FUNCIONÁRIO PÚBLICO — AUMENTO DE VENCIMENTO — INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

— Emenda Constitucional estabelecendo reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos de servidores dos três Poderes, além de correção monetária, viola o princípio de independência e harmonia dos Poderes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1 027 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Brasília, 4 de setembro de 1980. — *Antônio Neder*, Presidente. *Djaci Falcão*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: O Dr. Firmino Ferreira Paz, digno Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, inciso *I*, letra *l*, da Constituição Federal, e à vista de solicitação formulada pelo Sr. Governador do Estado de São Paulo, submete à consideração da Corte a argüição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do referido Estado, que traz o seguinte teor:

"Art. 1º O capítulo IV do título II da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

"Artigo — Os vencimentos; salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias serão reajustados automaticamente, no dia 1º de março de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anual anterior.

§ 1º No mês de setembro, a título de antecipação do reajuste anual previsto no 'caput', aos vencimentos, salários e proventos será aplicada, também automaticamente, a partir do dia 1º, correção monetária na mesma proporção da variação do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de março a setembro.

§ 2º A lei poderá estabelecer reajustes superiores aos previstos neste artigo.'

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

'Artigo — Em 1979, a correção monetária aplicável automaticamente, a partir de 1º de setembro, aos vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias, corresponderá à variação proporcional do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de janeiro e setembro de 1979.'"

Lê-se na solicitação do Chefe do Poder Executivo estadual:

"II — *O Poder Constituinte do estado-membro e suas limitações.*

2. É inerente ao sistema federativo adotado no Brasil a autonomia dos estados-membros, que se expressa na tríplice esfera de autogoverno, auto-organização e auto-admi-

nistração. Da capacidade de auto-organização decorre, como conseqüência primeira, a existência, na órbita estadual, de um Poder Constituinte.

O Poder Constituinte estadual não se apresenta, no entanto, com as características de poder ilimitado, incondicionado e originário de que se reveste o poder constitucional federal.

Trata-se, ao inverso, de um poder juridicamente limitado, que nasce, vive e atua com fundamento na Constituição Federal que lhe dá sucedâneo.

No exercício de sua competência, ao Poder Constituinte estadual cabe desdobrar, no texto constitucional do Estado, os poderes que a Constituição Federal lhe reserva, implícita ou explicitamente. Tal desdobramento, registre-se, há de ser feito com observância dos limites expressos ou implícitos, de fundo (materiais) ou de forma, também pela Constituição Federal.

3. Uma primeira limitação material ao Poder Constituinte do estado-membro deriva do princípio da independência e harmonia dos poderes, que é por sua vez uma decorrência lógica da adoção, pelo sistema constitucional brasileiro da técnica de "separação de poderes" recomendada por Montesquieu no *O Espírito das Leis.* A formulação constitucional da separação de poderes revela-se pela atribuição, a órgãos distintos, das funções legislativas, executiva e jurisdicional, que são, assim, desempenhadas, com especialização, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Cabe assinalar, contudo, que nem a independência, nem a divisão de funções entre os órgãos do poder são absolutas. Assim, exemplificando, se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, não é menos certo que o Executivo tem importante participação no processo de elaboração dessas normas, quer pela iniciativa, quer pela sanção, quer pelo veto.

Significa isso dizer que na distribuição de funções a atribuição de competência aos poderes há um delicado e relevante mecanismo de equilíbrio, ou seja, há 'interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados' consoante ensina José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional positivo.* Ed. Rev. dos Tribunais, t. 1, p. 86).

A Constituição federal, além de fazer expressa menção ao princípio da independência e harmonia de Poderes (art. 6º) ainda dedicou capítulos diversos a cada um dos órgãos em que se distribuem as funções de governo. Preocupou-se, assim, o Constituinte federal, em fixar as competências de cada um dos Poderes, delimitando, em certos casos, de forma acentuada e rígida, o respectivo campo de atuação.

No que concerne aos vencimentos, salário e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes, bem como no que diz respeito às despesas públicas entendeu o Constituinte Federal necessária a atuação conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo; detendo o Poder Executivo a gerência da máquina administrativa e dos dinheiros públicos concluiu, com acerto indispensável, sua participação em qualquer medida legislativa atinente a essa matéria; entendeu mais: entendeu mesmo necessário acentuar sua participação, reservando-lhe a iniciativa das leis que dispõem sobre o assunto.

Se assim é na órbita federal, assim deverá ser também na esfera de atuação do estado-membro, porque o esquema constitucional de equilíbrio e harmonia dos Poderes, fixando na Constituição federal, deve ser transplantado para o estado-membro por força do princípio contido no art. 13, inciso I, combinado com o art. 1º, inciso VII, *c*, da Constituição federal.

Decorre daí que a Constituição estadual deve respeitar as esferas de competência de cada um dos Poderes, tal qual fixada na Constituição federal. Por isso a Emenda Constitucional nº 10, ao dispor sobre matéria reservada à lei e à iniciativa do Executivo, desloca, para o âmbito constitucional, atribuições próprias do Legislativo ordinário e do Executivo, ferindo, pois, o prin-

cípio da harmonia e independência dos Poderes.

4. A matéria reservada à lei e a iniciativa do Executivo constituem uma segunda limitação material ao Poder Constituinte estadual. No âmbito da União, vencimentos de funcionários e servidores públicos e aumento de despesas constituem matéria própria de lei, cuja iniciativa é reservada ao Executivo, nos termos do art. 57, II da Constituição Federal:

'Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

.....

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

Esse preceito consubstancia um dos princípios federais extensíveis aos estados-membros e, por via de conseqüência, de obrigatória observância pelos Constituintes estaduais, por força do que dispõe o art. 13, inciso I, combinado com o art. 10, inciso VII, *c* e art. 200 da Constituição Federal.

Não foi por outra razão que o Constituinte paulista em estreita consonância com a Constituição Federal incorporou, no texto da Constituição do Estado (art. 22, incisos II e III) as normas contidas no art. 57, inciso II, estabelecendo, em decorrência, que é da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que acresçam a despesas pública e fixem aumento de vencimentos e vantagens dos servidores públicos (art. 22, inciso II), e disponham sobre os servidores públicos e seu regime jurídico (art. 22, inciso III).

Adstrito à observância desses preceitos não pode o Constituinte estadual modificar, sem ofensa à Constituição Federal, a natureza formal da norma que há de disciplinar essa matéria, porque não poderá retirar da elaboração das normas atinentes a vencimentos de servidores públicos em geral e a acréscimo de despesas, a necessária participação dos dois Poderes estaduais: Legislativo e Executivo.

Não se admitindo que a Constituição paulista rejeite ou altere as regras adotadas em seu art. 22, é preciso coerentemente repelir, como inadmissível, qualquer emenda constitucional que se dirija diretamente contra a norma do art. 22, desconhecendo-a e ignorando, por conseguinte, o preceito originário constante da Constituição Federal e limitativo do Poder Constituinte estadual. De outra forma, o Poder Constituinte do estado-membro que 'só pode agir validamente no âmbito fixado pelo originário' (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de direito constitucional,* 1967. p. 28), através da constitucionalização de normas relativas às matérias indicadas nos incisos II e III do art. 22 da Constituição de São Paulo, fugiria pela porta aberta pelo inciso II do art. 19 da mesma Constituição (Emenda Constitucional por iniciativa de deputados), à observância do preceito contido no art. 57, incisos II e V, da Constituição federal, imposto à órbita dos estados pela regra do art. 13, I e II, também da Constituição Federal. Por esse caminho tortuoso, a Constituição paulista acabaria substituindo, por exemplo, o Estatuto dos Funcionários Públicos, passando a letra morta a competência exclusiva do Governador para provocar legislação a respeito dos funcionários públicos.

Em resumo, diante do preceito impositivo da Constituição Federal:

a) a Constituição estadual deve conter, no seu texto, por extensão, princípio constitucional federal que estabelece a *natureza legislativa* das normas concernentes a aumento de vencimentos de funcionários e servidores públicos e a acréscimo de despesa e a reserva da iniciativa dessas normas ao Executivo;

b) a Constituição estadual não pode alterar a natureza legislativa dessas normas e nem eliminar a reserva da iniciativa do Executivo.

Deriva daí que a Emenda Constitucional nº 10, ao dispor sobre matéria reservada à lei e a iniciativa do Executivo, também infringe o preceito do art. 57, inciso II da Constituição federal, extensível ao estado-membro.

5. Outra limitação material ao Poder Constituinte do estado federado está na imposição da observância das normas da Constituição federal relativas aos funcionários públicos, segundo dispõe o inciso V do art. 13.

A Emenda Constitucional nº 10, assegurando aos funcionários estaduais vantagens não previstas quer na Constituição da República, quer na legislação federal, desborda do tratamento dado aos funcionários públicos pela sistemática constitucional vigente, infringindo, sob o aspecto material ou substancial, a Lei Maior. Desvia-se, outrossim, a Emenda do modelo constitucional da República ao promover reajustes de vencimentos de funcionários estaduais dependentes de fatores econômicos e de índices de correção monetária.

Por isso, afastando-se do modelo federal, a Emenda Constitucional nº 10 contraria, ainda sob esse aspecto, as normas sobre funcionalismo público que necessariamente se incorporam ao direito constitucional legislado dos estados-membros.

'III — as limitações do poder Constituinte do estado-membro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.'

6. Cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal recentemente acolheu, por unanimidade, a Representação nº 982-3, deste Estado, em que se argüiu a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 8, de 6 de julho de 1977, tendo o voto do Ministro Relator Soares Muñoz entendido que a referida emenda 'ferindo o princípio da independência e harmonia dos Poderes estaduais (art. 10, item IV, combinado com o art. 13, item I), arrebatou do Governador atribuições que lhe são privativas (art. 57, V), com manifesta ofensa ao art. 200 da Lei Maior'.

Nem se diga que o exemplo não merece acolhida porquanto o argumento fundamental da argüição da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 8, supra-referida centrava-se na reserva constitucional da iniciativa exclusiva do Poder Executivo, argumento esse, ao que parece, afastado pelo Pretório Excelso no julgamento da Representação nº 983-1, referente à Emenda Constitucional nº 7, deste Estado, que entendeu que a reserva constitucional à iniciativa exclusiva do Poder Executivo (arts. 57 e 65 da Constituição Federal), aplicável aos estados federados, só diz respeito à legislação ordinária.

O exemplo colhe, sim, porque ali, como aqui, o que se pretendeu demonstrar foi que nem o Constituinte estadual, ao estatuir a Constituição do Estado, nem o Poder de Revisão Constitucional, ao emendá-la, podem ferir os preceitos e os princípios estabelecidos na Constituição Federal e de observância obrigatória para os estados; e, dentre esses princípios, todos de natureza material ou substancial, situam-se o da independência e harmonia dos Poderes estaduais, o da reserva de matéria ao âmbito da legislação ordinária e o da reserva de iniciativa exclusiva ao Poder Executivo.

Ainda para deixar patente o entendimento do Supremo Tribunal Federal no tocante à invasão de atribuição do Executivo, convém transcrever parte do voto do eminente Ministro Barros Monteiro (Relator), proferido no julgamento da Representação nº 855 — MT, que inquinava de inconstitucional o inciso XII do art. 121 da Constituição do então Estado de Mato Grosso, transcrita da *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 57, ago. 1971, p. 385:

'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, o 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 vigem sobre vencimentos e vantagens aos servidores públicos (arts. 57, nº II, a 65).

Aliás, por ofensa ao aludido princípio, já foram julgados inconstitucionais os arts. 121, X, e 198 da Constituição de Mato Grosso, ambos relativos a vantagens dos servidores públicos, como o estabelecimento do teto de vencimentos vinculado ao salário mínimo regional, e a gratificação por risco de vida e saúde (Rp. nº 826 — MT, Relator o Ministro Barros Monteiro)' (fls. 7 a 17).

Foi deferida a suspensão provisória da emenda constitucional em causa (fls. 22 a 26).

Das informações ministradas pelo presidente da Assembléia Legislativa estadual destaco as seguintes passagens:

"7.1 *Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.*

Consoante se viu, *data* venia, em toda a argumentação expendida sob o nº 5, ao editar a Emenda nº 10 à Constituição do Estado, a Assembléia Legislativa não vulnerou o princípio da independência e harmonia dos Poderes, consoante configurado na CR, especialmente porque, no âmbito federal, não é defeso ao poder constituinte derivado dispor sobre matérias que, no plano infraconstitucional, seriam de competência do seu Executivo.

7.2 *Invasão da esfera reservada à disciplina legal e à iniciativa do Executivo.*

Exatamente porque ao poder constituinte derivado, no plano federal, não há limites mais extensos do que os configurados nos §§ 1º e 2º do art. 47 da CR, não há entender que existam matérias reservadas à disciplina meramente legal. Ainda que doutrinariamente possa haver algum prurido provocado por isso, os textos constitucionais, no entanto, têm compreendido disposições que poderiam ser tratadas, também, em normas infraconstitucionais. O fenômeno do crescimento do volume das Constituições é de observação corrente, tal como faz notar Paulino Jacques (*Curso de direito constitucional.* 8. ed. p. 25).

E exatamente também porque o poder constituinte derivado federal não está limitado pelas normas de natureza constitucional disciplinadoras da edição de normas infraconstitucionais, não há falar em invasão de competência reservada ao Executivo. O art. 57 e o art. 65, especificamente, dizem respeito à elaboração de normas infraconstitucionais e, por isso mesmo, não restringem a competência do poder constituinte estadual, conforme, aliás, respeitosamente, já se viu.

7.3 *Tratamento dado aos servidores estaduais destoante do que dá a CR aos federais.*

Quando o art. 13, V, da CR manda que os estados-membros observem 'as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal', não lhes tolhe a autonomia naquilo que 'explícita ou implicitamente' não lhes é vedado (art. 13, § 1º). De resto, até mesmo por princípio federativo deve ministrar ao intérprete diretrizes no sentido de, tanto quanto possível, resguardar essa autonomia, essencial ao Estado brasileiro, a tal ponto que nem mesmo o poder constituinte derivado federal pode coarctá-la ou diminuí-la. Tanto mais quanto inexiste a lei federal referida no dispositivo constitucional, relativamente aos limites remuneratórios, referência, aliás, que, por si só, faz dele um preceito *not self executing* ou, em linguagem moderna, *norma de eficácia limitada* (José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais,* 1968. p. 66 e 75; e Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito constitucional,* 2. ed. p. 86-94).

Daí inexistir ofensa ao art. 13, V, e muito menos ao art. 200 da CR.

7.4 *Afronta à jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal.*

Ao contrário do que pretendeu fazer supor o Chefe do Executivo, a verdade é que a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal se encontra em aberto, especialmente após o julgamento da Representação nº 983, relativa à Emenda nº 7 à Constituição do Estado de São Paulo, cujo acórdão (*DJU,* nº 182, de 21.9.79, p. 7 036) se firmou em competência exclusiva do Presidente da República (art. 103 da CR), para declarar a sua inconstitucionalidade, mas em cuja votação se disse:

'O Sr. Ministro Rafael Mayer. O Procurador-Geral da República, Prof. Henrique Fonseca de Araújo, acolhendo representação do Sr. Paulo Egydio Martins, Governador do Estado de São Paulo, encaminhou-a ao Supremo Tribunal Federal, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 7, de 6 de julho de 1977, à Constituição daquele Estado, editada pela Assembléia Legislativa paulista.'

. . . . . .

'O parecer da ilustre Procuradoria-Geral da República opina pela procedência parcial, nestes termos (fls. 83-5):

'Num e noutro de seus dispositivos substanciais, a Emenda em exame assegura vantagens aos servidores do Estado de São Pau-

lo. Entende o Governador que semelhante matéria é de sua *iniciativa exclusiva*, para tanto invocando o art. 57, II e V, combinado com o art. 13, III, da Carta da República, e buscando arrimo em outras regras que, na mesma lei fundamental, prescrevem a independência e harmonia entre os poderes constituídos.

'A argumentação do Chefe do Executivo paulista seria irreplicável se aqui nos defrontássemos com texto ordinário de lei. Nenhuma, porém, dentre as normas constitucionais por ele invocadas se aplica ao Legislativo estadual *no exercício do poder constituinte*. Ditando o padrão federal, o art. 57 da Carta de 1967 afeta à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das *leis* cuja matéria se arrola em seus incisos. Nos estados federados, aos quais a regra se estende por força do art. 13, III, o benefício da exclusividade de iniciativa recai, naturalmente, sobre o Governador, sem que este, todavia, possa aspirar a um poder que nem mesmo o Presidente da República ostenta frente ao Congresso, qual seja o de limitar-lhe o exercício do poder de emenda à Constituição. Nesse encargo parlamentar, de superlativa eminência, nem são as mesmas as regras pertinentes à iniciativa de leis ordinárias, nem tampouco se podem invocar, como no domínio das últimas, normas do gênero daquela que impõe a indicação de fonte de custeio (CF, art. 165, parágrafo único).'

.....

'Voto

'O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): A representação argúi inconstitucionalidade de ordem formal e de ordem material na Emenda nº 7 à Constituição do Estado de São Paulo, inovadora da disciplina sobre a aposentadoria dos servidores públicos.

As da primeira categoria residem na invocação de ofensa ao art. 13, inciso III, combinado com os arts. 57, incisos II e V, e 65, da Constituição federal. Sob esse aspecto, a a argüição está despida de maior relevância jurídica. Com efeito, tais dispositivos, que se reportam ao processo legislativo, dizem com: 1º) a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa de leis que — criem cargos, funções ou empregos públicos — ou que disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (art. 57, II e V); 2º) no capítulo referente ao orçamento, a afirmação genérica da competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias e das quais abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública (art. 65).

Ora, a transposição desses dispositivos para o plano do processo legislativo estadual, como a pretender significar que a emenda constitucional paulista estaria maculada de inconstitucionalidade, porque, embora versando aquelas matérias (funcionalismo, aumento de despesa etc.), não resultou da iniciativa do Poder Executivo, isto é, do Governador do Estado, representa um equacionamento totalmente inadequado. É que no ordenamento constitucional essa restrição ou exclusividade de competência se endereça exclusivamente à iniciativa de leis, e de modo algum à de emendas à Constituição, onde se exercita o poder constituinte derivado, infenso a limitações que não somente aquelas, no plano federal, impeditivas da abolição da Federação ou da República, acrescidas, no plano estadual, das limitações postas no art. 13. Assim, não há dúvida que do ponto de vista formal, ou de procedimento, nada há de inquinar em confronto com a norma constitucional federal, no exercício do poder de emenda da Assembléia estadual, conforme, aliás, bem salientado no parecer da douta Procuradoria-Geral da República.'

.....

No mesmo sentido foi o voto do Exmo. Sr. Ministro Xavier de Albuquerque, proferido no julgamento da Representação nº 937 — RJ, onde acentuou:

'Sr. Presidente, estou disposto a fazer uma retomada de posição, ao menos em caráter pessoal, no tocante ao exame de argüições, como a que estamos apreciando.

Parece-me que este egrégio Tribunal, em muitos casos com o meu voto e, em outros anteriores, com a minha adesão, em nome do Ministério Público, tem exagerado em rigor, na limitação do poder constituinte estadual. Muito me tem afligido e preocupado o fato de que caem no Supremo Tribunal Federal numerosas normas constitucionais estaduais, sob o fundamento de que o constituinte está a imiscuir-se na competência do Governador do Estado. Eu me reconsidero e passo a encarar essas situações de modo diferente.

Não se pode deixar, a meu ver, de considerar que as normas da Constituição Federal, que reservam ao Poder Executivo a iniciativa para a legislação em certas matérias, são decalcáveis, sem dúvida, no âmbito estadual, mas só dizem respeito ao legislador ordinário estadual. Não me parece que o legislador constituinte estadual deva ter coibida a sua liberdade de disciplinação da vida do Estado, com base em que só a lei ordinária, de iniciativa do Governador, poderia, eventualmente, disciplinar a matéria que ele tem em vista" (fls. 37 a 42).

Junta, por outro lado, cópia do parecer oferecido pelo Prof. José Frederico Marques, referente à Emenda nº 7 da mesma Constituição (fls. 45 a 68).

Após sucinto relatório, diz o parecer da douta Procuradoria da República:

"2. Ao Ministério Público parece ocioso, depois do modelar pronunciamento de doutos integrantes dessa Suprema Corte na Representação nº 983, também originária de São Paulo (*DJ*, 21.9.79, p. 7 035), arrolar argumentos em favor da tese então prevalente, qual seja a de que inexiste *vício de iniciativa* quando a Assembléia, sob a forma de Emenda à Constituição local, decide versar temas que, em se tratando de lei ordinária, reclamam projeto do Governador.

O ponto de vista então desenvolvido pela Procuradoria-Geral, e acolhido pela Corte, foi este:

'A argumentação do Chefe do Executivo paulista seria irreplicável se aqui nos defrontássemos com texto ordinário de lei. Nenhuma, porém, dentre as normas constitucionais por ele invocadas se aplica ao legislativo estadual *no exercício do poder constituinte*. Ditando o padrão federal, o art. 57 da Carta de 1967 afeta à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis cuja matéria se arrola em seus incisos. Nos estados federados, aos quais a regra se estende por força do art. 1º, III, o benefício da exclusividade de iniciativa recai, naturalmente, sobre o Governador, sem que este, todavia, possa aspirar a um poder que nem mesmo o Presidente da República ostenta frente ao Congresso, qual seja o de limitar-lhe o exercício do poder de emenda à Constituição. Nesse encargo parlamentar, de superlativa eminência, nem são as mesmas as regras pertinentes à iniciativa de leis ordinárias, nem tampouco se podem invocar, como no domínio das últimas, normas do gênero daquela que impõe a indicação de fonte de custeio (CF, art. 165, parágrafo único).'

3. Visto que o Tribunal houve por bem abonar esse entendimento, cumpre afastar, na espécie, a perspectiva de haver ocorrido inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na edição da Emenda nº 10 à Constituição do Estado de São Paulo.

4. A representação, não obstante, procede. Só o absoluto alheamento à história constitucional do País, só o completo desprezo pela realidade de nossas instituições, permitiria repudiar, no presente caso, a afirmação de afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os três Poderes (CF, art. 6º), e ao corolário, ali implícito, de que o Poder Executivo não pode, em plano algum, ser singelamente excluído do trato de um tema como o reajuste dos vencimentos do funcionalismo.

5. Esse reajuste, como é notório, decorre do processo inflacionário, operando-se, via de regra, anualmente. Nos estados, a exemplo do que sucede no plano federal, resulta ele de iniciativa do Governo, cônscio, por suas atribuições, da exata medida das possibilidades da fazenda pública. E porque variáveis, ao sabor do tempo, essas possibilidades, regra não existe, nem deve existir, ainda na legislação ordinária de iniciativa governamental, que determine um sistema permanente e automático de reajuste de ven-

cimentos, qual pretende fazer a discutida emenda à Constituição de São Paulo.

6. Não põe em dúvida o Ministério Público a prudência que deve nortear uma declaração de inconstitucionalidade quando, à falta de regra constitucional tópica, que se possa dar por flagrantemente malferida, seja necessário buscar arrimo numa regra eminente — e ao mesmo passo genérica — qual a da independência e harmonia entre os Poderes constituídos. Estima, porém, o Ministério Público, que essa augusta Corte reconhecerá, na espécie, a excepcionalidade propiciadora da invocação do princípio, e, interpretando este último à consideração da experiência histórica e da realidade social, denunciará, no diploma legal impugnado, a eiva da inconstitucionalidade material.

7. Pelo acolhimento da representação, para que se declare inconstitucional, em seu inteiro teor, a Emenda nº 10 à Constituição do Estado de São Paulo, promulgada pela Assembléia Legislativa em 30 de agosto de 1979.

Brasília, 10 de junho de 1980. — *José Francisco Rezek*, Subprocurador-Geral da República. Aprovo. *Firmino Ferreira Paz*, Procurador-Geral da República" (fls. 72 a 75).

Distribuam-se cópias deste relatório aos senhores ministros.

Brasília, 1º de agosto de 1980. — *Ministro Djaci Falcão*, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Acoima-se de inconstitucional a Emenda nº 10, à Constituição de São Paulo, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa daquele estado.

Eis o que dispõe:

"Art. 1º O capítulo IV do título II da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Artigo — Os vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias serão reajustados automaticamente, no dia 1º de março de cada ano, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal correspondente ao período anual anterior.

§ 1º No mês de setembro, a título de antecipação do reajuste anual previsto no *caput*, aos vencimentos, salários e proventos será aplicada, também automaticamente, a partir do dia 1º, correção monetária na mesma proporção da variação do valor nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de março a setembro.

§ 2º A lei poderá estabelecer reajustes superiores aos previstos neste artigo.

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo fica acrescido do seguinte dispositivo:

Artigo — Em 1979, a correção monetária aplicável automaticamente, a partir de 1º de setembro, aos vencimentos, salários e proventos dos funcionários e servidores dos três Poderes do Estado e de suas autarquias, corresponderá à variação proporcional do valor da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, ocorrida entre os meses de janeiro e setembro de 1979."

Consoante o entendimento desenvolvido na solicitação do Chefe do Poder Executivo estadual, tal emenda à Constituição paulista vulnera não somente o art. 6º, mas também o art. 57, incisos II e V, c/c os arts. 13, incisos I, III e V, 65 e 200, da Constituição da República.

No que se relaciona à inconstitucionalidade formal, arrimada em afronta ao invocado art. 13, inciso III, c/c os artigos 57, incisos II e V, e 65, não merece acolhida a argüição. É que a exclusividade de competência se vincula unicamente à iniciativa de

leis, e não à hipótese de emendas à Constituição. Como é sabido, ao Presidente da República escapa limitar o exercício do poder de emenda à Constituição, conferido ao Congresso (arts. 47, inciso I, § 3º, 48 e 49). Tem-se aí o exercício do poder constituinte derivado, sujeito à vedação expressa no § 1º, do art. 47 (relativa à "proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República"). O ordenamento constitucional tem aplicação, igualmente, ao exercício do poder de Emenda das Assembléias estaduais (art. 13).

Todavia, procede a representação, ante a afronta, em última análise, ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes do Estado (art. 6º), e, como pondera o parecer do Dr. José Francisco Rezek, "ao corolário, ali implícito, de que o Poder Executivo não pode, em plano algum, ser singelamente excluído do trato de um tema como o reajuste dos vencimentos do funcionalismo". Na verdade, a reserva em favor do chefe do Governo da iniciativa de leis que aumentem vencimentos, normalmente com o caráter de reajuste decorrente da inflação e que se verifica anualmente, não comporta um sistema automático de revisão, sem se atentar para as possibilidades reais da Fazenda Pública. Por isso mesmo é que se inscreve na Carta Magna a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa, dentre outras, das leis que "aumentem vencimentos ou a despesa pública" (inc. II, do art. 11). Sem dúvida, a fixação de vencimentos nos Serviços da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais é da sua privativa competência, respectivamente (arts. 40, inc. III, 42, inc. IV e 115, inc. II). No entanto, os cargos, quer do Poder Legislativo, quer do Poder Judiciário, não poderão ter vencimentos mais elevados que os estabelecidos para cargos iguais ou assemelhados do Poder Executivo (art. 98). Esta regra, fixadora de um teto, revela a importância da reserva de iniciativa, conferida ao Chefe do Poder Executivo a quem, por força das suas próprias atribuições, no seu campo de atuação, cabe bem conhecer as condições e possibilidades da Fazenda Pública. Não é possível afastar essa competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sem ferir o relevante mecanismo de eqüitário que deve haver entre os poderes. Ao lado disso, vale acrescentar que no capítulo atinente à organização dos estados e municípios, a Constituição Federal estabeleceu que os estados organizar-se-ão e reger-se-ão pela Constituiçãc e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos por ela (Constituição Federal), os que passa a enumerar. Dentre estes, acha-se o concernente "às normas relativas aos funcionários públicos", inclusive no que tange aos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

É oportuno ponderar que esse entendimento não importa na proibição ao Estado de conferir maiores vantagens aos seus servidores, desde que não se contraponha aos chamados princípios sensíveis, inseridos na Constituição da República, de observância obrigatória para os estados.

Em conclusão, sem discutir, é claro, o aspecto de Justiça que porventura haja presidido a inserção da Emenda Constitucional nº 10/79, estabelecendo reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos de servidores dos três poderes do Estado, além da correção monetária, tenho-a como contrária à delimitação traçada pela Constituição Federal. Não há como não admitir o reajuste de remuneração de servidores públicos senão mediante lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 13, inc. V, c/c o art. 57, inc. II, da C. Federal), sob pena de vulnerar-se o princípio da independência e harmonia dos poderes, abrangente da organização do estado-membro (art. 6º, c/c o art. 13, inc. I, da C. Federal).

Ante o exposto, julgo procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, por vulnerar o art. 6º, c/c o art. 13, incisos I e V, e art. 57, inc. II, segunda parte, da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, impressionou-me muito o argumento, que aliás é constante de um voto anterior do eminente Ministro Soares Muñoz, no sentido de que essa adoção da emenda constitucional de São Paulo afetasse os princípios do processo legislativo, que se aplicam, por imposição do art. 13, III, aos estados.

Haveria, no caso, uma negativa da participação do Executivo, no processo legislativo, com a sua iniciativa, nos moldes reconhecidos pela Constituição Federal (arts. 6º e 57). Mas me impressionam muito mais os argumentos de S. Exa., o eminente Relator, quando se refere à própria sistemática aplicável aos funcionários públicos federais e que se aplicam aos funcionários públicos estaduais, em termos até duplicados e reiterados na Constituição, porque não é só no art. 13 que se refere à obrigação dos estados, em observá-la, mas no próprio capítulo dos funcionários públicos há dispositivo, que é o 108, dizendo que o disposto nessa seção se aplica aos funcionários dos três poderes e aos dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios.

Referiu-se S. Exa. ao art. 98, para demonstrar como há necessidade, sempre, de manifestação legislativa, para que não haja superação ou desequilíbrio de vencimentos. Mas parece-me que o parágrafo deste artigo, que estabelece a proibição de vinculação e de equiparação de qualquer natureza, para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, embora na sua origem, ou na sua colocação tópica, tenha a ver com aquelas equiparações entre funcionários, na verdade, ao referir-se, também, à vinculação de qualquer natureza — e a vinculação é uma relação de dependência para com um segundo termo — entendo seja compreensivo de que vincular vencimentos dos estados a fatores diversos, como são as fixações de níveis de salários mínimos, no plano federal, importa numa vinculação proibida, porque se retira aquela independência, ou aquele casuísmo reclamado pela Constituição, na fixação dos vencimentos.

Na verdade, aqui se aplicaria aquele axioma da hermenêutica que diz que, onde está proibido o menos, está proibido o mais — porque, na verdade, seria o mais, vincular vencimentos a padrões estranhos ao quadro funcional.

Nestes termos, estou de inteiro acordo com os fundamentos do voto do eminente Relator, julgando procedente, *in totum*, a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, acompanho, igualmente, o eminente Relator, mas permito-me adotar, para fundamentação do meu voto, o parecer da Procuradoria-Geral da República, para deixar claro que não acolheria a representação em nome do alegado vício de falta de iniciativa.

EXTRATO DA ATA

Rp. 1 027-9 — SP — Rel. Min. Djaci Falcão Repte.: Procurador-Geral da República. Repda: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. Impedido o Ministro Moreira Alves. T. Pleno, 4.9.80.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.