ASSEMBLÉA LEGISLATIVA — CRIAÇÃO DE CARGOS DE SECRETARIA — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONAL

— A Emenda n.º 1 de 1967, suprimiu das Casas do Congresso e das Assembléia Legislativas a faculdade de criar cargos de suas Secretarias e de fixar-lhes vencimentos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Representação n.º 828 — Relator: Sr. Ministro ADAUCTO CARDOSO

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, julgar procedente a representação, unânimemente, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 20 de maio de 1970. — *Oswaldo Trigueiro*, Presidente. — *Adaucto Cardoso*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso — Segundo consta das peças essenciais do processo distribuídas aos Srs. Ministros, o Governador do Estado de Minas Gerais representou ao Sr. Dr. Procurador-Geral da República contra a resolução n.º 916, da Assembléia Legislativa do Estado referido, com a qual concedeu aos funcionários daquela Casa parlamentar um abono de 20% sôbre os seus vencimentos.

Acolhendo a representação, o digno Chefe do Ministério Público Federal argüiu perante êste Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade do ato do Legislativo estadual por infringente dos princípios da Constituição Federal relativas ao processo legislativo, às normas disciplinadoras da elaboração orçamentária e à harmonia dos Podêres.

A Assembléia foi ouvida e defendeu da increpação de inconstitucionalidade a resolução mencionada (fls. 27-33). Dada vista ao Dr. Procurador-Geral, êste se manifestou sôbre a defesa nos têrmos seguintes:

— "Depende de lei o reajuste de vencimentos dos servidores do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade de *resolução* que o decrete. Arts. 30, 40, inc. III, e 42, inc. IX, da Constituição.

— Parecer pela procedência da representação.

1 — Examina-se resolução da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, versante da concessão de abono de 20% sôbre os vencimentos de seus servidores. A impugnação foi solicitada pelo Governador do Estado, sob fundamento

de ofensa aos comandos constitucionais que regulam o processo legislativo, conforme se vê da inicial.

2 — Refutando a argüição (fôlhas 27-33), a Assembléia Legislativa sustenta a normalidade da malsinada resolução porque, em síntese, seria da exclusiva competência daquele órgão a sua elaboração total, desde a iniciativa até a promulgação, segundo a disposição do art. 40, inc. III, da Constituição da República, invocada por analogia, e a consonância da hipótese com o princípio da independência a harmonia dos Podêres. Dêste princípio, acrescenta, é parte integrante o trato das questões da economia interna do Poder Legislativo, como seja, a seu ver, a disciplina dos vencimentos de seus servidores, na linha da tradição do direito constitucional brasileiro.

3 — Verifica-se, portanto, que a controvérsia, cinge-se em saber-se se a nova redação dos arts. 30, 40, inc. III, e 42, inc. IX, dada pela Emenda n.º 1 à Constituição Federal, implicou alteração substancial do disciplinamento constitucional da matéria atinente à organização dos serviços do Poder Legislativo, no particular da fixação de vencimentos de seus servidores.

4 — De princípio, no que toca à *iniciativa* para a elaboração legislativa dos diplomas concernentes à hipótese, acolhemos o entendimento defendido pela Assembléia ora representada. De fato, parece fora de dúvida que a rigidez do preceito contido nos arts. 57, inc. II, e 65, da Constituição (iniciativa do Poder Eexcutivo para as leis que fixem vencimentos, ou de qualquer modo aumentem a despesa pública), rende-se à exceção cuidada pelos artigos 40, inc. III, e 42, inc. IX, consagrada em favor da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não há antinomia entre os dispositivos, senão que a compreensão de que a regra específica deve ser tida como exceção à regra geral. Assim, da *iniciativa* do Poder Executivo para as leis que interfiram na ordem da despesa pública, entre estas as que tratam da fixação ou reajustamento de vencimentos, excluem-se as que se prendam aos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo, porque, na verdade, é essa a recomendação da própria Constituição, na ressalva feita à *iniciativa* das Câmaras do Congresso para os *projetos de lei* dessa natureza.

5 — Todavia, essa conclusão não encerra o debate da questão proposta. Cabendo-lhe a *iniciativa* para tais *projetos de lei*, não significa isso que o Legislativo tenha competência absoluta para o processo de sua completa elaboração. Aqui se esbarra na indagada alteração substancial do disciplinamento constitucional da matéria. As Constituições anteriores conceituavam-na, de fato, como elemento integrante da economia interna do Poder. A redação dos preceitos pertinentes, como exemplo mais recente a primitiva letra do art. 32 da Constituição Federal de 1967, deixavam clara a competência de cada uma das Câmaras para dispor, em regimento interno, sôbre a sua organização, polícia, *criação* e provimento *de cargos* dos seus respectivos serviços. Lògicamente, havia-se de compreender nessa competência para *criação* de *cargos* a prerrogativa acessória da *fixação de vencimentos*, da qual, por sua vez, é inseparável o conceito de *reajustamento de vencimentos*.

6 — Ocorreu, porém, que a conceituação da matéria como inerente à economia interna do Poder, de regulamentação deixada ao regimento interno, não foi reproduzida pela Emenda n.º 1. Ao invés disso, retirou-se o ordenamento do assunto do campo regimental, onde são postas tôdas as espécies da competência exclusiva de cada uma das Câmaras do Congresso, para de logo impor-se-lhe tratamento exaustivo no próprio texto constitucional, no qual se recomenda à pré-falada competência *apenas* a *iniciativa* para os *projetos de lei* sôbre o assunto.

7 — Se a regulamentação da matéria passou a depender de proposição

de projeto de lei, não se concebe que ela possa ser objeto de resolução, simples edito *interna corporis*. A elaboração dêsses tipos de diplomas os distancia na forma e na substância, sem ensejo de que um projeto de *lei* possa culminar a edição de uma *resolução*. Aliás, a distinção entre os têrmos jurídicos — lei e resolução — não resulta de meras especulações filológicas, mas, no caso, deriva do direito positivo, conforme a ordem hierárquica estabelecida pelo art. 46 e incisos da Constituição. Também distintos são os seus campos materiais, segundo a especificação constitucional dos assuntos de que devam tratar. Logo, quando menciona "projeto de lei", o dispositiva constitucional não há de ser entendido como em referência a "projeto de resolução". Seria confundir suas alusões a *lei*, como se fôssem alusões a *resolução*, o que tornaria sem sentido a discriminação instituída positivamente.

8 — Em resumo, excluída de entre as matérias regimentais (art. 30, da Constituição) a criação de cargos do Legislativo, de que são conseqüência a fixação e os reajustes de vencimentos, passou a constituir objeto de lei, ressalvando-se a cada Câmara do Congresso sòmente a iniciativa para a proposição dos respectivos projetos — artigos 40, n.º III, e 42, n.º IX. A partir daí, é óbvio, a elaboração legislativa da matéria tem que se enfileirar à tramitação ordinária prevista para as leis em geral, numa sucessão de etapas que vão da aprovação do projeto pela Câmara originária, sua revisão pela outra, até a sua sanção ou promulgação, conforme o caso — artigo 58 e parágrafos.

9. É fácil perceber-se a *ratio legis* da inovação constitucional enfocada. Adotados pela Constituição de 67 a paridade de remuneração dos servidores dos três Podêres e o maior contrôle da despesa pública, com êsses pontos fundamentais tornou-se incompatível a ampla liberdade do Legislativo para dispor sôbre vencimentos de seus funcionários, sem consulta aos órgãos técnicos encarregados da execução dessas novas diretrizes. Impunha-se, pois, corrigir-se a anomalia, de forma a permitir ao Executivo participação na compleição daquelas proposições legislativas, sujeitando-as à sanção, para exame de sua conformação às possibilidades do erário, na esteira daquela política global do serviço público. Além disso, suprimiu-se um privilégio, do qual apenas gozava o Legislativo, já que os demais Podêres nunca tiveram a atribuição absoluta do livre estabelecimento dos vencimentos de seus servidores.

10. Extraídas essas conclusões do exame da espécie no âmbito federal, induvidável se apresenta a sua inteira aplicação no campo estadual, por fôrça do art. 13, inciso III, da Constituição da República. Vê-se, pois, que a profligada resolução n.º 916, de 1.º de dezembro de 1969, da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, violou às claras o processo legislativo a que devia obediência.

11. Isto pôsto, somos pela procedência da representação.

Brasília, 23 de abril de 1970. — *F. M. Xavier de Albuquerque*, Procurador-Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso (Relator) — Nas Constituições republicanas anteriores a 17/10/69 se dispunha de maneira diversa sôbre a matéria. Assim, na de 1891 (art. 18, parágrafo único), não se autorizava a Casa Legislativa a criar cargos, mas tão-só a nomear os empregados de sua Secretaria. A de 1934 introduz a faculdade de "organizar sua Secretaria, com observância do art. 39, n.º 6, isto é, da norma geral que atribuía competência ao Poder Legislativo para "criar e extinguir empregos públicos federais, fixar-lhes e alterar-lhes os vencimen-

tos, mas sempre por lei especial". Nesta última foi que se inseriu a regra da competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais quanto à iniciativa dos projetos de lei referentes aos seus serviços administrativos (art. 41, § 2.º).

O poder de criar — e não só o de prover — os cargos de sua Secretaria se atribuiu a cada uma das Câmaras, pela primeira vez, no art. 40, da Constituição Federal, de 1946. Com alterações de redação foi êle renovado no art. 32 da Carta de 1967.

Rompendo com êsse sistema, a Constituição resultante da Emenda n.º 1, outorgada pelos Ministros Militares, em 17/10/69, suprimiu do elenco de prerrogativas das Casas do Congresso a faculdade de criar os cargos de suas Secretarias. Voltou-se ao regime das Constituições de 1891 e de 1934, estabelecendo-se que a cada uma das Câmaras competiria elaborar seu regimento interno, dispor sôbre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços. Segundo se infere dos seus arts. 30, 40, inciso III, e 42, inciso IX, a cada uma das Casas compete então, nessa matéria de cargos, além da proposta de criá-los e fixar-lhes os vencimentos, sòmente o provimento dêles, isto é, regular-lhes a investidura e o exercício, nêles compreendidos a seleção, a nomeação, a posse, a promoção, o licenciamento, a aposentadoria e a exoneração, atos êsses que cabem no conceito da economia interna do Poder, hoje sensìvelmente reduzida.

No antigo poder de criar cargos, que era usado sem contestação através de resoluções para os assuntos *interna corporis* (*Reg. Interno da Câmara dos Deputados*, art. 110), é que se continha a faculdade menor de alterar-lhes os vencimentos.

Reforçada depois, de maneira sensível, a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos (Constituição de 69, art. 57), eliminou-se a antiga faculdade das Casas Legislativas de criar cargos nas suas Secretarias. Apesar disso, pensamos, em concordância com o ponto de vista do Dr. Procurador-Geral da República, que às Casas Legislativas restou ainda a competência para a iniciativa das leis que criem cargos e alterem vencimentos nos empregos de suas Secretarias, como deflui do claro enunciado dos arts. 30 e 42, IX, da Constituição vigente.

E, em conclusão, parece-nos que a resolução n.º 916, de 1/12/69, foi editada pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais sob a vigência de um sistema constitucional que se incorporou ao daquela Unidade da Federação (Constituição Federal de 69, art. 200) o qual lhe nega a prerrogativa de, em sua Secretaria, criar cargos e aumentar-lhes os vencimentos, sem a sanção do Poder Executivo Estadual. Daí porque dou pela procedência da representação de inconstitucionalidade de dita resolução.

EXTRATO DA ATA

Rp. 828 — MG — Rel., Ministro Adaucto Lúcio Cardoso. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Decisão: Julgada procedente a representação, unânimemente. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adaucto Cardoso, Amaral Santos e Thompson Flores.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.