## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PARIDADE — INATIVOS*

*— Inconstitucionalidade da Lei n.º 7.568/81 do estado do Rio Grande do Sul por ofensa ao art. 98 da Constituição Federal.*

*— A extensão a todos os inativos em cargos da Assembléia Legislativa de vantagens próprias de ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas viola o princípio da paridade.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1.136 — Relator: Sr. Ministro

ALFREDO BUZAID

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília-DF, 5 de outubro de 1983. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Alfredo Buzaid,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Alfredo Buzaid:* Atendendo solicitação do Exmo. Sr. Governador do Rio Grande do Sul, o procurador-geral da República, com fundamento no art. 119, item I, alínea *l,* da Constituição federal, argúi a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, decretada e promulgada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, valendo-se para tanto das próprias razões do governador estadual, que assim expõe a controvérsia:

"Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul

Razões de sua inconstitucionalidade:

I — Os fatos

1. A Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul aprovou projeto de lei, de iniciativa do próprio Legislativo, transformado na Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981.

A referida lei, que estende vantagens a inativos da Assembléia Legislativa do Estado, dispõe em seu art. 1º:

'Art. 1º Estende-se aos inativos da Assembléia Legislativa do Estado a vantagem de que trata o art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981.'

2. O art. 6º da Lei estadual nº 7.478, de 15 de janeiro de 1981, referido pelo art. 1º da lei ora em exame, dispõe textualmente:

'Art. 6º O regime de provimento a que se refere o art. 25 e seus parágrafos da Lei nº 6.677, de 2 de maio de 1974, com a redação dada pelo art. 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977, é aplicável aos demais cargos e funções do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa, reduzida, todavia, a vantagem atribuída, nesse caso, a (50%).'

E, de outra parte, o dispositivo legal indicado no artigo 6º, retrotranscrito, qual seja, o artigo 25 e seus parágrafos da Lei estadual nº 6.677, de 2 de maio de 1974, com as alterações do artigo 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977, tem a seguinte redação:

'Art. 25. É instituído o regime especial de provimento de funções gratificadas (FGALE) e cargos em comissões (CCALE).'

§ 1º Os cargos em comissão de funções gratificadas providos em regime especial terão o vencimento ou a gratificação do respectivo padrão calculados em conformidade com o disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 5.786, de 7 de julho de 1969.

§ 2º Poderão ser providos no regime especial previsto neste artigo: 12 cargos em comissão ou funções gratificadas lotados no Gabinete da Presidência; três cargos ou funções de cada liderança; seis cargos ou funções de assessor superior ou de assistente superior, lotados nos gabinetes dos demais membros da mesa; cinco cargos ou funções subordinados à mesa; três cargos ou funções subordinados à Diretoria-Geral, 11 funções de supervisor e um cargo ou função de assessoria de imprensa.

§ 3º O provimento em regime especial será feito, individualmente, mediante ato da mesa, em face de indicação dos líderes, dos membros da mesa ou do diretor-geral, conforme o caso.

§ 4º Para os efeitos de aposentadoria, a incorporação das vantagens do provimento especial proceder-se-á nos termos da lei' (este último parágrafo não teve sua redação alterada pelo art. 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977).

3. Em resumo, o art. 25, da Lei nº 6.777/74, instituindo o regime especial de provimento em funções gratificadas e cargos em comissão da Assembléia Legislativa, disciplina em seus parágrafos o valor da gratificação ou vencimento dos respectivos padrões, a forma de provimento e o número desses cargos ou funções, observando que a incorporação das aludidas vantagens aos proventos da aposentadoria será processada 'nos termos da lei'.

O referido art. 25 teve alterado seu texto pelo art. 7º, da Lei nº 7.098/77, cujo § 3º estabelece que 'o provimento no regime especial será feito, individualmente, mediante ato da mesa da Assembléia'.

4. O Projeto de Lei nº 91/81, posteriormente transformado na Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, foi objeto de *veto total* aposto pelo Sr. Governador, pelo fundamento de conceder ao servidor aposentado vantagem ou acréscimo de remuneração que o mesmo não percebia no momento da inativação, contrariando, por isso, a disposição expressa no art. 102, § 2º da Constituição da República.

5. Reexaminada a matéria, a Assembléia Legislativa decidiu rejeitar o veto total a ela aposto pelo Governador.

Em ofício, datado de 8 de dezembro de 1981 e encaminhado ao chefe do Executivo, a Presidência da Assembléia comunicou estar promulgando a Lei nº 7.568, cujo texto foi publicado no *Diário Oficial* do Estado de 10 de dezembro de 1981.

6. Ciente da rejeição do *veto total,* o Sr. Governador determinou a esta Procuradoria-Geral do Estado a adoção urgente das 'medidas judiciais necessárias ao resguardo das normas constitucionais vigentes'.

II — Inconstitucionalidade da Lei nº 7.568/81 — art. 98 e art. 101, §§ 1º e 2º da Constituição da República.

7. De acordo com a legislação vigente no estado do Rio Grande do Sul, o servidor que estiver provido em regime especial no momento da aposentadoria e nele houver tido exercício por cinco anos contínuos, terá os proventos calculados com incorporação desse regime.

Neste sentido dispõe a Lei estadual nº 7.250, de 29 de dezembro de 1978:

'Art. 2º Os proventos de aposentadoria do funcionário que, por ocasião da apo-

sentadoria, estiver provido em cargo em comissão ou função gratificada em regime especial e contar cinco anos contínuos de exercício nesse regime em tais cargos ou funções, serão calculados com incorporação da vantagem correspondente.'

A Lei nº 7.568/81, no entanto, concedeu a todos os *servidores inativados* em cargo em comissão ou em função gratificada do respectivo quadro da Assembléia, a percepção do acréscimo de 50% do correspondente padrão.

Não exige a Lei nº 7.568, nem que o servidor tenha exercido o cargo em comissão ou função gratificada da Assembléia Legislativa por um mínimo de cinco anos, nem que esteja em exercício no regime especial no momento da inativação.

A generalidade de seus termos traz como conseqüência que até servidores que nunca estiveram providos em regime especial perceberão — já inativados — a vantagem correspondente a um regime em que nunca trabalharam.

A Lei nº 7.568, na medida em que, por não exigir qualquer tempo de exercício no regime especial, privilegia os servidores da Assembléia Legislativa relativamente aos outros poderes (sujeitos ao exercício por cinco anos contínuos), ofende o princípio da paridade previsto no *caput* do art. 98 da Constituição da República.

E, na medida em que confere ao servidor aposentado vantagem ou acréscimo de remuneração que o mesmo não percebia no momento da inativação, é inconstitucional, por afrontar o art. 102, § 2º da Constituição da República.

8. A Lei nº 7.568, em verdade, é duplamente inconstitucional, por desrespeito ao art. 98 e aos §§ 1º e 2º, do art. 102 da Constituição da República.

9. O art. 98 da Carta Federal estabelece que '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 semelhantes'.

A Lei nº 7.568, de 1981, ao dispor que todos os servidores já inativados em cargo em comissão ou função gratificada da Assembléia Legislativa perceberiam vantagens decorrentes do regime especial de trabalho, inobstante nunca providos em regime especial, configurou uma situação de privilégio desses servidores em relação aos dos demais poderes que, para usufruir as mesmas vantagens devem laborar em regime especial durante cinco anos contínuos, pelo menos, nos termos do art. 2º da já citada Lei estadual nº 7.250, de 29 de dezembro de 1978.

Tal privilégio, conferido aos inativos do Legislativo, ofende o princípio da paridade no tratamento pecuniário de servidores dos três poderes, consagrado pelo art. 98 da Constituição da República.

10. Mas a inconstitucionalidade mais evidente da Lei nº 7.568/81 está na ofensa aos §§ 1º e 2º do art. 102 da Constituição federal.

Verifica-se do exame do dispositivo que, enquanto o § 1º determina que os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, o § 2º estabelece que 'ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em nenhum caso os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade'.

Na hipótese em exame, a lei estende a servidores já inativados vantagens não-pagas quando se encontravam em serviços ativos, ou seja, vantagens não-percebidas no momento da aposentadoria, não ocorrendo, assim, a única exceção à regra do § 2º do art. 102, qual seja, 'a alteração do poder aquisitivo da moeda'.

A Lei nº 7.568/81 estendeu aos inativos da Assembléia Legislativa vantagem pecuniária não percebida na data da aposentadoria e, por isso, tornou-se manifestamente inconstitucional, pois não ocorreu, no caso, a única exceção prevista nos §§ 1º e 2º da Constituição federal.

III — Doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

11. O exame da doutrina e da jurisprudência permite afirmar com convicção que

a Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, está eivada de inconstitucionalidade.

Assim Manoel Gonçalves Ferreira Filho, observando que 'a regra constitucional é que o inativo não pode perceber mais do que o servidor em atividade, no cargo ou função que era ocupado pelo aposentado quando deixou o serviço ativo. Para o servidor civil, a única exceção tolerada pela constituição é a de revisão de proventos da inatividade em decorrência de queda do poder aquisitivo da moeda. Ou seja, o aposentado poderá perceber mais do que o servidor em atividade se o cargo teve, posteriormente à aposentadoria, seu padrão de vencimentos reduzido. Assim, como é óbvio, a revisão dos proventos do aposentado em razão da correção da depreciação monetária manterá ou levará tais proventos acima dos percebidos pelo servidor em atividade' (*Comentários à Constituição Brasileira*, 2. ed. 1977, p. 175, v. 2).

Do magistério de Hely Lopes Meirelles extraem-se os seguintes ensinamentos:

'Em qualquer caso, porém, o aposentado não poderá receber mais do que percebia na atividade (art. 102, § 2º). Estão vedadas, portanto, as promoções em razão da aposentadoria ou após a sua concessão, bem como a extensão aos inativos dos benefícios concedidos ao funcionalismo e que não representem um reajustamento do poder aquisitivo de seus proventos, tais como as reclassificações, as reestruturações e as *gratificações*' (grifo meu) (*Direito administrativo brasileiro*. 3. ed. 1975, p. 409-10).

Pontes de Miranda, por sua vez, lembra que 'a regra jurídica do art. 102, § 2º, da Constituição de 1967, fruto de experiência, é acertada. Casos surgiram de proventos que recebiam os inativos acima daqueles que percebiam os funcionários públicos em atividade: havia vantagem em aposentar-se. Se alguma lei considera o aposentado com direitos aos que se seguem à sua categoria; ou posto, é inconstitucional. Se outra lei promove o aposentado, o que só tem valor honorífico, não pode ele exigir os proventos do posto ou categoria para o qual foi promovido, pelo fato da aposentadoria, ou reforma, porque ou seria contra a Constituição de 1967, art. 102, § 2º ou *in fraudem legis*. A revisão, por motivo de alteração do valor da moeda, equipara, ou atende à mudança, razoavelmente; não pode, portanto, exceder" (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, 2. ed. 1970, p. 524-5, v. 3).

Na Consultoria-Geral da República também ficou assente que 'a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não é possível aposentar-se com proventos superiores à retribuição na atividade' (Pareceres. *Revista de Direito Público*, 1971, p. 110-2, v. 15).

12. No âmbito judicial, a orientação está assente em numerosos decisórios emanados inclusive do Supremo Tribunal Federal. Por oportuno, eis o que consignam as ementas de alguns desses julgados:

'O art. 102, § 1º, da Constituição atual, garantindo o mínimo, não impede que o legislador estenda aos inativos os aumentos concedidos aos funcionários em atividade. A única restrição a essa extensão é a do art. 102, § 2º, da mesma Constituição' (Ag. nº 68.300 — STF. *DJU*, de 31 de outubro de 1979, p. 8.115).

'Funcionário público. Direito adquirido. O funcionário público, ao aposentar-se, tem direito adquirido a ver calculado o valor de seus proventos com base em todas as vantagens a que fazia jus quando adquiriu o direito a aposentar-se. A isso, porém, se restringe esse direito, que não pode ser invocado, no futuro, se lhe for estendido aumento dado ao funcionalismo da ativa em proporção alta, para permitir, sem prejuízo, a absorção de uma daquelas vantagens. A extensão desse aumento, se acumulada com a manutenção da vantagem anterior, implica ofensa ao disposto no § 2º do art. 102 da Emenda Constitucional nº 1/69 (correspondente ao § 3º do art. 101 da Constituição federal de 1967' (RE nº 85.330 — STF. *RTJ*, 1981, p. 1.152-6, v. 96).

'Aposentadoria. Proventos. Inexistência de violação de direito subjetivo. Vulneração

do art. 102, § 2º, da Constituição federal e dissídio de julgados. Recurso extraordinário conhecido e provido' (RE nº 81.701 — STF. *Jurisprudência brasileira*, 1978, p. 263-5, v. 15).

13. No acórdão desse último julgado, proferido em recurso extraordinário do Rio Grande do Sul, invoca o relator, Ministro Rodrigues Alckmin, despacho do então Presidente do Tribunal de Justiça deste estado e atual Ministro Soares Muñoz. Em seu voto, sintetiza o fato, que diz respeito com a convocação para regime especial (33 horas semanais) nos termos da Lei nº 4.937/65, da qual resultava o *acréscimo de 50% nos vencimentos do servidor assim convocado.*

Vê-se, pois, que *não prescinde a concessão do aludido acréscimo do ato convocatório,* que levará o servidor, atendidos os requisitos legais preestabelecidos, a perceber a correspondente gratificação, ao lado das demais vantagens inativatórias. E *só pode ser convocado para determinado regime especial de trabalho quem em atividade se encontrar.*

IV — Considerações finais

14. No caso, nem há que falar em direito adquirido, porque os funcionários aposentados, que a Lei nº 7.568/81 pretende favorecer, tiveram seus proventos fixados segundo a legislação vigente no momento da inatividade — o que se respalda em pacífica orientação jurisprudencial e doutrinária — inexistindo qualquer redução patrimonial nos ganhos que auferem, e, portanto, violação do direito adquirido.

15. Cumpre sinalar, ademais, a conseqüência de aplicar-lhes o regime especial previsto na Lei nº 7.478/81 e a respectiva vantagem pecuniária, que levariam ao *absurdo de gratificar com valor instituído para dito regime quem jamais foi convocado,* equiparando aposentados e servidores em atividade, os últimos, necessitando de cinco anos contínuos de exercício no citado regime para fazerem jus àquilo que aos primeiros não se exige.

E como se isso não bastasse, isto é, como se a pretensão de privilegiar servidores do Legislativo em relação aos outros poderes não se mostrasse contrária aos interesses do Executivo estadual, ressalta a circunstância de o projeto malferir — como se sublinhou — o § 2º, do art. 102, da Lei Magna, já que esses servidores inativos passariam a perceber mais do que quando em atividade permaneceram.

V — Em conclusão

16. A Lei estadual nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, que estendeu vantagens referentes à prestação de serviço em regime especial de trabalho a servidores inativos da Assembléia Legislativa, é duplamente inconstitucional.

A referida lei, na medida em que, por não exigir qualquer tempo de exercício no regime especial, privilegia os servidores da Assembléia Legislativa relativamente aos outros poderes (sujeitos ao exercício por cinco anos contínuos), ofende o princípio da paridade previsto no *caput* do art. 98 da Constituição da República.

E, na medida em que confere ao servidor aposentado vantagem ou acréscimo de remuneração que o mesmo não percebia no momento da inativação, é inconstitucional, por afrontar o art. 102, § 2º da Constituição da República.

Tal inconstitucionalidade, assim, merece ser argüida perante o excelso Supremo Tribunal Feedral, através da Procuradoria-Geral da República" (fls. 8-21).

Na petição inicial, foi pedida a medida cautelar de suspensão dos efeitos da referida lei, visto que o efetivo e imediato cumprimento daquela representaria "desembolso dificilmente reparável para os cofres públicos" (fls. 2).

Em sessão plenária do dia 1º de julho de 1982, o egrégio Tribunal deferiu a liminar, votando vencido o eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

A ementa do v. acórdão tem o seguinte teor:

"1. Constitucional. Liminar em ação de declaração de inconstitucionalidade.

2. A concessão da medida liminar supõe o concurso de dois requisitos: a) *o fumus boni iuris;* b) e o *periculum in mora.*

3. Liminar deferida, por concorrerem os dois requisitos, isto é, a verossimilhança da inconstitucionalidade e o risco que corre o erário estadual de grave dano de incerta reparação" (fls. 74).

Solicitei informações à Assembléia Legislativa, que as prestou nos seguintes termos:

"O Sr. Governador do Estado, através de solicitação dirigida ao Sr. Procurador-Geral da República, pleiteou fosse argüida a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, que tem a seguinte redação:

"Art. 1º Estende-se aos inativos da Assembléia Legislativa do Estado e a vantagem de que trata o art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no artigo aos inativos que já recebam proventos com as vantagens do art. 25, §§ 1º e 2º da Lei nº 6.677, de 2 de maio de 1974, alterado pelo art. 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977 e do art. 5º da Lei nº 7.334, de 28 de dezembro de 1979.

A fim de instruir o julgamento da representação, o relator do processo, eminente Ministro Alfredo Buzaid, solicitou informações do Sr. Presidente deste Poder, na forma do art. 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

2. Insurge-se o Sr. Governador do estado contra o texto da norma jurídica referida, sob a alegação de que a mesma infringe prescrição da Lei Magna, consubstanciadas no art. 102, § 2º.

3. A douta mesa da Assembléia Legislativa do Estado — a exemplo do procedimento adotado pelos egrégios Tribunal de Contas do Estado, através da Lei nº 7.479, de 5 de janeiro de 1981 (art. 2º c/c o art. 4º); Tribunal de Justiça, Lei nº 7.442, de 10 de dezembro de 1980 (art. 6º); Tribunal de Alçada, Lei nº 7.443, de 18 de dezembro de 1980 (art. 3º c/c o art. 7º) — houve por bem apresentar projeto de lei estendendo aos seus funcionários as mesmas vantagens já auferidas pelos servidores dos Poderes Judiciários e Executivo, através dos regramentos mencionados, cujas cópias incluímos.

4. Em assim sendo, a representação em apreço causou perplexidade a esta Assembléia Legislativa, uma vez que foi provocada pelo governador do estado, Sr. José Augusto Amaral de Souza, que já havia tomado a iniciativa de encaminhar a esta Casa projetos que deram origem às Leis números 7.449/81, 7.442/80 e 7.443/80, diplomas absolutamente idênticos em suas normas à Lei nº 7.568, objeto da impugnação.

Com efeito, o Poder Legislativo outra coisa não fez senão adotar relativamente a servidores seus, inativados, o mesmo tratamento dispensado pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário a servidores inativos de seus quadros, o que fez no uso de atribuição exclusiva emanada da própria Constituição do estado, art. 27, itens II e XIX, a saber:

'Art. 27. É da competência *exclusiva* da Assembléia Legislativa:

(...)

II — elaborar seu Regimento Interno e dispor sobre sua organização, serviços, polícia e provimento dos cargos de seu quadro de pessoal;

(...)

XIX — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.'

Como se verifica, a iniciativa é legítima.

5. O veto aposto pelo Sr. Governador ao Projeto de Lei nº 91/81 — que deu origem à Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, ora impugnada — foi rejeitado por 37 senhores deputados, sendo sete do PDT, 13 do PMDB e 17 do PDS, que ao reexaminarem a matéria concluíram pela justiça da medida, eis que, como se verifica do exposto, a vantagem já havia sido concedida a aposentados de outros poderes, 'sem ofender o princípio da paridade constitucionalmente estabelecido' (CF, *caput* do art. 98).

Com efeito, se o regramento impugnado é considerado inconstitucional, as Leis núme-

ros 7.479/81 (Tribunal de Contas), 7.442/80 (Tribunal de Justiça), e 7.443/80 (Tribunal de Alçada), igualmente padecem do mesmo vício, eis que estendem aos respectivos servidores inativos as mesmas vantagens da norma ora impugnada.

'Tal privilégio', como sustenta a impugnação, 'conferido aos inativos do Legislativo', não ofende o princípio da paridade no tratamento pecuniário dos três poderes, consagrado pelo art. 98 da Constituição da República, pelo simples fato de que os demais poderes já haviam tomado, anteriormente, a mesma iniciativa. A Assembléia apenas adotou, dentro de sua competência exclusiva, a mesma medida, sem ofensa, pois, ao indigitado dispositivo constitucional.

6. Por outro lado, os acórdãos trazidos à conferência não se prestam ao confronto para os efeitos da impugnação, eis que não se identificam com a hipótese em exame.

7. Diz Pontes de Miranda que 'a todo aumento para os ativos há de corresponder aumento para os inativos'. Para acrescentar: 'Os interessados podem exercer o direito que lhes cacbe no art. 153, § 30, da Constituição da República' (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969.* 2. ed. São Paulo, RT, p. 518, t. III).

É ainda, o eminente jurista que assevera, quando comenta a Carta Magna de 46:

'A regra dirige-se aos legisladores ordinários e pode a Justiça, ao ter em mãos lei que aumente vencimentos sem reajustamento que o art. 193 da Constituição de 1946 impõe, reputá-la inconstitucional. A aplicação aos funcionários públicos em atividade será acompanhada, sempre, de aplicação aos inativos, sobre a mesma base, se outro critério não se tomou' (*Comentários à Constituição de 1946.* p. 167, v. 4).

8. Na Comissão de Constituição e Justiça, à qual compete opinar sobre as razões dos vetos governamentais nos termos da letra *c* do art. 38 do Regimento Interno, a matéria recebeu parecer favorável à rejeição do veto, pela unanimidade de votos dos senhores deputados presentes à reunião onde foi tratado o assunto.

9. Transcrevemos, a seguir, os termos do parecer acolhido no Plenário da Assembléia Legislativa, também, pela unanimidade dos senhores parlamentares, porque se trata de peça que muito bem responde às objeções levantadas quanto à constitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981.

'Sustenta-se, nas razões do veto, que qualquer dos cargos e funções integrantes do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa pode, mediante ato individual da mesa, ser provido em um regime especial, daí resultando para o funcionário um acréscimo de 50% no respectivo padrão'.

Destituídas de fundamento legal as razões invocadas. Perliminarmente porque, segundo a legislação vigente, o acréscimo não é uniformemente estabelecido em 50%, nem o benefício é de igual forma concedido mediante ato individual.

Com efeito. Segundo o § 2º do art. 25 da Lei nº 6.677/74, com a redação dada pelo art. 7º da Lei nº 7.098/77, somente os funicionários que titulam os cargos ou exercem as funções ali nominadas poderão ser convocados para trabalhar em regime especial, representando, no caso, um acréscimo no respectivo padrão de 100% (§ 1º do art. 25 da Lei nº 6.677, com redação do art. 7º da Lei nº 7.098). Neste caso, a convocação decorre de ato discricionário da administração, que julgará da oportunidade e conveniência da medida. Em contraste, no art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981, que o projeto objetiva estender aos inativos de que trata, não se reveste ela da mesma índole da prevista na Lei nº 6.677, com a redação dada pela 7.098, já que neste caso a convocação abrange a todos de forma automática, conferível de maneira permanente e 'aplicável aos demais cargos e funções do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa'. Logo, à exceção dos cargos em comissão e funções gratificadas nominados no § 2º do art. 25 da Lei nº 6.677, com a redação dada pela Lei nº 7.098, a todos os demais pertencentes ao quadro de cargos em

comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa é atribuído um acréscimo permanente de 50% do respectivo padrão, de acordo com o art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981.

Logo, em havendo o veto mencionado legislação incompleta, fez resultar também incompletas e sem amparo legal vigente as razões apresentadas.

De outra feita, é destituído de qualquer amparo o fundamento de que o 'projeto não exige que o servidor tenha exercido o cargo ou função da Assembléia Legislativa por um mínimo de cinco anos'. Basta que se leia com atenção o art. 1º da proposição para se verificar que, fazendo ele remissão ao art. 6º da Lei nº 7.478, e este, por sua vez, tratando especificamente do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas, a vantagem só poderá alcançar os inativos que tenham incorporado aos seus proventos função gratificada ou se tenham aposentado em cargo em comissão, na forma prevista pela Lei nº 1.751 de 22 de fevereiro de 1952 (Estatuto do Funcionário Público), pelo exercício de cinco anos consecutivos ou 10 intercalados, cujas aposentadorias passaram pelo crivo não só da mesa da Assembléia Legislativa, como do colendo Tribunal de Contas do Estado.

Incoerente, por outro lado, a invocação do veto de que o projeto 'privilegia os servidores da Assembléia Legislativa relativamente aos outros Poderes', quando o mesmo Vice-Governador do Estado, em exercício de Governador, Dr. Octávio Germano, que vetou este projeto de lei, sancionou as Leis n.os 7.442 e 7.443, ambas de 10 de dezembro de 1980, as quais, pelos seus artigos, respectivamente, 6º e 7º, estenderam idêntica vantagem à prevista no projeto ora vetado a inativos de outros Poderes. Também a Lei nº 7.479, de 5 de janeiro de 1981, pelo seu art. 4º, sancionada pelo governador do estado, estendeu aos inativos de que trata, a vantagem ora negada aos da Assembléia Legislativa. Se referidas leis ao mesmo tempo em que, inovando, instituíram regime que nada tem de especial porque atinge de maneira geral e automática a todos os servidores que exerçam função gratificada ou titulem cargo em comissão não convocados para o regime especial de 100% de acréscimo ao respectivo padrão, se esses diplomas legais instituíram tal regime e ao mesmo tempo estenderam 'o disposto na lei aos inativos', não se pode deixar de interpretar que, neste particular, tem inteira aplicação o cânone hermenêutico reproduzido no art. 2º, § 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, segundo o qual 'a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior'. O legislador, em espécie, não deixou expressa a obrigatoriedade dos cinco anos de percepção da vantagem para a incorporação, estendendo-a aos inativos, não se podendo, como quer o veto, exigir requisitos que a lei não previu.

Finalmente, o argumento de que a concessão da vantagem afronta o art. 102, § 2º da Constituição da República, porque não percebida no momento da inativação do servidor, parece servir ela apenas para os inativos da Assembléia Legislativa, porque a Procuradoria-Geral do Estado, reiteradamente, ao se manifestar sobre vantagens não-concedidas aos inativos do Poder Executivo pelo chamado 'Plano de Reclassificação', tem recomendado sejam elas 'por lei, estendidas aos inativos', 'sem mácula constitucional' (Parecer nº 4.539, de 24 de outubro de 1980).

'Da mesma forma têm os pronunciamentos desta casa ressalvado a possibilidade de os valores máximos fixados na tabela da lei serem estendidos aos servidores inativos, se o desejar o Poder Executivo, através de novo provimento legal' (Parecer nº 4.620, de 16 de fevereiro de 1982).

'Se a Lei nº 7.358/80 é injusta porque afasta os funcionários já inativados da possibilidade de alcançar os valores máximos fixados na tabela, o que, ao menos teoricamente, não acontece aos colegas ainda em atividade, é outro problema passível de solução, se o desejar o Poder Executivo, através de novo provimento legal' (Parecer nº 4.542, de 29 de outubro de 1980).

É o que objetiva o projeto: através de diploma legal, estender aos inativos da Assembléia Legislativa vantagem já concedida a aposentados de outros Poderes, 'sem mácula constitucional'.

Diante do exposto, é de se esperar que o Excelso Pretório julgue improcedente a Representação nº 1.136-4" (fls. 39-97).

Ouvida a douta Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Procurador Walter José de Medeiros, aprovado pelo eminente Prof. Inocêncio Mártires Coelho, DD. Procurador-Geral, assim se manifestou, *verbis:*

"Argúi-se, no caso, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, decretada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e promulgada pelo respectivo presidente, em face do veto que lhe foi oposto pelo vice-governador do estado, então na chefia do Executivo local.

Estabelece o art. 1º do referido diploma legal:

'Estende-se aos inativos da Assembléia Legislativa do Estado a vantagem de que trata o art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981.'

O art. 6º da Lei nº 7.478, por sua vez, está vazado nos seguintes termos:

'O regime de provimento a que se refere o art. 25 e seus parágrafos da Lei nº 6.677, de 2 de maio de 1974, com a redação dada pelo art. 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977, aplicável aos demais cargos e funções do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa, reduzida, todavia, a vantagem atribuída, nesse caso, a (50%)' (fls. 33).

De sua parte, o art. 25 da Lei nº 6.677, aludido no dispositivo transcrito, instituiu regime especial de provimento de funções gratificadas e cargos em comissão (fls. 36), parcialmente alterado pela Lei nº 7.098, cujo art. 7º, § 3º, estipulou:

'O provimento em regime especial será feito, individualmente, mediante ato da mesa, em face de indicação dos líderes, dos membros da mesa ou do diretor-geral, conforme o caso' (fls. 40).

A Lei nº 7.250, de 29 de dezembro de 1979, que dispôs sobre os servidores inativos, enunciou no seu art. 2º:

'Art. 2º Os proventos de aposentadoria do funcionário que, por ocasião da aposentadoria, estiver provido em cargo em comissão ou função gratificada em regime especial e contar cinco anos contínuos de exercício nesse regime em tais cargos ou funções serão calculados com incorporação da vantagem correspondente' (fls. 32).

Assim, os servidores que, à época de sua aposentadoria, estivessem no exercício de cargo em comissão ou função gratificada em regime especial, com mais de cinco anos contínuos de exercício, teriam seus proventos calculados com incorporação da vantagem correspondente.

Tal benefício era o que estava previsto na Lei nº 6.677, de 1974, cujo art. 25, § 1º, dizia que 'os cargos em comissão ou funções gratificadas providas em regime especial terão o vencimento ou a gratificação do respectivo padrão acrescido de 50%' (fls. 37).

Essa vantagem, por sua vez, reduzida a 50%, tornou-se aplicável, pelo art. 6º da Lei nº 7.478, de 1981, a todos os demais cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia.

A lei ora argüida de inconstitucional estendeu, então, a todos os servidores inativos da Assembléia, essa percepção do acréscimo previsto no art. 6º da Lei nº 7.478, de 1981, sem exigir que o servidor haja exercido em comissão ou função gratificada por um mínimo de cinco anos, e sem também que ele estivesse, ao se inativar, em exercício no denominado regime especial.

Assim — argumenta-se na inicial — 'a generalidade de seus termos traz como conseqüência que até servidores que nunca estiveram providos em regime especial perceberão — já inativados — a vantagem correspondente a um regime em que nunca trabalharam' (fls. 13).

De outro lado — prossegue o pedido inaugural — 'por não exigir qualquer tempo de exercício no regime especial, privilegia os servidores da Assembléia Legislativa relativamente aos outros poderes (sujeitos ao exer-

cício por cinco anos contínuos), ofende o princípio da paridade previsto no *caput* do art. 98 da Constituição da República' (fls. 13).

Requerida a medida liminar, deferiu-a o egrégio Plenário (fls. 64), tendo em seguida sido solicitadas as informações de praxe (fls. 76).

Prestou-as o ilustre presidente da Assembléia Legislativa gaúcha, sustentando a improcedência da representação (fls. 89).

Ao ver da Procuradoria-Geral, contudo, parece manifesta a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981.

Assegurando aos servidores inativos, indiscriminadamente, vantagens decorrentes do regime especial de trabalho, sem que comprovadamente tivessem nele tido exercício por tempo determinado, a lei impugnada incorreu, sem dúvida, em ofensa ao art. 98 da Constituição federal, porquanto, em relação aos demais poderes, há exigência legal de que, para usufruírem a mesma vantagem, deverão, ao tempo da inativação, estar em exercício de cargo em comissão ou função gratificada, em regime especial, há pelo menos cinco anos contínuos. É o que se depreende dos termos do art. 2º da Lei número 7.250, de 29 de dezembro de 1978, anteriormente transcrito.

Mas não se limita tão-só a isto a inconstitucionalidade argüida, porquanto restou também violado o art. 102, § 2º, da Constituição, que proíbe excedam os proventos da inatividade a remuneração pelo servidor na atividade.

No caso, a afronta ao texto constitucional referido remanesce a cavaleiro de qualquer dúvida razoável, pois o diploma legal impugnado criou vantagem pecuniária para os inativos pelo exercício de uma função que, na atividade, jamais chegaram a desenvolver e pela qual certamente até então não tinham como ser remunerados.

Matéria em parte semelhante à destes autos foi discutida no RE nº 85.330-BA, em acórdão de que foi relator o Sr. Ministro Moreira Alves (*RTJ*, 96/1.152).

Parecer, em conclusão, pela procedência da representação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da lei nela impugnada" (fls. 104-8).

É o relatório, cuja cópia a Secretaria deverá distribuir aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

*O Sr. Ministro Alfredo Buzaid* (Relator): 1. O eminente procurador-geral da República argüiu a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, decretada e promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, cujo art. 1º dispõe:

"'Art. 1º Estende-se aos inativos da Assembléia Legislativa do Estado a vantagem de que trata o art. 6º da Lei nº 7.478, de 5 de janeiro de 1981.'

O art. 6º da Lei estadual nº 7.478, que vem de ser referido, tem o seguinte enunciado:

'Art. 6º O regime de provimento a que se refere o art. 25 e seus parágrafos da Lei nº 6.677, de 2 de maio de 1974, com a redação dada pelo art. 7º da Lei nº 7.098, de 10 de novembro de 1977, é aplicável aos demais cargos e funções do quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Assembléia Legislativa, reduzida, todavia, a vantagem atribuída, nesse caso, a (50%).'

O art. 25 da Lei nº 6.677, de 2 de maio de 1974, instituiu um regime especial de provimento em funções gratificadas e cargos em comissão da Assembléia Legislativa e disciplinou em seus parágrafos o valor da gratificação ou vencimentos dos respectivos padrões, a forma de provimento e o número desses cargos e funções, observando que a incorporação das aludidas vantagens aos proventos da aposentadoria será processada 'nos termos da lei'. O art. 7º, § 3º da Lei nº 7.098/77 alterou em parte o art. 25 para dizer que

'O provimento no regime especial será feito individualmente, mediante ato da mesa da Assembléia'.

Ocorre que a Lei nº 7.250, de 29 de dezembro de 1978, preceitua no art. 2º:

'Art. 2º Os proventos da aposentadoria do funcionário que, por ocasião da aposentadoria, estiver provido em cargo em comis-

são ou função gratificada em regime especial e contar mais de cinco anos contínuos de exercício nesse regime em tais cargos ou funções, serão calculados com incorporação da vantagem correspondente.'

No entanto, a Lei nº 7.568, ora argüida de inconstitucional, estendeu a todos os servidores inativos da Assembléia Legislativa a percepção de acréscimo de 50% do padrão correspondente, sem exigir que tenham exercido cargo em comissão ou função gratificada da Assembléia por um mínimo de cinco anos, nem que tenham estado em exercício no regime especial no momento da inativação" (fls. 64-7).

2. Ora, a Lei nº 7.568, estendendo aos inativos da Assembléia Legislativa a vantagem de que trata o art. 6º da Lei nº 7.478, ofendeu o princípio da paridade, consagrado no art. 98 da Constituição da República, que estabelece:

"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."

Na verdade, o art. 1º da Lei nº 7.568 atribuiu aos inativos da Assembléia Legislativa a percepção do acréscimo de 50%, sem exigir que tenham exercido cargo em comissão ou função gratificada da Assembléia por um mínimo de cinco anos, nem que tenham estado no regime especial de trabalho.

3. Ocorre que a Lei nº 7.250, de 29 de dezembro de 1978, preceitua no art. 2º:

"Art. 2º Os proventos da aposentadoria do funcionário que, por ocasião da aposentadoria, estiver provido em cargo em comissão ou função gratificada em regime especial e contar mais de cinco anos contínuos de exercício nesse regime em tais cargos ou funções, serão calculados com incorporação da vantagem correspondente."

Para os demais poderes tal vantagem supõe que o funcionário, quando se aposenta, esteja provido em cargo em comissão ou função qualificada em regime especial e conte mais de cinco anos contínuos no exercício desse regime em tais cargos ou funções. Discrepando desta regra geral, a Lei nº 7.568 ofendeu o art. 98 da Constituição, que instituiu a paridade entre os vencimentos, vedando que os dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário excedam os pagos pelo Poder Executivo para cargos ou funções iguais ou assemelhadas.

4. A Lei nº 7.568 viola ainda o § 2º do art. 102 da Constituição, que assim dispõe:

"§ 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade."

Com efeito, a Lei nº 7.568 outorga aos inativos uma vantagem que não tinham na atividade, por não concorrerem os pressupostos do art. 2º da Lei nº 7.250. A extensão aos inativos de um benefício, de que não gozavam na atividade, importa em aumento dos proventos da inatividade, excedendo, pois, a remuneração percebida na atividade.

Ante o exposto, julgo procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.136-4-RS — Rel.: Ministro Alfredo Buzaid. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente: estado do Rio Grande do Sul. (Advs.: Jorge Alberto Diehl Pires e outros.) Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 7.568, de 8 de dezembro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 5 de outubro de 1983.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa. Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Substituto, o Dr. Mauro Leite Soares.