da Constituição Federal. Seus argumentos, em síntese, são os seguintes:

a) a lei anterior que disciplinava a mesma matéria, Lei nº 7.868, de 23.12.83, oriunda de projeto de iniciativa do Poder Executivo Estadual, autorizava o afastamento remunerado de um dos turnos do trabalho, em se tratando de servidora pública com filho portador de moléstia mental, quando seu regime laboral fosse de quarenta e quatro horas semanais;

b) priorizando o atendimento da questão humana, a Procuradoria-Geral do Estado, através de pareceres, entendeu de estender o benefício ao pai, curadora ou irmã do excepcional, no caso de falecimento da mãe;

c) a lei ora impugnada, de iniciativa do Poder Legislativo, rejeitado o veto aposto, foi promulgada para aumentar o elenco de beneficiários da vantagem funcional, de forma injustificada, para todos os servidores da administração direta do Estado, de suas autarquias e fundações, públicas e privadas, quando possuirem filho, natural ou adotivo, portador de deficiência congênita ou adquiridas, de qualquer espécie;

d) e mais, reduz por metade a carga semanal (não apenas diária), dos beneficiados e facilita a concessão ou renovação da benesse, podendo a instrução do pedido ficar restrito a simples atestado de médico particular.

Sustenta o autor, ainda, que, cabendo ao Poder Executivo a tarefa de administrar o Estado, cabe-lhe também a exclusividade de iniciar o processo legislativo, quando se tratar de disposições sobre servidores púbicos e seu regime jurídico. Todas as vezes que o legislador estadual ignorar a regra constitucional da iniciativa exclusiva do Poder Executivo para o encaminhamento de proposta legislativa nos misteres só a ele submetidos, haverá ofensa à Constituição Federal.

Em defesa de sua tese, cita o requerente os seguintes precedentes da Suprema Corte, em que foram deferidas medidas liminares, em casos semelhantes ao presente, tais como: ADIn 582-SP, Rel. Min. Néri da Silveira; ADIn 645-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADIn 546-RS e outras.

Considerando presentes os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, requer o autor a sustação cautelar da lei impugnada, face aos riscos de graves e irreparáveis danos que poderá causar à Administração Pública, de difícil reparação.

É o relatório.

VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (Relator): Sustenta o Governador do Estado do Rio Grande do Sul:

(...)

11. Estando os Estados-membros submetidos à observância dos princípios da Lei Maior e incluído dentre seus princípios fundamentais, inclusive como cláusula pétrea, a independência e harmonia entre os Poderes, cuja lesão faculta até mesmo a intervenção federal, afigura-se indiscutível que a Constituição Federal impôs àqueles o princípio da Independência e harmonia dos Poderes não apenas em sua forma pura mas acompanhado das regras básicas de convivência entre eles.

Em outras palavras, há um modelo de organização dos Poderes Federais e de regras viabilizadoras de sua harmonia e de sua convivência que não pode ser desbordado pelos Estados, sob pena de ofensa à Carta Federal.

12. Não podem, assim, os Estados federados, seja por norma constitucional, lei complementar ou lei ordinária, ofender aquele substrato mínimo de cada Poder, tal como delineado pela Magna Carta.

E dentre este substrato mínimo relativo ao princípio da independência e harmonia esta indubitavelmente contida a regra da competência reservada para a iniciativa das leis. Em outras palavras, toda a vez que o legislador estadual ignorar a regra da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o desencadeamento do processo legislativo nos misteres só a ele submetidos, fatalmente haverá mácula à Constituição Federal.

Foi o que ocorreu na espécie. O legislador gaúcho ao alargar consideravelmente as hipóteses de afastamento remunerados dos servidores públicos para o atendimento de filhos deficientes, adentrou em competência própria do Poder Executivo.

Quem gere a máquina pública e, inclusive, os seus recursos humanos e, ao mesmo tempo, responde pela sanidade das finanças públicas é quem reúne condições de avaliar o número máximo de servidores que podem ser dispensados de suas funções, sem prejuízo da regularidade do serviço público. Esta decisão não prescinde da avaliação de circunstâncias que só o Executivo pode desvendar. Por isso mesmo, ao Legislativo não é facultado decidir, ao seu talante, sobre os negócios administrativos, já que ele não tem meios de sopesar todos os elementos que devem nortear uma decisão administrativa responsável.

Aliás, considerando a relevância da questão jurídica de os Estados-membros se subtraírem às regras da Carta Federal modeladoras do princípio da independência e harmonia dos poderes, pertinentes a seus desdobramentos e a suas inter-relações, esse Supremo Tribunal Federal, após a vigência da Constituição de 1988, tem reiteradamente concedido liminares em ações diretas de inconstitucionalidade para suspender normas estaduais ofensivas daqueles princípios. (fls. 09-11).

Tem procedência o alegado.

A Corte Suprema tem, na verdade, decidido pela observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas que dizem respeito à iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar. É conferir com o decidido nas ADIns 822-RS, Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence ("DJ" de 12.03.93), 766, de 03.03.92, e 774, de 01.10.92, ambas relatadas pelo Sr. Ministro Celso de Mello.

O acórdão da ADIn 822-RS (medida liminar), Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, está assim ementado:

"EMENTA — Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de 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: conseqüente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADIns 766 e 774)."

Os acórdãos dos julgamentos das ADIns 152-MG e 645-DF, relatados pelo Sr. Ministro Ilmar Galvão, portam as seguintes ementas:

ADIn 152-MG:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 286 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que considera como de Professor, para os fins de aposentadoria e disponibilidade e de todos os direitos e vantagens da carreira,

o tempo de serviço de ocupante de cargo ou função do quadro do magistério ou de regente de ensino.

Inconstitucionalidade material, no que concerne à aposentadoria especial de professor, prevista no art. 40, III, *b*, da CF/88, já que a estendeu a todos os cargos e funções do "Quadro do Magistério" e, ainda, ao de "Regente de Ensino", resultando contempladas pelo benefício classes de servidores ligadas exclusivamente a atividade de caráter administrativo, estranhas à sala de aula.

Inconstitucionalidade formal, no alusivo às demais vantagens, por afronta ao princípio da independência dos Poderes do Estado, a que estava adstrito o Constituinte Estadual, por força do disposto no art. 25 da CF/88, e no art. 11 do ADCT/88, posto que se trata de matéria de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Procedência da ação, declarada a inconstitucionalidade do art. 286 da Constituição do Estado de Minas Gerais." (RTJ 141/355).

ADIn 645-DF (medida cautelar):

"Ação direta de inconstitucionalidade. Cautelar. Arts. 17 e parágrafo único; 18, incisos e parágrafos; e 25, da Lei nº 159, de 16 de agosto de 1991, do Distrito Federal.

Legitimidade ativa que se reconhece ao Governador do Distrito Federal, por via de interpretação compreensiva do texto do art. 103, V, da CF/88, c/c o art. 32, § 1º, da mesma Carta.

Plausibilidade da alegação de que os dispositivos em tela, por versarem matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (remuneração de cargos e funções públicas e estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública), não poderiam resultar de emendas do legislativo, objeto de vetos rejeitados.

O *periculum in mora*, todavia, somente se mostra evidenciado relativamente aos dispositivos dos dois primeiros artigos citados, razão pela qual a suspensão da eficácia somente a eles deve restringir-se.

Cautelar parcialmente deferida." (RTJ 140/457).

No mesmo sentido o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn 582-SP (medida cautelar), Relator o Sr. Ministro Néri da Silveira:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de São Paulo, § 8º, do art. 126, introduzido pela Emenda Constitucional nº 1, de 20-12-1990. Direito de aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão, em igualdade de condições com os demais servidores. Cerceamento da competência do Poder Executivo para enviar projetos de lei que versem sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria. Relevância dos fundamentos do pedido e *periculum in mora* configurados. Medida cautelar deferida, para suspender, até o julgamento final da ação, a vigencia do dispositivo impugnado." (RTJ 138/76).

Do exposto, defiro a medida cautelar, pelo que suspendo a eficácia da Lei 10.003, de 08.12.93, do Estado do Rio Grande do Sul.

EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.060-3 — medida liminar
ORIGEM: RIO GRANDE DO SUL
RELATOR: MIN. CARLOS VELLOSO
REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVS.: CARLOS DO AMARAL TERRES E OUTRO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da Lei n. 10.003, de 08.12.93, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Plenário, 01.8.94.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu — Secretário.