— Não é inconstitucional lei estadual segundo a qual membros do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do Estado não perceberão vantagens que não sejam igualmente asseguradas à Magistratura.

— Comando limitativo de atribuição de vantagens não constitui matéria de vinculação ou equiparação, vedada no art. 98 da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa e Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1.093 — Relator: Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar improcedente a representação.

Brasília, 2 de fevereiro de 1983. *Xavier de Albuquerque,* Presidente. *Néri da Silveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator). Acolhendo solicitação do Dr. Luiz Fernando Régis Pantoja, Procurador do estado do Rio Grande do Sul (fls. 3-5), a douta Procuradoria-Geral da República representou, perante este Tribunal, argüindo a inconstitucionalidade do art. 9º e seu parágrafo único, da Lei nº 7.344, de 1979, do referido estado, que estabelece, *verbis* (fls. 6):

"Art. 9º Os servidores de que trata esta lei não perceberão vantagens que não sejam igualmente asseguradas à Magistratura.

Parágrafo único. A absorção das vantagens abolidas far-se-á na mesma oportunidade e na mesma proporção estabelecida para a Magistratura do estado."

Entende o argüente que o dispositivo legal supratranscrito contraria o parágrafo único, do art. 98, da Constituição Federal, porque, ao dispor que os servidores a que se destina a norma "não poderão perceber vantagens que não sejam asseguradas à Magistratura, bem como a forma de serem abolidas e absorvidas tais vantagens", termina por fixar "vinculação, expressa e taxativamente, vedada" pela Carta Magna (fls. 2-3).

Assinala, ainda, o argüente, às fls. 4, do requerimento que originou a representação, *verbis:*

"4. Esclareça-se, de outra parte, que a paridade de vencimentos instituída pelo art. 108 e seu parágrafo 1º, da Lei Básica Federal vigente, fixa, como paradigma, os vencimentos dos cargos do Poder Executivo. Isto é, aplicam-se, entre outros, aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos estados, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo e não estes àqueles.

5. Por outro lado, a Magistratura, tanto gaúcha como nacional, está regida, para fins de vencimentos e vantagens, à Lei Orgânica da Magistratura Nacional — Loman (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979), diploma legal este inaplicável, obviamente, aos funcionários atingidos pela citada Lei RS nº 7.344/79 (Procuradores do Estado e da Justiça)."

Prestando as informações solicitadas (fls. 13-25), o Exmo. Sr. Governador do estado do Rio Grande do Sul encaminhou o Parecer nº 4.745, da douta Procuradoria-Geral do estado, da lavra do Procurador do estado, Dr. Ney Sá, aprovado pelo ilustre titular daquele órgão, Dr. Mário Bernardo Sesta, onde conclui não padecer do vício de inconstitucionalidade a norma em exame (fls. 24).

Assim, em defesa da sua manifestação, anotou a Procuradoria-Geral do estado do Rio Grande do Sul (fls. 19-21):

"Ora, o texto inquinado de inconstitucional, frente aos princípios examinados, não estabeleceu qualquer equiparação entre os vencimentos dos membros do Ministério Público e dos procuradores do estado, nem vinculou a fixação desses vencimentos aos da magistratura.

A norma em causa, enunciada de forma negativa, tem em mira estabelecer, apenas, que os membros do Ministério Público e os procuradores do estado não poderão perceber vantagens que não sejam reconhecidas à Magistratura estadual.

Com isto, não se estabeleceu norma que implicasse aumento automático de vantagens para os servidores a que se refere a Lei nº 7.344/79, em conseqüência de aumento de vantagens que a lei venha a reconhecer ao Judiciário local.

O texto tem em mira, em verdade, excluir, dentre as vantagens reconhecidas aos servidores a que ela se refere, aquelas que os membros da Magistratura não têm, seja em decorrência do que se encontra estabelecido na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, seja em conseqüência de lei outra, qualquer.

Assim, para exemplificar, a Magistratura deixou de fazer jus às gratificações adicionais de 15% e 25% que tradicionalmente as leis brasileiras vêm reconhecendo em favor dos funcionários públicos em geral.

Como decorrência do texto ora impugnado, os membros do Ministério Público e os procuradores do estado perderam, também, essa vantagem.

Mas, com isto, não ficaram os vencimentos desses servidores igualados aos dos magistrados, como ocorreria no caso de equiparação, nem tampouco ficou dito que o aumento de vantagens prodigalizado à Magistratura, ou o aumento dos seus estipêndios, por qualquer outra forma, implicaria o aumento automático dos vencimentos dos servidores já referidos.

O que se visou obter, pelo contrário, por forma segura e objetiva, foi impedir que os

servidores de que se trata viessem a desfrutar de vantagens maiores do que aquelas de que desfrutam os membros do Judiciário.

A lei em causa estabeleceu, apenas, um *teto* para as *vantagens* que poderão, eventualmente, vir a ser reconhecidas aos servidores de que trata. Teve, pois, em mira o dispositivo impugnado dois objetivos: um, *cancelar* vantagens de que desfrutavam os procuradores do estado e os membros do Ministério Público, que não são usufruídas pela Magistratura, e outra, estabelecer que, para o futuro, essas vantagens ou outras de que não gozam os integrantes do Judiciário não poderão ser prodigalizadas, a menos que a Magistratura venha a delas desfrutar.

Ora, a fixação de teto para os vencimentos dos funcionários públicos nunca encontrou óbice no direito brasileiro."

Por outro lado, ao prestar suas informações (fls. 33-34), a Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul reportou-se ao parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, anteriormente referido, endossando sua fundamentação e conclusão, depois de pôr em relevo que o dispositivo legal impugnado resultou de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo estadual, com justificativas embasadas nestes termos (fls. 34), *in verbis:*

"De outra parte, conferem-se às categorias funcionais de que trata o projeto vantagens não menores nem maiores do que as asseguradas à carreira da Magistratura, estabelecendo-se que a absorção das abolidas se fará na mesma proporção e na mesma oportunidade em que tal absorção ocorrer naquela."

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Dr. Walter José de Medeiros, aprovado pelo ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho, manifesta-se pela improcedência da representação (fls. 49-51).

É o relatório que, à vista do disposto no art. 172, do Regimento Interno, determino à Secretaria seja distribuída cópia aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Questiona-se, acerca da validade do art. 9º e seu parágrafo único, da Lei nº 7.344, de 31 de dezembro de 1979, do estado do Rio Grande do Sul, em face do art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal, que reza:

"Art. 98. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

Parágrafo único. Respeitado o disposto neste artigo, é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público."

A norma estadual impugnada, inserta em diploma que dispõe sobre a remuneração dos servidores mencionados nos arts. 76 e 87, parágrafo único, da Constituição gaúcha, membros do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do estado, tem este teor:

"Art. 9º Os servidores de que trata esta lei não perceberão vantagens que não sejam igualmente asseguradas à Magistratura.

Parágrafo único. A absorção das vantagens abolidas far-se-á na mesma oportunidade e na mesma proporção estabelecida para a Magistratura do estado."

Cuida-se, na espécie, de norma que define vedação, quanto a determinadas categorias funcionais, estabelecendo que não poderão perceber vantagens não usufruídas pela Magistratura. Não assegura o dispositivo que esses servidores tenham as mesmas vantagens da Magistratura. Proíbe-lhes dispor de vantagens não gozadas pelos juízes do estado. Dá-se com a regra em apreço comando limitativo de atribuição de vantagens. Não manda perceber as mesmas vantagens da Magistratura; veda que aos membros do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do estado se confiram vantagens que aos juízes não se atribuem. Não ordena o dispositivo que as vantagens, que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional alinha como suscetíveis de percepção pelos juízes, devam ser concedidas às categorias de que

cogita a Lei estadual nº 7.344/79. Não versa a norma em foco matéria de 'vinculação ou equiparação', o que, desde logo, a retira do plano de confronto com o parágrafo único, do art. 98, da Constituição.

O ilustre Procurador do estado do Rio Grande do Sul, Dr. Ney Sá, que subscreve o pronunciamento enviado pelo chefe do Poder Executivo sul-rio-grandense, como informações, anota, com inteira propriedade, acerca dos conceitos de *vinculação e equiparação* (fls. 16-19), *in verbis:*

"Entre as duas expressões, evidentemente, não se pode vislumbrar sinonímia. A equiparação consiste, em verdade, em igualar os vencimentos de um cargo ao de outro, enquanto que a vinculação estabelece uma relação de subordinação entre um cargo e outro, de sorte a se determinar os vencimentos atribuídos ao primeiro a partir do que vier a ser fixado para o segundo. Aliás, essa relação de subordinação pode não decorrer de vinculação entre cargos, bastando que se estabeleça um vínculo qualquer de subordinação como, por exemplo, o que decorreria da vinculação do vencimento à receita orçamentária. Aí também haveria um elemento subordinativo que incidiria na proibição constitucional. Daí porque têm os nossos Tribunais entendido não ser possível fixar os vencimentos dos servidores estatutários em salários mínimos, porque isto vincularia tais vencimentos aos níveis salariais editados para o pessoal regido pela CLT.

Na palavra de Joaquim Castro Aguiar: 'Para que haja *vinculação,* urge haver *subordinação* (os vencimentos do cargo *x* corresponderão a duas vezes os vencimentos do cargo *y:* isso é vincular). Há *sujeição* de um cargo a outro.

A *equiparação* iguala. Ora, não se *iguala* o que já é *igual* por natureza. *Equiparar* significa pôr em *igualdade* coisas *desiguais.* Há sempre o pressuposto da desigualdade' (*Regime jurídico dos funcionários,* Rio, Forense, 1977, p. 141).

Outro não é o sentir de Pontes de Miranda, quando adverte que *'vinculação* está, no art. 98, parágrafo único, da Constituição de 1967, no sentido de ligação, que torne dependente ou sujeite às regras jurídicas que se editem sobre outro cargo' (*Comentários à Constituição de 67 com a Emenda nº 1, de 1969,* 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 481/482).

A Constituição em vigor é a primeira a colocar claramente o chamado princípio da paridade, que impõe uma igualdade de retribuição entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

É curioso, entretanto, notar — como faz Adilson Abreu Dallari — 'que o mesmo artigo que estabelece uma nítida vinculação ou equiparação entre cargos' (art. 98), em seu parágrafo único contempla uma regra geral proibidora de qualquer outra 'vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público' (*Regime constitucional dos servidores públicos,* São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976, p. 33).

'Releva notar — continua o mesmo autor — que todo o dispositivo contém normas enunciadas de forma negativa, ou seja, vedando vinculações e equiparações e proibindo o pagamento de retribuição maior do que aquela paga pelo Poder Executivo aos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do Legislativo e do Judiciário' (id. ibid.).

Registre-se que o princípio da paridade já se esboçava na Carta de 1967, cujo art. 106 mandava aplicar ao Legislativo e ao Judiciário, 'no que couber, o sistema de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo', vedadas outras vinculações.

O art. 96 da mesma Carta, de resto, proibiu a equiparação ou a vinculação de vencimentos no serviço público, o que, aliás, foi reforçado pelo art. 106 que, por forma até redundante, declarou 'vedadas a equiparação ou vinculação de qualquer natureza para o efeito de remuneração ao pessoal do serviço público'.

A Emenda de 1969, a par de manter tais disposições, ainda restringiu mais a liberdade do legislador ordinário, quando tornou obrigatória a paridade de vencimentos en-

tre os servidores dos três poderes, ocupantes 'de cargos de atribuições iguais ou assemelhadas'.

Da análise do art. 98 e seu parágrafo único, e do art. 108, § 1º, do texto em vigor, extraem-se, iniludivelmente, estes dois princípios basilares:

a) é obrigatória a equiparação de cargos ou atribuições iguais ou assemelhadas dos diversos poderes (paridade);

b) é vedada, salvo a hipótese anterior, a equiparação ou vinculação de cargos de atribuições desiguais ou desassemelhadas, seja dos diversos poderes, seja da área interna destes.

Estes princípios que o legislador constituinte houve por bem de inserir no texto constitucional, têm em mira 'impedir as majorações automáticas que, estabelecidas para o Executivo, arrastariam consigo o Legislativo e o Judiciário', como anota Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1974, p. 200) ou, na palavra de Caio Tácito, visa a pôr 'termo aos reajustamentos em cadeia, tão nocivos ao equilíbrio orçamentário e aos sistemas de classificação de cargos e funções' (Regime jurídico constitucional dos servidores municipais, in *RDP* nº 26, p. 30)."

Não é diverso o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, quando recusa a inconstitucionalidade do dispositivo estadual argüido de inválido.

O ilustre Procurador da República, Dr. Walter José de Medeiros, em seguro pronunciamento, aprovado pelo Prof. Inocêncio Mártires Coelho, ilustre Procurador-Geral da República, sustenta, a esse propósito, às fls. 50-51, nestes termos:

"Dizer-se, no art. 9º, *caput*, da lei estadual em exame que os servidores por ela referidos não perceberão senão vantagens igualmente asseguradas à magistratura significa, antes de tudo, vedar aos primeiros a percepção de vantagens além daquelas garantidas aos magistrados, sem que disso se possa inferir a existência de qualquer equiparação ou vinculação. Trata-se, ademais, de norma de conteúdo genérico, programático e, portanto, dependente, para sua plena eficácia, de regra legal subseqüente, capaz de preencher-lhe o comando. Daí por que, se lei posterior vier a garantir, com base no art. 9º da lei impugnada, aos servidores por esta abrangidos, determinada vantagem, especificamente conferida à magistratura, inconstitucional será por certo a norma legal por último decretada, porquanto incidiria no veto do art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal. Desse vício, entretanto, não se poderá acoimar o art. 9º em comento, certo como inexiste nele imposição taxativa de benefício financeiro específico com que devessem ser contemplados os servidores ali mencionados, a título tão-só de equiparação ou vinculação com os vencimentos da magistratura local.

O mesmo se poderá dizer da regra contida no parágrafo único, também acoimada de inconstitucional, quando estabelece que 'a absorção das vantagens abolidas far-se-á na mesma oportunidade e na mesma proporção estabelecida para a Magistratura do Estado'. A norma questionada, contudo, não discrimina qual o benefício que, uma vez abolido, deva ter sua absorção realizada dentro dos mesmos critérios fixados para a Magistratura. Cuida-se, por isso mesmo, de norma *no self executing*, sem suporte de incidência no plano fático e cuja sobrevivência no mundo jurídico pode subsistir sem ofensa à ordem constitucional."

Em face de todo o exposto, julgo improcedente a Representação.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.093-7-RS — Rel.: Min. Néri da Silveira. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpdos.: Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul e governador do estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se improcedente a representação, unanimemente. Votou o presidente. Plenário, 2.2.83.

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.