

GOVERNADOR DE ESTADO — SUBSÍDIO APÓS A CASSAÇÃO DO
EXERCÍCIO DO CARGO — DECLARAÇÃO E INCONSTITUCIO-
NALIDADE

— Declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Cons-
tituição do Rio Grande do Sul.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Asembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
Representação n.º 892 — Relator: Sr. Ministro
THOMPSON FLORES

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, julgar procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 192, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação da Emenda Constitucional n.º 2, de 30.6.72, e, por maioria de votos, parcialmente, no parágrafo único do mesmo art. 192, a inconstitucionalidade das expressões “sofrer acidente ou”.

Brasília, 15 de agosto de 1973. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Thompson Flores*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Thompson Flores*: Atendendo solicitação do Senhor Ministro da Justiça, ofereceu o eminente Procurador-Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves, em 18.10.72, perante o Supremo Tribunal Federal, a presente representação, na qual postula seja declarada a inconstitucionalidade do art. 192 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação constante da

Emenda Constitucional n.º 2, de 30.2.72, do teor seguinte:

“Art. 192. Cessada a investidura no cargo após a promulgação desta Emenda, o Governador do Estado, eleito e que esteja em exercício ou venha a exercê-lo em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. Se o Governador, em razão do exercício do cargo, sofrer acidente ou for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta do estado.”

2. Sustenta a pretensão, fundado nos motivos seguintes, *verbis*, fls. 2-3:

“1.º porque viola o parágrafo único do art. 98 da Lei Maior, que proíbe a vinculação de remuneração de qualquer natureza, é o subsídio atribuído a título de representação é, indubitavelmente, retribuição *pro labore facto*, em razão de cargo já ocupado; somente a Constituição Federal poderia abrir exceção a esse princípio, nunca o estado-membro (art. 13, V);

2. porque a emenda constitucional estadual viola a iniciativa privativa do Poder Executivo de projetos de leis que “fixem vencimentos e vantagens dos servidores pú-

blicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública” (Constituição Federal, arts. 65 e 57, II);

3.º porque, em matéria de subsídios dos Governadores, a competência do Poder Legislativo estadual, idêntica à do Congresso Nacional em relação aos do Presidente da República, se limita a fixar os que deverão ser percebidos pelos titulares daqueles cargos (não os deles afastados) e, ainda assim, *para vigor na legislatura seguinte*” (Constituição Federal, art. 44, VII).

Ademais, é incomparável a situação de ex-governador com a de ex-presidente da República, como incomparáveis são a autonomia estadual e a soberania nacional, corporificados respectivamente em cada um deles enquanto exercem o mandato. Se a representação do ex-presidente da República preserva a própria dignidade da Nação, ao amparar as figuras históricas dos que exerceram sua suprema magistratura, a dos ex-governadores tangencia o excesso de liberalidade com o dinheiro público, incompreensível num estado democrático voltado para os interesses da coletividade.

Não se nega, a cada estado, o poder de, por processo regular, conceder pensões a figuras ilustres e efetivamente necessitadas, o que poderá ser avaliado em cada caso. Contudo, deverá ser considerada como extravagante a concessão do privilégio a todos os que hajam exercido ou exerçam o cargo de Governador.”

3. Solicitadas informações, prestou-as o nobre Deputado Solano Borges, então presidente da Assembléia Legislativa.

Depois de rememorar as razões do pedido, responde a seus itens pela forma seguinte, fls. 12-6:

“O primeiro fundamento da arguição não procede. O parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, constando na Seção VIII — “Dos Funcionários Públicos”, aos funcionários públicos é endereçado. Mencio-

na o *caput* do art. 98 cargos do Poder Executivo, e o seu parágrafo único refere-se a *pessoal do serviço público*. Ora, é inconfundível a natureza do cargo do chefe do Poder Executivo, *in casu* o governador do estado, com o elenco de cargos que compõem os quadros de funcionários públicos subordinados hierarquicamente àquela autoridade.

O chefe do Poder Executivo não é funcionário público *stricto sensu*. É ele um *condutor político*. Neste particular é clássica, entre nós, a lição oriunda da doutrina pátria.

Para Ruy Cirne Lima, por exemplo, “não se consideram prestadores de trabalho público os *condutores políticos* das pessoas jurídicas de existência necessária. Contam nesse número: na esfera federal, o presidente da República, os ministros do Estado, os membros do Congresso Nacional; na esfera estadual, o governador, os secretários de estado, os membros das assembleias legislativas; na esfera municipal, o prefeito e os vereadores. Condutores políticos são essencialmente todos quantos, isoladamente ou em grupo, exercem o poder de orientar e dirigir as atividades do Estado, dividir a tarefa estatal, determinar funções, ordenar serviços, fixar competências. O Congresso faz as leis; o presidente da República, com a referenda dos ministros de Estado, baixa regulamentos; os ministros de Estado auxiliam o Presidente da República, no desempenho de suas funções. Os homens, aos quais incumbem as funções de condutores políticos, não são meramente prestadores de energias; são, antes de tudo, portadores de idéias. Como a pintura em relação à tela, prima, neste caso, a idéia sobre a energia física, que lhe condiciona a expressão objetiva” (*in Princípios de Direito Administrativo Brasileiro* 3.ª ed., Ed. Livraria Sulina 1954, p. 154.)

Segundo Mendes de Almeida, “no Brasil, às pessoas físicas que, por diversos títulos participam dos serviços públicos executados diretamente pelo Estado e entidades menores, pode aplicar-se-lhes a designação genérica de servidores públicos, expressão que,

no entanto, não se amplia, segundo convenção dominante, àqueles altos funcionários eleitos ou os de sua imediata confiança, aos quais se aplica, ainda, a designação de fundo francês, isto é, *autoridades do Executivo*'' (in *Noções de Direito Administrativo*, Edição Saraiva, 1956, p. 171).

Cumprir registrar que o eminente Pontes de Miranda conceitua o presidente da República — e por analogia o governador do estado — como de *guia político* (conf. *Comentários à Constituição de 1946*, vol. III, p. 72).

3. De outra parte, a matéria constitucional contida na seção VIII do capítulo VII da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1 — e onde se encontra o art. 98 e seu parágrafo único — é toda ela pertinente aos funcionários públicos, tais como, as disposições sobre concursos, vencimentos, acumulação, disponibilidade, aposentadoria, tempo de serviço, demissão, etc., matéria essa que, sem dúvida, é inaplicável àqueles que, transitariamente, ocupam o cargo de governador do estado.

4. Ao revés, apenas para argumentar, se houvesse pertinência na aplicação da regra do art. 98 e seu parágrafo único à hipótese vertente, ainda assim o fundamento da arguição seria irrelevante, posto que, segundo o *caput* do art. 98, servindo os cargos do Poder Executivo de figurino, os cargos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo é que não lhe poderão ser superiores em matéria de vencimentos. Este entendimento é o esposado por Pontes de Miranda quando diz que “os vencimentos do presidente da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, ou do Supremo Tribunal Federal, não podem ultrapassar os do Presidente da República” (in *Comentários à Constituição Federal de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969*, vol. III, p. 481). In *casu*, tanto quanto o art. 184, *caput*, da Constituição Federal, houve o inverso. O governador do Es-

tado do Rio Grande do Sul, quando cessar a sua investidura no cargo é que terá um subsídio vitalício igual ao vencimento do cargo de desembargador do Tribunal de Justiça. Ora, ainda para argumentar, se houve vinculação, como quer fazer crer a respeitável arguição, então ela estaria expressamente ressalvada pelo próprio parágrafo único do art. 98, quando diz que — “respeitado o disposto neste artigo...”

5. É relevante aduzir que a Emenda Constitucional n.º 2, objeto da Representação, não violou nenhum dos princípios insculpidos no art. 13 e seus incisos e parágrafos da Constituição Federal, os quais, implícita ou explicitamente, não impedem que os estados-membros reproduzam, semetricamente, o preceito contido no art. 184 e seu parágrafo único da Lei Maior. Tanto é verdade que, muito antes do Rio Grande do Sul, vários outros estados federados o fizeram. A saber: *Minas Gerais*, art. 211 (Emenda n.º 1, promulgada em 1.10.70); *Pernambuco*, art. 160 (Emenda n.º 2, promulgada em 25.3.70); *Paraná*, art. 148 (Emenda n.º 2, promulgada em 28.2.70); *Santa Catarina*, art. 179 (Emenda n.º 1, promulgada em ... 20.1.70); *Alagoas*, art. 156 (Emenda Constitucional de 15.12.69); *Rio Grande do Norte*, arts. 139 e 140 (Emenda n.º 5, promulgada em 5.2.70); *Maranhão*, art. 143 (Emenda n.º 1, promulgada em 28.2.70); *Piauí*, art. 125 (Emenda n.º 1, promulgada em ... 20.1.71); e o *Acre*, art. 114 (Emenda n.º 1, promulgada em 8.3.70).

6. Também sem fomento jurídico o segundo motivo apontado na respeitável arguição.

A Constituição do Rio Grande do Sul, tal como ocorre com a Constituição Federal, poderá, conforme o seu art. 40, ser emendada por uma de duas maneiras: I) por iniciativa de um terço, no mínimo, dos deputados estaduais; II) por proposta do governador (*id.* Constituição Federal, art. 47, I e II, e § 3.º).

A Emenda Constitucional n.º 2 nasceu por iniciativa da Assembléa Legislativa, onde recebeu a aprovação unânime de seus membros. Assim procedendo, agiu o Parlamento rio-grandense no uso de uma sua faculdade que a Constituição Estadual expressamente lhe conferiu. Por conseguinte, não poderá prosperar o argumento de que este Poder Legislativo tenha violado e invadido a iniciativa privativa do governador do estado de encaminhar projetos de leis que “fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos”.

Por seu turno, como é curial, não se pode confundir iniciativa de emenda à Constituição com iniciativa de projetos de lei ordinária, pois na última hipótese é que, se se tratar de aumento de vencimentos de servidores públicos ou da majoração da despesa pública, a competência originária cabe exclusivamente ao governador (Constituição Estadual, art. 32, IV).

7. Por derradeiro, também não procede o último fundamento que serve de suporte à Representação.

Conforme o Decreto leg. n.º 2.812, de ... 27.12.70 (publicado no *D.O.* de 4.12.70), a Assembléa Legislativa aprovou o subsídio do Governador no período de 31.1.71 a ... 30.1.75. A Emenda Constitucional n.º 2, tal como ocorre com o art. 184 e seu parágrafo único da Constituição Federal, tem, não há como negar, a característica de retribuição *pro labore facto, mas uma vez cessada a investidura no cargo de Governador*. Por conseguinte, não é possível confundir o subsídio do governador, enquanto estiver no exercício do cargo, com o subsídio vitalício que passará a receber no momento em que cessar definitivamente a sua investidura. Se a Emenda Constitucional n.º 2 estabeleceu tal confusão, então igual consequência deverá ocorrer na aplicação do disposto no art. 184 da Constituição Federal.

8. A Assembléa Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, sabe, perfeitamente,

e para tanto basta um simples passar de olhos nas páginas da História do Brasil, que são inconfundíveis a autonomia estadual e a soberania nacional. Se é verdade irretorquível que a representação prevista no art. 184 da Constituição Federal procura preservar “a própria dignidade da Nação”, ao amparar ex-presidentes da República, não menos verdade é que os ex-governadores — muitos simultaneamente ex-presidentes da República — são, também, nos limites de cada estado federado, figuras históricas. Assim, respeitadas as respectivas posições, o procedimento deste Poder Legislativo não poderá ser increpado de “excesso de liberalidade com os dinheiros públicos”.

4. Por fim, após inserir xerocópia do texto da Emenda Constitucional impugnada, publicada no *D.O.* do Estado, de 6.7.72, p. 7, emitiu o ilustre Representante parecer, do qual cabe destacar, fls. 23-32:

“A nosso ver, é procedente a representação.

Se não existisse, na Emenda Constitucional n.º 1/69, o art. 184, não haveria dúvida de que a norma constitucional ora impugnada seria inconstitucional, por infringir os arts. 57, II, 65, e 98, parágrafo único, da Constituição Federal, que devem ser observados pelas normas constitucionais estaduais, *ex vi* do art. 13, III e V, da referida Emenda.

Com efeito, tem decidido esse Colendo Supremo Tribunal Federal, por várias vezes, que são inconstitucionais os dispositivos de Constituições dos estados membros, inclusive suas emendas, que fixem vencimentos e vantagens a servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, porquanto essas matérias são, em face dos arts. 57, II, e 65, da Emenda n.º 1-69, objeto de leis cujo projeto é da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, iniciativa essa que não pode ser cerceada por norma constitucional dos estados. Nesse sentido, julgou essa Su-

prema Corte inconstitucional o art. 121, XII, da Constituição do Estado de Mato Grosso (pelo qual se fazia a incorporação aos vencimentos, para todos os efeitos, do adicional por tempo de serviço), uma vez que, como salientou o relator da Rp n.º 855, o Exmo. Sr. Ministro Barros Monteiro,

“Prevendo vantagens por tempo de serviço e fazendo-as incorporadas aos vencimentos dos servidores, o malsinado dispositivo exorbita da competência do Poder Legislativo. Com efeito, ainda quando no trato da reformulação constitucional local, legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo, como são as normas que digam sobre vencimentos e vantagens dos servidores públicos (arts. 57, n.º II, e 65)” (R.T.J. 57/385).

No mesmo sentido, decidiu essa Suprema Corte, ainda sob o império da Constituição de 1967, ao julga a Rp n.º 753 — SP, onde se declararam inconstitucionais, entre outros, os arts. 4.º, II, e 17 do Ato das Disposições Transitórias da então Constituição do Estado de São Paulo, por terem esses dispositivos versado matéria da iniciativa do Poder Executivo (art. 60, inc. I, da Constituição Federal de 1967), como se vê na R.T.J. 46/441 e seguintes.

Por outro lado, e ao contrário do que pretende a Assembléia Legislativa do Estado, o parágrafo único do art. 98 da Emenda Constitucional n.º 1/69, não obstante se encontre na seção intitulada “Dos Funcionários Públicos”, não se refere, apenas, aos funcionários públicos *stricto sensu*, mas abrange, inclusive, os denominados *condutores políticos*, que, nessa condição, exerçam cargo do Poder Executivo ou Legislativo. Daí, salientar Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969, tomo III, p. 481*), no comentário ao *caput* desse art. 98:

“Estatuiu-se que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judi-

ciário não podem ser superiores aos vencimentos do Poder Executivo, se iguais ou semelhantes os cargos. Entenda-se: os vencimentos do Presidente da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, ou do Supremo Tribunal Federal, não podem ultrapassar os do Presidente da República; nem os de qualquer Ministro do Supremo Tribunal Federal, ou os de Senador ou Deputado, podem ultrapassar os dos Ministros de Estado” (os grifos são nossos).

Por sua vez, o parágrafo único do mesmo art. 98, depois de ressaltar o disposto no *caput* (que, sem dúvida, quanto ao teto, estabelece uma vinculação), veda qualquer espécie de vinculação ou equiparação para o que denomina *peçoal do serviço público*, expressão que, até pelo próprio liame com o *caput*, abrange não apenas os funcionários públicos *stricto sensu*, mas também todos os ocupantes de cargos públicos, inclusive os *condutores políticos* e os membros do Poder Judiciário. Ademais, essa vedação diz respeito quer à remuneração *pro labore faciendo*, quer à *pro labore facto*, pois seria inconstitucional a norma que estabelecesse vinculação tanto entre a remuneração de desembargador, na ativa, com a de secretário de estado, quanto entre a daquele aposentado com a desde. E, no caso *sub iudice*, trata-se de norma concernente a subsídio *pro labore facto*.

Ocorre, porém, que, no âmbito federal, há o art. 184 da Emenda Constitucional n.º 1/69, e, portanto, poder-se-ia pretender que seria ele um *paradigma federal* susceptível de ser reproduzido nas Constituições Estaduais.

Em nosso entender, todavia, para que uma norma constitucional federal (como é a hipótese do art. 184) possa ser introduzida numa Constituição Estadual, mediante emenda, mister se faz que não contenha ela princípio excepcional que derroque, *tão-só para a esfera federal* (o art. 184 é taxativo no limitar-se a ex-Presidentes da República), preceitos constitucionais que, por for-

ça do art. 13 da Emenda Constitucional n.º 1/69, devam necessariamente ser respeitadas pelas Constituições dos estados-membros.

Assim, por exemplo, a Constituição Federal de 1967 estabelecia, no § 1.º do art. 99, que “ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público”. Esse princípio tinha de ser respeitado pelas Constituições Estaduais, por força do disposto no art. 13, V, da Constituição Federal de 1967. Ora, se o art. 177, § 2.º — que era norma excepcional em face do § 1.º do art. 99 — ao invés de dar estabilidade excepcional aos servidores da União, dos estados e dos municípios, houvesse limitado a exceção aos servidores da União, não teriam podido os estados adotar a mesma exceção no tocante aos seus servidores, por infringência do disposto no § 1.º do art. 99, a cuja observância estavam sujeitos *ex vi* do art. 13, V, da Constituição de 1967. Por isso mesmo, aliás, esse Colendo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Rp n.º 824 (R.T.J. 54/786) decidiu que era inconstitucional o art. 204 da Constituição do Estado do Espírito Santo, vazado nestes termos: “São estáveis ou atuais servidores inclusive docentes de emergência, do estado e dos municípios e da Administração centralizada ou autárquica que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público.” Sucede que a expressão “à data da promulgação desta Constituição (que se referia à Constituição daquele estado, e que ocorrera a 14.5.67), embora fosse cópia fiel da contida no art. 177, § 2.º, ampliava o termo final para a contagem dos cinco anos de serviço público, que, pela Constituição de 1967, se verificara a 24.1.67. Apesar da reprodução *ipsis litteris*, o texto estadual era inconstitucional, pois estava ele adstrito, pelo art. 13, V, da Constituição de 1967, à norma do § 1.º do art. 99, só lhe sendo aplicável a exceção do art. 177, § 2.º, *porque esta se referia expressamente aos servidores estaduais e municipais, mas, assim mesmo, dentro dos seus estritos limites, inclusive quanto ao*

termo final para a apuração da existência dos cinco anos de serviço público.

Esse julgado mostra, pois, que as exceções contidas na seção “disposições gerais e transitórias” têm de ser seguidas nos precisos termos em que se encontram no texto federal, não podendo ser tomadas como paradigmas federais, para o efeito de, com base nisso, terem elementos objetivos (como a fixação de data para a contagem dos cinco anos) modificados pela reprodução fiel de sua letra, o que seria possível se se tratasse de mero modelo federal.

É de notar-se que, embora o título V, da Emenda Constitucional n.º 1/69 diga respeito a “disposições gerais e transitórias”, essas disposições gerais nele contidas encerram todas *princípios excepcionais*. Elas são assim denominadas porque contêm princípios permanentes, em contraposição aos temporários que constituem objeto das disposições transitórias. Ambas, porém, de modo permanente ou apenas transitório, estabelecem exceções aos princípios dos demais títulos da Constituição. A propósito, e aludindo à Constituição de 1967 (onde se encontra também o título “Disposições gerais e transitórias”), observa Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 6.ª ed., p. 378):

“A Constituição de 1967, usando de técnica desaconselhada, reuniu no mesmo título (o de n.º V), as “disposições gerais” e as “disposições transitórias” — conforme acentuamos no Capítulo XCIV deste “Curso” — e de tal modo que não é fácil apontar os preceitos de caráter geral e os de caráter transitório. Aqueles são os cujos efeitos permanecem no tempo — ainda que reconheçamos a relatividade desta distinção, fundada que é nos conceitos de “permanência” e “passagem”.

Portanto, sintetizando o nosso pensamento, estão os estados-membros sujeitos a normas como as dos arts. 57, II, 65 e 98, parágrafo único, da Emenda n.º 1/69, as quais se aplicam tanto à União, quanto aos estados e aos municípios. Ora, só a própria

Constituição Federal é que poderia criar exceções a essas regras no âmbito federal, estadual e municipal (como, por exemplo, a Constituição de 1967 o fez no art. 177, § 2.º). Se, no entanto, a norma do art. 184 da Emenda n.º 1 se limita a criar uma exceção a esses artigos tão-só para a esfera federal (aos ex-Presidentes da República), parece evidente que os estados-membros, que estão sujeitos à observância estrita a eles, não podem, por *motu proprio*, através de emenda constitucional, criar, no âmbito estadual, idêntica exceção, sem violarem aqueles princípios que, para os estados, não comportam exceção estabelecida na mesma Constituição Federal. Admiti-lo seria admitir que a Constituição estadual pudesse estabelecer, por si, exceções a princípios federais que lhe incumbem respeitar estritamente.

4. Mas, ainda que — e isso apenas para argumentar — se pretendesse que, sob o fundamento da existência do paradigma federal, seria possível aos estados estenderem a norma do art. 184 da Emenda Constitucional n.º 1 aos seus governadores, o art. 192 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 2, incidiriam na eiva de inconstitucionalidade.

De feito, se admitida a extensão tão-só com base no modelo federal, mister se fazia que esse modelo federal fosse fielmente observado e, não, deturpado.

Ora, os citados art. 192 e seu parágrafo único não observam o pretenso paradigma federal.

No *caput* do art. 192, não consta a restrição existente no *caput* do art. 184 da Emenda Constitucional n.º 1/69: desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos". Essa restrição, evidentemente, é fundamental para a aplicação dessa norma de exceção, pois, inequivocamente, pretendeu a Emenda Constitucional n.º 1/69 não atribuir o benefício do art. 184 a quem tenha sofrido suspensão dos direitos políticos. De outra parte, não se pode sequer admitir

que essa restrição, porque constante da Constituição Federal, esteja subentendida na Constituição Estadual, pois o Supremo Tribunal Federal não pode substituir-se ao Poder Constituinte Estadual, nem é dado ao intérprete subentender restrições que, de forma alguma, se possam extrair do texto da lei interpretada, mas que se encontrem em legislação de outro âmbito, como é o federal em contraposição ao estadual. Por isso mesmo, essa Colenda Suprema Corte julgou inconstitucional o § 1.º do art. 92 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (R.T.J. 52/501 e seguintes), onde se omitira depois do substantivo *concurso* o adjetivo *público*, ao passo que a Constituição Federal, no art. 106, § 1.º, exigia expressamente *concurso* público. Nessa ocasião, o eminente Ministro Baleeiro, votando pela inconstitucionalidade, acentuou:

"Só podemos rejeitar o artigo, não podemos preencher as omissões" (op. cit. p. 510) (os grifos são nossos).

Igualmente refugiriam ao "modelo federal" as expressões "sofrer acidente ou" contidas no parágrafo único do art. 192, objeto desta representação. Esses termos não se encontram no art. 184 da Emenda Constitucional n.º 1/69, que, sendo norma excepcional, não poderia ser alargada pelo Constituinte Estadual, adstrito à observância do paradigma.

Portanto, ainda que se admitisse que o art. 184 é paradigma federal susceptível de adaptação aos estados-membros, todo o *caput* do art. 192 seria inconstitucional, e, no tocante ao seu parágrafo único, inconstitucionais, igualmente, seriam as expressões "sofrer acidente ou".

5. Em face do exposto, há que se concluir que, para os que entendem — como nós o entendemos — que a norma excepcional do art. 184 da Emenda Constitucional n.º 1/69 é exclusivamente restrita à figura de ex-Presidente da República, não se constituindo, pois, como paradigma federal, tanto o

caput do art. 192 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, quanto seu parágrafo único, são, em todos os seus termos, inconstitucionais. Já para aqueles que consideram que o citado art. 184 pode configurar um modelo federal, a inconstitucionalidade, no caso, se restringiria às dessemelhanças entre o texto federal e o estadual, ou seja, inconstitucionais seriam o *caput* do art. 192 acima referido, e as expressões “sofrer acidente ou” de seu parágrafo único.

Brasília, 2 de maio de 1973. *José Carlos Moreira Alves*, Procurador-Geral da República.”

5. É o relatório, cujas cópias, na forma do art. 177 do Regimento Interno serão enviadas a todos os Ministros.

6. Peço dia para julgamento.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Senhor Presidente. Penso que não assiste razão ao ilustre advogado da eg. Assembléia Legislativa quando sustenta que o eminente autor da representação inovou o pedido.

Se assim o fora, certo era de converter-se, pelo menos, o feito em diligência, para que a Representação fosse ouvida sobre a inovação.

Tal, porém, a meu ver, não sucede.

O que argüiu a douta Procuradoria-Geral da República é que a emenda constitucional impugnada não se originou de iniciativa do Governador. E as próprias informações o ratificam.

Se, a *posteriori*, encaminhou o Executivo projeto de lei, dando execução ao texto comentado, em nada prejudica ou compromete a arguição, pois, de qualquer forma, a emenda à Carta local é que não resultou precedida de iniciativa do Executivo. Nada mais.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Julgo procedente, em parte, a representação, para o efeito de: a) declarar a inconstitucionalidade do art. 192, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional n.º 2, de 30.6.72; e b) parcialmente, de seu parágrafo único, no que concerne às expressões “sofrer acidente ou”.

2. Acolhendo solicitação do Senhor Ministro da Justiça, ofereceu o eminente Procurador-Geral da República a presente representação, na qual propugna a declaração de inconstitucionalidade do art. 192 e seu parágrafo único antes referidos, e cujo teor consta do relatório, sustentando que estes preceitos conflitam com a Carta Maior, a saber:

1.º em seu parágrafo único do arts. 98 e 13, V, quando estatuem vinculação para o efeito de remuneração por ela não prevista;

2.º em seus arts. 65 e 57, II, eis que, sem iniciativa do Poder Executivo, ensejaram aumento da despesa pública; e

3.º em seu art. 44, VII, estatuiu subsídio para o governador ao deixar o cargo.

Acrescentou, por fim, ao emitir parecer, que uma quarta razão roborava em prol da pretensão.

É que, quando não prevalecessem aqueles fundamentos, e se admitisse pudesse, validamente, o constituinte local seguir o paradigma federal, era mister que guardasse integral fidelidade ao modelo.

Assim porém não sucedendo, dado que no *caput* do preceito comentado omitiu as expressões “desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos”; e no parágrafo acrescentou “sofrer acidente ou”.

3. Penso que não procedem os três primeiros fundamentos aduzidos pela douta Procuradoria-Geral da República.

Com vantagem, a meu ver, ficaram eles respondidos nas informações prestadas pela

nobre Assembléia Legislativa, transcritas no relatório, às quais me reporto; e, porque corretas, pouco teria a acrescentar, a exemplo, o art. 13, *caput*, da Constituição, considerando, outrossim, sem pertinência, os julgados trazidos em sua pretensa ajuda.

4. Todavia, tenho como de toda procedência o derradeiro fundamento aduzido.

De fato.

As disposições em comentário revelam normas permanentes que o constituinte federal houve por bem introduzir, em caráter excepcional.

Delas não se extrai qualquer determinação cogente ao constituinte estadual.

Ficaria, pois, ao seu alvedrio adotá-las ou não.

Por elas optando, e porque se trata de normas excepcionais, a toda evidência, não poderia ampliá-las, ou omitindo o que expressam, ou acrescentando o que nelas não se contêm.

Por duas vezes pelo menos reafirmou, e recentemente, o Supremo Tribunal Federal este princípio, ao julgar as Rp n.º 808 e 824, do Paraná e do Espírito Santo, das quais foram Relatores, respectivamente, os eminentes Ministros Luiz Gallotti e Djaci Falcão, repelindo a Corte fosse elasticida a estabilidade excepcional do art. 177, § 2.º, da Constituição de 1967 (R.T.J., 55/532 e 54/786).

E já o havia feito antes, e ratificou-o, após, embora enfocasse hipóteses menos precisas, como ao cuidar dos Tribunais de Contas, cuja criação era facultativa.

Afirmou, então, o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, com a aprovação do Plenário, na Rp n.º 764, do Espírito Santo (R.T.J., 50/248):

“Mas, bem ou mal, Espírito Santo inclinou-se pelo modelo federal da Constituição de 1967. Nesse caso, há de estruturá-lo com o mínimo de fidelidade ao figurino, de modo a torná-lo apto e idôneo ao fim.”

Rumo igual o deu o Plenário, em 26.5.71, ao apreciar a Rp n.º 856, de Alagoas, e da qual fui Relator (R.T.J., 58/504).

5. Deslembaram-se, porém, os constituintes riograndenses das limitações a que estavam jungidos.

Inspirados no texto constitucional que houveram por bem adotar, elasteceram o seu conteúdo, ampliaram-no.

Na cabeça do art. 192 omitiram as expressões inicialmente citadas; no parágrafo introduziram expressões no original não contidas.

Invalidaram, com este proceder, a disposição maior, a qual não se poderia, aqui, corrigida, introduzindo as expressões, seria legislar, o que nos é vedado (R.T.J., 52/510).

Outro tanto não sucede com o parágrafo. É que, cancelando as expressões no início citadas, únicas que contrariam a Constituição, como se tem aqui admitido, verifica-se o preceito.

6. Em conclusão, julgo procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 192, e parcialmente, de seu parágrafo único, no que respeita às expressões: “sofrer acidente ou”.

7. Quero acrescentar que procedi à pesquisa da conduta adotada pela Assembléia Legislativa de outros estados, com respeito à introdução da norma.

Tenho aqui as dos estados seguintes: Minas Gerais, art. 211, Paraná, art. 148, Santa Catarina, art. 179, Maranhão, art. 143, Rio Grande do Norte, art. 139, Pernambuco, art. 160, Alagoas, art. 156, Paraíba, art. 175.

Em todos, a adoção do modelo federal se fez com inteira fidelidade, sem omissões ou acréscimos.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 892 — RS — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da

República. Rpd., Assembléa Legislativa do Rio Grande do Sul (Adv., Ney Manoel Machado Moura).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Rodrigues Alckmim, depois do voto do Relator que julgava procedente, em parte, a Representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 192, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação da Emenda Constitucional n.º 2, de 30.6.72, e, parcialmente, no parágrafo único do mesmo art. 192, a inconstitucionalidade das expressões “sofrer acidente ou”. Impedido, o Ministro Oswaldo Trigueiro. Votou o Presidente. Falaram: o Prof. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, pelo Representante, e o Dr. Ney Manoel Machado Moura, pela Representada.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Nelder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, Professor José Carlos Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Impugna-se, na presente Representação, a constitucionalidade do art. 192 e seu parágrafo único da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 2, de 30.6.72. Rezam tais dispositivos:

“Cessada a investidura no cargo, após a promulgação desta Emenda, o governador do estado, eleito e que esteja em exercício ou venha a exercê-lo em caráter permanente fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. Se o governador, em razão do exercício do cargo sofrer acidente ou for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta do Estado.”

O eminente Relator, Ministro Thompson Flores, admite que o estado possa adaptar a regra do art. 184 e parágrafo único da Constituição Federal. Mas há de fazê-lo com absoluta fidelidade ao que no texto da Constituição Federal se contém. No caso, o art. 192 omitiu a cláusula: “desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos”, inserta no modelo federal. E como ao Poder Judiciário não é lícito inseri-la, para expungir a falha, a conclusão que se impõe é a da inconstitucionalidade do dispositivo. Com referência ao parágrafo, ele se afasta da norma federal porque acrescenta as palavras: “sofrer acidente...” O eminente Relator reconhece a inconstitucionalidade parcial do dispositivo, no que concerne a essas expressões.

A obediência aos modelos federais tem sido um *standard* da constitucionalidade de dispositivos das leis maiores dos estados.

E com esta consideração, acompanho o voto do eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Senhor Presidente, a Procuradoria-Geral da República ofereceu representação em que pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 192 e, em parte, do seu parágrafo único, da Emenda Constitucional n.º 2, do Rio Grande do Sul. Esse texto é adaptação da norma do art. 184 e seu parágrafo, da Constituição Federal.

Quanto à arguição, tal como foi feita inicialmente de inconstitucionalidade da adoção, nas Constituições Estaduais, da norma do art. 184, ainda que reproduzindo, fielmente, o texto da Constituição Federal, o ponto de vista do eminente Relator e o

meu é nesta parte a representação é im-procedente.

Se o texto da Emenda Constitucional Estadual tivesse reproduzido fielmente a norma da Constituição Federal, não haveria como admitir-se a inconstitucionalidade do dispositivo. Mas o ilustre Relator entendeu que, no corpo do artigo, a omissão à referência de que o beneficiário da norma "não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos" era de tal ordem que justificaria o julgamento da inconstitucionalidade de todo o artigo, porque a omissão seria relevante.

Estou de acordo com esse ponto de vista, Sr. Presidente, e voto pela inconstitucionalidade do art. 192.

Mas, com relação ao parágrafo único, não há uma reprodução fiel, mas com acréscimo, que vou ler:

"Parágrafo único. Se o governador, em razão do exercício do cargo sofrer acidente ou for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta do Estado."

Entendo que o acréscimo, ou a omissão, deve ser relevo jurídico para que possa justificar a declaração de inconstitucionalidade. O modelo federal diz o seguinte:

"... for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho..."

Aqui foi acrescentado:

"sofrer acidente".

Acho que esse acréscimo é irrelevante para justificar uma declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único. Neste particular, divirjo do eminente Relator, e não acolho a representação, mesmo parcialmente, para excluir as expressões "sofrer acidente ou". Nos casos em que haja acréscimo, ou omissão, é preciso haver um julgamento do valor do acréscimo ou da omissão. Creio que há algumas Constituições Estaduais que estabeleceram restrições a essa norma, deter-

minando que o ex-governador, que esteja em exercício de cargo eletivo, não tem direito a receber o benefício. Quer dizer, essas Constituições dão menos do que dá a norma federal. É preciso julgar, em cada caso, da natureza do acréscimo ou da omissão.

Estou de acordo com o Relator na primeira parte, em que recusou a admissão da inconstitucionalidade da reprodução do texto do art. 184 e parágrafo único da Constituição Federal nas Constituições Estaduais, aceitando, como S. Exa., a inconstitucionalidade do texto do art. 192 pela omissão apontada, e não a acolhendo em relação ao parágrafo único do mesmo artigo pelo acréscimo das palavras "sofrer acidente ou".

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Na primeira parte, Sr. Presidente, quanto à omissão de cláusula relativa aos direitos políticos, ainda que eu não esteja inteiramente convencido de que ela seja supérflua, por implícita, acompanho o Sr. Ministro Relator, a fim de que o constituinte local (ou mesmo o legislador ordinário), faça nova emenda, deixando isso expresso. Apenas pelas dúvidas.

Na segunda parte, estou inteiramente de acordo com o Sr. Ministro Bilac Pinto. Acho que o mesmo motivo, que obriga o Tesouro a pagar as despesas médicas e hospitalares, se aplica, até com mais razão, às do acidente. Um chefe de estado, no exercício de suas funções, pode sofrer desastre aéreo, ou levar um tiro, etc. Não podemos deixar as portas abertas à discussão de que acidente não é moléstia. É claro que ele só receberá tratamento, se o acidente provocar despesa médica e hospitalar.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Senhor Presidente, estou de acordo com o eminente Relator, *data venia* dos Srs. Ministros Bilac Pinto e Barros Monteiro, porquanto a lo-

cução atinente ao acidente, na verdade, constituiu um acréscimo ao texto paradigma inserido na Constituição Federal.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 892 — RS — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpd., Assembléa Legislativa do Rio Grande do Sul (Adv., Ney Manoel Machado Moura).

Decisão: Julgaram procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 192, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação da Emenda Constitucional n.º 2, de de 30.6.72, de acordo com o voto do Relator, os Ministros Rodrigues Alckmim, Antonio Neder, Bilac Pinto, Barros Monteiro, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro, Luiz Gallotti e o Presidente. Julgaram-na procedente, parcialmente, para declarar a inconstitucionalidade, no parágrafo único do mesmo art. 192, das expressões “sofrer acidente ou”, de acordo com o voto do Relator, os Ministros Rodrigues Alckmim, Antonio Neder, Djaci Falcão e o Presidente, e a rejeitaram, nesta parte, os Ministros Bilac Pinto, Barros Monteiro, Aliomar Baleeiro e Luiz Gallotti. Suspenso o julgamento, nos termos do art. 178, parágrafo único, do Regimento Interno, a fim de aguardar-se o voto do Ministro Xavier de Albuquerque, ausente, justificadamente, à sessão de hoje.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Ministro Xavier de Albuquerque.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Estando eu ausente na sessão de 20 de ju-

nho passado, suspendeu-se o julgamento da arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 192 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 2, de 30.6.72. Assim se fez, nos termos do art. 178, parágrafo único, do Regimento Interno, em virtude de cinco eminentes colegas presentes àquela sessão haverem votado pela procedência parcial da representação e declarado inconstitucionais, no referido dispositivo, as expressões “sofrer acidente ou”, que tiveram como acréscimo indevidamente feito ao modelo constitucional federal, e de poder meu voto influir na formação da maioria necessária à declaração de tal inconstitucionalidade.

Limitando-me ao exame da arguição no tocante ao dito parágrafo único do art. 192 da Constituição riograndense, pois o julgamento pertinente à cabeça do dispositivo foi concluído e proclamado naquela assentada, peço licença à douta maioria para acompanhar o voto do eminente Ministro Bilac Pinto, ao qual aderiram os eminentes Ministros Barros Monteiro, Aliomar Baleeiro e Luiz Gallotti, julgando improcedente, no particular, a representação.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Presidente): Em face do voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, com referência ao parágrafo único do art. 192, cinco votos acolheram a Representação e cinco rejeitaram. Não se pronunciou, a propósito, o eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, que se declarou impedido, no julgamento do art. 192, *caput*.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Senhor Presidente. Pela ordem. O eminente Ministro Oswaldo Trigueiro declarou impedimento, apenas, para o julgamento da representação, no que atine ao *caput* do art. 192. É que, tendo S. Exa. exercido, em caráter permanente, o mandato de Governador da Paraíba, embora o texto da Consti-

tuição desse estado seja diverso, poderia ter interesse na solução da controvérsia.

No que tange, porém, ao parágrafo, o qual cuida apenas de *acidente* sofrido pelo governador, penso que o impedimento inexistente. E como pode ser votado em separado, dada a índole da representação, penso que S. Exa. deve votar, nesse particular.

Parece-me, inobstante, que conviria ouvir o eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, *preliminarmente*.

É o que tenho a dizer.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Presidente): É questão de ordem que se propõe. S. Exa. declarou-se impedido, em razão da matéria contida no art. 192, *caput*. Poderá votar sobre o parágrafo único do mesmo artigo, que não tem relação com o eventual interesse de S. Exa., quanto à matéria do *caput* do dispositivo?

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Mas: trata-se de afirmar ou negar a constitucionalidade. Seis de um lado, ou seis de outro, afirmam-na ou negam-na.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Presidente): Importa, de modo particular, resolver sobre a possibilidade de o eminente Ministro Oswaldo Trigueiro proferir voto, referentemente ao parágrafo único do art. 192, porque ele poderia influir no julgamento, não alcançada a maioria necessária à declaração de inconstitucionalidade.

SOBRE QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Sr. Presidente, entendo que, como acabou de declarar o Ministro Oswaldo Trigueiro, o seu impedimento foi restrito ao *caput*. Nada tem a ver com a outra regra.

Penso, como já disse, que S. Exa. deve votar.

SOBRE QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Senhor Presidente, declarei-me impedido pelo mo-

tivo a que aludiu o eminente Ministro Thompson Flores. É que, de futuro, poderia beneficiar-me com a norma contida no *caput*, se não for declarada inconstitucional.

Quanto ao segundo dispositivo, se o Tribunal entende que não estou impedido, devo votar. Mas não me compete dizer se estou regimentalmente impedido e, por isso, aguardo que seja decidida a questão de ordem.

SOBRE QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Presidente): Se se cuidasse de outra ação, que não de representação de inconstitucionalidade, certamente não caberia destacar, para o efeito de impedimento, questões autônomas. O impedimento seria para julgar a causa. Mas, no caso de representação de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal tem entendido admissível o destaque. Nesse sentido, há precedente.

Decisão: O Tribunal decidiu, por votação unânime, que a declaração de impedimento do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, para julgamento da Representação, quanto ao art. 192, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, dadas as circunstâncias dessa manifestação, não determina seu impedimento para apreciar a constitucionalidade do parágrafo único do mesmo dispositivo.

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: *Data venia* dos votos dissidentes, acompanho o eminente Relator, acolhendo a arguição de inconstitucionalidade, nos termos do voto de Sua Excelência.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 892 RS — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpd., Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (Adv., Ney Manoel Machado Moura).

Decisão: Em prosseguimento ao julgamento adiado de acordo com o art. 178, parágrafo único, do R.I., foi declarada, parcialmente, a inconstitucionalidade, no parágrafo único do art. 192, das expressões "sofrer acidente ou", contra os votos dos Ministros Bilac Pinto, Barros Monteiro, Aliomar Baleeiro, Luiz Gallotti e Xavier de Albuquerque. Relativamente a essa parte da Representação, votou o Ministro Oswaldo Tri-

gueiro, em face de decisão sobre questão de ordem.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves. Licenciado, o Ministro Luiz Gallotti.