FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTOS — PARIDADE

— Inconstitucional é a Lei n.º 4.917, de 7.11.1985, do estado de Mato Grosso, que concedeu aos servidores do Poder Legislativo um abono salarial equivalente a 80% dos seus vencimentos, desnivelando-os dos funcionários do Poder Executivo, em quebra do princípio da paridade estatuído nos arts. 98 e 108, § 1.º da Constituição.

Representação julgada procedente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representacão nº 1.310
Representante: Procurador-Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso
Relator: Sr. Ministro RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucio-

nalidade da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, do estado de Mato Grosso.

Brasília, 29 de maio de 1986. — *Rafael Mayer*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Trata-se de representação intentada pelo Procurador-Geral da República, visando à declaração, em tese, da inconstitucionalidade, por violação dos arts. 98 e 108, § 1º, da Constituição Federal, da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, do estado do Mato Grosso, sancionada pelo presidente da Assembléia Legislativa, a qual concede aos servidores do Poder Legislativo um abono salarial provisório equivalente a 80% dos seus vencimentos fixos.

Assim dispõe o corpo normativo da lei estadual em causa.

"Art. 1º É concedido aos servidores do Poder Legislativo um abono salarial provisório equivalente a 80% dos seus vencimentos fixos.

Parágrafo único. Caso até 31 de outubro de 1985 não venha a ser fixado aumento salarial definitivo, por lei específica, o abono de que trata esta lei passará a integrar o salário do servidor, para efeito da correção semestral prevista na Lei nº 4.826, de 13 de dezembro de 1984.

Art. 2º Excluem-se dos benefícios desta lei os servidores constantes da tabela salarial do quadro permanente da secretaria, já objeto de tratamento em lei própria.

Art. 3º As despesas resultantes da aplicação desta lei correrão à conta da verba própria, constante do orçamento, suplementada se necessário.

Art. 4º A presente lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de setembro de 1985.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário."

Fica integrando o relatório o parecer final emitido pela Procuradoria-Geral da República, estando subscrito pela ilustre Procuradora Iduna Weinert, e aprovado pelo eminente titular, José Paulo Sepúlveda Pertence, *in verbis*:

"O Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, inciso I, letra *l* e *p*, da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelo Título VI, do Regimento Interno dessa Suprema Corte, ofereceu representação ao Supremo Tribunal Federal e, por esse meio, submeteu a seu exame e julgamento a argüição de inconstitucionalidade da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, promulgada pela Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso, que concedeu a servidores do Poder Legislativo um abono salarial provisório equivalente a 80% dos seus vencimentos fixos, bem como o pedido de medida cautelar nela contido.

A representação atende à promoção do governador do estado de Mato Grosso, contida no expediente juntado aos autos, onde estão expostos os fundamentos da argüição.

O pedido de medida liminar foi provido pelo v. acórdão de fls. 36-40, que recebeu a seguinte ementa:

'Representação de inconstitucionalidade. Medida liminar. Cabimento.

Cabe a medida liminar desde que, na hipótese de declarada a inconstitucionalidade da lei, se torne dificultosa a recuperação das quantias dispendidas pelo estado, e de cuja utilização regular ficou privado, no interregno.

Medida liminar concedida (fls. 4).

Solicitadas informações à autoridade representada, prestou-as a Assembléia Legislativa do estado às fls. 43-53, valendo destacar das mesmas os seguintes trechos:

6. O Sr. Governador do estado diz, às fls. 3 da sua representação ao Doutor Procurador-Geral, que o projeto da Lei nº 4.917 foi por ele vetado face 'à evidente eiva de *inconstitucionalidade* que o contaminava e à *contrariedade ao interesse público*'. Mas Sua Excelência exagera. Leiam-se as razões do veto por ele oferecidas e o ofício que as capeia. Naquelas ele pede 'a compreensão dos combativos representantes do povo mato-grossense, aco-

lhendo o veto, eis que a constitucional iniciativa dessa augusta Assembléia Legislativa se mostra *contrária ao interesse público'*; no ofício ele repete que o projeto ele o vetou 'na sua totalidade por considerá-lo *contrário ao interesse público*: não o vetou, pois, 'frente à *evidente eiva de inconstitucionalidade* que o contaminava ....)'.

6. Pela maneira como encaminha o histórico das leis que a partir de 13.12.84 alteraram os vencimentos e salários, de um lado dos servidores do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado, e de outro lado da Assembléia Legislativa, o Sr. Governador faz entender ao doutor procurador-geral (itens 1º a 5º) que a Lei nº 4.917/85, ora impugnada (que deu aumento às categorias DAS e DAI da Assembléia Legislativa) nasceu depois da Lei nº 4.933/85 (doc. 4) originária do Executivo (a qual deu aumento às mesmas categorias, do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado), e que a inconstitucionalidade da mesma se opera porque, concedendo o percentual de 80%, não observou o adotado pela dita Lei nº 4.933, que foi apenas 30% — o que, enfim, conduz à violação do princípio da isonomia salarial.

Mas não é esta a realidade. Votada e sancionada a Lei nº 4.900/85, que beneficiou o pessoal das Tabelas de Referências do Plano de Classificação de Cargos, o chefe do Poder Executivo silenciou. A mesa da Assembléia, que se pusera na expectativa do projeto governamental que completasse o atendimento aos servidores da área executiva, beneficiando agora os integrantes das categorias DAS e DAI, simplesmente saiu da espera — e propôs o projeto relativo ao seu próprio pessoal, no percentual único de 80%, considerado médio entre os 38% e os 146% aplicados pelo Governo no reajuste aos integrantes das tabelas de referências do Plano de Classificação de Cargos.

7. Torna-se difícil entender o propósito do Sr. Governador quando, no item 6º do seu arrazoado, desejando por certo realçar o que considera inconstitucionalidade da lei ora impugnada, diz que da mesma 'resultaram duas situações que violam preceitos constitucionais'; e, distinguindo em alíneas essas duas situações, aduz, como a primeira delas:

'a) quebra do princípio isonômico, ao estabelecer discriminação entre os próprios servidores da Assembléia Legislativa, ao dispor no art. 2º que: 'excluem-se os servidores constantes da tabela salarial do quadro permanente da secretaria'.

E por que se faz difícil o entendimento da intenção do Sr. Governador neste passo? Porque, de modo visivelmente intencional, ele omitiu, ali, esta circunstância importantíssima que o art. 2º invocado acrescenta ao trecho por ele transcrito:

'(...) já objeto de tratamento em lei própria'.

Claro: a Lei de 7 de novembro de 1985 excluiu expressamente do seu benefício 'os servidores constantes da tabela salarial do quadro permanente da secretaria', porque esses servidores já tinham sido tratados por lei própria — a Lei nº 4.901, de 30 dias antes, 7 de outubro de 1985 — a qual nascera especialmente para eles.

E se o ilustre chefe do Poder Executivo entende — como, a seguir, deixa expresso — que 'não existe (...) razão que possa justificar a diferença de percentual e de tratamento entre as diferentes categorias que integram o corpo administrativo da Assembléia Legislativa do Estado', então:

1. mais do que nunca está certo o comportamento da Assembléia Legislativa, que votou e promulgou a lei ora impugnada usando um percentual médio (80%) muito próximo daquele (92%) que se extrai da Lei nº 4.901/85 que iniciou o processo de revisão salarial do seu pessoal;

2. mais do que nunca agiu errado o Senhor Governador, concedendo um reajuste irrisório de 30% para os cargos integrantes dos grupos DAS e DAI do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas (Lei nº 4.933/85), quando dois meses antes concedera aos integrantes da Tabela Salarial do Plano de Classificação de Car-

gos reajustes que variavam entre 38% e 146% Lei nº 4.900/85)." (fls. 45-47)

Ao responder à questão relativa à ofensa ao princípio da paridade de vencimentos entre os servidores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inscrito nos arts. 98, *caput* e 108, § 1º, da Constituição Federal, a autoridade representada deduziu os seguintes fundamentos:

As razões jurídicas

11. A mesa da Assembléia, em verdade, considerou o dispositivo supramencionado, antes de elaborar e submeter ao plenário do poder o projeto que resultaria na lei *sub judice*. E decidiu ignorá-lo, por entender que filosoficamente ocorre uma incompatibilidade insanável entre o constante neste dispositivo e a autonomia de que desfruta o Poder Legislativo para gerir os seus negócios administrativos, incluído nessa faculdade o propor os salários do seu pessoal. Em outras palavras: decidiu que ou ignorava esse dispositivo e exercia a autonomia, ou se vergava ao seu império e a autonomia já não subsistiria.

12. Foi tudo uma questão de avaliar princípios e estabelecer-lhes a prevalência afinal definida pela seguinte linha de raciocínio:

13. O art. 30, o art. 40, III e o art. 41, IX, da Carta da República, seguindo a tradição vigorante no direito constitucional brasileiro desde antes de 1964, instituem a autonomia das duas Casas do Congresso Nacional na tarefa de administrar seus próprios serviços, criando cargos, estabelecendo o regime jurídico deles e as suas atribuições, admitindo o pessoal destinado a exercê-los, fixando os vencimentos respectivos etc — isto é, instituem a autonomia do Poder Legislativo face ao Executivo em matéria de administração dos seus próprios negócios internos.

O art. 98 da mesma Constituição, fruto da concepção política autoritária do regime então vigorante, criou uma limitação para o exercício dessa autonomia, prescrevendo que, no fixar o salário dos seus cargos, a Câmara dos Deputados e o Senado lhes não poderiam atribuir remuneração superior à atribuída a cargos de serviço idêntico na esfera do Executivo.

14. Lá nos arts. 30, 40, III e 41, IX, a Constituição instituiu o primado da autonomia; aqui no art. 98 ela acabou com ele. Lá dizendo que as duas Casas do Congresso Nacional são livres para a sua própria administração, inclusive fixando o salário a ser pago aos ocupantes dos cargos; aqui, dizendo que essa liberdade não existe, porque ela vai passar a depender, em oportunidade e em cifras, daquilo que o Poder Executivo achar que convém ao seu próprio pessoal' (fls. 49-50).

Improcedem, contudo, as alegações da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, como se verá.

Com efeito, embora não paire dúvida hoje sobre a competência das Casas do Poder Legislativo para proporem projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos, face ao disposto nos arts. 40, inciso III e 42, inciso IX, da Lei Maior, estão as mesmas, no exercício dessa competência privativa, condicionadas à observância do princípio da paridade de vencimentos entre os servidores dos três poderes, previsto nos arts. 98, *caput* e 108, § 1º, constitucionais.

A respeito dos temas que envolvem aspectos da autonomia do Poder Legislativo, cumpre lembrar que esse colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Rp nº 828/MG (*RTJ*, 53/223) analisou, detidamente, o disposto nos arts. 40, inciso III e 42, inciso IX, da Carta Magna, tendo acolhido, na oportunidade, o parecer da Procuradoria-Geral da República, do qual vale destacar o seguinte trecho:

'8. Em resumo, excluída de entre as matérias regimentais (art. 30 da Constituição) a criação de cargos do Legislativo, de que são conseqüências a fixação e os reajustes de vencimentos, passou a constituir objeto de lei, ressalvando a cada Câmara do Congresso somente a iniciativa para a proposição dos respectivos projetos — arts. 40, nº III, e 42, nº IX. A partir daí, é óbvio, a elaboração legislativa da matéria tem que

se enfileirar à tramitação ordinária prevista para as leis em geral, numa sucessão de etapas que vão da aprovação do projeto pela Câmara originária, sua revisão pela outra, até a sua sanção ou promulgação, conforme o caso — art. 58 e parágrafos.

9. É fácil perceber-se a *ratio legis* da inovação constitucional enfocada. Adotados pela Constituição de 67 a paridade de remuneração dos servidores dos três poderes e o maior controle da despesa pública, com esses pontos fundamentais tornou-se incompatível a ampla liberdade do Legislativo para dispor sobre vencimentos de seus funcionários, sem consulta aos órgãos técnicos encarregados da execução dessas novas diretrizes. Impunha-se, pois, corrigir-se a anomalia de forma a permitir ao Executivo participação na compleição daquelas proposições legislativas, sujeitando-as à sanção, para exame de sua conformação às possibilidades do erário, na esteira daquela política global do serviço público. Além disso, suprimiu-se um privilégio, do qual apenas gozava o Legislativo, já que os demais poderes nunca tiveram a atribuição absoluta do livre estabelecimento dos vencimentos de seus servidores" (*RTJ*, 53/285).

Verifica-se, por conseguinte, que embora a Constituição Federal na redação dada pela Emenda nº 1/69 tenha assegurado às Casas do Legislativo, o poder de iniciativa do processo de elaboração das leis que digam respeito à criação e extinção dos cargos de seus serviços e à fixação dos respectivos vencimentos, essa competência privativa está limitada, contudo, pela regra geral da paridade de vencimentos, inscrita nos arts. 98, *caput* e 108, § 1º da Lei Maior.

No que tange ao segundo aspecto, tem-se que esse Pretório Excelso já possui diversas decisões, que consagraram entendimento no sentido da obrigatoriedade, para o Poder Legislativo, de observância do princípio da paridade de vencimentos dos servidores públicos, de que são exemplos os julgamentos proferidos na Rp nº 927/SP (*RTJ*, 82/30) e Rp nº 810/ES (*RTJ*, 58/82), esse último assim ementado:

'Representação — Paridade de vencimentos — Elevando vencimentos de funcionários do Legislativo em disparidade com os do Executivo, são inconstitucionais, por incompatibilidade com o art. 108, § 1º, da Constituição Federal, na redação de 1969, os arts. 1º, 6º e 8º da Resolução 1.187 da Assembléia Legislativa do Espírito Santo' (*RTJ*, 58/82).

Conclusão

Sendo evidente a ofensa aos arts. 98, *caput* e 108, § 1º da Constituição Federal, o parecer é pela procedência da representação, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, do Estado de Mato Grosso."

É o relatório, cujas cópias serão distribuídas aos Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator): Consta do intróito das informações prestadas pela colenda Assembléia Legislativa do Estado:

"1. Em 20.9.85 a Assembléia Legislativa recebeu do Poder Executivo a Mensagem nº 50/85 propondo projeto de lei que revalorizava os vencimentos e salários da tabela salarial do Plano de Classificação de Cargos e Salários dos servidores do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado, com majorações que variavam entre 38,4% e 146,2%.

Esse projeto, aprovado pela Assembléia, transformou-se na Lei nº 4.900, de 7 de outubro de 1985, com vigência a partir de 1º de setembro de 1985 (doc. nº 1).

2. Em 27.9.85 a Mesa da Assembléia Legislativa, seguindo a mesma linha de conduta, ofereceu à consideração plenária projeto de idêntica natureza, beneficiando os servidores das mesmas categorias, das suas tabelas de referências, o qual se transformou na Lei nº 4.901, de 7 de outubro de 1985, com vigência também a partir de 1º de setembro de 1985 (doc. nº 2).

3. Do dia 20 de setembro ao dia 3 de outubro a Mesa da Assembléia Legislativa aguardou o envio, pelo Sr. Governador, de projeto que propiciasse aos servidores das categorias DAS e DAI dos quadros do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado, tratamento semelhante de reajuste salarial. Na omissão do chefe do Governo em fazê-lo, e tendo em vista, por um lado, a tradição obedecida pela Assembléia, já por uma década (desde a instituição das categorias DAS e DAI no seu quadro de pessoal), de sempre conceder o benefício dos reajustes salariais na mesma ocasião e a todos os servidores de uma feita, e tendo em vista ainda os justos reclamos que se faziam ouvir desse pessoal ainda não contemplado com a revisão de salários, a Mesa, após efetuar o cálculo do índice médio do aumento produzido pela Lei nº 4.900, de 7 de outubro de 1985 (índice médio que resultou superior a 90%), propôs o projeto que, afinal aprovado, vetado pelo Sr. Governador e confirmado pela Assembléia (que rejeitou o veto governamental), se transformou na Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985 (doc. nº 3), a qual concede aos servidores do Poder Legislativo não atingidos pela Lei nº 4.901/85, aumento salarial de 80%, com vigência, igualmente, a partir de 1º de setembro de 1985.

4. Em 7 de novembro o Sr. Governador, através da Mensagem nº 59/85, fez chegar ao Poder Legislativo projeto de concessão de abono de emergência de 30% para os cargos integrantes dos grupos DAS e DAI do pessoal do Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado.

Esse projeto, aprovado pela Assembléia, transformou-se na Lei nº 4.933, de 6 de dezembro de 1985, com vigência a partir de 1º de novembro de 1985 (doc. nº 4), a qual, nascida um mês depois da Lei nº 4.917, e concedendo apenas 30% de aumento às categorias DAS e DAI, estabeleceria a desigualdade salarial hoje apontada pelo chefe do Poder Executivo para justificar a sua representação."

Não há dúvida de que a lei estadual, com a plena advertência do corpo legislativo, investiu contra o princípio constitucional do teto, consubstanciado no art. 98 da Constituição, pelo qual 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, e ao princípio da paridade, inserto no art. 108, § 1º, pelo qual aplicam-se aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do Poder Executivo.

Do teor das informações, quando da postulação do governador do estado, se depreende que o efeito da lei estadual, em foco, quebra a paridade de vencimentos anteriormente existente e implica que funcionários da mesma categoria, do quadro da Secretaria da Assembléia Legislativa, logrem remuneração mais elevada do que o seu paradigma do Poder Executivo, ou, ainda, do Poder Judiciário.

Em que pese o entendimento da ilustrada Assembléia Legislativa, não há opção entre a autonomia do poder e a observância do princípio da paridade, pois ambas têm fonte na Constituição e não pode a primeira ser exercida em detrimento das outras normas maiores, pois a todas cabe conciliar e sistematizar.

Pelo exposto, julgo procedente a representação e declaro a inconstitucionalidade da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, do estado de Mato Grosso.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.310-3-MT — Rel.: Ministro Rafael Mayer. Repte.: Procurador-Geral da República. Reptda.: Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 4.917, de 7 de novembro de 1985, do estado de Mato Grosso. Decisão unânime. Plenário, 29.5.86.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer, presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Rezek, Djaci Falcão e Moreira Alves, Presidente.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.