REPRESENTAÇÃO INTERPRETATIVA — MAGISTRADO — APLICAÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 2.019/83

— O art. 1º do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983 — que dispõe sobre o cálculo de gratificação adicional — se aplica tão-somente aos magistrados remunerados pelos cofres da União, enquanto o art. 2º — que regula matéria relativa ao imposto de renda — incide sobre todos os magistrados, federais ou estaduais, de qualquer instância.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.155
Representante: Procurador-Geral da República
Representado: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro SOARES MUÑOZ

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, conhecer da representação para adotar-se o

entendimento de que o art. 1º do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, se aplica tão-somente aos magistrados remunerados pelos cofres da União, enquanto o art. 2º do mesmo decreto-lei incide sobre todos os magistrados, federais ou estaduais, de qualquer instância.

Brasília, 9 de novembro de 1983. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. — *Soares Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: O Dr. Procurador-Geral da República, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 119, item I, alínea *l*, da Constituição Federal e o art. 179 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, submete ao exame da corte, mediante representação, o texto do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, expedido pelo Sr. Presidente da República, para que se lhe fixe a exata interpretação no sentido de que o diploma legal em tela tem como destinatários específicos os magistrados remunerados pela União, a quem compete arcar com as despesas correspondentes. Assim, ao referir-se a "magistrados de qualquer instância", somente poderá ter em vista os magistrados de qualquer instância federal, desde a primeira até a Suprema Instância, como tais relacionados no anexo a que se refere o art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 1.985, de 28 de dezembro de 1982.

Em prol da interpretação que propugna, expende o chefe do Ministério Público vários argumentos, entre os quais o de que "nem poderia ser diferente, porquanto a competência do Sr. Presidente da República, para a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, está restrita ao âmbito federal, em face do rígido esquema constitucional de repartição de competências, decorrência do próprio regime federativo por nós adotado. Nos estados, essa competência para a iniciativa de lei que aumente vencimentos é exclusiva do respectivo chefe do Poder Executivo, consoante a regra do art. 57, II, da Carta Magna, de aplicação obrigatória pelas unidades federadas, como manda o art. 13, III, da mesma Constituição. De outra parte, seria impensável que a União viesse a arcar com as despesas de pagamento da gratificação por tempo de serviço a magistrados estaduais, porquanto estas não são despesas que possam ser contabilizadas no orçamento federal, restrita que se acha a competência constitucional do Sr. Presidente da República à iniciativa do processo legislativo para aumento de vencimentos dos servidores federais".

Solicitadas informações ao Sr. Presidente da República, encaminhou S. Exa. as prestadas pelo Sr. Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, inteiramente concordantes com a interpretação do Decreto-lei nº 2.019/83, como a pretende o Dr. Procurador-Geral da República, visto que tem a sustentá-la a compreensão do texto constitucional. A fixação de vencimentos ou o aumento da gratificação adicional por tempo de serviço, via de decreto-lei, como na espécie, só é possível para servidores federais ou para magistrados pagos pela União; com respeito às finanças públicas, a isenção do imposto de renda relativa à verba de representação dos magistrados, por ser matéria de finanças públicas, concernente a tributo federal, nada impede a sua extensão aos magistrados estaduais; muito ao contrário, tudo recomenda sua abrangência, ainda que por respeito ao princípio da isonomia.

Requereram sua intervenção no processo, como assistentes, a Associação dos Magistrados do Antigo Estado da Guanabara e seu presidente, Desembargador Vivalde Brandão Couto (fls. 37-99); a Associação dos Magistrados Fluminense, através de seu presidente em exercício, Juiz Emílio Carmo (fls. 108-12); o Juiz de direito Gusmar Alberto Visconti de Araújo e outros do estado do Rio de Janeiro (fls. 140-60); os magistrados Paulo César Dias Panza e outros, também do estado do Rio de Janeiro (fls. 160-9); a Associação dos Magistrados Acreanos e seu presidente, Desembargador Lourival Marques de Oliveira; a Associação dos Magistrados

de Alagoas e seu presidente, magistrado Danilo Antônio Barreto Accioly; a Associação dos Magistrados do Amazonas e seu presidente, Desembargador Manuel Neuzimar Pinheiro; a Associação dos Magistrados do Estado do Ceará e seu presidente, Desembargador Julio Carlos de Miranda Bezerra; a Associação dos Magistrados do Estado do Espírito Santo e seu presidente, Desembargador José Eduardo Grandi de Oliveira; a Associação dos Magistrados do Estado de Goiás, a Associação dos Magistrados do Estado do Maranhão e seu presidente, Desembargador José Joaquim Ramos Filgueiras; a Associação Mato-Grossense de Magistrados e seu presidente, Juiz de direito Manoel Ribeiro Filho; a Associação dos Magistrados do Estado de Minas Gerais e seu presidente, Desembargador Lincoln Rocha; a Associação dos Magistrados do Estado do Pará, a Associação dos Magistrados do Paraná e seu presidente, Desembargador Lauro Lima Lopes; a Associação Paulista de Magistrados e seu presidente, Desembargador Francis Selwin Davis; a Associação dos Magistrados do Piauí e seu presidente, Desembargador Paulo de Tarso Mello e Freitas; a Associação dos Magistrados do Rio Grande do Norte e seu Presidente, Magistrado Carlos Roberto Coelho Maia; a Associação dos Magistrados do Rio Grande do Sul e seu presidente, Dsembargador Milton dos Santos Martins; a Associação dos Magistrados de Sergipe e seu presidente, Juiz José Antônio de Andrade Goes.

Alegam os requerentes que não pode haver dúvida de que eles têm interesse jurídico em ingressar no processo, porque tanto as associações, como entidades de classe, quanto os magistrados ficarão sujeitos à interpretação que o Supremo Tribunal Federal vier a dar ao Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, pois, como explicita o art. 187 do seu Regimento Interno, "a partir da publicação do acórdão, por suas conclusões e ementa, no *Diário da Justiça* da União, a interpretação nele fixada terá força vinculante para todos os efeitos".

O interesse dos requerentes é o de que o Supremo Tribunal Federal interprete o Decreto-lei nº 2.019/83. Por isso, há coincidência entre esse interesse e o interesse manifestado pelo ilustre procurador-geral da República. É irrelevante, para o efeito de aferir o interesse assistencial, a parcial distonia, quanto ao conteúdo da interpretação. Não importa que assistentes e assistido não se harmonizem por inteiro, no tocante ao alcance do mencionado decreto-lei. Basta o inegável interesse jurídico em que o Supremo Tribunal Federal interprete aquele ato.

Não concordam os requerentes com o entendimento propugnado na representação, conforme o qual a locação "em relação aos magistrados de qualquer instância" só abrange os juízes remunerados pelos cofres da União, porque, *data venia*, essa interpretação consubstancia afronta ao dispositivo da Constituição que, na esteira de vetusta doutrina e da própria evolução do direito constitucional brasileiro, adotou o sistema da unidade do poder judiciário, ao estatuir, no art. 112, que o poder judiciário é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Tribunal Federal de Recursos e juízes federais, pelos tribunais e juízes militares, eleitorais e do trabalho, e pelos juízes e tribunais estaduais.

A interpretação proposta pelo Dr. Procurador-Geral da República na representação é, segundo os candidatos à habilitação como assistentes, manifestamente errônea, pois, conforme salientam os pareceres que anexaram à sua petição, de autoria dos juristas Caio Tácito, Caio Mário da Silva Pereira, Hely Lopes Meirelles e Victor Nunes Leal, o Decreto-lei nº 2.019/83 limitou-se a evidenciar, com maior clareza e objetividade, o teor do art. 65 da Lei Orgânica da Magistratura, norma complementar da qual deriva para seus destinatários o benefício a ser auferido em razão do tempo de serviço, e cuidou de promover a técnica executória do cálculo da gratificação.

Depois de outras considerações, tendentes a demonstrar o desacerto da interpretação pleiteada pelo Dr. Procurador-Geral da Re-

pública, os intervenientes concluem que o decreto-lei em causa é norma interpretativa do art. 65 da Lei Complementar nº 35, não comportando outra interpretação do que aquela compatível com a Constituição, no sentido de que vincula tanto a União Federal quanto os estados, vale dizer, a gratificação em tela é devida aos juízes de qualquer instância, inclusive os que exercerem a jurisdição nos estados, devendo o eventual aumento das despesas recair sobre a pessoa jurídica de direito público que tiver o ônus de pagar os vencimentos aos magistrados.

Como pedido substitutivo do formulado na representação, a petição dos candidatos à assistência requer que a corte:

a) se digne fixar a interpretação do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983;

b) decida, interpretando o seu art. 1º, que o modo de computar a gratificação a que se refere o mencionado dispositivo deve ser observado, ao se efetuar o cálculo dos adicionais devidos, indistintamente, aos integrantes do poder judiciário, sem considerar a pessoa jurídica de direito público que os remunera;

c) decida que as eventuais despesas, decorrentes do pagamento de gratificação adicional por tempo de serviço, correrão à conta da pessoa jurídica de direito público à qual couber o pagamento dos vencimentos do magistrado;

d) decida que o art. 2º daquele decreto-lei é de aplicação irrestrita, alcançando, indistintamente, todos os integrantes do poder judiciário.

Com vista o Dr. Procurador-Geral da República para pronunciar-se sobre os pedidos de intervenção no processo como assistentes, S. Exa. aprovou o parecer emitido pelo ilustre Procurador Dr. Walter José de Medeiros, contrário à aludida pretensão, *verbis*:

"Ingressam, agora, a Associação dos Magistrados do Antigo Estado da Guanabara, sociedade civil regularmente constituída, e seu respectivo presidente, Desembargador Vivalde Brandão Couto, como pessoa física, com pedido de intervenção nos autos, na qualidade de assistentes, alegando para tanto a existência de interesse jurídico de ambos, em face da sujeição a que ficarão em decorrência da interpretação a ser dada ao diploma legal em referência, exegese da qual sobrevirá força vinculante para todos os efeitos (fls. 37).

Afirmam haver identidade de interesses entre a pretensão manifestada pelo procurador-geral e por eles agora veiculada, sendo irrelevante, segundo eles, a parcial distonia quanto ao conteúdo da interpretação (fls. 39).

O pedido, contudo, não merece acolhida, por falta de legitimidade ativa de qualquer dos requerentes.

A iniciativa da representação para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual está assegurada, constitucionalmente, em caráter privativo, ao Sr. Procurador-Geral da República (Constituição Federal, art. 119, I, *l*), acrescentando o Regimento Interno desta Suprema Corte (art. 180) que a S. Exa. cabe dizer os motivos que justificam a propositura da ação, bem assim adiantar seu entendimento a respeito da matéria sujeita ao exame do Tribunal.

A orientação pela qual propugnam os peticionários, consoante eles próprios o afirmam, está em parcial distonia com aquela defendida pelo representante em sua peça inaugural, por isso que, enquanto o último sustenta deva o art. 1º do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, ser entendido restritivamente aos magistrados remunerados pelos cofres da União, postulam os primeiros seja ao mesmo dispositivo dada compreensão ampliativa, para sob seu pálio também ser englobada a magistratura estadual.

Esta antinomia interpretativa pretendida para o mesmo preceito legal não pode abrigar, no mesmo pólo da relação jurídica processual, partes visceralmente antagônicas, sob pena de grave subversão do conceito doutrinário da assistência, instituto entre nós regulado pelo art. 50 do Código de Processo Civil.

Diz-se ali que, pendente a ação, o terceiro que tiver interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma das partes poderá intervir no processo para assisti-la.

Segundo Moacyr Amaral Santos, o assistente intervém 'em auxílio de uma das partes contra a outra, em razão do interesse que tem na vitória daquela e na derrota desta' (*Direito processual civil*. 4. ed. Max Limonad. v. 2. p. 48). E acrescenta o festejado processualista:

'O interesse, que legitima o terceiro a agir como assistente de uma das partes, conquanto não seja um simples interesse de fato, mas um interesse jurídico, não se confunde com direito seu, que não está em lide. O assistente intervém fundado no interesse, que tem, de que a sentença não seja proferida contra o assistido, porque proferida contra este poderia influir desfavoravelmente na sua situação jurídica' (id. ibid. p. 48).

Ora, o interesse antagônico manifestado pelos peticionários não se compadece com a índole do instituto da assistência, pois nesta o assistente só intervém para ajudar, auxiliar o assistido, aderindo à pretensão deste. Daí a conhecida qualificação da assistência como *ad adjuvandum*.

É o que também ensina Celso Agrícola Barbi:

'Quando existe uma causa em andamento entre duas ou mais pessoas, pode acontecer que um terceiro tenha interesse em que a sentença seja favorável a uma das partes, de modo que lhe será conveniente ingressar no processo para auxiliá-la na obtenção dessa vitória' (*Comentários ao Código de Processo Civil*. Forense. v. 1. t. 1. p. 289).

Os peticionários, por pretenderem orientação diversa da postulada pelo procurador-geral, não podem evidentemente ser tidos na qualidade de seus assistentes, porquanto em posição contrária àquela defendida pelo representante. Não lhe querem emprestar auxílio; impugnam simplesmente a exegese por ele sustentada.

A não se entender assim, qualquer do povo se legitimaria para, como assistente, pretender dar ao texto legal em exame a interpretação que melhor lhe conviesse. Cair-se-ia então naquela situação descrita por Carnelutti e lembrada em voto ainda recente do eminente Ministro Rafael Mayer, ao refutar a existência de interesse jurídico para admissão de litisconsorte na Representação nº 1.088, por inconstitucionalidade de lei. Escreveu S. Exa. com a elegância de sempre:

'Sendo esse interesse do terceiro o pressuposto para a intervenção na causa, lembrava Carnelutti, diante dos termos genéricos do antigo Código de Processo Civil italiano, que não é *qualquer interesse* que a justifica, pedindo uma interpretação restritiva, sem a qual, diz com certa ironia, se 'abririam, por exemplo, as portas do processo a todos os parentes e amigos de cada uma das partes, assim como a todos aqueles a quem convenha que sobre as questões a resolver se constitua um precedente judicial (*Sistema*. trad. espanhola. II/47)' (*RTJ*, 102/922).

Na espécie, inexiste também interesse singularizado dos peticionários, senão o interesse comum a todo cidadão de ver fixada a interpretação da lei, o que não basta entretanto para sua admissão como assistentes do representante.

Nestas condições, por falta de legitimação ativa dos suplicantes, opina a Procuradoria-Geral pelo indeferimento do pedido de assistência" (fls. 102-6).

Resolvi, dada a relevância das alegações produzidas sobre a admissão, ou não, de assistência em representação de interpretação de lei em tese, submetê-la ao plenário, em questão de ordem.

O pedido de assistência foi indeferido por unanimidade de votos, em acórdão encimado por esta ementa:

"Interpretação de lei em tese. Assistência.

Não cabe a intervenção de terceiro, como assistente, em representação para interpretação de lei em tese, pois a legitimidade para propô-la é privativa e exclusiva do Dr. Procurador-Geral da República. Ninguém tem o direito subjetivo à prestação jurisdicional para obter a interpretação abstrata

da lei. A interpretação do Supremo Tribunal Federal expressa a própria lei e, por isso, tem força vinculante (art. 187 do RISTF). Sobreleva notar que, no caso *sub judice*, os terceiros, embora requeiram sua intervenção como assistentes, não pretendem assistir o Dr. Procurador-Geral da República, mas a ele se opor, pugnando por outra interpretação da lei em tese, que equivale, em verdade, a uma segunda representação, oferecida por quem não tem legitimidade para propô-la. Pedido de assistência indeferido" (fls. 260).

Deste relatório a Secretaria deverá enviar cópias aos senhores ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): Os Drs. Procuradores-Gerais dos estados do Piauí e de Sergipe se dirigiram ao Dr. Procurador-Geral da República, sugerindo que seria de bom alvitre e no resguardo dos interesses, tanto da União como daqueles estados, que fosse ajuizada representação, perante o Supremo Tribunal Federal, a fim de obter-se a interpretação em tese do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, que "dispõe sobre o cálculo de parcelas da remuneração devida aos magistrados e dá outras providências".

Os proponentes assinalaram a discrepância de interpretações sobre a auto-aplicação, ou não, do referido Decreto-lei nº 2.019 aos estados-membros e salientaram as conseqüências que a aplicação dessas normas acarretaria para os mencionados estados do Piauí e Sergipe, porquanto elevaria os dispêndios de pessoal em proporções tão alentadas, que os respectivos Tesouros estaduais não poderiam suportar.

De seu turno, o Dr. Procurador-Geral da República, em sua representação, salientou que:

"Pelo disposto no art. 1º do aludido diploma legal, a gratificação adicional de que trata o art. 65, item VIII, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, seria calculada, 'em relação aos magistrados de qualquer instância', sobre o vencimento percebido, mais a representação, obedecidos os percentuais ali indicados (Doc. 1).

Estabeleceu, por sua vez, o art. 4º que a despesa decorrente da aplicação daquele decreto-lei correria à conta das dotações orçamentárias próprias da União.

Da conjugação desses dois dispositivos, extraiu o ilustre procurador-geral do estado do Piauí, no expediente endereçado ao representante (Doc. 2), a possibilidade de três diferentes interpretações:

a) gratificação qüinqüenal em tela seria devida aos magistrados de qualquer instância, inclusive estaduais, devendo as despesas correspondentes correrem à conta da União;

b) a ela somente fariam jus os magistrados de qualquer instância da justiça da União, hipótese em que a esta última competiria arcar com o ônus respectivo;

c) à União caberia cobrir as despesas relativas a seus magistrados, enquanto os estados arcariam com os ônus de pagar os seus.

A primeira interpretação se justificaria em face da alusão, no art. 1º, aos magistrados 'de qualquer instância', acrescentando, depois, o art. 4º que a despesa correspondente correria à conta das dotações orçamentárias da União.

A segunda explica-se mais facilmente pela circunstância de que, em razão da origem federal do decreto-lei e das despesas advindas à União, somente aos magistrados por esta mantidos teria aquela aplicação.

Em relação à última interpretação, trouxe o ilustre procurador-geral do estado de Sergipe novo subsídio, para dizer que, aplicado o dispositivo da lei federal com essa extensão, haveria quebra do princípio fundamental em que se assenta a federação brasileira, explicitando:

'Não se pode, *data venia*, mediante decreto-lei, dispor sobre vencimentos e vantagens da magistratura estadual. Estas só podem ser concedidas por lei do próprio estado, observadas as modalidades e os limites fixados pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional' (Doc. 3).

A admitir-se a interpretação *sub* alínea *a*, a União ficaria evidentemente obrigada, a partir de agora, a custear despesas com pagamento de gratificação adicional a seus magistrados e aos dos estados. E, de outra parte, prevalecendo a exegese *sub* alínea *c*, haveria quebra manifesta do princípio federativo, inscrito logo no art. 1º da Constituição da República.

Mas não apenas isto. Como salientou o ilustre procurador-geral do estado do Piauí, não têm os cofres estaduais condições de suportar o elevado dispêndio acarretado pela aplicação do questionado decreto-lei, sem que haja qualquer perspectiva de retorno das despesas efetuadas a esse título, reconhecida afinal por sentença sua inaplicabilidade à magistratura dos estados.

Esses são, ao que parece, motivos mais que suficientes para justificar a necessidade de interpretação prévia do Decreto-lei nº 2.019, de março do corrente ano, tendo o representante como atendidos, no particular, os pressupostos a que se refere o art. 180 do Regimento Interno dessa excelsa corte" (fls. 2-5).

E, passando a adiantar seu entendimento a respeito da exegese do Decreto-lei nº 2.019, o Dr. Procurador-Geral da República optou pela alvitrada na alínea *b*, que anteriormente referira, *verbis*:

"O diploma legal em tela tem como destinatários específicos os magistrados remunerados pela União, a quem compete arcar com as despesas correspondentes. Assim, ao referir-se a 'magistrados de qualquer instância', somente poderia ter em vista os magistrados de qualquer instância federal, desde a primeira até à Suprema Instância, como tais relacionados no anexo a que se refere o art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 1.985, de 28 de dezembro de 1982 (Doc. 4).

Nem poderia ser diferente, porquanto a competência do Sr. Presidente da República, para criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, está restrita ao âmbito federal, em face do rígido esquema constitucional de repartição de competência, decorrência do próprio regime federativo por nós adotado.

Nos estados, essa competência para a iniciativa da lei que aumente vencimentos é exclusiva do respectivo chefe do Poder Executivo, consoante a regra do art. 57, II, da Carta, de aplicação obrigatória pelas unidades federadas, consoante manda o art. 13, III.

De outra parte, seria impensável que a União viesse a arcar com as despesas de pagamento da gratificação por tempo de serviço a magistrados estaduais, porquanto estas não são despesas que possam ser contabilizadas no orçamento federal, restrita que se acha a competência constitucional do Sr. Presidente da República à iniciativa do processo legislativo para aumento de vencimentos dos servidores federais.

Veja-se sobre o tema a lição sempre precisa de José Souto Maior Borges, em estudo sobre o conteúdo e o sentido do princípio de isonomia das pessoas jurídicas de direito público:

'É um princípio que informa toda a estrutura da Constituição brasileira, a isonomia das pessoas constitucionais. Não há desníveis hierárquicos entre as pessoas constitucionais, que juridicamente são iguais entre si, posto sociológica, econômica e politicamente não o sejam.

A diversidade das atribuições, a sua maior ou menor complexidade, não interferem com a radical igualdade no regime jurídico das pessoas constitucionais e sobretudo no seu mútuo relacionamento' (Eficácia e hierarquia da lei complementar, *Rev. Dir. Púb.*, 25:93, jul./set. 1973).

Repele o mestre, em seguida, a objeção de que a ordem jurídica da União seja abrangente e a dos estados-membros e municípios, parcial e limitada aos respectivos territórios, com o argumento de que 'todas as atribuições, legislativas ou não, da União, estados-membros e municípios são disciplinadas na Constituição Federal'.

E, a respeito da inexistência de hierarquia entre as leis oriundas das diversas pessoas constitucionais, adverte:

'Ao contrário, a afirmação de que não há hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais representa, em todo rigor, um corolário, desdobramento ou inferência do princípio de isonomia das pessoas constitucionais. Mero aspecto particular da expansão desse princípio constitucional basilar,

A conclusão decorre do modo de atuação do mecanismo constitucional de repartição das competências legislativas. A técnica constitucional brasileira adotou o expediente de repartir, por campos privativos, a competência legislativa das pessoas constitucionais' (op. cit. p. 95).

Razões de ordem prática ditaram a expedição do diploma legal em comento, com vistas à majoração dos vencimentos dos magistrados federais, dado o evidente decesso em que se encontravam, proporcionalmente a seus congêneres estaduais. Seria, portanto, inconcebível — até por esse argumento de cunho pragmático — fossem os últimos aquinhoados com as mesmas vantagens deferidas aos primeiros, estabelecendo-se a partir daí nova defasagem entre ambos, o que evidentemente não poderia ser objetivo do diploma examinado.

Por outro lado, parece ao representante que, ao não incluir, o art. 2º do Decreto-lei nº 2.019/83, entre os vencimentos tributáveis pelo imposto de renda a vantagem paga aos magistrados nos termos do § 1º do art. 65, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, poderia fazê-lo o Sr. Presidente da República em relação a todos os magistrados do país, federais ou estaduais, já que o art. 55, II, da Constituição, lhe atribui competência para expedir decreto-lei sobre 'finanças públicas, inclusive normas tributárias', estando na competência constitucional da União a instituição do imposto sobre a renda (Constituição Federal, art. 21, IV)" (fls. 5-8).

Objeta-se que a interpretação propugnada pelo Dr. Procurador-Geral da República afronta o sistema da unidade do Poder Judiciário estabelecido no art. 112 da Constituição Federal. Todavia, improcede a objeção. O art. 112 não extinguiu o Poder Judiciário dos estados, nem o integrou no Poder Judiciário da União. A Constituição (art. 144) e a Lei Orgânica da Magistratura (arts. 15 e 16) são expressas a respeito da distinção entre o Poder Judiciário da União e o Poder Judiciário dos estados. Nacional é a função jurisdicional no sentido de que os juízes e tribunais estaduais aplicam, predominantemente, leis da União.

Objeta-se, ainda, que o Decreto-lei nº 2.019 é norma interpretativa do art. 65 da Lei Orgânica da Magistratura. Ocorre que o art. 65 é regra programática dirigida tanto ao legislador ordinário federal quanto ao estadual. O Decreto-lei nº 2.019 é lei ordinária da União que consoa com aquela norma programática, de índole aliás facultativa, de sorte que poderão os estados-membros outorgar aos seus magistrados, mediante lei da iniciativa dos respectivos governadores, as vantagens previstas no sobredito art. 1º, observadas as disposições contidas nos arts. 65, § 2º, e 145, e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979.

Não é possível outorgar vantagens pecuniárias a juízes estaduais através de decreto-lei do presidente da República. A interpretação que conduzisse a esse entendimento afrontaria o art. 57, item II, c.c. o art. 13, item III, da Constituição e vulneraria a própria Federação.

Ante o exposto, conheço da representação para adotar a seguinte interpretação do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, tal como sugere a petição inicial:

a) a expressão "em relação aos magistrados de qualquer instância", do art. 1º, refere-se aos magistrados relacionados no anexo a que alude o art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 1.985, de 28 de dezembro de 1982, ou seja, tão-somente àqueles remunerados pelos cofres da União;

b) referentemente ao art. 2º, a não-tributação pelo imposto de renda da vantagem paga aos magistrados nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 35, de 1979, abrange todos os magistrados, federais ou estaduais, de qualquer instância.

Não há contradição entre essas duas proposições porque a segunda versa sobre matéria tributária concernente ao imposto de renda, da privativa competência da União.

PROPOSTA DE SESSÃO EM CONSELHO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, à vista dos arts. 151 e seguinte do Regimento Interno, quero propor que o plenário se reúna em conselho, prosseguindo o julgamento em sessão pública, logo em seguida.

VOTO

O Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, cuida-se de determinar o alcance do Decreto-lei nº 2.019. Tal como o eminente ministro relator, estou em que procede o juízo prévio do procurador-geral da República sobre esse diploma. As conclusões de S. Exa. me parecem dispensar complemento.

Se, contudo, uma única observação me fosse facultada, teria ela por objeto o tópico em que o relator recorda que os estados federados poderiam adotar critério idêntico ao do decreto-lei em exame.

Tenho perfeita consciência da necessidade, em todos os planos, de retribuição condigna para o Poder Judiciário. Mas devo observar que, se concordo de todo com as conclusões do eminente ministro relator, é porque entendo que a assertiva de que os estados federados *poderiam* adotar critério idêntico ao do Decreto-lei nº 2.019, não mais pretende que lembrar a autonomia legislativa dos componentes da Federação.

Não me compete formular juízo político sobre os desígnios do legislador, mas confesso que tenho sérias dúvidas sobre a exemplaridade da filosofia e da expressão formal do Decreto-lei nº 2.019, à vista do peso que confere ao tempo de serviço, no traçado da hierarquia retributiva da magistratura federal. O que, aliás, não é seu único defeito.

Com esta observação, acompanho o eminente ministro relator e adoto o ponto de vista de S. Exa. sobre o exato alcance do decreto-lei.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente. A Emenda Constitucional nº 7 determinou, no parágrafo único do seu art. 112, segundo alteração trazida pela mesma emenda, que lei complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabeleceria normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, com a ressalva de que seriam respeitadas as garantias e proibições previstas no próprio estatuto fundamental ou dele decorrentes.

A ressalva, para o exame da questão posta em debate, assume relevo, pois é indeclinável que a interpretação da Lei Orgânica sempre caberá fazer-se levando-se em consideração os demais preceitos inseridos no próprio texto constitucional ou que dele decorram. Assim, se é certo que a Emenda Constitucional nº 7, pelo seu art. 112, parágrafo único, veio a possibilitar que lei complementar estabelecesse normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, ao direito e aos deveres da magistratura, não é menos verdade que fora do previsto na Lei Maior, os princípios basilares, que imprimem as características primordiais do regime federativo, hão de ser resguardados, mantendo-se a autonomia dos estados, nos seus elementos fundamentais, entre os quais se incluem o de auto-administração e, portanto, o de possuir o seu próprio orçamento, dispor de sua receita e remunerar seus servidores e magistrados.

A lei fundamental — em vários dos seus dispositivos, inclusive em relação àqueles que dizem com a autonomia dos estados — demonstrou a preocupação do legislador constituinte quanto à elaboração e preservação do orçamento, estabelecendo mesmo regras limitativas ao poder de legislar do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas, quando se trate, entre outras, de matéria financeira ou orçamentária, aumento de ven-

cimentos e despesa pública (art. 157, incisos I, II e IV). Essas restrições se estendem às assembléias legislativas, por força do art. 200 da Carta Maior. A elaboração do orçamento se alça, também, em postulado constitucional inerente à autonomia dos estados (art. 13, inciso IV).

Li, com real interesse, os excelentes pareceres que me foram enviados, todos de juristas ilustres. Neles não logrei encontrar argumentos que afastassem a dificuldade de se poder considerar abrangendo a magistratura estadual o disposto no art. 1º da Lei nº 2.019/83, ainda mais quando se vê o reforço expresso — como que posto a espancar dúvidas, sob pena de ter-se como expletivo — que finalizou o texto do parágrafo único do art. 112 da Constituição, ao ressalvar o respeito não só às garantias, mas, igualmente, às proibições constantes do Estatuto Fundamental. De fato, os estados-membros — embora não-soberanos, pois são estados imperfeitos — são autônomos, o que implica a faculdade de regular seus próprios assuntos, por meio de normas jurídicas (como disse M. Louskheli em *Teoria jurídica do Estado federal*) e, assim, lhes cabem os poderes que não lhes sejam vedados pelas normas da Constituição Federal, ou que possam exercer nos espaços abertos em tais normas, como resultado do disposto no § 1º do art. 13 da Constituição.

Deste modo, se é certo que procurou a Lei Complementar nº 35, no seu art. 65, por expressa determinação constitucional, possibilitar a outorga de certas vantagens ao magistrado (e daí dizer ela que, além dos vencimentos, *poderão ser outorgadas*), deixou expresso quais as que poderiam ser outorgadas, e *nos termos* da lei, do que se tem que esta há de ser estadual, se deferidas estas vantagens aos magistrados dos estados, exatamente em respeito à autonomia destes. Assim, ficaram estabelecidos determinados parâmetros, a propósito, conforme previsto no parágrafo único do art. 112 da Constituição e, como ficou dito, com óbvio respeito às garantias e proibições do próprio Estatuto Fundamental. Ficou clara, em conseqüência, a já mencionada ressalva consignada na parte final daquele mesmo dispositivo, no pertinente à autonomia dos estados; e, no referente aos vencimentos dos magistrados estaduais, expresamente fixado o critério constante do § 4º do art. 144, com a rígida limitação inserida na parte final do mesmo dispositivo constitucional. Ainda pela autorização constitucional, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional fixou as limitações, nos parágrafos únicos dos arts. 65 e 145. Não vejo, assim, como dizer ser extensivo, abrangendo os magistrados estaduais, a vantagem prevista no art. 1º do Decreto-lei nº 2.019, de 1983. Ademais, não fossem as dificuldades de ordem constitucional, que impedem a interpretação pretendida, tem-se dos termos da própria lei que ela se dirige apenas aos magistrados federais, salvo naqueles pontos em que é da competência da União legislar, como ocorre no referente ao art. 2º, ao dispor que o imposto de renda não incide sobre a parte correspondente à parcela de representação dos magistrados, pois aí se trata de norma tributária material que, como adequadamente ressaltou o ilustre Prof. Caio Tácito, no magnífico paracer encampado por excelente memorial que recebi do Prof. Sérgio Bermudes, se endereça a todos os contribuintes alcançados por sua especificidade, ou seja, aos magistrados de todas as classes.

Deste modo, não me parece mesmo que se possa dizer que, em havendo a concessão de adicionais, estes tenham de ser obrigatoriamente fixados nos limites máximos previstos no art. 65, inciso VIII da Lei Complementar nº 35, e que o Decreto-lei nº 2.019 considerou que poderiam ser calculados na forma estipulada no seu § 1º, eis que não só o § 2º do aludido artigo estabelece um limite máximo como, a par disso, o próprio inciso VIII do mesmo preceito prevê que o número de qüinqüênios será até o máximo de sete.

Pelo exposto, Sr. Presidente, acompanho o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Sr. Presidente, acompanho o eminente relator, bem como as considerações que acabam de ser feitas pelos eminentes Ministros Francisco Rezek e Aldir Passarinho.

Considero que, se o poder judiciário é nacional e as normas gerais a ele relativas são nacionalmente fixadas pela Constituição e, por determinação constitucional (art. 112, parágrafo único), pela Loman, as bases de remuneração, contudo, sempre foram estabelecidas, em cada unidade da Federação, respeitadas as condições e as peculiaridades de cada uma. Desta forma, pode o estado deferir, ou não, uma ou algumas daquelas vantagens previstas no art. 65 da Loman. Não está obrigado a concedê-las — *poderão ser outorgadas,* diz o art. 65 — precisamente em garantia de nossa debilitada Federação, dando ao estado o poder de deferi-las, ou não.

Impõe-se, contudo, seja respeitado o limite estabelecido no art. 144, § 4º, da Constituição Federal, explicitado no art. 65, § 2º, e no art. 145, parágrafo único, da Loman.

Nestes termos, estou de pleno acordo com o voto dos eminentes ministros relator e os que o seguiram.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Com o advento da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que modificou a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, bem assim da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, introduziram-se alterações significativas, no sistema jurídico pátrio, quanto à magistratura, não de referência às garantias e proibições, mas no que respeita a seu regime de direitos, vantagens e disciplina em geral.

Com efeito, antes da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, não existia um sistema unificado, relativamente à disciplina de direitos; vencimentos e vantagens das magistraturas, da União e dos estados; apenas, no art. 144, § 4º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, se estipulava que nenhum membro da justiça estadual poderia perceber, mensalmente, importância total superior ao limite máximo estabelecido em lei federal.

Iniciando a pretendida reforma do poder judiciário, definiram-se, na Emenda Constitucional nº 7, de 1977, algumas de suas diretrizes, acrescentando-se, nesse sentido, ao art. 112, da Constituição, um parágrafo único, assim concebido:

"Art. 112.

Parágrafo único. Lei complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes."

Previu, dessa maneira, a Emenda nº 7, de 1977, que as vantagens e os direitos da magistratura, tanto federal quanto estadual, haveriam de se inserir em uma lei, de natureza complementar à Constituição e abrangente de todos os magistrados brasileiros.

A função jurisdicional, enquanto expressão da soberania nacional, é exercida pelos magistrados federais e estaduais. Pretendeu-se, dessarte, disciplina geral, para todo o país, no que respeita aos aspectos fundamentais da magistratura e seu regime jurídico.

A partir da edição da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, cumpre entender que a competência dos estados-membros, relativamente à outorga de vantagens e direitos a seus magistrados, deveria exercitar-se, segundo o estabelecido na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Esse foi um dos pontos, do mencionado diploma, que mereceram amplos debates e restrições de não poucos analistas do novo sistema, em face de limitações novas à autonomia dos estados, atingindo-os, precisamente, em matéria sensível, quanto à sua magistratura. Assim, os estados — que podiam, antes, definir, com plena autonomia, o elenco de vantagens a atribuírem a seus juízes — desde

aí, tiveram restringida essa competência. Normas expressas da Lei Complementar nº 35, de 1979, enumeraram as vantagens, que poderiam ser atribuídas aos magistrados, além dos vencimentos, preceituando, inclusive, ficarem suprimidas quaisquer outras, eventualmente, pagas pelos estados, com ressalva apenas dos quantitativos, que estivessem sendo percebidos pelos juízes, a esse título, a se absorverem nos futuros aumentos.

Tal o que decorre das regras dos arts. 65 e 145, da Lei Complementar nº 35, *in verbis:*

"Art. 65. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

I — ajuda de custo, para despesas de transportes e mudança;

II — ajuda de custo, para moradia, nas comarcas em que não houver residência oficial para juiz, exceto nas Capitais;

III — salário-família;

IV — diárias;

V — gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.

§ 1º A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.

§ 2º É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.

Art. 145. As gratificações e adicionais atualmente atribuídos a magistrados, não previstos no art. 65, ou excedentes das percentagens e limites nele fixados, ficam extintos e seus valores atuais passam a ser percebidos como vantagem pessoal inalterável no seu *quantum*, a ser absorvida em futuros aumentos ou reajustes de vencimentos.

Parágrafo único. A absorção a que se refere esse artigo não se aplica ao excesso decorrente do número de qüinqüênios e não excederá de vinte por cento em cada aumento ou reajuste de vencimento."

Dessa sorte, desde a vigência da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, os estados não mais podem criar outras vantagens, além das previstas no art. 65 suso transcrito, nem reajustar gratificações, aí não consignadas, cumprindo-lhes, em caso de existência, na legislação local, de gratificações e adicionais diversos das previsões do art. 65 referido, proceder, segundo o disposto no art. 145 e seu parágrafo único, da Lei Complementar nº 35, de 1979.

Pois bem, dentre as vantagens estabelecidas como possíveis de se outorgarem às magistraturas, federal e estadual, está a do inciso VIII, do art. 65, *in verbis:*

"VIII — gratificação adicional de cinco por cento por qüinqüênio de serviço, até o máximo de sete qüinqüênios."

Isso significa que os estados podem disciplinar a outorga dessa gratificação, respeitado o disposto no inciso VIII, do art. 65, e atentos, ainda, à norma do art. 145, ambos da Lei Orgânica em exame.

Ora, o Decreto-lei nº 2.019/83, editado pelo governo federal, regulou a concessão da gratificação adicional, prevista no inciso VIII, do art. 65 mencionado, que já existia na sistemática das vantagens dos magistrados federais, estipulando, de forma explícita, no art. 1º, o modo de seu cálculo.

Não é viável, entretanto, na exegese desse decreto-lei, no que respeita a seu art. 1º, entender a norma extensiva à magistratura estadual. Interpretação nesse sentido estaria em conflito com os preceitos da Constituição Federal, insertos em seu art. 13, combinado com os arts. 57, II, e 65, e no art. 144, que dispõem sobre competência dos estados, para a fixação de estipêndios a seus servidores, compreendidos estes, aqui, no sentido lato, resguardada a competência exclusiva do governador para a iniciativa das leis respectivas, bem assim para organizar a sua justiça, observados os arts. 113 a 117, da Lei Maior da República, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional e os dispositivos enumerados nos incisos do art. 144, da Constituição. Não poderia, dessa maneira, a União, sob pena de infringir o princípio constitucional da auto-

nomia dos estados, nos limites definidos no Estatuto Supremo, fixar vencimentos ou vantagens para os magistrados estaduais. Compreendo que o art. 1º, do Decreto-lei nº 2.019/1983, somente, cabe ser entendido como norma aplicável à magistratura federal. Não dispõe o presidente da República, no particular, de competência, sequer, para a iniciativa de lei, fixando vantagens a serem percebidas pelos magistrados estaduais.

A gratificação, prevista no art. 65, VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, poderá, evidentemente, ser concedida aos magistrados dos estados, por via legislativa estadual. Cumpre, nessa linha, anotar que, na concessão pelos estados, dessa vantagem, há de ser respeitada a norma do art. 65, § 2º, da Lei Complementar nº 35, vedando-se-lhes, dessa maneira, apenas, fazê-lo, "em bases e limites superiores" aos fixados no Decreto-lei nº 2.019/1983. De outro lado e em conseqüência de tais princípios, não será possível, na disciplina dessa gratificação, os estados estipularem regime, segundo o qual, acrescidos os valores, a ela concernentes, aos vencimentos dos magistrados estaduais — formados estes pela parcela básica mais a representação (Loman, art. 65, § 1º) — ultrapasse a soma dos vencimentos e gratificação adicional por qüinqüênios (art. 65, VIII) o teto previsto no art. 144, § 4º, *in fine*, da Constituição Federal. Nesse sentido, exemplifico: não será cabível, no plano estadual, que a lei local, ao disciplinar essa vantagem, estabeleça, para magistrado com sete qüinqüênios de tempo de serviço, a possibilidade de — somado o valor desses qüinqüênios aos vencimentos também fixados em lei do Estado — perceber quantitativo superior ao que corresponde ao total de vencimentos e gratificação adicional conferidos a um ministro do Supremo Tribunal Federal, no gozo da gratificação relativa a sete qüinqüênios de tempo de serviço. Esse, em realidade, a meu ver, o espírito do sistema definido no art. 144, § 4º, *in fine*, da Constituição, conjugado com o art. 65 e seu § 2º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Do sucintamente exposto, diante da sistemática resultante da Emenda Constitucional nº 7/77 e da Lei Complementar nº 35/79, penso, também, como o ilustre ministro relator, que, no âmbito do art. 1º, do Decreto-lei nº 2.019/83, somente se compreendem os magistrados federais, inobstante a disciplina consignada nesse dispositivo possa ser estendida às magistraturas estaduais, por lei dos estados, guardados os limites e bases de cálculo previstos nessa regra legal da União e no art. 144, § 4º, *in fine*, da Constituição.

Quanto ao art. 2º, do Decreto-lei nº 2.019, de 1983, referente ao imposto de renda, a disposição é compreensiva de todos os magistrados, federais e estaduais, cuidando-se de norma relativa a tributo federal, de exclusiva disciplina da União. Acompanho, nesse particular, a fundamentação do voto do eminente ministro relator.

Do exposto, dou aos arts. 1º e 2º, do Decreto-lei nº 2.019/83, a interpretação, antes deduzida, pondo-me, dessa maneira, em conformidade com o voto do ilustre ministro relator.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, também acompanho o eminente relator. Os módulos interpretativos do Decreto-lei nº 2.019, considerados por S. Exa., atendem a pressupostos irremovíveis. O art. 2º do decreto-lei, que emerge de uma competência tributária federal, tem, necessariamente, um alcance irrestrito. Entretanto, quanto ao art. 1º, no qual a União utiliza uma faculdade concedida pela lei complementar para instituir tais ou quais gratificações aos seus magistrados, essa instituição, pela União, não pode ter a abrangência em relação aos estados, que podem ou não deixar de instituí-las dentre as várias dessas que estão relacionadas.

Nesse ponto, esse dispositivo não tem o caráter do que se denomina lei nacional, com destinação aos vários planos político-administrativos. É uma lei que, pela competência de sua edição como pela sua desti-

nação, é reservada, realmente, à área federal e à magistratura federal.

Por isso, acompanho, pelos seus fundamentos, o voto do eminente relator, como, também, acompanho as explicitações que foram feitas pelos doutos votos que me precederam.

Conheço da representação e dou a interpretação preconizada.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, o sistema constituiconal em vigor, na parte relativa ao poder judiciário, estabelece certa subordinação, mas não vinculação total, das normas estaduais sobre vencimentos e vantagens, às da União Federal.

No ponto ora cogitado, a Lei Orgânica da Magistratura, no tocante às vantagens paralelas ou superpostas aos vencimentos básicos, prevê quais as que facultativamente podem a União e os estados, cada um de *per si*, instituir (art. 112, parágrafo único, da Constituição, c/c art. 65, *caput*, e § 2º, da Lei Complementar nº 35, de 1979).

Donde a límpida conclusão de que, porventura utilizada a faculdade pela União, os estados não estão obrigados à mesma concessão.

Cogente aos estados-membros, nesse sistema, é apenas a determinação de, quando estabelecerem tais estipêndios paralelos, não excedam os que a União tenha estatuído.

É o que resulta da expressão do citado § 2º do art. 65 da Lei Orgânica, a dizer que "é vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados", o que também decorre do art. 144, § 4º, da Constituição Federal.

Proibida é a concessão excedente do modelo federal, não a que apenas lhe seja inferior, solução, de resto, curial, ante a capacidade financeira mais ou menos restrita, de cada unidade da Federação.

Acompanho os doutos votos do relator e dos senhores ministros que igual solução acabam de adotar.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, João Mendes Júnior, após a Constituição de 1891, já observava, apesar de nossa federação estar no nascedouro, que o Poder Judiciário, mesmo nela, apresentava característica diversa da dos demais poderes do Estado: tinha caráter nacional.

Esta concepção — o poder judiciário emana da soberania nacional — foi inequivocamente acolhida pela Emenda Constitucional nº 1/69, onde se declara, no título concernente à organização nacional, que o Poder Judiciário, ao contrário do que ocorre com relação ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, é constituído não só pelos tribunais e juízes federais, mas também pelos tribunais e juízes estaduais.

A Constituição Federal dispõe sobre o Poder Judiciário estadual no capítulo Do poder judiciário, logo após a disciplina do Poder Judiciário da União.

E a Emenda Constitucional nº 7/77 estabelece a esfera de competência da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Com isso, Sr. Presidente, quis a Constituição acentuar que o Poder Judiciário é nacional por emanar da soberania nacional, mas não excluiu, porque a pressupõe nas normas sobre esse poder, a separação, nos âmbitos funcional e administrativo, entre o Poder Judiciário da União e os Poderes Judiciários dos estados-membros.

A única quebra que o nosso sistema constitucional trouxe a essa distinção, mesmo no âmbito funcional, foi a admissão, graças à Emenda Constitucional nº 7, de um órgão — o Conselho Nacional de Magistratura — que tem poder disciplinar sobre membros da justiça dos estados.

Ora, Sr. Presidente, essa colocação, a meu ver, dilucida, perfeitamente, o problema que se nos apresenta. A Lei Orgânica da Magistratura é, realmente, nacional, porque ela estabelece os parâmetros deste poder que representa emanação da soberania nacional, mas ela não vai a ponto — e nem poderia fazê-lo, sob pena de ser inconstitucional —

de ignorar a Federação e, conseqüentemente, de extinguir a dicotomia funcional e administrativa que há com relação à justiça federal e à justiça estadual.

Daí, Sr. Presidente, observar-se a preocupação que teve o legislador, ao elaborar a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, de estabelecer, com relação a problemas desta natureza, apenas normas proibitivas da ultrapassagem de limites máximos.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, ao lado dos vencimentos, cataloga o máximo de vantagens que os magistrados podem ter. Não obriga a União Federal ou os estados-membros a atribuir todas essas vantagens aos magistrados, mas lhes veda que as ultrapassem. Ora, Sr. Presidente, se a Lei Orgânica da Magistratura estabelece apenas limites máximos, está a indicar que, dentro da órbita federal, com relação à justiça federal, e dentro da órbita estadual, com relação à justiça estadual, os poderes constituídos da União e os poderes constituídos do estado, no campo da sua competência legislativa, poderão optar pela concessão de todas as vantagens, ou somente de algumas, que entenderem devam atribuir aos seus magistrados. Não poderão ir além, mas poderão ficar aquém daquelas estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

O Decreto-lei nº 2.019, interpretando uma dessas vantagens que a Lei Orgânica da Magistratura permite que se conceda aos magistrados em geral, deu-lhe o sentido que se encontra no seu art. 1º, e a concedeu aos magistrados.

Mas, evidentemente, essa concessão, já que estamos em terreno estritamente financeiro-administrativo, só se dirige aos magistrados federais, pela singela razão de que não tem a União Federal competência para fazê-la a favor de membros de poderes estaduais.

A União Federal e os estados — repito — dentro dos limites máximos estabelecidos pela Lei Orgânica, podem conceder, cada um no seu âmbito de competência, essas vantagens. Não poderão fazê-lo, no entanto, sob pena de inconstitucionalidade das vantagens que outorgarem, além daquilo que está previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Por isso, Sr. Presidente, não tenho dúvida alguma em concordar com as conclusões do voto do eminente Ministro Soares Muñoz. O art. 1º do Decreto-lei nº 2.019 só concede a vantagem, nos termos que explicita, à magistratura federal. Já o art. 2º, que não diz respeito a problema de natureza funcional ou administrativa, e, sim, a problema de natureza tributária, na estrita esfera de competência da União, uma vez que concerne a imposto federal, se aplica a todos os magistrados, sejam federais, sejam estaduais.

Sr. Presidente, essas considerações, nesta altura do julgamento, seriam dispensáveis, mas as faço para explicitar o meu pensamento. No Brasil, infelizmente, a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Magistratura Nacional não vêm sendo cumpridas. Há estados que ultrapassaram de muito os limites do art. 144, IV, da Carta Magna. Há estados que não observam o art. 145 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, mantendo vantagens que hoje estão proibidas pela Lei Orgânica da Magistratura. Há estados, enfim, que não observam sequer preceitos sobre a composição de seus tribunais de justiça, quanto ao preenchimento das vagas do quinto constitucional, com relação ao acesso por parte dos membros dos tribunais de alçada. Esse desrespeito, grave por si mesmo, poderá gerar graves conseqüências.

O Supremo Tribunal Federal não desconhece essas violações, e só não age, porque não pode fazê-lo *ex-officio*, dependente que está da provocação do ministério público federal.

Com essas considerações, Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente relator.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, afigura-se de elevado alcance a inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, inscrevendo na competência do Supremo Tribunal a interpretação de lei ou ato normativo federal

ou estadual (letra *l*, no inc. I, do art. 119). Confere-se a esta corte o poder de emitir um juízo interpretativo, em tese, com eficácia *erga omnes*, visando a afastar dúvidas e incertezas em torno da compreensão e do alcance de certas normas jurídicas. Exercita-o o Tribunal, pela primeira vez, tendo por objeto o Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março deste ano, expedido pelo Sr. Presidente da República, com base no art. 55, incisos II e III da Constituição, que, realmente, pede uma interpretação prévia, na linha da previsão constitucional e de acordo com os pressupostos do nosso Regimento Interno (arts. 179 a 187).

Acompanho o eminente ministro relator, no juízo hermenêutico que confere aos arts. 1º e 2º do decreto-lei em exame, esclarecendo o seu significado e alcance. Dispõe o art. 1º:

"Art. 1º A gratificação adicional de que trata o art. 65, VIII, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, em relação aos magistrados de qualquer instância, será calculada sobre o vencimento percebido mais a representação, nos percentuais de cinco, dez, quinze, vinte, vinte e cinco, trinta e trinta e cinco, respectivamente, por qüinqüênio de serviço, neste compreendido o tempo de exercício da advocacia, até o máximo de 15 anos, e observada a garantia constitucional da irredutibilidade."

A dúvida suscitada gira em torno da sua extensão a todos os integrantes da magistratura nacional, invocando-se, inclusive, para uma exegese mais ampla, a locução "em relação aos magistrados de qualquer instância". Como é sabido, na organização da justiça brasileira existem órgãos judiciários integrados no ordenamento federal e órgãos judiciários situados no plano do estado-membro. A instância, em sentido estrito, compreende o grau de jurisdição no plano dos órgãos judicantes, situados uns na órbita da justiça estadual e outros, da justiça federal.

Tenho para mim que a citada locução tem em mira os magistrados da justiça federal, remunerados pela União, porquanto se cuida de decreto-lei federal, que prevê a despesa correspondente à conta das dotações orçamentárias da União, segundo dispõe o seu art. 4º.

O texto objeto de interpretação quis referir-se aos magistrados de qualquer instância na esfera da justiça federal, mesmo porque a competência do presidente da República para criar cargos e funções públicas e fixar vencimentos está adstrita à mencionada área, diante do sistema constitucional no atinente à repartição de competências. Aos estados cabe, não resta dúvida, a sua auto-organização, porém nos limites traçados pela Constituição da República. É o que decorre das regras inscritas no art. 57, inc. II e no art. 13 do citado diploma.

Claro é que aos estados compete legislar sobre a matéria, reservada aos governadores a iniciativa da respectiva lei, e obedecidas as normas previstas no § 4º, do art. 144, da Constituição, e no § 2º do art. 65 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Em conclusão, a regra do art. 1º do Decreto-lei nº 2.019/83 não tem aplicação aos magistrados estaduais.

Quanto ao art. 2º do decreto-lei em exame, parece-me fora de dúvida que tem aplicação a todos os integrantes do poder judiciário, porquanto decorre de uma competência federal abrangente.

Com estas considerações, acompanho o voto do eminente relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Presidente): A questão já foi largamente debatida e todos os eminentes juízes que me precederam chegaram à mesma conclusão. Dela não manifesto dissentir, porque tenho para mim como fundamental que a União legisla sobre matéria de sua competência, e aos estados cumpre, por força do art. 13 da Constituição, organizarem-se e regerem-se pelas constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos nessa Constituição e, especialmente, definidos em particular.

Ora, meditei longamente sobre os pareceres que foram postos à disposição da corte

e considerei invencível o argumento de que a União interviesse nos estados para aumentar vencimentos que não ia pagar e que muitos estados não poderiam suportar. A autonomia do estado lhe assegura o direito de prover às despesas do funcionamento dos seus serviços públicos e à manutenção do seu poder judiciário.

O eminente Ministro Moreira Alves demonstrou o verdadeiro conceito de magistratura nacional.

O eminente Ministro Néri da Silveira mostrou, com segurança, a importância do limite do art. 144, § 4º, da Constituição Federal.

Claro que ninguém me nega a intenção de propugnar por vencimentos condignos para a magistratura nacional, assegurar-lhe a independência e prover-lhe o recrutamento de nomes do mais elevado nível. Mas, por mais que eu esteja comprometido com os meus pensamentos sobre a organização judiciária do país, isto não me pode levar a concluir de modo diverso dos eminentes ministros relator e demais colegas que já se manifestaram. À União compete sustentar a sua magistratura, e aos estados, também, a que lhes pertence. Ficou bem claro que os estados podem legislar a matéria como bem entenderem, respeitados os parâmetros constitucionais e da Lei Orgânica.

Com estas considerações, acompanho o eminente relator.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.155-1-DF — Rel.: Ministro Soares Muñoz. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: presidente da República.

Decisão: conheceu-se da representação para adotar-se o entendimento de que o art. 1º do Decreto-lei nº 2.019, de 28 de março de 1983, se aplica tão-somente aos magistrados remunerados pelos cofres da União, enquanto que o art. 2º do mesmo decreto-lei incide sobre todos os magistrados, federais ou estaduais, de qualquer instância. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 9.11.83.

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, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Alfredo Buzaid.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.