RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.021.012 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S)	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DECISÃO: Trata-se de agravo contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ementado nos seguintes termos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DISPOSITIVOS DAS LEIS ESTADUAIS Nº 14.676, 14.677, 14.678, E 14.679 INSERIDOS PELO PODER LEGISLATIVO POR MEIO DE SUBSTITUTIVOS. VEDAÇÃO DO PAGAEMNTO DE AUXÍLIO-MORADIA SEM A EXISTÊNCIA DE PRÉVIA LEGISLAÇÃO PREVENDO-O. PREVISÃO DE CONSIDERAÇÃO COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DOS DIAS DE PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 102, I, "N", DA CF. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESPECIAL RECONHECIDA. ANÁLISE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA, E NÃO DA LEGALIDADE DO SEU CONTEÚDO. ADMISSIBILIDADE DA CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPRAÇÃO, HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CARACTERIZAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS QUESTIONADOS. 1. Caso em que projetos de lei enviados ao Legislativo pelo Poder Judiciário; Ministério Público; Tribunal de Contas do Estado; e Defensoria sofreram alterações substanciais promovidas por parlamentares, que, por meio da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

> inserção de substitutivos, inseriram dispositivos análogos nos projetos exigindo a criação de lei anterior para que seja realizado o pagamento de auxílio-moradia aos membros dos referidos órgãos, além de prever sejam considerados como de efetivo exercício os dias de paralisação dos servidores do MP. 2. Inaplicáveis as disposições do artigo 102, I, "n", da Constituição Federal, uma vez que não se está diante de caso de impedimento ou suspeição dos membros da Magistratura Gaúcha em geral, pois a análise em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade diz com a adequação da atuação dos Deputados Estaduais em face das disposições constitucionais aplicáveis ao processo legislativo, não havendo se falar em análise da legalidade e da adequação do pagamento de auxílio-moradia aos membros dos poderes/órgãos citados nas legislações que receberam as emendas legislativas ora questionadas e da consideração como de efetivo exercício dos dias de paralisação dos servidores do Ministério Público. Cumulação dos pedidos formulados pelo Procurador-Geral de Justiça em uma mesma ação que se justificava em face da forma com a qual se deu o processo legislativo e da semelhança entre as normas cuja constitucionalidade é questionada. 3. Atuação legislativa que representou inequívoca violação ao Princípio da Separação, Harmonia, e Independência dos Poderes, tendo sido promovidas alterações substanciais em projetos de lei cujas competências eram privativas de outros poderes, o que não é admitido no ordenamento jurídico pátrio. Declarada a inconstitucionalidade. PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDENTE. UNÂNIME". (eDOC 5)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 1º, parágrafo único, 2º, 5º, II, 18, 25, 37, X e §11, 48, 96, II, "b", 127, §2º, e 169, §1º, I e II, do texto constitucional.

Nas razões recursais, alega-se não haver vício nos dispositivos declarados inconstitucionais pelo Tribunal de origem, vez que os

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

acréscimos realizados pela Assembléia Legislativa aos projetos de lei que deram origem às normas impugnadas tiveram pertinência temática com as matérias nelas disciplinadas e não resultaram em aumento de despesa. Defende-se, assim, inexistir afronta à reserva de iniciativa e ao princípio da separação de poderes. (eDOC 8)

Em contrarrazões, a parte recorrida sustenta que parlamentares apresentaram projetos de lei substitutivos àqueles encaminhados pelas autoridades com iniciativa reservada, do que decorre a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. (eDOC 9)

A Procuradoria-Geral da República posicionou-se pela manutenção do acórdão recorrido, porque teria havido vício de iniciativa nas emendas parlamentares, em descumprimento ao requisito da pertinência temática. (eDOC 16)

Decido.

O recurso merece prosperar.

O Tribunal de origem julgou procedente ação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e reconheceu a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, dos art. 2º da lei estadual 14.676/2015, dos arts. 2º e 3º da lei estadual 14.677/2015, do art. 2º da lei estadual 14.679/2015 e do art. 2º da lei estadual 14.678/2015, que vedam às administrações do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado o pagamento de auxílio-moradia a seus membros, sem lei estadual anterior que o defina.

Segundo o Tribunal *ad quo*, por se tratar de legislações que versam sobre questões remuneratórias e administrativas, a Assembléia Legislativa aprovou substitutivos que alteraram substancialmente o objeto das normas originalmente enviadas ao Legislativo pelos Chefes das respectivas instituições públicas, conforme se denota do seguinte trecho do acórdão recorrido:

> "Destarte, no presente caso o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul pretende obter a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Estadual n.º 14.676; artigos 2º e 3º da Lei Estadual n.º 14.677; artigo 2º da Lei

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

> Estadual n.º 14.678; artigo 2º da Lei Estadual n.º 14.679, alegando que, por se tratar de legislações que versam sobre questões remuneratórias e administrativas do Poder Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública; e Tribunal de Contas do Estado, teria ocorrido violação do princípio da harmonia, separação, e independência entre os Poderes, por parte da Assembleia Legislativa ao aprovar substitutivos que alteraram substancialmente o objeto das normas originalmente enviadas ao Legislativo pelos Chefes das respectivas instituições públicas.
>
> Os dispositivos legais impugnados inseriram nas citadas leis dispositivos análogos entre si vedando o percebimento do benefício de auxílio-moradia pelos respectivos Poderes sem que fosse editada lei estadual anterior o definindo, à exceção do artigo 3º da Lei Estadual n.º 14.677/15, que determinou seja considerado de efetivo exercício e desempenho o período compreendido entre os dias 01.10.2014 e 14.11.2014, no qual os servidores do MPE/RS realizaram paralisações". (eDOC 5)

Inicialmente, destaco que é pacífica a orientação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida.

Assim, é possível que haja emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa dos Poder Executivo, do Judiciário e das Cortes de Contas, desde que guardem pertinência temática com a proposta original e que não acarretem aumento de despesas, conforme já assentou este Tribunal. Nesse sentido, confiram-se os seguintes precedentes:

> "ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVIO ESTADUAL. 1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida. 2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, consequentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo. 3. Medida cautelar deferida". (ADI 5087 MC, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 13.11.2014)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

> República. 2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI 1333, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2014)

No mesmo sentido, cito ainda: ADI 3942, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 3.3.2015; ADI 2810, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 10.5.2016; ADI 4433, Rel. Rel. Min, Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 18.6.2015; ADI 5442, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2016.

Cumpridos os requisitos para apresentação de emendas em projetos de lei de inciativa privativa, não há, em tese, vedação à apresentação de emenda denominada substitutiva, que é tão somente aquela que substitui parte do projeto, desde que não desnature a essência da proposição (ADI 2182, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.3.2004).

No caso em apreço, resta cumprido o primeiro requisito, referente à ausência de aumento de despesas por parte das emendas parlamentares aprovadas, vez que buscavam justamente vedar o pagamento de auxílio-moradia, sem lei estadual anterior que o definisse.

Ademais, verifico que está cumprido o requisito da pertinência temática entre as emendas aprovadas e os projetos de lei originais, que tratavam de questões remuneratórias.

Explico: os projetos de lei 255/2012, 292/2012, 258/2012, 281/2014, que deram origem às leis estaduais 14.676/2015, 14.677/2015, 14.679/2015 e 14.678/2015 fixavam a remuneração, por meio de subsídios mensais, dos Desembargadores, dos Procuradores de Justiça, dos Defensores Públicos, dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e do Procurador do Ministério Público Especial junto àquela Corte.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

Conforme reconhecido por esta Corte no julgamento da ADI 3.783, o auxílio-moradia constitui vantagem remuneratória de caráter indenizatório destinada a ressarcir os custos e reparar os danos porventura causados pelo deslocamento do servidor público para outros locais que não o de sua residência habitual (ADI 3783, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 6.6.2011).

Assim, considerando que as emendas trataram de questões remuneratórias, assim como os projetos de lei apresentados, foi devidamente cumprido o requisito da pertinência temática, tendo sido fixados, ao final do processo legislativo, os subsídios dos agentes públicos, sem desnaturação da essência das proposições.

Cumpre destacar que não há manifestação definitiva desta Corte, com efeito *erga omnes*, na AO 1.773, na AO 1.946, na ACO 2.511 ou em qualquer outro processo, possibilitando o pagamento de auxílio-moradia e dispensando lei específica sobre o tema.

Ainda que assim não fosse, o Tribunal de origem expressamente reconheceu não é relevante, na presente demanda, a discussão acerca da correção e adequação do pagamento da verba, uma vez que o objeto da ação não é o auxílio-moradia propriamente dito, mas sim a forma com a qual se deu a atuação parlamentar, conforme se verifica do seguinte trecho do voto do Relator:

> "Torno a lembrar que não é relevante na presente demanda a discussão acerca da correção e adequação do pagamento da verba, tampouco se possui caráter remuneratório ou indenizatório, uma vez que o objeto da ação não é o auxílio-moradia propriamente dito, mas sim a forma com a qual se deu a atuação parlamentar. Com efeito, o mandato outorgado pelo Poder Judiciário e pela Sociedade Gaúcha a este Órgão Especial em se tratando de Ação Direta de Inconstitucionalidade diz especificamente com a defesa dos preceitos insculpidos na CE/RS, e indiretamente na CF/88. A ADIN se trata de via relativamente estreita, não podendo se ampliar a discussão acerca do mérito da implementação e pagamento do benefício,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

> conforme visivelmente pretendem as partes requeridas". (eDOC 5, p. 40)

Ademais, não se pode olvidar que as emendas parlamentares não vedaram pereptoriamente o pagamento de auxílio-moradia, mas tão somente a concessão da verba sem lei anterior que a definisse.

Por fim, há de se reconhecer que não merece prosperar o entendimento do Tribunal *ad quo* no sentido de que não havia interesse direto do órgão julgador na apreciação da matéria, porquanto a ação trataria apenas da correção da atuação parlamentar, conforme consignado no seguinte trecho do acórdão:

> "A justificar tal posicionamento, ressalto que efetivamente não se trata de caso de impedimento ou de direto interesse desta julgadora, deste Órgão Especial, tampouco da Magistratura Gaúcha como um todo, na presente ação, uma vez que a análise a ser procedida nela, conforme já referido, ainda que de forma breve, na decisão deferitória da liminar, diz exclusivamente com a (in)correção da atuação dos Ilustres Deputados Estaduais quando da inserção de emendas legislativas/substitutivos a projetos de lei enviados por poderes/órgãos diversos". (eDOC 5)

Justamente por se tratar de apreciação de constitucionalidade de leis que fixavam subsídios de agentes públicos, inclusive de Magistrados estaduais, com a vedação do pagamento de auxílio-moradia sem lei que o estabelecesse, os membros do Tribunal de origem sentiriam o efeito concreto da legislação analisada e eram diretamente interessados no deslinde do feito, cabendo, portanto, a este Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente ação, nos termos do art. 102, I, "n", do texto constitucional, conforme se depreende do seguinte precedente:

> "COMPETÊNCIA – SUPREMO – ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA "N", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A competência do Supremo prevista na alínea "n" do inciso I do artigo 102 da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3

> Constituição Federal pressupõe interesse da magistratura nacional ou situação jurídica em que mais da metade dos membros do Tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados". (AO 62 AgR, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 30.8.2019)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso, mantendo as vedações constantes das leis estaduais impugnadas que impedem o pagamento de auxílio-moradia sem lei anterior que o estabeleça (art. 932, VIII, do NCPC, c/c art. 21, §1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 17 de fevereiro de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 73EB-AC31-C67C-F1B4 e senha AAD1-0846-A97F-29B3