FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— É vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para efeito de remuneração ou pessoal do serviço público.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara
Representação nº 915 — Relator: Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade de votos, julgar procedente a Representação, para declarar inconstitucional o § 4º, do art. 51, da Emenda Constitucional nº 4, de 30.10.69, do Estado da Guanabara.

Brasília, 5 de dezembro de 1974. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Aliomar Baleeiro,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: 1. O eminente Prof. J. C. Moreira Alves, na qualidade de Procurador-Geral da República, acolhendo solicitação do Dr. Orlando Bottini, advogado no Rio, com fundamento no art. 119, I, *l* da Constituição Federal, submete a esta Corte a argüição da inconstitucionalidade do § 4º, do art. 51, da Constituição do Estado da Guanabara, promulgada como Emenda Constitucional nº 4, em 30.10.69, cujo teor é este:

"Art. 51. .....
§ 4º. *Os vencimentos dos membros do Ministério Público e da Procuradoria do Estado serão fixados* com diferença não excedente a 20% (vinte por cento) de uma para outra das respectivas classes, *atribuindo-se aos de classe mais elevada não menos de* 2/3 (*dois terços*), *e não mais do que percebam os Desembargadores.*"

2. Em longo arrazoado, o suscitante da representação sustenta a inconstitucionalidade da referida norma, alegando violação ao parágrafo único, do art. 98, ao inc. V do art. 13, ambos da Emenda Constitucional 1/69. Faz o histórico do dispositivo impugnado partindo de velada vinculação desde a Lei nº 14, de 24.10.60, da GB. Traz a documentação.

3. Em suas informações, às fls. 112-113, a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara esclarece que não teve qualquer participação na feitura do preceito. Pondera:

"... a Constituição estadual em vigor, inclusive o dispositivo impugnado, não foram elaborados pelo Poder Legislativo — que então se achava em recesso por força do Ato Complementar nº 47/69 — e sim outorgados pelo próprio Poder Executivo através da Emenda Constitucional nº 4, de 30.10.69."

4. Não obstante isso, defendeu a constitucionalidade do parágrafo impugnado, com esta argumentação:

"Nesse passo, diga-se ainda que o exercício dessa competência (a de editar a Lei Maior do Estado) pelo Governador, já foi objeto de exame por parte desse Excelso Pretório na Rp nº 823 — GB, tendo se decidido pela legitimidade daquele ato (*RTJ*, 56/601-609).
O texto em causa (§ 4º do art. 51) contém duas regras distintas. Em sua primeira parte cuida apenas de escalonamento de cargos dentro de carreiras estanques (a do Ministério Público e a da Procuradoria do Estado). É evidente que a norma nada tem de inconstitucional, porque é inerente à noção de carreira no serviço público a hierarquização dos cargos que a compõem.
No que se refere à segunda parte do preceito, vale desde logo ressaltar não ter sido ele aplicado, nem sequer invocado pelos ocupantes das carreiras em causa, conforme declaração expressa do Dr. José Egydio de Oliveira, Digníssimo Procurador-Geral do Estado, no Ofício nº 134-PG/74, dirigido a esta presidência (doc. xerografado anexo).
Data venia, não há necessariamente que se julgar a regra como ofensiva à Lei Maior da República, porque, ao nosso ver, o tratamento remuneratório dos cargos que menciona não acompanha a paga conferida ao paradigma. Estabeleceu, tão-somente, limites máximo e mínimo de vencimento" (fls. 113).

5. A fls. 119, o Prof. J. C. Moreira Alves, Procurador-Geral da República, opina pela procedência da representação, nestes termos:

"A nosso ver, procede a presente representação. Com efeito, como já tem entendido essa Suprema Corte (assim, no recente julgamento da Rp nº 898 — Rio Grande do Sul), não podem as Constituições estaduais cercear o Governador, no tocante a matérias cuja disciplina dependa de lei de iniciativa de sua exclusiva competência.
Ora, por força do art. 57, I, combinado com o art. 65, da Constituição de 1969, a iniciativa de leis que fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos é do Chefe do Poder Executivo, e, por conseguinte, portanto nos Estados-membros, em conformidade com o disposto no art. 13,

III, da mesma Carta, é do Governador. Portanto, no caso sob exame, ocorre esse cerceamento, pois o preceito constitucional ora impugnado retira do Governador a possibilidade de propor lei ordinária que fixe, de maneira diversa, os vencimentos dos integrantes das carreiras do Ministério Público e da Procuradoria do Estado, já que estabelece sua limitação mínima e máxima, bem como restringe a diferença percentual no escalonamento.

Não importa, por outro lado, que o preceito constitucional tenha sido elaborado pela Assembléia Legislativa, ou — como sucede no caso concreto — pelo Poder Executivo, porquanto, em ambas as hipóteses, se dá o cerceamento, que resulta, objetivamente, da superioridade da norma constitucional com relação à ordinária, na hierarquia das leis. Aliás, não fora assim, e um Governador de Estado-membro poderia restringir a competência exclusiva de seus sucessores para a iniciativa de determinadas leis.

O dispositivo que ora se examina é, ainda, inconstitucional, no concernente ao estabelecimento de limite mínimo de vencimentos (2/3 do que percebam os Desembargadores), por violar o preceituado no parágrafo único do art. 98 da Emenda Constitucional nº 1 (vinculação de remuneração do pessoal do serviço público). Esse fundamento, em nosso entender, não se aplica, porém, ao limite máximo — que, no caso, só é inconstitucional pelas razões alegadas no item anterior deste parecer — uma vez que, como salientamos na Rp nº 900, onde se argüia inconstitucionalidade de lei ordinária de iniciativa do Governador do Estado da Bahia,

"... o estabelecimento de teto máximo de remuneração — na hipótese de teto para a magistratura estadual — não incide, a nosso ver, na proibição constitucional (parágrafo único do artigo 98 da Emenda Constitucional nº 1/69) da vinculação ou equiparação de remuneração do pessoal do serviço público.

Com efeito, o que a vedação constitucional tem em mira é impedir que o aumento de remuneração dado a uma categoria funcional se reflita, automaticamente, em outras, em razão da vinculação ou equiparação, estabelecendo-se, assim, uma cadeia de aumentos, que nem sempre se justificam para as diversas categorias vinculadas ou equiparadas. Essa circunstância não ocorre em se tratando de teto máximo, que, aliás, em uma de suas modalidades, é regulado no *caput* do próprio art. 98 da Emenda Constitucional nº 1/69. Por isso mesmo, há várias fixações de tetos máximos em leis federais e estaduais — como observam as informações da representada — sem que se tenha jamais declarado a sua inconstitucionalidade."

"A propósito, note-se, ainda, que a expressão "vinculação de *qualquer natureza*", que se encontra no parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, não invalida a interpretação acima pois, com as palavras "de qualquer natureza", o que o texto constitucional pretende é impedir que, de maneira indireta ou dissimulada, se estabeleçam vinculações que possibilitem o reflexo automático do aumento de remuneração dado a uma categoria funcional em outra, e não vedar a fixação de teto de vencimentos, o qual não implica essa possibilidade."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): I. O suscitante da Representação, além de analisar minudentemente a legislação da Guanabara, faz cálculos curiosos dos efeitos práticos da aplicação do texto atacado. Diz que o Procurador da Guanabara, por efeito dessa legislação, percebe ao todo Cr$ 30.176,43, e, então, "o impacto desse confronto ainda mais se

agrava ao considerar-se que os estipêndios de certos Procuradores do Estado excedem, por larga margem, *os dos Procuradores da União* (Documento 27), *os do Governador do Estado* — subsídios de Cr$ 5.333,32 e Representação de Cr$ 1.800,00, conforme Decreto legislativo nº 53/70 (Documento 28) e até *os do Presidente da República* que, por força dos Decretos legislativos n.os 41/70 e 76/70 (Documentos 29 e 30), *recebe mensalmente apenas* Cr$ 8.000,00 *de subsídios e* Cr$ 2.000,00 *de representação*!".

Entende que o art. 51, § 4º, da Constituição emendada da Guanabara, transgride:

"*a*) o Decreto-lei federal nº 376/68 — art. 7º;
b) a Constituição do Brasil — art. 13, inc. V;
c) o Decreto-lei complementar nº 2, Estadual, de 18.10.68 — art. 3º, parágrafo único;
d) a Constituição do Estado da Guanabara — art. 76, letra *p*."

II. Adoto os fundamentos da Procuradoria-Geral da República, para julgar procedente a Representação e, em conseqüência, declarar inconstitucional o § 4º, do art. 51 da Emenda Constitucional nº 4, do Estado da Guanabara, datada de 30.10.69.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 915 — GB — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Repte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara.

Decisão: Julgada procedente a Representação, para declarar inconstitucional o § 4º, do art. 51 da Emenda Constitucional nº 4, de 30.10.69, do Estado da Guanabara. Decisão unânime. Votou o Presidente. Impedido o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Pela União Federal, usou da palavra o Dr. José Carlos Moreira Alves.

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