## *DESEMBARGADOR — VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE*

*— É inconstitucional o dispositivo da Constituição de Pernambuco de 1967, que atribui aos desembargadores dois terços dos vencimentos pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de Pernambuco *versus* Thomaz de Aquino Cyrillo Wanderley e outros
Recurso Extraordinário n.º 65.197 — Relator: Sr. Ministro
BARROS MONTEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 26 de novembro de 1968. — *Luiz Gallotti*, Presidente. — *Barros Monteiro*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Barros Monteiro* — Sr. Presidente:

A 15.4.67, recaminhou o Sr. Governador do Estado de Pernambuco à Assembléia Legislativa o Projeto de Constituição que elaborou, na conformidade com o Decreto-lei n.º 216-67, e Constituição Federal, art. 188. Não se cogitou, no aludido Projeto, de vinculação, em vencimentos, dos magistrados estaduais a Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No Legislativo, todavia, foi apresentada e aprovada emenda de que resultou o art. 100 da Carta Constitucional, *verbis*:

"Os desembargadores perceberão vencimentos nunca inferiores a dois terços dos que forem pagos ao Ministros do Supremo Tribunal Federal."

E, no art. 107, ficou estabelecido:

"Os vencimentos dos Juízes de Direito serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra entrância, atribuindo-se aos da mais elevada oitenta e cinco por cento dos que forem pagos aos Desembargadores."

O eg. Tribunal de Justiça daquele Estado, não obstante tivesse competência para se dirigir, diretamente, aos órgãos Fazendários, determinando o pagamento dos vencimentos da Magistratura nos novos níveis decorrentes daquelas normas constitucionais, *ex vi* do artigo 143, letra *a*, da Lei de Organização Judiciária do Estado, deliberou solicitar ao Exmo. Governador providências no sentido de que fôsse efetuado aquêle pagamento, nos montantes que mencionou, tomando-se por base os vencimentos, naquela época, dos Srs. Ministros da Suprema Côrte, isto é, NCr$ 3.370,90, conforme certidão fornecida pela Secretaria do Supremo Tribunal Federal.

Em resposta, aduziu o Chefe do Executivo que a diferença a pagar, para desembargador, era, apenas, de ..... NCr$ 98,52, desde que os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal montavam a NCr$ 1.947,70, nos mesmos não se integrando as chamadas "Diárias de Brasília", as quais, somadas à quantia acima é que dariam NCr$ 3.370,90.

Daí o presente mandado de seguran-

ça, impetrado por THOMAZ DE AQUINO CYRILLO WANDERLEY e demais requerentes cujos nomes constam na inicial, todos magistrados, ativos e inativos, daquele Estado, por via do qual pretendem lhes sejam pagos os vencimentos a que se julgam com direito, nas bases aludidas.

Processado o pedido, foi o *writ* afinal, deferido pelo eg. Tribunal de Justiça do mesmo Estado, consoante o acórdão de fls. 206, assim oficialmente ementado:

"Constitucionalidade do art. 100 da Constituição do Estado de Pernambuco. Sua interpretação e alcance.

A expressão "vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal", referida no citado art. 100, abrange tanto os *vencimentos-base* ou vencimentos pròpriamente ditos, quanto as chamadas "Diárias da Brasília", quer na sua parte não absorvida, quer na parte absorvida, tomada esta pelo seu mais alto valor.

Não tendo a Constituição Estadual limitado a remuneração dos Desembargadores aos *vencimentos-base* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se justifica a restrição pretendida pela autoridade coatora. Argüição de inconstitucionalidade desprezada".

Em conseqüência, repelida a preliminar de inconstitucionalidade dos citados arts. 100 e 107 da Constituição pernambucana, com a segurança concedida, reconheceu-se aos impetrantes os vencimentos previstos naqueles dispositivos, a partir de 17.5.67, com a condenação do Estado de Pernambuco ao pagamento das custas e honorários de advogado, arbitrados êstes em 20% sôbre o valor da causa.

Inconformado, contra essa decisão manifestou o Estado de Pernambuco o recurso extraordinário de fls. 357, que se arrima nas letras *a*, *c* e *d* do vigente permissivo constitucional.

Argúi, em primeiro lugar, como questão prevalente e prejudicial do mérito, a inconstitucionalidade do art. 100 da Constituição do mesmo Estado, por haver o mesmo contrariado os seguintes dispositivos da Constituição do Brasil:

"1. O art. 60, por ter dado pela validade de um aumento de vencimento, sem lei de iniciativa exclusiva do Executivo e votada pelo Legislativo local — A União é que estaria legislando, em matéria de vencimentos para os Magistrados Estaduais, os quais ficariam com as suas atribuições constitucionais mutiladas.

2. O art. 13, III, quando privou o Estado do Processo Legislativo relativamente às leis de aumento de vencimentos dos Magistrados Estaduais.

3. Os arts. 60, I e II, 64, § 1.º, *d* e 67, ao subtrair do Executivo Estadual a iniciativa exclusiva das leis financeiras, das que fixam vencimentos e das que aumentam a despesa pública.

4. Os arts. 96 e 106, bem como o Ato Conplementar n.º 30, art. 3.º, ao dar por uma vinculação de Magistrados estaduais a Ministros do Supremo Tribunal Federal em matéria de vencimentos.

5. O art. 188 ao julgar constitucional uma adaptação excessiva da Carta Estadual à Constituição do Brasil."

Ademais, negou o acórdão recorrido vigência às seguintes leis federais.

"1. Art. 1.º da Lei n.º 5.021, de 9.6.66, ao conceder atrasados anteriores ao ajuizamento da inicial.

2. Art. 1.º da Lei n.º 4.019-61 e 4.º da Lei n.º 4.439-64, ao atribuir diária de Brasília a quem não tem exercício funcional em Brasília.

3. Arts. 118 e 119 da Lei n.º 1.711-52 e 14 de Lei n.º 3.780-60, quando considerou simples diárias como vencimentos

4. Os arts. 153 e 154 do Código de Processo Civil, dando honorários não pedidos."

Cabível, ainda, o apêlo, pela letra *d*, continuam as razões de interposição do apêlo, pela letra *c*, desde que, argüída que foi a inconstitucionalidade do citado art. 100 da Constituição de Pernambuco, segue-se que uma lei estadual, em sen-

tido amplo, teve sua validade contestada, em face da Constituição do Brasil e foi julgada válida pelo acórdão recorrido.

Admissível, também, o recurso extraordinário pela letra *d*, desde que a mais recente jurisprudência do S.T.F. é no sentido da inadmissão da validade de leis que aumentam vencimentos e a despesa pública, sem a iniciativa do Executivo (*R. T. J.* 41/2, 69/305 e 57; 40/143 e 656).

Finalizando, suscita a recorrente, entre outras de menor importância, as questões de que a falta de representação não sana o vício da inconstitucionalidade e a impossibilidade de convalidação para as leis inconstitucionais.

Em suma, assim resume o recorrente, no item 125, a fundamentação do seu recurso:

"Todos os fundamentos do acórdão foram, suficientemente, atacados e o Extraordinário abarca a todos. Cada um dêles é suficiente à admissão do apêlo extremo (*Súmula* 283). A v. decisão recorrida ofendeu a Constituição do Brasil, art. 6.º, 13, III; 60, I e II; 64, § 1.º, *d*; 67, 69, 96 e 106; negou vigência e aplicação à lei federal (5.021-66, art. 1.º; Código Processo Civil artigos 4.º, 153 e 154; Ato Complementar n.º 30, art. 3.º; Lei n.º.... 1.711-52, arts. 118 e 119; 3.780/60, artigo 14; Decreto-lei n.º 81-66 e Lei n.º 5.368-67) divergiu de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, inclusive da *Súmula* 271 e deu pela validade de um dispositivo contestado, em face da Constituição do Brasil.

Demais, ainda que, apenas por obséquio à discussão, o incriminado artigo 100 seja constitucional, no conceito federal de vencimentos não se incluem as "Diárias de Brasília."

Pelo despacho de fls. 461-463, foi o recurso admitido, pela letra *c*, subindo os autos, com razões das partes.

A ilustrada Procuradoria-Geral da República, em longo parecer, é pelo provimento do apêlo.

Dou como feito o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Barros Monteiro* (Relator) — Sr. Presidente.

A simples explanação da espécie mostra que tem o apêlo excepcional, na espécie, todo o cabimento, e, embora, admitido ùnicamente com base na letra *c*, tal não prejudica o seu conhecimento por qualquer das outras regras, consoante o enunciado na *Súmula* 292.

É o que bem mostra o recorrente, com o suscitar, como questão prevalente e prejudicial do mérito, a inconstitucionalidade do mencionado artigo 100 da Constituição pernambucana que, como se viu, vinculou os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado àqueles percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

É indubitável que, assim estabelecendo, contrariou a Constituição de Pernambuco os preceitos do Estatuto Fundamental da Nação, indicados pelo recorrente, como sucintamente passo a expor: Limitou-se a Carta de 1946 a prescrever, em seu art. 18, que "cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição."

A atual, promulgada a 24.1.67, não se limitou a uma referência genérica aos princípios fixados na Lei Maior, mas, impondo, segundo a crítica do Prof. OSCAR DIAS CORREA, profundas restrições à autonomia política dos Estados, embora com fundamentos bem assentes na experiência nacional (*A Constituição de 1967. Contribuição Crítica*, pág. 109), como incluir de expresso, entre aquêles princípios que os Estados estão obrigados a obedecer, o *processo legislativo* (art. 13 n.º III).

E, entre as disposições rígidas de tôda a Seção V do Capítulo referente ao Poder Legislativo, encontra-se o artigo 60, *verbis:*

"É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I — disponham sôbre a matéria financeira;

II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III — fixem ou modifiquem os efetivos das fôrças armadas;

IV — disponham sôbre a administração do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

*a*) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;

*b*) naqueles relativos à organização dos servidores administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais".

E, dá-nos o Prof. PAULINO JACQUES, invocando as lições de E. PIERRE, CARRÉ DE MALBERG e NICELI, as razões de tais restrições a respeito: É que a emenda equivale a uma nova iniciativa primária não terá, evidentemente, a iniciativa secundária a que corresponda a emenda (*Curso de Direito Constitucional*, 5.ª ed., pág. 139-140).

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

*a*) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;

*b*) naqueles relativos à organização dos servidores administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais".

E, dá-nos o Prof. PAULINO JACQUES, invocando as lições de E. PIERRE, CARRÉ DE MALBERG e NICELI, as razões de tais restrições a respeito: É que a emenda equivale a uma nova iniciativa, e, quem não tem a iniciativa primária não terá, evidentemente, a iniciativa secundária a que corresponda a emenda (*Curso de Direito Constitucional*, 5.ª ed., p. 139-140).

Não é preciso dizer que aquela norma do art. 60 e seu parágrafo único, reproduzindo preceito do Ato Institucional n.º 2 (art. 4.º), bem como a do art. 67 tiveram em vista fortalecer o Poder Executivo, atribuindo a êste o contrôle de despesa com o pessoal do serviço público.

Incisiva, a propósito, a invocação que fêz o recorrente da Exposição de Motivos do Sr. Ministro CARLOS MEDEIROS SILVA do Projeto da atual Constituição.

"Como é do domínio público, as despesas de pessoal se tornaram imprevisíveis e incontroláveis por fôrça de vinculação e equiparação, quer no plano federal, quer no estadual e no municipal, atingindo também as autarquias e sociedades de economia mista" (cfr. CARLOS MEDEIROS SILVA, *in Revista de Direito Administrativo*, 86/11).

E, ainda, como se demonstra na petição de interposição do apêlo extremo, bem como nas razões de fls. 465 e seguintes, vem o Supremo Tribunal Federal aplicando, sem tergiversação, aquêle princípio, não admitindo, por qualquer forma, a validade de leis que aumentem vencimentos e a despesa pública, sem a iniciativa do Poder Executivo. A respeito, são apontadas as decisões nas representações ns. 669, 687 e 610, respectivamente, *in R.T.J.*, 41/305, 40/143 e 41/2.

Não é demais reproduzir o voto do eminente Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA na primeira:

"A Constituição é rígida, no propósito. Desde que há aumento "a qualquer título", se não há a iniciativa governamental, a lei será inconstitucional...

Há aumento de despesa. Há majoração de vencimentos, sem que o projeto fôsse de iniciativa do Governador".

E, aquêle do ilustre Ministro ALIOMAR BALEEIRO, na última:

"Quer nos regimes de Govêrno de Gabinete, como a Inglaterra clássica, quer nos presidenciais, restringe-se, cada vez mais, por óbvias razões, a iniciativa de despesas. Em ambos os sistemas políticos, cabe ao Executivo dinamizar o Govêrno, solicitando os meios financeiros ao Parlamento, que, històricamente, se presume o defensor do bôlso dos contribuintes.

Certo é, porém, que desde a Constituições de 34, o princípio da reserva de iniciativa da criação de cargos e de aumentos de vencimentos é direito expresso no Brasil, no plano federal e estadual, como se observa em tôdas as Constituições estaduais, desde a de São Paulo até as recentíssimas da Guanabara e do Acre, aliás mais severas em matéria financeira que quaisquer outras. O Ato Institucional n.º 1, no caso, não fêz mais do que robustecer uma tendência de nôvo Direito Constitucional há mais de 30 anos."

Em tais condições, como não se põe em dúvida que não resultou o malsinado art. 100 da Constituição pernambucana de iniciativa do Poder Executivo, o que, aliás, dêle não eliminaria a coima de inconstitucionalidade; se o vício que desta resulta não pode sanar-se pela falta de representação (*R.T.J.* 36/453); ainda que, como aduz o bem elaborado parecer da ilustrada Procuradoria-Geral da República, abstraia-se a incidência a situação dos magistrados à das regras dos arts. 96 e 106, ainda aí inquestionável é que, editando a regra do citado art. 100, não só inseriu o legislador constituinte do grande Estado nordestino, não só intolerável exceção ao processo legislativo recomendado, senão impôsto, aos Estados-membros, no art. 13, n.º III, da Lei Magna, como por via oblíqua, transferiu à União competência para legislar acêrca dos vencimentos de seus juízes.

Tais considerações dispensam, a meu ver, o exame das demais questões suscitadas, inclusive aquelas relativas à negativa de vigência de leis federais.

Não quero terminar, sem dizer, Sr. Presidente, que, assim julgando, não estou, por qualquer forma, fazendo a mínima crítica aos serenos votos proferidos pelos eminentes Desembargadores que, no ilustre Tribunal *a quo* deram pela constitucionalidade do art. 100 da Constituição de Pernambuco. No exercício de sua elevada prerrogativa constitucional, SS. Exas., com argumentos que não se pode afirmar, *prima facie*, prenhes de ilogismos, outra coisa não tiveram em vista, certamente, senão buscar um alívio para a situação constrangedora que os autos noticiam, o que acontece, ademais, na quase totalidade dos Estados da Federação e, até, com a própria magistratura federal, de parcos vencimentos pagos a quem, pela Constituição e pelas leis, se acha investido da altíssima função de julgar e que, por isso, se deve achar ao abrigo das preocupações e vicissitudes diárias.

Pelo exposto e fazendo minhas, por igual, as considerações longamente expostas no excelente parecer da douta Procuradoria-Geral da República, conheço do recurso e lhe dou provimento, a fim de cassar a decisão recorrida, reconhecida, por essa forma, a inconstitucionalidade do art. 100 da Constituição do Estado de Pernambuco.

É o meu voto.

VOTO

*O Sr. Ministro Thompson Flores* — Sr. Presidente.

Quero, desde logo, afirmar que estou de inteiro acôrdo com o brilhante voto do eminente Relator.

Peço permissão a S. Exa., para fazer minhas as palavras finais de seu erudito voto, quando aprecia os parcos vencimentos pagos aos Juízes, na generalidade dos Estados, e ainda aos próprios magistrados federais, longe de corresponderem às graves e penosas responsabilidades que lhes são atribuídas.

Tenho, porém, que qualquer que seja o critério para exame da constitucionalidade do art. 100 da Constituição de Pernambuco, não resiste êle ao cotejo com as exigências da Carta de 1967.

Peca pelo excesso de adaptação (Constituição Federal, art. 188).

Conflita, ademais, com o art. 96, de obrigatória aplicação aos Estados, impondo vinculação. E, como esta (vinculação) se faz em os vencimentos dos Juízes desta Côrte, autorizaria aumentos automáticos, aprovando a despesa

pública sem a iniciativa governamental, proibida pelo art. 67, *última parte*, da Carta em questão.

Enfêrmo de tantas faltas, não poderia, pois, resistir ao teste da constitucionalidade o citado art. 100, independente do exame de questões outras que ficam assim prejudicadas.

Declaro a inconstitucionalidade argüida.

VOTO

*O Sr. Ministro Themístocles Cavalcanti* — Também estou de acôrdo com o eminente Relator, não só porque se trata, em verdade, de uma escala móvel, que acresce os vencimentos automàticamente, sem intervenção do Poder Executivo na iniciativa do aumento, mas também pelo princípio da vinculação, que é um princípio que tem sido aplicado, aqui, de maneira absoluta e rigorosa e que deve ser observado nas Constituições estaduais.

VOTO

*O Sr. Ministro Adaucto Cardoso* — De acôrdo, também, com o eminente Relator.

Basta haver, no caso, excesso de adaptação, vinculação proibida e supressão de iniciativa do Poder Executivo estadual.

VOTO

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Com o Relator, apenas porque o dispotivo, a meu ver, viola o art. 67 da Constituição Federal.

VOTO

*O Sr. Ministro Eloy da Rocha* — Estou de acôrdo com o eminente Relator. Julgo inconstitucional o impugnado dispositivo, por entender que, a um tempo, estabelece vinculação ou equiparação, fora das regras constitucionais federais e contraria o princípio constitucional sôbre a iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Por fim, fere a autonomia do Estado.

VOTO

*O Sr. Ministro Victor Nunes* — Senhor Presidente, acompanho em grande parte, a argumentação do eminente Relator. Também declaro a inconstitucionalidade do art. 100 da Constituição do Estado, porque tenho como obrigatórios para os Estados os princípios dos arts. 96 e 106 da Constituição Federal, que vedam a vinculação de vencimentos entre categorias, no serviço civil, incluindo a Justiça, com as exceções previstas na própria Constituição Federal.

Também considero que a autonomia do Estado ficará atingida, se os vencimentos dos seus magistrados dependerem de ato de outro poder, no caso, o Legislativo federal.

Mas lamento divergir dos eminentes Ministros quanto à vigência da iniciativa, porque não está em causa, a elaboração de lei ordinária, mas de reforma constitucional. A reforma constitucional tem tramitação própria.

Basta dizer que a Constituição Federal de 1946 (que também vedava a aprovação de certas leis sem a iniciativa do Presidente da República) impedia que o Presidente da República fizesse proposta de emenda constitucional. As emendas à Constituição deveriam ser de iniciativa do Congresso. Não se pode assemelhar a tramitação das leis ordinárias à das emendas à Constituição.

No mais, estou de acôrdo com o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

RE 65.197 — PE — Rel., Ministro BARROS MONTEIRO. Recte., Estado de Pernambuco (Adv., ISAAC PEREIRA DA SILVA). Recdos., THOMAZ DE AQUINO CYRILLO WANDERLEY e outros (Advogado, JOSÉ PAULO CAVALCANTI).

Decisão: Conhecido e provido o re-

curso, declarando-se inconstitucional o art. 100 da Constituição de Pernambuco. Decisão unânime. Votou o Presidente. Impedido o Ministro DJACI FALCÃO. Falou o Dr. DARIO DE ALMEIDA MAGALHÃES pelo recorrente.

Presidência do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI. Presentes à sessão os Senhores Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, GONÇALVES DE OLIVEIRA, VICTOR NUNES, HERMES LIMA, EVANDRO LINS, ADALÍCIO NOGUEIRA, OSWALDO TRIGUEIRO, ALIOMAR BALEEIRO, ELOY DA ROCHA, DJACI FALCÃO, ADAUCTO CARDOSO, BARROS MONTEIRO, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, AMARAL SANTOS e THOMPSON FLORES.