FUNCIONÁRIO PÚBLICO — TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS — INICIATIVA DE LEI

— É inconstitucional a transformação de cargos que importa em extinção de cargos dos Poderes Executivo e judiciário mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo.

— Aplicação dos arts. 81, n.º VIII, 115, n.º IV e 57, n.º III e V, todos da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1.105 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente, em parte, a representação e em declarar a inconstitucionalidade do art. 3º e seus §§ 1º, 2º e 3º, bem como da expressão "e 3º desta lei", do art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, do estado de São Paulo.

Brasília, 27 de outubro de 1982. Xavier de Albuquerque, Presidente. Cordeiro Guerra, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: O ilustre Procurador-Geral da República submete à consideração desta Corte a argüição de inconstitucionalidade do art. 3º e seus §§ 1º, 2º e 3º, bem como dos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, do estado de São Paulo, que dispõem sobre transformação de cargos e funções-atividades de funcionários e servidores do Executivo e Tribunais, integrando-os no Quadro da Secretaria da Assembléia Legislativa.

Atende, assim, ao pedido do Ex.mo Sr. Governador do Estado, fundado nos arts. 6º, 13, III, e 57, V, da Constituição Federal, inconformado com a rejeição dos vetos apostos aos dispositivos mencionados pela Assembléia Legislativa.

Os textos impugnados são do teor seguinte:

"Art. 3º O funcionário, titular de cargo efetivo, ou servidor, ocupante de função-atividade dos Quadros das Secretarias do Poder Executivo e dos Tribunais que, em 28 de fevereiro de 1978, se encontrasse à disposição do Poder Legislativo e ainda o esteja na data da publicação desta lei complementar e preencha as condições estabelecidas nos arts. 12 e 14 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, poderá ter o cargo de que é titular efetivo ou a função-atividade que ocupa transformado na forma neles prevista, passando a integrar o Quadro da Secretaria da Assembléia Legislativa.

§ 1º O funcionário ou servidor que preencha as condições previstas neste artigo e que ocupasse cargo de secretário parlamentar, em 28 de fevereiro de 1978, poderá ter o cargo de que é titular ou a função de que é ocupante transformado em cargo ou função-atividade de secretário legislativo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao funcionário ou servidor beneficiado pelos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 188, de 21 de julho de 1978.

§ 3º O funcionário ou servidor que preencha as condições destes artigos e que ocupasse cargo ou função de auxiliar de gabinete ou função de oficial de gabinete, em 28 de fevereiro de 1978, poderá ter o cargo de que é titular ou função de que é ocupante transformado em cargo ou função-atividade de assistente, obedecido o disposto nos incisos I e II do artigo 2º *caput*, desta Lei Complementar.

(...)

Art. 5º (...) e 3º desta lei e na Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, em decorrência da alteração dos arts. 12 e 14 das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, bem como do art. 10 da Lei Complementar nº 188, de 21 de julho de 1978.

Art. 6º (...) no § 1º do art. 12 e nos §§ 2º e 3º do art. 14, todos das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, bem como (...)."

Entende o representante que:

"4. Não obstante os precedentes assinalados, o art. 3º, sob exame, consubstancia medida que, por sua natureza, alcançando funcionários e servidores de outros Poderes, ultrapassa os limites da competência privativa da Assembléia Legislativa, em matéria de iniciativa de leis, ferindo, destarte, não só o princípio da harmonia e independência dos poderes consagrado no art. 6º da Emenda nº 1, de 1969, como também viola o processo legislativo e a competência reservada ao chefe do Poder Executivo quanto à iniciativa das leis que digam respeito aos servidores públicos, consoante os arts. 13, III, e 57, V, da Constituição Federal, e que são reproduzidos na Constituição Estadual em seus arts. 2º e 34, inciso XV.

5. De igual modo, as expressões antes referidas contidas nos arts. 5º e 6º da citada Lei Complementar nº 246.

6. Efetivamente, o primeiro dos dispositivos estabelece que as transformações de cargos e de funções-atividades, nos casos que especifica, dependerão de requerimento a ser formulado dentro de 30 dias, contados da publicação da lei; e o segundo reabre, por 30 dias, o prazo da opção nas hipóteses expressamente mencionadas.

7. Ora, tais normas não podem alcançar senão os funcionários, servidores e inativos da Assembléia Legislativa do Estado, já que esse é o âmbito dentro do qual se circunscreve a competência do Poder Legislativo para iniciar o processo legislativo com fundamento no art. 23 da Constituição Estadual.

8. Ao mencionar, na parte vetada, dispositivos da Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978, e da Lei Complementar nº 209, de 17 de janeiro de 1979, os arts. 5º e 6º beneficiam servidores do Poder Executivo, e, portanto, inclui matéria cuja iniciativa compete ao governador do estado, nos termos do art. 34, inciso XV, da Constituição Estadual, em manifesta afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

9. Ainda, a propósito destes dois últimos dispositivos, cumpre dizer que o art. 5º, em sua parte final, quando faz menção às transformações de cargos previstas no art. 10 da Lei Complementar nº 188, de 21 de julho de 1978, reproduz o quanto já determina o art. 11 da mesma Lei Complementar, relativamente ao requerimento do interessado no prazo de 30 dias de sua publicação, e o art. 6º prevê a reabertura do prazo de 30 dias a contar da publicação da Lei Complementar nº 246, ora questionada, para quem não o fez na época oportuna, não podendo fazê-lo senão no âmbito de sua competência.

10. Resulta do quanto foi exposto que o dispositivo e expressões por mim vetados, porém promulgados pela augusta Assembléia

Legislativa, não se harmonizam com o sistema jurídico superior da Nação, onde devem haurir sua fonte de validade, sendo, portanto, nulos e írritos" (fls. 8/10).

Sustenta a egrégia Assembléia Legislativa:

"As medidas em apreço não são inconstitucionais nem por violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes, nem por infringência de regra do processo legislativo.

4.3. A Lei Complementar nº 246/81, no art. 3º, tratou de funcionários e servidores, como se disse, postos à disposição da Assembléia Legislativa pelo Executivo ou pelos Tribunais estaduais. Transformou os respectivos cargos e funções-atividades. Praticamente, extinguiu-os de um lado, criando-os de outro. A extinção de cargos públicos não é defesa à Assembléia Legislativa, a quem a Constituição veda, sim, apenas a criação, assim mesmo admitindo-a quando isso é feito em sua Secretaria. Desse modo, a transformação de cargos, levada a efeito na questionada lei complementar, de cargos do Executivo e dos Tribunais, cujos ocupantes foram por eles postos à disposição da Assembléia Legislativa, não pode ser vista como violação da independência, nem da harmonia entre os Poderes (ver supra 4.1). Primeiro, porque em nenhum dispositivo constitucional da República ou do Estado há vedação a que a Assembléia extinga cargos, tanto mais quando a extinção não aumenta a despesa pública. Ao contrário, no art. 16, III, a Constituição Estadual diz expressamente que a ela compete *extinguir cargos públicos*. Segundo, porque, de outra parte, a ela compete criar os cargos da sua Secretaria (art. 23 da Constituição do Estado, art. 40, III, e art. 42, IX, da Constituição da República)" (fls. 24/25).

Afinal, assim opina a douta Procuradoria-Geral da República:

"A nosso ver, procede parcialmente a representação.

O art. 3º e seus parágrafos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, dispõem sobre a transformação de cargos e funções-atividades de funcionários e servidores dos Poderes Executivo e Judiciário, permitindo que passem a integrar o Quadro da Secretaria da Assembléia Legislativa.

6. A transformação de cargos, de que trata a lei impugnada, importa, de um lado, na extinção de cargos dos Poderes Executivo e Judiciário, e, de outro, na criação de cargos no âmbito da Assembléia Legislativa. Ora, por força do disposto no art. 81, VIII, da Constituição Federal a extinção de cargos depende de manifestação de vontade do Chefe do Executivo. Em relação a cargos do Poder Judiciário, consoante o art. 115, III, da Lei Maior, a extinção depende sempre de proposta do Tribunal respectivo.

7. Por outro lado, a transformação envolve a extinção de cargos do Executivo que têm titulares e, portanto, o tratamento legislativo da matéria diz respeito a servidores públicos, razão por que está submetido ao princípio da iniciativa reservada, expresso no art. 57, inciso V, da Lei Fundamental.

8. Em conseqüência, o art. 3º e seus parágrafos da Lei Complementar nº 246, de 1981, são incompatíveis com os arts. 81, inciso VIII, 115, inciso II, e 57, inciso V, da Constituição Federal, de obrigatória observância pelos estados-membros, nos termos do art. 13, incisos III e V, da mesma Lei Maior. Por essas razões, também é inconstitucional a expressão "e 3º desta lei", contida no art. 5º da Lei Complementar nº 246, de 1981.

9. No tocante às demais expressões impugnadas dos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 246, de 1981, esclarecem as informações que a referência às Leis Complementares n.os 180, de 1978, e 209, de 1979, tem apenas o sentido de alterar o prazo nelas fixado, para efeito exclusivo no âmbito da Secretaria da Assembléia Legislativa, não alcançando, portanto, os servidores dos demais Poderes.

É que a Lei Complementar nº 188, de 1978 (fls. 46/50), determina a aplicação das disposições da Lei Complementar nº 180, de 1978 (fls. 58 e seguintes), aos funcionários, servidores e inativos da Secretaria da Assembléia Legislativa, exceto no que colidirem com a legislação da Casa Legislativa. Por seu turno, a Lei Complementar

nº 246, de 1981, 'aplica as disposições da Lei Complementar nº 209, de 1979, que alterou a Lei Complementar nº 180, de 1978, aos servidores da Assembléia Legislativa'.

A referência às Leis Complementares n.os 180/78 e 209/79 teria assim o sentido de alterar o prazo nelas estabelecido para efeito exclusivo no âmbito da Assembléia Legislativa.

10. Adotada essa exegese restritiva sustentada nas informações, não podem ser havidas como inconstitucionais as demais expressões contidas nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 246, de 1981, vetadas pelo governador do estado e promulgadas pela Assembléia Legislativa.

11. Ainda que subsista dúvida quanto ao sentido e alcance dessas expressões, haver-se-á de admitir a interpretação restritiva, que se harmoniza com o texto constitucional. Segundo princípio corrente no controle de constitucionalidade, se a lei permite duas interpretações, uma delas em conflito com a Constituição, deve ser adotada aquela que a torne compatível com o texto supremo.

12. Em face do exposto, o parecer é pela procedência parcial da representação, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º e seus §§ 1º, 2º e 3º, bem como da expressão 'e 3º desta lei', do art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, do estado de São Paulo.

Brasília, 23 de setembro de 1982.

Moacir Antonio Machado da Silva, Procurador da República."

É o relatório que, na forma do art. 172 do Regimento Interno, determino seja distribuído aos Ex.mos Srs. Ministros.

Brasília, 5 de outubro de 1982. *Cordeiro Guerra*, Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Creio que é incensurável o parecer acima transcrito, quando considera que o art. 3º e seus parágrafos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, importam em extinção de cargos dos Poderes Executivo e Judiciário, o que encontra o obstáculo dos arts. 81, VIII, e 115, II, da Constituição Federal e art. 57, V, da Lei Maior:

"Em conseqüência, o art. 3º e seus parágrafos da Lei Complementar nº 246, de 1981, são incompatíveis com os arts. 81, inciso VIII, 115, inciso II, e 57, inciso V, da Constituição Federal, de obrigatória observância pelos estados-membros, nos termos do art. 13, incisos III e V, da mesma Lei Maior. Por essas razões, também é inconstitucional a expressão 'e 3º desta lei', contida no art. 5º da Lei Complementar nº 246, de 1981" (fls. 106).

Quanto aos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 246, de 1981, acolho a exegese restritiva proposta no parecer da douta Procuradoria-Geral da República e, assim, não tenho por extreme de dúvida a inconstitucionalidade argüida.

Nessa conformidade, julgo procedente, em parte, a representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, bem como da expressão "e 3º desta lei", do art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, do estado de São Paulo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.105-4-SP. Rel.: Min. Cordeiro Guerra. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente, em parte, a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, bem como da expressão "e 3º desta lei", do art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 246, de 8 de janeiro de 1981, do estado de São Paulo, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 27.10.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa e Aldir Passarinho. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.