

21/08/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.300 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**ADV.(A/S)** : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR 11.370/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LIMITAÇÃO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. SUBMISSÃO OBRIGATÓRIA AO PODER JUDICIÁRIO. ALTERAÇÃO NO REGIME JURÍDICO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Segundo jurisprudência assentada no Supremo Tribunal Federal, as regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal formam cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente reproduzidas no ordenamento constitucional dos Estados-membros.

2. Ao provocar alteração no regime jurídico dos servidores civis do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecida entre a Administração e seus servidores, a Lei Complementar Estadual 11.370/99, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal e material de incompatibilidade com a Constituição Federal.

3. Ação julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do

**ADI 2300 / RS**

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Vice-Presidente no exercício da Presidência, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em julgar procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Brasília, 21 de agosto de 2014.

Ministro TEORI ZAVASCKI  
Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.300 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):** Trazem os autos ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para impugnar a validade constitucional da Lei Complementar Estadual 11.370, de 14 de setembro de 1999, do Rio Grande do Sul, responsável por acrescentar o seguinte dispositivo ao regime jurídico único dos servidores públicos civis daquele Estado:

Art. 1º - Acrescente-se artigo, que será o 89, renumerando-se os demais:

"Art. 89 - Os Direitos e Vantagens concedidos aos servidores públicos estaduais e legalmente incorporados ao seu patrimônio funcional, somente poderão ser retirados através de decisão judicial."

Art. 2º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Narra o requerente que o diploma atacado derivou de iniciativa parlamentar e que, mesmo tendo sido vetado, foi promulgado pela Assembléia Legislativa Estadual.

Isto, a seu juízo, configuraria violação formal à Constituição, porquanto afrontaria o artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição, regra de processo legislativo de observância obrigatória pelos Estados, que reservaria ao respectivo Chefe do Poder Executivo Estadual a iniciativa

**ADI 2300 / RS**

das propostas legislativas sobre regime jurídico de servidores públicos. Acrescenta que a norma também padeceria de vício material, pois ao restringir o exercício da autotutela pela Administração Pública ela comprometeria o princípio da separação de poderes (art. 2º, da CF), da legalidade (art. 37, *caput*) e as competências do Chefe do Poder Executivo para dirigir a Administração Estadual (art. 84, II).

A ação foi processada segundo o rito do art. 10 da Lei 9.868/99.

Solicitadas as informações, foram elas prestadas pela Assembléia Estadual (fls. 73/84), que refutou as alegações vertidas na inicial. Negou que o diploma houvesse caracterizado usurpação da iniciativa do Governador de Estado para cuidar do regime jurídico dos servidores estaduais, porquanto ele não teria onerado o Poder Executivo. Também contrariou o argumento de que ele teria interferido com as competências do Chefe do Executivo para exercer a direção da Administração, sob a consideração de que a norma contestada tratou apenas de proteger aquelas vantagens que já estivessem incorporadas ao patrimônio funcional dos servidores. Anotou, por fim, que a norma sob censura foi editada para evitar a implementação de cortes remuneratórios contra as garantias da ampla defesa e do contraditório.

Em decisão de 05/10/2000, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu a cautelar pleiteada, em decisão que recebeu a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 11.370/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIREITOS E VANTAGENS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º; 37, CAPUT; 61, § 1º, II, C; E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade em relação à ocorrência de vício de iniciativa legislativa e à supressão de poderes do Governador do Estado no exercício da direção superior da Administração Pública estadual. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia do diploma normativa sob enfoque.

**ADI 2300 / RS**

(ADI 2300 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2000, DJ de 15-12-2000)

O Advogado-Geral da União (fls. 110/113) afirma que a tese deduzida na inicial a respeito da pretensa violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo gaúcho seria compatível com a jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal.

O parecer do Procurador-Geral da República (fls. 115/119) também é no sentido de referendar as teses postas na inicial, concluindo pela procedência do pedido nela manifestado.

É o relatório.

21/08/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.300 RIO GRANDE DO SUL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):** 1. A Lei Complementar Estadual 11.370/99, do Rio Grande do Sul, está, realmente, em confronto com a Constituição Federal. Há muito tempo está consagrado na jurisprudência desta Suprema Corte que as regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal são cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, e, por essa razão, devem ser necessariamente reproduzidas pelo ordenamento constitucional dos Estados-membros. Milita na esteira dessa afirmação uma torrencial cadeia de precedentes, todos a corroborar a adstrição dos entes federativos às regras vitais do processo legislativo federal. São ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADIs 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26/2/1999; 2420, Rel.<sup>a</sup>. Min.<sup>a</sup>. Ellen Gracie, DJ de 8/4/2005; 2113, Rel.<sup>a</sup>. Min.<sup>a</sup>. Cármen Lúcia, DJe de 21/8/2009; e 2856, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1/3/2011.

A legislação estadual aqui contestada encontra sua desvalia justamente nesse ponto. Ao promover induvidosa alteração no regime jurídico dos servidores civis do Rio Grande do Sul, editando norma destinada a limitar o exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecidas entre a Administração e seus servidores, a norma em questão se contrapôs abertamente ao prescrito no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição, e, com isso, se desviou do desenho procedimental que lhe competia observar.

Especificamente no que respeita à necessidade de observância das regras de iniciativa para fins de inovações normativas em sede de regime jurídico de servidores, eis a consistente orientação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte:

**EMENTA:** INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido

**ADI 2300 / RS**

pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas "a" e "c", da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo. (ADI 3295, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe de 05/08/2011)

E mesmo no que se refere a alterações sem caráter financeiro, a exigência se mantém:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃO-CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores

**ADI 2300 / RS**

estaduais. 2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades --- paralisação da prestação de serviços públicos. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. 4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes. 5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos --- "anistia" administrativa, nesta hipótese --- implicando aumento de despesas para o Poder Executivo. 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná. (ADI 341, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe 11/06/2010)

Essa razão, atinente ao vício de iniciativa, por si só, conduz à declaração de inconstitucionalidade formal da lei impugnada.

2. Cumpre registrar também a sua inconstitucionalidade material. Ao inibir o exercício desimpedido do seu poder-dever de anular ou revogar os atos administrativos a que faz referência, exigindo que essa intervenção se faça exclusivamente por via jurisdicional, a Lei Complementar Estadual 11.370/99 impôs à Administração do Estado – e a toda ela, não apenas ao Poder Executivo – uma profunda limitação na sua capacidade de proceder ao controle de suas próprias manifestações.



**ADI 2300 / RS**

Essa limitação compromete severamente o equilíbrio entre os Poderes constituídos, tal como concebido pela Constituição Federal, pois retira da Administração Pública do Estado-membro uma das suas prerrogativas essenciais, que é a de promover, ela própria, sem interferência prévia de qualquer dos demais poderes, o controle da adequação de suas condutas administrativas à ordem jurídica vigente.

Isso não significa que a Administração Estadual esteja livre para anular ou revogar todo e qualquer ato de concessão de vantagens remuneratórias a seus servidores, ou que ela possa promover tais medidas sem a observância do devido processo administrativo, se for o caso. Também não se está a afirmar que tais atos da Administração estejam imunes ao controle do Poder Judiciário. O que se afirma é que não é constitucionalmente legítimo retirar da esfera da Administração, transferindo-a à exclusividade do Poder Judiciário, a prerrogativa do controle da juridicidade dos atos que a Administração tenha praticado. Ao assim proceder, a Lei atacada opera dupla infração à distribuição constitucional das competências: primeiro, retira da Administração uma parcela importante das suas prerrogativas; e, segundo, atribui ao Judiciário novas competências, o que não é cabível nem mesmo por Emenda à Constituição do Estado, quanto mais por norma infraconstitucional.

3. Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual 11.370/99, do Rio Grande do Sul, confirmando a liminar antes deferida.

É o voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.300**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : PGE-RS - PAULO PERETTI TORELLY E OUTRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 21.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário