

*Supremo Tribunal Federal*

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D. J. 13.09.96  
EMENTÁRIO Nº 1 8 4 1 - 0 1

34

25/04/96

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 864-1 RIO GRANDE DO SUL**

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

0018410100  
0504000860  
0410000000

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade.

- Já se firmou nesta Corte o entendimento de que, no tocante a leis que digam respeito a regime jurídico de servidor público, seu projeto é da iniciativa exclusiva do Governador do Estado-membro, aplicando-se-lhe, portanto, a norma que se encontra no artigo 61, II, "c", da Constituição Federal.

- No caso, como salientado na inicial, o projeto que deu margem à Lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade foi de iniciativa parlamentar, razão por que incorre ela em inconstitucionalidade formal.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.844, de 24 de março de 1993, do Estado do Rio Grande do Sul.

**A C Ó R D ã O**

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 maioria de votos, em julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.844, de 24.03.93, do Estado do Rio Grande do Sul, vencidos os Ministros Ilmar Galvão e Presidente (Ministro Sepúlveda Pertence).

Brasília, 25 de abril de 1996.

**SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE**

**MOREIRA ALVES - RELATOR**





ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N<sup>o</sup> 864-1 RIO GRANDE DO  
SUL

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (Relator):**

O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul propõe ação direta de inconstitucionalidade e/ou reclamação, na qual sustenta a inconstitucionalidade da Lei 9.844, de 24 de março de 1993, do seu Estado, acentuando que ele repete dispositivo que se encontra suspenso por decisão desta Corte na ADIN 546, de que sou relator.

É este o teor da Lei impugnada:

"Art. 1<sup>o</sup> - É considerado como de efetivo exercício para todos os efeitos legais, excetuado o pagamento de vencimentos e salários, o período de 08 de março de 1991 a 20 de maio de 1991, no qual os membros do Magistério Público Estadual, bem como os servidores das escolas estaduais e de órgãos da Secretaria da Educação, desenvolveram movimento reivindicatório da categoria. Parágrafo único. O período a que se refere o 'caput' será considerado, igualmente, para os membros do Magistério Público Estadual, como de efetivo desempenho.

Art. 2<sup>o</sup> - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3<sup>o</sup> - Revogam-se as disposições em contrário."

Sustenta o autor que essa Lei é inconstitucional porque, sendo seu projeto de origem parlamentar e tendo ela sido promulgada pela Assembléia Legislativa depois de rejeitado seu veto integral, ofende ela o princípio constitucional da

0018410100  
0504000860  
0420000030

independência e separação dos Poderes, uma vez que projeto de Lei que verse regime jurídico de servidores públicos é da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Tendo havido pedido de liminar, submeti-o à apreciação do Plenário, que o deferiu em decisão cujos fundamentos assim estão sintetizados no acórdão então prolatado:

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar.

- A presente ação direta diz respeito a lei do Estado do Rio Grande do Sul - a de n. 9.844, de 24 de março de 1993 - cujo conteúdo abrange parcialmente a do artigo 5º da Lei 9.265, de 13.06.91, do mesmo Estado, do qual a eficácia ficou suspensa em virtude do deferimento do pedido de liminar na ADIn. n. 546.

- Em casos como este, cabível é outra ação direta de inconstitucionalidade, e não reclamação. Diferença entre eficácia 'erga omnes' e efeito vinculante.

- Ocorrência, no caso, de relevância jurídica e de 'periculum in mora', bem como de conveniência da suspensão cautelar requerida.

Ação conhecida como direta de inconstitucionalidade, deferindo-se o pedido de liminar, para suspender, até decisão final, os efeitos da Lei n. 9.844, de 24.03.93, do Estado do Rio Grande do Sul." (fls. 102)

A fls. 105 e segs., a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou as informações que lhe haviam sido solicitadas. Nelas, sustenta-se, após várias considerações sobre o direito de greve, que:

"... não é correto afirmar que a matéria disciplinada na lei impugnada tenha iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Não se trata de diploma destinado a criar direitos ou deveres do funcionalismo, nem disciplinar seu regime jurídico. Muito menos aumentar a despesa orçada.

Ao contrário, trata-se de lei que dispõe sobre matéria cuja iniciativa não se encontra reservada a qualquer dos Poderes, haja vista que diz respeito a direito fundamental estabelecido na Carta Federal.

Com efeito, as decorrências do exercício do direito de greve extrapolam a relação

servidor-Administração para inscreverem-se na órbita dos direitos fundamentais, razão pela qual o interesse público envolvido em sua preservação não podem se reduzir à mera avaliação de oportunidade e conveniência de um dos Poderes.

Tal interesse público, assim, não se confunde com o interesse da Administração enquanto ente jurídico, mas com o interesse público coletivo em ver a ordem jurídica devidamente cumprida." (fls. 120/121)

A fls. 135, abri vista à Advocacia-Geral da União.

Antes de ela manifestar-se, a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer onde, depois do relatório, assim apreciou a presente ação:

"A hipótese é, sem dúvida, de Ação Direta de Inconstitucionalidade, como, preliminarmente, decidiu esta Colenda Corte. Segundo leciona o Professor José da Silva Pacheco, *in* o Mandado de Segurança e outras Ações Constitucionais Típicas, Ed. Revista dos Tribunais, SP, 2a. ed., 1991, págs. 435/436:

'(...)

Entretanto, no julgamento da reclamação n. 132-2 tendo como Relator o Ministro Alfredo Buzaid, o plenário do STF teve-a como improcedente, constando de sua ementa o seguinte:

A reclamação é um instituto criado para preservar a competência do STF ou garantir a autoridade de sua decisão. Há ofensa à autoridade do julgado do STF se o segundo pedido de habeas corpus é em tudo igual ao primeiro, isto é, se concorrem os três requisitos da coisa julgada: eadem causa petendi, eadem res e eadem persona, de tal sorte que ocorra ofensa à coisa julgada, pois segundo o princípio clássico, bis de eadem rene sit actio'. (grifamos)

Aliás, a matéria é devidamente esclarecida em trecho do voto do Eminentíssimo Relator, quando diz, *in verbis*:

'Na ação direta de inconstitucionalidade 546, que tinha por objeto os artigos 4º e 5º da Lei n. 9.265, de 13.06.91, do Estado do Rio Grande do Sul, esta Corte deferiu o pedido de liminar para suspender sua eficácia.

Já a presente ação diz respeito a outra lei - a de n. 9.844, de 24 de março de 1993 -,

embora de conteúdo que abrange parcialmente - e parcialmente, porque exclui dos efeitos legais do exercício ficto o pagamento de vencimentos e salários - o do citado artigo 5º da Lei 9.265, de 13.06.91.

Tratando-se, pois, de leis diversas, e sendo certo que o objeto da ação direta de inconstitucionalidade se adstringe à norma nela impugnada, a eficácia erga omnes da medida cautelar que suspende os efeitos desta a ela se limita, não alcançando norma posteriormente editada, ainda que de conteúdo igual ou semelhante àquela. Para que houvesse esse alcance, seria mister - como ocorre no direito alemão - que a ação direta de inconstitucionalidade tivesse efeito vinculante com relação ao poder Legislativo. A eficácia erga omnes da decisão que suspende os efeitos de uma norma se restringe a estender a todos essa suspensão, inclusive ao Poder Legislativo, mas, ao contrário da eficácia vinculante, não impede que este reproduza total ou parcialmente a mesma norma em diploma legal posterior, o que implica dizer que, havendo tal reprodução, se faz mister o ajuizamento de outra ação direta de inconstitucionalidade.

Assim sendo, conheço do presente pedido como ação direta de inconstitucionalidade, e não como reclamação por desrespeito à autoridade da decisão desta Corte que suspendeu ex nunc a eficácia do artigo 5º da Lei 9.265, de 13.06.91, do Estado do Rio Grande do Sul.' (fls. 98/99)

Por outro lado, não cabe nesta via especial e estreita, discutir o conteúdo e as delimitações do direito de greve, que obviamente nada tem a ver com a presente questão. É evidente que o direito de greve é assegurado pela Constituição Federal aos trabalhadores em geral e aos servidores públicos (art. 9º e 37, inciso VII), sendo certo, no entanto, que o exercício de tal direito pelos últimos depende ainda de regulamentação por lei complementar, conforme decidiu recentemente este Colendo Supremo Tribunal Federal. Tal garantia constitucional não autoriza obviamente a punição ou represália aos grevistas, salvo em casos de abuso (C.F., art. 9º, § 2º). Isso não significa, porém, que devam os grevistas ser premiados com vantagens indevidas como a contagem do período de ausência do serviço público como se fora de efetivo exercício, computando-se tal período para fins de promoção, anuênios, licença especial, aposentadoria etc.

A controvérsia restringe-se à iniciativa privativa do Chefe do Executivo no desencadeamento do processo legislativo a que se

refere o § 1º, do art. 61 da Constituição Federal, aplicável aos Estados-Membros da Federação por força do art. 25 do mesmo Diploma. Aliás, a nosso ver, ainda que a iniciativa de tal lei tivesse sido do Governador do Estado, seria materialmente inconstitucional por violar o princípio da moralidade administrativa (C.F., art. 37, caput). A lei impugnada, resultante do projeto de origem parlamentar n. 383/92 (fls. 15 usque 18), fora vetada integralmente e, rejeitados os vetos, houve sua promulgação pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Desse modo, por infringir princípios constitucionais informativos do processo legislativo, no que diz respeito à iniciativa das leis, e assim atingir o princípio maior de independência e harmonia dos poderes, é manifesto que a Lei n. 9.844/93 do Estado do Rio Grande do Sul apresenta-se eivada do vício de inconstitucionalidade formal.

A Constituição Federal contemplou como iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de lei relativos ao regime jurídico do servidor público (art. 61, II, C), por isso que a Constituição foi clara e precisa quanto à sua aplicabilidade aos Estados-Membros da Federação (ibid., art. 25). Se a delegação não é permitida, não pode a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul pretender usurpar esta competência sob pena de tumultuar o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes. Trata-se, na verdade, do exercício da competência deferida pela Carta Magna e circunscrita a espaços por esta reservados, os quais se acham delimitados por regras de observância compulsória expressas em verdadeiras ordens ou proibições.

Esta Colenda Corte, aliás, tem sugerido a adoção de tese análoga em hipóteses semelhantes à presente, como na ADIn n. 245-RJ, de que foi Relator o eminente Ministro MOREIRA ALVES (in RTJ 143/391-425). Em trecho do seu voto, diz S. Exa., in verbis:

'Esse problema da competência para a iniciativa de leis já foi abordado pelo Ministério Público, em outras ações diretas de inconstitucionalidade, tais como as de n. 72-1-ES e 231-7-RJ, onde embora, diante de distintas situações, mas por idêntico princípio, se constatou o vício de inconstitucionalidade formal dos dispositivos ali impugnados, por consagrarem invasão, pelo legislador constituinte estadual, de competência assegurada pela Constituição Federal, ao Chefe do Poder Executivo. Os argumentos então expendidos e que ora se adota, foram no sentido de que: 'A regra transcrita do art. 61, § 1º, II, alínea a, concernente ao processo legislativo, impõe-se à observância dos

Estados-membros, por força do disposto no art. 25 da mesma Constituição Federal.

As regras pertinentes ao processo legislativo incluem-se entre as de organização dos Poderes (CF/88, Título IV, Seção VIII). Sem excluir outras regras essenciais, as que dispõem sobre competência para a iniciativa ou aprovação legislativa são de ordem pública, demarcam as relações entre os Poderes, compreendendo-se entre as limitações implícitas a serem necessariamente observadas pelos Estados-membros.

'Entre os princípios implícitos a serem observados nos Estados' - observa Caio Tácito -, 'está o da organização política, tomando-se como paradigma a divisão dos poderes da União e sua correlação (As Constituições Estaduais e sua Adaptação à Carta Federal, RDA 89, pág. 432). Referindo-se às limitações implícitas decorrentes do citado art. 25 da Constituição vigente, assinala, por igual, José Afonso da Silva: 'Na organização dos poderes Estaduais, o Poder constituinte decorrente terá que respeitar o princípio da divisão de poderes, que é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 2º)'.

As regras constitucionais de competência dos Poderes, no campo de elaboração legislativa, são consideradas essenciais, necessárias e inderrogáveis (cf. Francisco Campos, Poder Executivo..., RDA 73, pág. 384). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aliás, desde o início, firmou-se no sentido de que a usurpação de competência para a iniciativa de leis sobre aumento de vencimentos de servidores públicos, atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo, fere o princípio da independência e harmonia dos Poderes (RP n. 427, PR, RTJ 16/3 e outras aí referidas: Rps. 194, 228, 250 e 356).

A atribuição de competência exclusiva a um dos Poderes para a iniciativa de leis importa em subtrair a dos demais (cf. Francisco Campos, ob. cit., pág. 385, e Caio Tácito, Lei - Iniciativa do Poder Executivo - Sanção - criação de cargos e aumento de vencimentos in Revista Forense 202, 1963, pág. 57). A propósito do tema, cita Caio Tácito este trecho do então eminente Desembargador José Frederico Marques (ob. cit., Revista Forense 202, pág. 58):

'O legislador constitucional impôs a iniciativa do Executivo para as leis sobre elevação de estipêndios do funcionalismo público, por motivos de alta sabedoria

política. Seu intuito foi o de impedir surtos demagógicos tendentes a favorecer a copiosa clientela eleitoral dos servidores públicos, demagogia essa que iria colocar o Executivo, diante do 'fato consumado contra o qual se sentiria, muitas vezes, em grave dificuldade para a ele opor-se, decidida e corajosamente, prejudicando, assim, com a sua omissão, de maneira irremediável, a administração financeira e o serviço público'.

Na Suprema Corte sempre predominou o entendimento de que não se pode subtrair à disciplina da lei ordinária, matéria cujo poder de iniciativa foi atribuído, com exclusividade, ao Chefe do Executivo, nem mesmo através de emenda constitucional, ainda que pelo mesmo proposta (Rp. 1061/SP-RTJ 102/474; Rp 1.107/SE-RTJ 115/18; Rp 1.318/SP - DJ 27-2-87, pág. 2952 etc.). Nesse sentido também se pronunciou o então Ministro Francisco Rezek, no voto proferido na Rp n. 1.196-RS, afirmando que:

'O Supremo Tribunal já se pronunciou repetidas vezes no sentido de que a iniciativa da emenda constitucional que disponha sobre funcionários públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, é do chefe do Executivo, não podendo ser tomada pelo legislativo sem afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (Rps n. 855, 982 e 1080). De resto, procede também a invocação do art. 57-II e V - combinado com o art. 13-III - da Carta da República, visto que a matéria versada é, por sua natureza e estatura, matéria de lei ordinária; não valendo, pois, que o órgão legislativo contorne o referido preceito assumindo o caminho da emenda à Constituição local.' (RTJ 111, pág. 940).

Desse modo, por infringir princípios constitucionais informativos do processo legislativo, no que diz com a competência para a propositura de leis e, assim, atingir o princípio maior de independência e harmonia entre os Poderes, é inegável que o § 1º do art. 185 da Constituição do Rio de Janeiro apresenta-se eivado do vício de inconstitucionalidade formal.' (ibid., págs. 394/395).

No mesmo sentido, na ADIn n. 882-RS, de que foi Relator o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, proferiu este Colendo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, Acórdão que teve a seguinte 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: consequente 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 (ADIn 766 e 774). (in DJ, de 12.03.93, Ementário n. 1.695-2).

Pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal pela procedência da ação." (fls. 140/145)

A fls. 147/153, encontra-se a manifestação da Advocacia-Geral da União, na qual esta endossa as considerações da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, quer no tocante às alegações relativas ao direito de greve como direito subjetivo a afastar a ocorrência de falta ao serviço, quer no concernente à negativa de que, no caso, se trate de Lei cujo projeto seja da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Exarei então nos autos o seguinte despacho:

"Tendo em vista que a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer antes de ser apresentada pela Advocacia-Geral da União a defesa da lei impugnada - e defesa que, evidentemente, deve produzir-se anteriormente ao pronunciamento do Ministério Público Federal, o qual é, por força do disposto no § 1º do artigo 103 da Constituição Federal, prévio quanto ao julgamento da ação, mas não quanto à defesa obrigatória do ato normativo impugnado, com a qual se perfaz o contraditório estabelecido pela Carta Magna para que a Procuradoria-Geral da República atue como fiscal da observância da ordem constitucional -, retornem os autos a essa Procuradoria-Geral, para que ela, à vista da defesa produzida pela Advocacia-Geral da União, ratifique, ou não, o parecer a fls. 137/145." (fls. 155)

A fls. 157, a Procuradoria-Geral da República ratificou seu parecer anterior no sentido da procedência da

ADI 864-1 RS

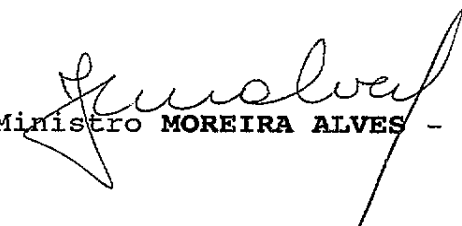
ação, verbis:

"O Ministério Público Federal, em atenção ao r. despacho de fls. 155 do Eminentíssimo Relator, vem dizer o seguinte:

1. A leitura da defesa da lei impugnada, apresentada pela Advocacia-Geral da União, revela que o órgão limitou-se a cumprir dever de ofício, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Nenhum argumento novo foi produzido. Houve mera ratificação, para o fim de cumprimento da norma constitucional citada, das informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 147/153).
2. Nada há a acrescentar, pois, ao parecer de fls. 137/145 quanto à inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 9.844, de 24 de março de 1993.
3. O parecer é, assim, ratificado no sentido da procedência da ação."

É o relatório, do qual a Secretaria deverá encaminhar cópia aos Srs. Ministros.

Brasília, 02 de abril de 1995.

  
Ministro MOREIRA ALVES - Relator

25/04/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 864-1 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR):**

1. Já se firmou nesta Corte o entendimento de que, no tocante a leis que digam respeito a regime jurídico de servidor público, seu projeto é da iniciativa exclusiva do Governador do Estado-membro, aplicando-se-lhe, portanto, a norma que se encontra no artigo 61, II, "c", da Constituição Federal.

Ora, como salientei no voto que proferi para deferir a liminar requerida, "embora a lei objeto desta ação tenha excluído o pagamento dos vencimentos e salários dos dias não trabalhados em virtude do movimento reivindicatório da categoria que foi abrangido pelo período de 8 de março de 1991 a 20 de maio de 1991, é certo que a admissão do exercício ficto para todos os efeitos legais, exceto para o pagamento dos vencimentos ou salários a ele relativo, diz respeito a regime jurídico do servidor público, sendo, pois, matéria de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 61, II, "c", da Constituição Federal)".

No caso, como acentuado na inicial, o projeto que deu margem à Lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade foi de iniciativa parlamentar, razão por que incorre ela em inconstitucionalidade formal.

2. Em face do exposto, e acolhendo o parecer da

*Supremo Tribunal Federal*

**ADI 864-1 RS**

**45**

Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.844, de 24 de março de 1993, do Estado do Rio Grande do Sul.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke extending downwards.

25/04/96

TRIBUNAL PLENO

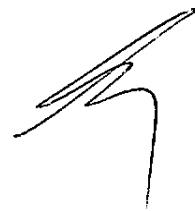
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
SUL

Nº 864-1 RIO GRANDE DO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Senhor Presidente,  
peço vênua ao Ministro-Relator para julgar improcedente a  
presente ação.

\* \* \* \* \*



0018410100  
0504000860  
0430115800

ismr

25/04/96

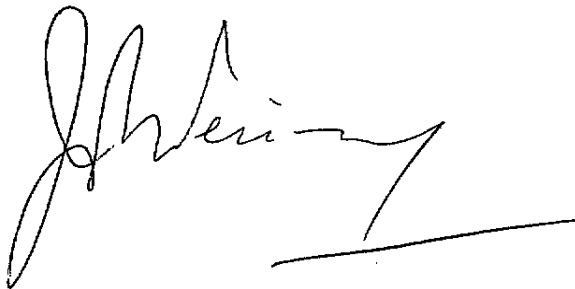
TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
SUL

Nº 864-1 RIO GRANDE DO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE  
(PRESIDENTE): Peço vênias à maioria para acompanhar o voto do  
Sr. Ministro Ilmar Galvão, julgando improcedente a presente  
ação.



0018410100  
0504000860  
0430215430

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 864-1

ORIGEM : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVS. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTRO

REQDA. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVS. : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 9.844, de 24.03.93, do Estado do Rio Grande do Sul, vencidos os Ministros Ilmar Galvão e Presidente (Min. Sepúlveda Pertence). Ausentes, justificadamente, os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, na ausência ocasional do titular. Plenário, 25.04.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário