FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PARIDADE DE VENCIMENTOS

— Interpretação dos arts. 98 e 108 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa de São Paulo
Representação nº 927 — Relator: Sr. Ministro
LEITÃO DE ABREU

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária e na conformidade com a ata de julgamento e notas taquigráficas, em julgar procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 106, de 18.9.1974, do Estado de São Paulo, por maioria de votos.

Brasília, 12 de maio de 1977. — *Thompson Flores*, Presidente e Relator. — *Leitão de Abreu*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Acolhendo longa e fundamentada exposição do Governador do Estado de São Paulo, através de ofício datado de 24 de janeiro findo, houve por bem o eminente Procurador-Geral da República oferecer a presente representação, na qual propugna a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 106, de 18.9.1974, daquele Estado, com veto rejeitado e promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa, e cujos dizeres são os seguintes, fls. 4-5.

"Art. 1º — É retificado o Anexo II do Decreto-lei Complementar n.º 11, de 2.3. 1970, na parte da Assembléia Legislativa, para declarar que o enquadramento do cargo de Oficial Legislativo, PP-III, referência 58, passa a ser na referência 16, com a primitiva denominação de Oficial Legislativo, e não como constou.

Art. 2º — A despesa com a execução desta lei correrá à conta das dotações próprias do orçamento.

Art. 3º — Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1.º de março de 1970."

2. Sustenta que dito Diploma conflita com os arts. 13, V, 98 e 108 da Constituição Federal, invocando para comprová-lo não só a Lei Complementar Federal n.º 10/1971, que teria regulamentado aqueles preceitos, bem como dispositivo idêntico da Carta local, art. 92, V.

Acrescenta que o primitivo enquadramento, constante da Lei Complementar n.º 11/1970, resultou, no particular, de subsídios informativos proporcionados pela própria Assembléia, e encerra trazendo à colação a Lei Federal n.º 6 091/1974, a qual teria tido seu art. 13 desrespeitado pelo Diploma incriminado.

3. Solicitadas informações, prestou-as a Assembléia Legislativa, por seu Presidente, em longo e fundamentado ofício, fls. 23-38, contestando todas as argüições, inclusive as de fato, relativas aos subsídios informativos que teriam orientado a Lei Complementar n.º 11/1970.

Vieram elas instruídas com farto material ilustrativo, constante de estudos que originaram a lei complementar em comentário, fls. 40-127.

4. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, da lavra do Procurador José Fernandes Dantas, e aprovado pelo Procurador-Geral da República, o hoje Ministro José Carlos Moreira Alves, pela improcedência, nos termos seguintes, fls. 129-32:

"1. O Decreto-lei estadual n.º 11/1970, uniformizou o enquadramento dos cargos dos três Poderes do Estado, visando à paridade de vencimentos recomendada pelos arts. 98, c.c. art. 108, § 1.º, da Constituição Federal, também no campo da igualdade de denominação dos cargos equivalentes, mandado obedecer pelo art. 92, V, da Constituição paulista.

Entretanto, pela Lei Complementar n.º 106, de 18.9.1974, a Assembléia Legislativa, com o veto governamental, procedeu à retificação daquele enquadramento, fazendo voltar à sua antiga denominação de Oficial Legislativo o cargo de Escriturário (Nível II), referência 14, dando-lhe agora a referência 16.

2. Argumenta-se que a retificação fugiu da paridade que se embasara em cautelosa verificação da similitude dos cargos, particularmente em face dos dados fornecidos pela própria Assembléia Legislativa.

De par com a ofensa àqueles comandos constitucionais, a malsinada lei complementar conflitara com o art. 13 da Lei Federal n.º 6 091/1974, proibitivo de qualquer provimento ou readaptação em cargo

público no período de 90 dias anteriores às eleições parlamentares, e nisso versara direito eleitoral, da exclusiva competência legislativa da União.

3. Respondendo à representação, a Assembléia Legislativa sustenta a legitimidade da combatida retificação, à conta de que a natureza das atribuições do cargo de Oficial Legislativo não encontraria símile no quadro executivo, donde reclamar referência superior à do cargo de Escriturário, pela sua maior relevância.

Faz referência a parecer de sua Assessoria Técnica (fls. 40-77) e a quadros comparativos levantados pelo Tribunal de Contas e outros órgãos (fls. 118 e 119-127), no sentido de demonstrar a dessemelhança das atribuições desses cargos. Finda por suscitar dúvidas sobre a autenticidade dos dados que se dizem fornecidos por ela própria.

Conclui na asseveração de que até mesmo o Executivo vem procedendo a diversas retificações do analisado enquadramento, algumas efetivadas em igual período eleitoral, o que não afrontaria a proibição federal, desde que não constitui readaptação ou qualquer forma de provimento vedado pela invocada lei.

4. Desse resumo da controvérsia, pressente-se a dificuldade de solução. Trata-se de matéria eminentemente técnico-administrativa, qual a de saber-se da equivalência de cargos com atribuições que se qualificam pela distinção dos serviços de cada um dos Poderes.

Vai daí, que o caso não nos parece deslindável à simples apreciação das alegações em conflito. Por mais que se avalie a excelência dos dados que informaram o enquadramento primitivo, do qual se diz ter sido procedido de abalizado levantamento do Conselho Estadual de Política Salarial, restará sempre uma fundada dúvida da precisão desse levantamento.

De feito, fundam essa dúvida, primeiro, o fato de a Assembléia negar autenticidade aos dados que se lhe atribuem; e, segundo, a circunstância de que, no próprio quadro executivo, vêm-se provendo repetidas retificações, do gabarito de que ora se cuida.

5. Desse modo, achamos que a espécie refoge ao âmbito da representação, cujo escopo não condiz com o exame de questão constitucional dependente de especializada prova de fatos os mais complexos.

No caso, serve de exemplo à reclamação dessa prova, a conferência dos quadros de fls. 118 e 119, colidentes com o pressuposto de similitude que presidiu ao enquadramento primitivo. Sem essa conferência, em moldes a aclarar o fato básico, faltará elementos à prolação do juízo de valor pertinente a ser ou não ser parificável ao cargo executivo de Escriturário o cargo de Oficial Legislativo, em tema do mandamento constitucional.

6. Restaria, pois, o exame de mérito, no particular da abordagem eleitoral da imputação feita à comentada lei complementar.

Aí, não nos parece que proceda a argüição. Além de acolhermos a sustentação de que não se cuidava de readaptação ou de outra qualquer forma de provimento, com o sentido de que a lei federal empresta para a proibição de benefícios eleitoreiros, não vislumbramos onde a dita lei complementar tenha confluído para o âmbito da competência legislativa sobre direito eleitoral.

A nosso ver, a vedação federal se cinge mesmo às espécies de provimento dos cargos públicos, atos administrativos por excelência, dentre os quais não há lugar para a reestruturação de cargos, de caráter eminentemente normativo, como é o das leis que a promovam. E, quando ocorra desrespeito à proibição, não implica em que o ato imputável tenha coloração de legislação eleitoral.

7. Em conclusão, na carência de melhor prova do fato em que se insere a violação constitucional argüida, o parecer é pela improcedência da representação."

5. É o relatório.

Atenda a Secretaria à determinação do art. 177, segunda parte, do Regimento Interno.

6. Peço dia para julgamento.

Brasília, 6 de agosto de 1975. — *Thompson Flores,* Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Julgo improcedente a representação.

2. Faço-o adotando como razões de decidir as do próprio parecer transcrito, da douta Procuradoria-Geral da República.

Estão elas a evidenciar a inviabilidade da pretensão através desta via, que requer a existência de pressupostos aqui não verificados.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp 927 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Pediu vista o Ministro Leitão de Abreu, após os votos dos Ministros Relatores, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra, que julgavam improcedente a representação.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 20 de agosto de 1975. — *Alberto Veronese Aguiar,* Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: 1. O eminente Relator julgou improcedente a representação, adotando como razões de decidir as do parecer da douta Procuradoria-Geral da República, que releio (*lê*).

2. Pelo Decreto-lei Complementar n.º 11, de 2.3.1970, foi o antigo cargo de Oficial Legislativo, em razão da paridade de vencimentos, classificado no cargo de Escriturário (Nível II), referência 14, juntamente com os demais funcionários civis do Estado, cujas atribuições, segundo o legislador estadual, eram iguais ou assemelhadas. Anos mais tarde, a Assembléia Legislativa procedeu à retificação do enquadramento, por entender que devia tornar à antiga denominação o cargo de Oficial Legislativo, ao qual caberia, pela natureza das suas atribuições, a referência 16. O Chefe do Poder Executivo, defendendo a exatidão do critério que adotara, vetou o projeto, no qual se modificava o dito enquadramento, porém o veto não vingou, promulgando-se, afinal, a Lei Complementar n.º 106, de 28.9.1974, pela qual aquela medida se tornou efetiva. Insurgiu-se contra isso o Governador do Estado, que, ao solicitar à Procuradoria-Geral da República, se representasse ao Supremo Tribunal, para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 106, argumenta haver esta ferido o princípio constitucional da paridade, em nome do qual se enquadrara o antigo cargo de Oficial Legislativo em cargo de Escriturário, referência 14, por serem as suas atribuições iguais ou assemelhadas às dos demais cargos dos três Poderes que nesse cargo e nessa referência foram classificados. Esses cargos — os de Oficial Legislativo —, ar-

gumenta o Governador do Estado, foram enquadrados ao lado dos antigos cargos de Oficial Judiciário e de Oficial Instrutivo, respectivamente, das Secretarias dos Tribunais do Poder Judiciário e da Secretaria do Tribunal de Contas, tendo o enquadramento se realizado de conformidade com dados fornecidos, à época, pela própria Assembléia Legislativa, correspondendo suas atividades precisamente à classe de Escriturário, Níveis I e II, consoante se verifica das informações n.os 42, de 1974, e 783/1974 do Conselho Estadual de Política Salarial e do parecer de seu Presidente. Afirmação igual fizera o Chefe do Poder Executivo, nas razões em que estribara o veto ao projeto, assinalando que o enquadramento obtido pelos Oficiais Legislativos se baseara nos dados fornecidos pela Assembléia. Depois de arrolar as atividades que haviam sido apuradas como pertencentes aos titulares desses cargos, frisa o veto: "Estas são atividades típicas das classes de Escriturário I e II, estando, pois, correto o enquadramento, não cabendo considerar encargos decorrentes de eventual desvio de função."

Nas suas informações, diz a representada, a Egrégia Assembléia Legislativa de São Paulo:

"A retificação da Lei da Paridade do Estado, constante da lei em foco, dentre muitas do mesmo teor (relação no item 6 destas informações), não discrepou do prescrito no art. 108 da Constituição da República.

O sistema de classificação adotado pelo Decreto-lei Complementar estadual nº 11, de 1970 (Lei da Paridade), foi escrupulosamente obedecido, inclusive tendo em vista os níveis de vencimentos do Executivo.

Para melhor situar a questão, damos este exemplo: os cargos de Chefe de Seção, pela referida Lei da Paridade, são referência 19.

De acordo com a Resolução n.º 210, de 1957, desta Assembléia, em seu art. 32, os cargos de Chefe de Seção serão providos pelos titulares dos cargos de Oficial Legislativo. Situam-se, pois, em escala imediatamente inferior aos de Chefe de Seção. Daí terem sido enquadrados, após estudos realizados pelo competente órgão técnico (documento 2), na referência 16.

Sem paradigma no serviço civil do Poder Executivo, procedeu-se ao levantamento das atribuições do cargo de Oficial Legislativo e fixou-se seus vencimentos, respeitado o sistema de retribuição vigorante no Poder Executivo. Houve em conseqüência estrita observância do disposto no § 2.º do art. 2.º da Lei Complementar federal n.º 10, de 1971, que regulamentou os arts. 98 e 108 da Carta Magna.

Por outro lado, o art. 92, inciso V, da Constituição de São Paulo, não foi violado. A igualdade de denominação e de vencimentos de cargos equivalentes não se verifica na questão examinada, segundo se relata de forma exaustiva no estudo em apenso (doc. 2) e resumidamente, logo adiante, no item 7.

O argumento de mais destaque — os cargos de Oficial Legislativo foram enquadrados como Escriturário, tendo em vista informação da própria Assembléia — (item VIII da Representação) — peca pela base. Não consta dos órgãos competentes da Secretaria da Assembléia Legislativa de São Paulo qualquer documento fornecendo a aludida informação.

Com efeito, a cota subscrita pelo Chefe da Seção de Pessoal e encaminhada pelo Diretor da Divisão Administrativa e pelo Diretor-Geral a esta Presidência (doc. 3), certifica "que não é de nosso conhecimento que a Assembléia Legislativa tenha fornecido qualquer informação a respeito das atribuições da classe de Oficial Legislativo" (Processo RG 635/1975, fls. 12).

Releva ponderar que antes de se apresentar o projeto, convertido no inquinado diploma legal n.º 106/1974, o represen-

tante do órgão técnico desta Casa esteve no Conselho Estadual de Política Salarial, onde não encontrou os dados fornecidos pela Assembléia, a que se reporta a Representação em seu item VIII. Deparou tão-só com "uma relação de atribuições de cargos, apenas rubricada, não constando dela qualquer elemento que precise a autoridade ou setor responsável pela sua elaboração" (Processo RG 5 668/1974, fls. 12, da Secretaria desta Assembléia) — (item 5, *in fine*, do doc. 2)" (fls. 26-28).

3. Não me parece concludente o argumento, enunciado pela douta Procuradoria-Geral da República, de que, na hipótese, tratando-se de matéria eminentemente técnico-administrativa, qual a de apurar-se a equivalência de cargos com atribuições que se qualificam pela distinção dos serviços de cada um dos Poderes, o caso não é deslindável mediante a apreciação das alegações em conflito. A adotar-se esse ponto de vista, o princípio da paridade perderia, quando menos, grande parte da sua eficácia, uma vez que se tornaria incensurável medida legislativa, a que se imputasse violação dessa regra constitucional. Bastaria que a essa argüição se contrapussessem dados de fato, pelos quais se procurasse infirmar a assertiva de que, no caso, se estaria conferindo a determinado cargo vencimento superior a cargo do Poder Executivo com atribuições iguais ou assemelhadas.

O rigor que a Carta Política imprime à regra da paridade exige que, em caso de controvérsia acerca da coincidência, ou não, entre as atribuições de cargo do Poder Executivo e de cargo situado na área de um dos outros Poderes, se pronuncie, apreciando o mérito da contenda, o órgão judiciário, não importando o grau de dificuldade oferecido pela solução da *quaestio facti*.

Com o fim de possibilitar o confronto, em termos objetivos, no que respeita a atribuições e vencimentos, entre os cargos do Poder Executivo e os dos demais Poderes, determinou a Constituição que a estes últimos se aplicassem, no que coubesse, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do primeiro. No caso, o Poder Executivo do Estado de São Paulo, no uso de faculdade legal, que então possuía, estabeleceu, pelo Decreto-lei Complementar n.º 11, a paridade de vencimentos e vantagens entre os funcionários civis dos três Poderes do Estado, bem como a igualdade de denominação dos cargos com atribuições iguais ou assemelhadas. Em obediência ao princípio da paridade, esse ato legislativo enquadrou o cargo de Oficial Legislativo como Escriturário, referência 14, visto se haver concluído que aquele cargo possuía atribuições iguais ou assemelhadas ao cargo de Escriturário do Poder Executivo, devendo ter a mesma denominação e o mesmo vencimento deste.

Garante o Poder Executivo que esse enquadramento se baseou nos dados fornecidos, na época, pela própria Assembléia Legislativa, e dá o rol das atividades apuradas dessa maneira. Nega, todavia, o órgão legislativo terem sido por ela oferecidos elementos daquela natureza, pois não consta dos órgãos competentes do dito corpo legislativo qualquer documento que mostre ter sido prestada a citada informação. Não me parece terminante, contudo, a contestação da Assembléia Legislativa, pois esta admite que, indo o representante do órgão técnico a ela pertencente ao Conselho Estadual de Política Salarial, ali deparou com "uma relação de atribuições de cargos, apenas rubricada, não constando dela qualquer elemento que precise a autoridade ou setor responsável pela sua elaboração". Posto não tenha encontrado dados fornecidos pela Assembléia, assevera esta que encontrou os elementos em que se fundou o enquadramento. Ora, quando

se trata de levantar atribuições de cargo público, para realizar o que se chama de *job analysis*, não é indispensável que o órgão no qual se encontre o cargo, cujas atribuições se examina, seja o prestador das informações quanto à tarefa executada pelo funcionário, que ocupe esse cargo. Via de regra, o levantamento das atribuições se opera, diretamente, por funcionários encarregados desse serviço, nada impedindo que esses funcionários sejam estranhos ao órgão, onde a pesquisa se realize, sendo isso, até, o que comumente acontece. Relevante, na espécie, seria a negativa de que o levantamento se tivesse feito, porém a esse ponto não vai a representada, que se limita a sustentar que ela não forneceu a informação, a que alude o Chefe do Poder Executivo. Este, porém, não diz que essa informação tenha sido dada de maneira formal por aquele corpo legislativo, cumprindo entender, por conseguinte, em interpretação imposta pela presunção de veracidade, irrecusável, especialmente, quando se trata de declaração prestada por Governador de Estado, ter este querido dizer simplesmente que as informações nas quais o enquadramento se baseou foram colhidas na própria Assembléia Legislativa.

Natural era que as coisas se tivessem passado dessa maneira, pois não poderia o Decreto-lei n.º 11 ter estabelecido a paridade, nas condições em que o fez, sem o levantamento das atribuições dos cargos componentes do serviço civil, bastando, aliás, examinar as tabelas que acompanham esse diploma legal para verificar-se que, sem isso, não teria sido possível agrupar na situação nova, prevista nessas tabelas, os cargos que se dispersavam, com diversidade de denominação, naquilo que aí se qualifica de situação atual, ou seja, a situação em que se encontravam, anteriormente a essa lei. De que esse levantamento se efetuou, em relação aos cargos de Oficial Legislativo, dá testemunho o fato de se acharem particularizadas as suas atribuições e de constar isso, como admite a Assembléia Legislativa, no Conselho Estadual de Política Salarial.

Cumpre observar que o Decreto-lei Complementar n.º 11, criou, no art. 33, Comissão Especial de Paridade, junto ao órgão central de pessoal do Estado, para o estudo e solução das dúvidas, orientação do enquadramento e informação dos recursos relativos à aplicação desse ato legislativo. Devia a Comissão assim instituída ser integrada por dois funcionários de cada Poder, cabendo-lhe encaminhar, para homologação ou para consideração que merecesse, os processos, depois de preparados, aos Presidentes dos Tribunais, à Mesa da Assembléia Legislativa e aos Secretários de Estado, a que estivessem subordinados os interessados.

Quanto pude verificar, não consta que, no largo tempo decorrido entre a edição do Decreto-lei n.º 11, ou seja, 2.3.1970, e a promulgação da Lei Complementar n.º 106, isto é, 18.9.1974, hajam os antigos Oficiais Legislativos manifestado recurso perante essa Comissão.

Posto se possa argüir que essa disposição não obrigava o Legislativo, que poderia, a seu critério, efetuar os estudos que considerasse necessários para propor a revisão do enquadramento, o certo é, contudo, que, havendo, na espécie, levantamento feito pelo Poder Executivo, em relação às atribuições dos antigos Oficiais Legislativos, seria mister, de qualquer maneira, examinar, em confronto com esse rol de tarefas, as que se alegam pertencer, de fato, aos funcionários cujos cargos anteriormente possuíam essa denominação. Não me convenci, pelo exame a que submeti o assunto, de que a disparidade exista ou esteja comprovada, constituindo isso, porém, opinião provisória, sujeita a mais detido exame, uma vez que, no momento, a conclusão a que chego, a respeito da

questão, prescinde do confronto entre as atribuições dadas como pertinentes ao cargo de Oficial Legislativo e as que pertencem ao cargo de Escriturário, referência 14.

Isto porque entendo que a Lei Complementar n.º 106, de 18.9.1974, ao verificar o enquadramento relativo ao cargo de Oficial Legislativo, que se dera no cargo de Escriturário, referência 14, para restituir-lhe aquela denominação e para atribuir-lhe a referência 16, violou a Lei n.º 6 091, de 15.8.1974, que dispôs sobre matéria eleitoral. Nessa Lei, art. 13, se estatui: "São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos Estados e Municípios, salvo os cargos em comissão, e da magistratura, do Ministério Público, e, com aprovação do respectivo Órgão Legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta lei." Ampla é a vedação, que se estatui nessa norma da legislação eleitoral e óbvios os fins que lhe determinaram a criação. Depois de proibir, no período que indica, nomeação, contrato, designação ou readaptação, a lei, para nada omitir, veda, de modo geral, quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor. Argúi-se que, na espécie, não haveria provimento em cargo público, porém retificação de enquadramento. Literalmente, procede o argumento, porque, na verdade, a Lei n.º 106 fala em retificação de enquadramento. O certo é, no entanto, que, debaixo do nome de retificação de enquadramento, o titular do cargo de Escriturário, referência 14, passa para outro cargo, o de Oficial Legislativo, referência 16. Em substância, pois, vagou ou foi extinto um cargo de Escriturário, referência 14, e foi criado, para substituí-lo, um cargo de Oficial Legislativo, referência 16, que, *ex vi legis*, passou a ser ocupado pelo antigo titular do cargo extinto ou vago. *Mutato nomine*, verificou-se, assim, provimento em cargo novo de titular de cargo extinto. Incorre essa forma de movimentação do funcionário de um cargo para outro no veto estabelecido pelo citado art. 13, quando proíbe, no período que designa, quaisquer forma de provimento de funcionário ou servidor neste ou naquele cargo.

Nessas condições, como a Lei n.º 106 infringiu vedação categórica de lei da União sobre matéria eleitoral, matéria de sua exclusiva competência, irrecusável é, a meu ver, a inconstitucionalidade daquele diploma legal. Diante disso, *data venia* das opiniões em contrário julgo procedente a representação.

CONFIRMAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Sr. Presidente. Pela ordem. Peço a palavra porque, Relator da representação cujo julgamento está prosseguindo, após vista do eminente Ministro Leitão de Abreu, gostaria de aduzir singelas considerações.

Ouvi com toda a atenção o longo e substancioso voto de S. Ex.ª, o qual termina por acolher a representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 106, de São Paulo, cujos dizeres releio (ler).

Julgueia-a improcedente, acolhendo, por inteiro, o parecer do eminente Ministro Moreira Alves, então Procurador-Geral da República e autor da Representação.

De fato. Após as informações, penso eu, como S. Ex.ª, que aconselhava a prudência, não pugnar pela inconstitucionalidade dos citados preceitos, os quais atentariam, em princípio, contra o sistema de paridade de vencimentos, estatuído para os três Poderes (Constituição, arts. 13, V, 98 e 108), e, quando assim não fosse, atentariam contra a Lei n.º 6 091/1974, art. 13.

Para justificar seu ponto de vista, salientou o parecer em questão, nos n.os 4 e 5 (ler).

Para chegar a conclusão diversa, o eminente Ministro Leitão de Abreu, como acabou de ouvir o Tribunal, desceu a considerações amparadas nos elementos informativos prestados pelos dois Poderes, Executivo e Legislativo, os quais examinou detalhada e minuciosamente, terminando, ao que parece, por desprezar os da Assembléia Legislativa.

Peço vênia a S. Ex.ª para manter-me fiel ao voto proferido.

Considero, com a vênia devida, que no processo de representação para declaração de inconstitucionalidade, de rito especialíssimo, descabe tal gênero de investigação.

Mantém-se a ação direta, como assinalam Buzaid e Pontes de Miranda, na consideração abstrata dos preceitos tidos como inconstitucionais.

E, se o deslinde impõe investigações fáticas, pode-se tomar como acerto não ser dito procedimento o caminho próprio.

Foi o que sucedeu, pois, apurar-se com os elementos informativos e em contradição, qual o de verificar-se a equivalência dos cargos face às atribuições que se qualificam pelos serviços que se oferecem variáveis em cada Poder, se contrariam eles as normas da paridade, é tema demasiado complexo para o fim em questão.

De outro lado, não vejo que as disposições de lei impugnadas sejam nulas, porque tenham afetado o citado art. 13 da Lei n.º 6 091, de 1974.

Em nenhum passo vejo que tenham eles visado fins eleitorais, condição precípua da nulidade.

De outro, porque as normas acoimadas de nulas não refletiam readaptação funcional ou qualquer forma outra de provimento.

Assim, peço vênia para julgar improcedente a representação.

É, Sr. Presidente, o que queria acentuar, para bem sublinhar os aspectos especiais da presente representação.

EXTRATO DA ATA

Rp 927 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Pediu vista o Ministro Rodrigues Alckmim, após os votos dos Ministros Relator, Cunha Peixoto e Cordeiro Guerra, julgando improcedente, e do Ministro Leitão de Abreu, julgando procedente a Representação.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 2 de junho de 1976. — *Alberto Veronese Aguiar*, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Havia, no Estado de São Paulo, cargos ou carreira de "escriturário", nos quadros do Executivo; e os de "oficial legislativo", na Assembléia Legislativa; os de "oficial judiciário", nos Tribunais de Justiça e de Alçada; e o de "oficial instrutivo", no Tribunal de Contas. Com a óbvia diversidade

de remuneração, mais bem aquinhoados estes denominados "oficiais" que aqueles "escriturários".

A Constituição Federal, em regra de evidente acerto, estabeleceu a paridade de vencimentos dos cargos de atribuições "iguais ou assemelhadas" dos três Poderes, servindo de padrão os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do Poder Executivo (art. 98 e 108, § 1.º).

Dando cumprimento ao preceito constitucional, a Lei Complementar paulista n.º 11, de 2 de março de 1970, vistas as atribuições dos chamados "oficiais legislativos", entendeu que elas se equiparavam às "escriturário — nível II — referência 14". E assim os enquadrou essa chamada lei da paridade.

Mas, quatro anos passados, a Lei complementar n.º 106, de 18 de setembro de 1974, "retificou" o anexo da Lei Complementar n.º 11, para restabelecer a denominação de "oficial legislativo" e para dar-lhe a referência 16.

Consta essa lei, que sustenta ofensiva dos textos constitucionais relativos à paridade de vencimentos de funcionários dos três Poderes que exerçam atribuições iguais ou assemelhadas; e que ofenderia, também, ao art. 13 da Lei Federal n.º 6 091/1974, veio a presente Representação.

Tem-na como improcedente o eminente Relator, Ministro Thompson Flores, que considera, com o parecer da Procuradoria-Geral da República, que há fatos duvidosos a serem aclarados, quais os relativos às funções desempenhadas pelos "oficiais legislativos", pelo que inidônea seria a Representação para o deslinde da espécie. E quanto à ofensa à Lei n.º 6 091/1974, a alegação não teria consistência.

Já o eminente Ministro Leitão de Abreu tem como configurada a ofensa à proibição da lei eleitoral, e acolhe a Representação.

Examinada a espécie, passo a proferir o voto.

Peço vênia ao eminente Ministro Thompson Flores para não adotar o entendimento de que, no caso, há fatos complexos a serem deslindados, donde ser inidônea a Representação para impugnar a lei.

Faço-o pelos seguintes motivos:

A regra da paridade, inserta na Constituição é, sem dúvida, inspirada em alto sentido de Justiça. Era de todo desarrazoado que numerosos funcionários públicos, exercentes de funções de escriturário nos quadros do Executivo porque numerosos e mais afastados das fontes do Poder, percebessem vencimentos menores enquanto funcionários outros, de outros Poderes ou de corpos coletivos que tinham a iniciativa de propor-lhes a fixação de vencimentos, os recebiam muito maiores.

É certo que a diferença de retribuições procurava diferentes denominações, que as justificassem. Correspondia, entretanto, a um princípio de Justiça, quando não a uma imposição de caráter ético, fossem remunerados igualmente cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, nos quadros dos três Poderes.

Daí, estabelecer, a Constituição Federal, a regra da paridade.

É evidente, portanto, que o texto constucional atendeu à situação existente, a que visou corrigir. É evidente que considerou existentes, nos quadros dos três Poderes, cargos de atribuições "iguais ou assemelhadas".

Ora, a adotar o princípio de que, porque a regra da paridade pressupõe igualdade ou semelhança, e esta é questão de fato, a ser demonstrada, não caberá Representação para eliminar a lei estadual que a desrespeite, tal norma constitucional permanecerá inerte e ineficaz. Como poderá, o Executivo, impugnar o desrespeito ao texto constitucional? Impugnando, uma

a uma, as apostilas feitas nos títulos dos funcionários?

Inclino-me, assim, à consideração do eminente Ministro Leitão de Abreu, de que "o rigor que a Carta Política imprime à regra da paridade exige que, em caso de controvérsia acerca da coincidência, ou não, entre as atribuições de cargo do Pode Executivo e do cargo situado na área de um dos outros Poderes, se pronuncie, apreciando o mérito da contenda, o órgão judiciário, não importando o grau de dificuldade oferecido pela solução da *quaestio facti*.

Ora, ao que se vê dos autos, o enquadramento determinado pela paridade denominou de cargo de escriturário, na Assembléia Legislativa, os cargos de Auxiliar de Documentação, Auxiliar de Expediente Contábil, Auxiliar da Mesa, Auxiliar da Ordem do Dia e de Oficial Legislativo.

Como se vê de fls. 17, antes do novo enquadramento da Lei da Paridade, não havia cargos denominados de Escriturário. E como é inconcebível que funções atinentes a tais cargos se não desempenhassem, é induvidoso que atribuições "iguais ou assemelhadas" haviam de ser desempenhadas por determinados funcionários. Sê-lo-iam somente por ocupantes de cargos de Auxiliar de Documentação, de Auxiliar de Expediente Contábil, de Auxiliar de Mesa ou de Auxiliar da Ordem do Dia?

As denominações e as especificações das funções revelam que tais cargos não preenchem todas as atividades atribuídas a escriturários. Assim, tenho como certo que essas atividades os oficiais legislativos realmente a desempenhavam.

Aliás, esclarecem as razões do veto, que:

"As funções atribuídas aos ocupantes dos antigos cargos de Oficial Legislativo correspondiam precisamente à classe de Escriturário, razão pela qual foram nela enquadrados, no Nível II, com vencimentos fixados na referência "14", ao lado dos antigos cargos de Oficial Judiciário e de Oficial Instrutivo, das Secretarias dos Tribunais do Poder Judiciário e da Secretaria do Tribunal de Contas, respectivamente. Assinale-se que o enquadramento obtido pela classe em questão no Decreto-lei Complementar n.º 11, de 2.3.1970, se baseou nos dados fornecidos, à época, por essa egrégia Assembléia, sendo as seguintes as atividades então descritas:

I — serviços de protocolo, classificação, separação e arquivo de papéis e documentos;

II — datilografia;

III — prestação de informações escritas ou orais;

IV — interpretação de dados ou documentos;

V — confecção de folhas de pagamento e de freqüência;

VI — serviços correlatos peculiares ao Poder Legislativo.

Estas são atividades típicas das classes de Escriturário I e II, estando, pois, correto o enquadramento, não cabendo considerar encargos decorrentes de eventual desvio de função."

À alegação da Assembléia Legislativa de que não teria prestado informações, pondera o eminente Ministro Leitão de Abreu: (fls. 3).

"Garante o Poder Executivo que esse enquadramento se baseou nos dados fornecidos, na época, pela própria Assembléia Legislativa, e dado o rol das atividades apuradas dessa maneira. Nega, todavia, o órgão legislativo terem sido por ela oferecidos elementos daquela natureza, pois não consta dos órgãos competentes do dito corpo legislativo qualquer documento que mostre ter sido prestada a citada informação. Não me parece terminante, contudo, a contestação da Assembléia Legislativa, pois esta admite que, indo o representante do

órgão técnico a ela pertencente, ao Conselho Estadual de Política Salarial, ali deparou com "uma relação de atribuições de cargos, apenas rubricadas, não constando dela qualquer elemento que precise a autoridade, ou setor responsável pela sua elaboração". Posto não tenha encontrado dados fornecidos pela Assembléia, assevera esta que encontrou os elementos em que se fundou o enquadramento. Ora, quanto se trata de levantar atribuições de cargo público de *job analysis*, não é indispensável que o órgão no qual se encontre o cargo, cujas atribuições se examina, seja o prestador das informações quanto à tarefa executada pelo funcionário, que ocupe esse cargo. Via de regra, o levantamento das atribuições se opera, diretamente, por funcionários encarregados desse serviços, nada impedindo que esses funcionários sejam estranhos ao órgão, onde a pesquisa se realize, sendo isso, até, o que comumente acontece. Relevante, na espécie, seria a negativa de que o levantamento se tivesse feito, porém a esse ponto não vai a representada que se limita a sustentar que ela não fornece uma informação, a que alude o Chefe do Poder Executivo. Este, porém, não diz que essa informação tenha sido dada de maneira formal por aquele corpo legislativo, cumprindo entender, por conseguinte, em interpretação imposta pela presunção de veracidade, irrecusável, especialmente, quando se trata de declaração prestada por Governador de Estado, ter este querido dizer simplesmente que as informações nas quais o enquadramento se baseou foram colhidas na própria Assembléia Legislativa.

Natural era que as coisas se tivessem passado dessa maneira, pois não poderia o Decreto-lei n.º 11 ter estabelecido a paridade, nas condições em que o fez, sem o levantamento das atribuições dos cargos componentes do serviço civil, bastando, aliás, examinar as batelas, que acompanham esse diploma legal para verificar-se que, sem isso, não teria sido possível agrupar na situação nova, prevista nessas tabelas, os cargos que se dispersavam, com diversidade de denominação, naquilo que aí se qualifica de situação atual, ou seja, a situação em que, se encontravam, anteriormente a essa lei. De que esse levantamento se efetuou, em relação aos cargos de Oficial Legislativo, dá testemunho o fato de se acharem particularizadas as suas atribuições de constar isso, como admite a Assembléia Legislativa, no Conselho Estadual de Política Salarial."

Para justificar a exclusão do cargo de Oficial Legislativo da qualificação de cargo de escriturário, a Assembléia Legislativa se refere às tarefas por ele executadas.

Tais tarefas, porém, exigem curso secundário (2.º ciclo), como escolaridade; e habilidade no uso da máquina de escrever. Outros predicamentos que se dizem requeridos ("capacidade de reproduzir o conteúdo de exposições verbais, com rapidez, clareza e concisão") (*sic*); ou ("capacidade para interpretar leis, regulamentos e normas de serviços gerais e aplicá-los corretamente a casos particulares") obviamente são enunciados de tal forma genéricos e imprecisos que nada dizem, como se não coadunam com o grau de escolaridade e a habilidade técnica exigidas.

Tenho, assim, que enquadrar como escriturários funcionários que devem ter habilidade no uso de máquina de escrever e que, como requisito de preparo intelectual, devem ter completado o curso secundário, é atender à lei da paridade. E dar a esses funcionários, alterando a classificação feita anteriormente, a qualificação de "oficiais legislativos", com melhores vencimentos, é voltar ao sistema de distinguir atividades iguais ou semelhantes, para remunerar melhormente a alguns.

A Lei Complementar n.º 106, na verdade, restaurou o condenado sistema de

dar retribuição maior a cargos de atribuições assemelhadas aos dos escriturários do Poder Executivo, eliminando a paridade que a Lei Complementar n.º 11, de 1970, estabelecera.

E assim, entendendo que a retificação da lei anterior de paridade não encontra justificativa que a legitime, acolho a Representação.

CONFIRMAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Sr. Presidente.

Pela ordem. Peço a palavra para, como relator da representação em julgamento, sublinhar partes que me parecem decisivas para o seu desfecho.

Já o fiz em outro ensejo, após o voto discrepante do eminente Ministro Leitão de Abreu.

Disse eu, então, em sessão de dois de junho último, quando ocorreu pedido de vista do eminente Ministro Rodrigues Alckmin, o qual também dá pela procedência da representação.

Procedo a leitura do que então acentuei (leu).

Não desejaria insistir. Mas, com a vênia devida, não reconheço que a contradição de fatos substanciais, por titulares de ambos os Poderes do Estado — Legislativo e Executivo — turvando a certeza de afronta ao princípio da paridade de vencimentos, afasta a viabilidade da declaração de inconstitucionalidade das normas em debate.

Quanto ao outro fundamento, nada tenho a acrescentar ao que afirmei. Não reconheço que a lei impugnada tenha sido ditada com os fins proibidos pela Lei Federal n.º 6 091/1974, art. 13.

É, Sr. Presidente, o que queria sublinhar.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: Sr. Presidente, queria apenas dar um esclarecimento: dizer ao eminente Ministro Thompson Flores que concordaria com S. Ex.ª, se houvesse outra forma de trazer ao controle do Judiciário a inconstitucionalidade da lei. Mas não há outra forma. Neste caso, o dispositivo constitucional sobre a Lei de Paridade se torna inócuo.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Por vezes pode se tornar inócuo, porque os preceitos sobre os quais se pretendeu fazer incidir a Constituição, por si, não comprovam, de forma segura, que ocorra a disparidade.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: Mas temos, em recurso extraordinário, examinado, muitas vezes, questões técnicas, que não são rigorosamente jurídicas; que são apenas dados para interpretação de lei como, por exemplo, a qualificação de um bem, se um bem é produto *in natura* ou se é industrializado, para poder interpretar a lei. Então, não vejo como, em Representação, ser tão restrito, quanto esta restrição levaria a inutilizar o princípio constitucional de paridade. Por isso é que divirjo de V. Ex.ª.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Com a vênia devida, não me parece que o exemplo se presta à solução do caso. Noto, todavia, que nos vários julgamentos de que tenho participado nesta Corte, em tema de representação, este foi o primeiro no qual os preceitos impugnados, só por eles, e diante das informações, não se apresentaram induvidosos no ponto discutido.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: Admito, como V. Ex.ª, que os fatos são contestados pela Assembléia.

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): São contestados em ponto que reputo decisivo, qual seja, a identidade de atribuições e atributos outros dos cargos que se diz *pares*, os quais gerariam identidade de remuneração.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente: reconsidero meu voto, dando pela procedência da Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp 927 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda., Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Pediu vista o Ministro Eloy da Rocha, após os votos dos Ministros Relator e Cunha Peixoto julgando improcedente, e dos Ministros Rodrigues Alckmin, Cordeiro Guerra, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Antonio Neder e Bilac Pinto julgando procedente a Representação. Impedido o Ministro Moreira Alves.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alkmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 2 de setembro de 1977. — *Alberto Veronese Aguiar*, Diretor do Departamento Judiciário.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, examinada a matéria, com o pedido de vista, *data venia* de V. Ex.ª e do eminente Ministro Cunha Peixoto, julgo procedente a representação, de acordo com os votos dos eminentes Ministros Leitão de Abreu e Rodrigues Alckmim, cujos fundamentos adoto.

EXTRATO DA ATA

Rp 927 — SP — Rel., Ministro Thompson Flores. Rpte., Procurador-Geral da República. Rpda. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgaram procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 106, de 18.9.1974, do Estado de São Paulo. Vencidos os Ministros Relator e Cunha Peixoto.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Licenciado o Senhor Ministro Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Brasília, 12 de maio de 1977. — *Alberto Veronese Aguiar*, Secretário.