— Representação de inconstitucionalidade. Lei n.º 8.026, de 14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul, que, no art. 4.º, vinculou reajuste automático de vencimento básico do Quadro de Carreira do Magistério à variação dos índices do salário mínimo fixados pelo governo federal, e, no parágrafo único do mesmo dispositivo, estendeu o tratamento ao quadro único do magistério público estadual (Lei n.º 6.181/71), bem como aos membros do magistério extranumerários e contratados.

Representação julgada procedente.

Firmou-se a jurisprudência do STF no sentido de que a lei estadual, mesmo com iniciativa do Poder Executivo, não pode autorizar reajustes automáticos de vencimentos dos funcionários públicos do Estado, menos ainda os vinculados às variações de salário mínimo, ditadas pelo Poder Executivo federal.

Entendeu-se, nas várias ocasiões em que o tema foi enfrentado, que tal critério viola, sobretudo, o princípio irremovível da autonomia do Estado, pois a remuneração do funcionalismo estadual acaba automaticamente reajustada por efeito de ato do governo federal.

Consideraram-se violados, em tal situação, senão todos, ao menos alguns dos seguintes dispositivos da Constituição Federal: arts. 6.º, parágrafo único, 13, incisos I, III e V, 98, parágrafo único, 57, I e II, 65, 108 e 200.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.425
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro SYDNEY SANCHES

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 do art. 4º, suas alíneas e parágrafo único da Lei nº 8.026, de

14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 18 de dezembro de 1987. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Sydney Sanches*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Sydney Sanches:* — 1. O ilustre subprocurador-geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, no parecer de fls. 84-92, assim resumiu a espécie e, em seguida, opinou pela procedência da presente representação:

"Atendendo à solicitação do Exmo. Sr. Governador do estado do Rio Grande do Sul, a presente representação argüi a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, do mesmo estado, que apresenta a seguinte redação:

'Art. 4º. O vencimento básico do quadro de carreira do magistério será reajustado de acordo com os índices e prazos seguintes:

a) em 1 de novembro de 1985 — 1,5 (um e meio) salário mínimo vigente àquela data;

b) em 1 de fevereiro de 1986 — 2 (dois) salários mínimos vigentes àquela data;

c) em 1 de maio de 1986 — 2 (dois) salários mínimos vigentes àquela data;

d) em 1 de novembro de 1986 — 2,5 (dois e meio) salários mínimos vigentes àquela data;

e) a partir de 31 de dezembro de 1986, o vencimento básico corresponderá ao valor de 2,5 (dois e meio) salários mínimos, reajustável sempre que houver alteração daquele valor de referência.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se ao quadro único do magistério público estadual criado pela Lei nº 6.181/71, servindo, igualmente, de referência para os salários dos membros do magistério extranumerários e contratados.'

Nas razões contidas no expediente inicial, adotadas como fundamento jurídico da representação, esclarece inicialmente o chefe do Poder Executivo que a Lei estadual nº 8.026 resultou de acordo celebrado entre seu predecessor e o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul, com o apoio da Assembléia Legislativa, para pôr fim à greve dos professores ocorrida em meados de 1985.

Acrescenta que o governo cumpriu o disposto na regra transcrita, mesmo na vigência do Plano de Estabilidade Econômica, instituído pelos Decretos-leis federais nºs 2.283 e 2.284, de 1986, deixando, porém, de recompor a remuneração dos professores, quando o salário mínimo sofreu sua primeira alteração após o período de congelamento, em face não só da grave situação financeira do estado, como também da inconstitucionalidade da medida.

Alega, em seguida, o requerente que o dispositivo impugnado:

a) é incompatível com os arts. 6º, parágrafo único, e 13, I, III e V, da Constituição Federal, porque retira ao Estado a competência privativa de fixar a remuneração de seus servidores, delegando-a à União;

b) ofende o art. 98, parágrafo único, da Lei Maior, que veda vinculação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, o que abrange a hipótese de majoração automática em decorrência da variação do salário mínimo, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal.

Em sessão de 21 de maio de 1987, o egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do eminente relator Ministro Sydney Sanches, suspendeu a eficácia do dispositivo impugnado, em decisão assim ementada:

'Representação de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul, que prevê reajustamento automático de vencimentos de cargos públicos (do magistério estadual), conforme variação do salário mínimo, este fixado por decreto federal, tudo

em face do disposto nos arts. 6º, parágrafo único, 13, I, III e V, e 98, parágrafo único, 57, I e II, 65 e 108 da Constituição Federal. Indicação de precedentes do STF.

Plausibilidade do direito (*fumus boni juris*) e risco de grave prejuízo para o erário público ante a possibilidade de demora no julgamento (*periculum in mora*).

Medida cautelar de suspensão da eficácia da lei, até o julgamento final da representação.

Precedentes também quanto à cautelar.'

Nas informações, o chefe do Poder Executivo reitera as razões expostas no expediente inicial.

A egrégia presidência da Assembléia Legislativa do estado, por seu turno, após enfatizar que a Lei nº 8.026, de 1985, resultou de acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo e o magistério público do estado, defende a legitimidade da norma impugnada, alegando, em síntese, que:

a) não ocorre delegação proibida, porque, ao adotar o salário mínimo como ponto de referência para a fixação e o reajustamento dos professores, o Poder Executivo não abriu mão de sua competência constitucional, tanto que o diploma parcialmente impugnado resultou de projeto de sua iniciativa;

b) não incide o preceito impugnado em ofensa ao art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal, visto que o salário mínimo serve de simples parâmetro para a fixação e o reajustamento dessa remuneração, em virtude do aviltamento sofrido pela moeda por fatores inflacionários.

Assim delimitado o âmbito da controvérsia constitucional, passamos ao exame do mérito das argüições.

Segundo a fórmula adotada no art. 4º da Lei nº 8.026, de 1985, os vencimentos do quadro de Carreira do Magistério são permanente e automaticamente reajustados cada vez que a legislação federal altera o salário mínimo, independentemente de novo ato legislativo do Estado.

Tal critério de reajustamento automático, a nosso ver, é incompatível com as regras constitucionais de processo legislativo concernentes à fixação e ao aumento de vencimentos dos servidores públicos, que exigem a iniciativa do Poder Executivo e a aprovação do Poder Legislativo (Constituição Federal, arts. 57, II, 65 e 43, V), de obrigatória observância pelos estados-membros, por força do disposto nos arts. 13, III e V, e 200 da mesma Lei Maior.

É certo que a Lei nº 8.026, de 1985, resultou de projeto de iniciativa do governador do estado, aprovado pela Assembléia Legislativa. A questão que se põe, todavia, não diz respeito a vício de feitura, ou seja, a aspecto de inconstitucionalidade formal desse diploma, mas sim a incompatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais mencionadas.

O critério de reajustamento permanente e automático da remuneração dos servidores públicos, com efeito, interfere na própria competência constitucional dos Poderes do estado de fixar tais vencimentos em lei especial. Trata-se de prerrogativa constitucional irrenunciável dos órgãos políticos do estado, que dela, portanto, não podem abdicar.

Por isso mesmo, no julgamento da Rp. nº 745-DF (*RTJ, 45:1*) e da Rp. nº 754-GB (*RTJ, 50:218*) ambas relatadas pelo eminente Ministro Themístocles Cavalcanti, decidiu o Supremo Tribunal Federal que o salário móvel não se concilia com as normas da Constituição da República, impositivas para o estado-membro, referente à competência para legislar sobre fixação e aumento de vencimentos dos servidores públicos. Este trecho da ementa do acórdão proferido no primeiro precedente indicado bem esclarece a orientação então adotada pela Corte Suprema na matéria:

'A lei que fixa vencimentos a servidores públicos depende de iniciativa do Poder Executivo. Salário móvel não se concilia com

essa exigência constitucional, porque está sujeito a modificação automática, em função do salário mínimo, à revelia da iniciativa do Executivo (...)'

Dir-se-ia que o legislador estadual, a qualquer tempo, poderia revogar a lei anterior e retomar o pleno exercício de sua competência legislativa. Note-se, porém, que a inconstitucionalidade da lei não pode ser sanada ou excluída pela possibilidade de sua revogação. As normas impugnadas, que definem critério permanente de reajustamento da remuneração dos servidores públicos estaduais, têm, enquanto em vigor, caráter vinculativo para os Poderes do estado, inclusive o Executivo, ao qual a Constituição atribui a iniciativa de lei sobre a matéria.

O legislador estadual, a pretexto do exercício de competência emergente da Constituição Federal, não pode despojar-se dos poderes inerentes a essa própria competência, subtraindo ao estado, mediante regras que o vinculam para o futuro à legislação federal, exatamente o poder que a Lei Fundamental lhe outorgou, vale dizer, o controle quanto à oportunidade e ao valor dos reajustamentos dos servidores públicos estaduais.

Em voto proferido na mesma Rp. nº 745-DF, observou, a propósito, o eminente Ministro Eloy da Rocha:

'Além da regra sobre a iniciativa do presidente da República, outro preceito constitucional se impõe: não se fixa nem se aumenta vencimento, a não ser por lei. Por lei especial, prescrevia a Constituição Federal de 1946. O impugnado artigo (...) vulnera o princípio constitucional, porque, ao dispor que as remunerações iniciais dos aludidos profissionais não poderão ser inferiores a seis vezes o salário mínimo da região, estabelece, no serviço público, regra móvel de fixação de vencimentos, em função do salário mínimo. Cada vez que as altera o salário mínimo, são alterados os vencimentos daqueles servidores públicos. O salário mínimo é fixado por ato executivo, após o processo de estimativa desse salário. Pode o Poder Público, mesmo o federal, sujeitar-se a uma norma desse caráter? Ainda que a norma tenha sido editada por lei federal, ela não pode substituir, sequer, a lei federal especial e muito menos a estadual, ou a municipal.'

Destaque-se, por igual, este trecho do voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmin, proferido na Rp. nº 898-RS:

'Vinculou ela, para o futuro, o estado, à legislação ordinária federal, em assunto que ao estado cabe dispor: os vencimentos de seus magistrados.

Nem se diga que, acordes Executivo e Legislativo, com o impugnado preceito, aí se manifestou a autonomia que se diz ofendida. Não é possível confundir o acordo de critérios de exercentes de Poderes do estado, em determinado momento, quanto à fixação de vencimentos, e a exclusão de prerrogativas inerentes às funções de futuros ocupantes desses postos, submetidos à obediência a leis ordinárias federais, no que toca a remuneração de juízes. Estas prerrogativas não são eliminàveis. Seria a invocação da autonomia do estado a fim de excluir, para o futuro, essa mesma autonomia.'

Seja como for, o critério fixado no art. 4º da Lei estadual nº 8.026, de 1985, é claramente ofensivo ao art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual é vedada vinculação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

A expressão 'de qualquer natureza', contida no citado preceito constitucional, inclui na vedação tanto as majorações automáticas decorrentes de alteração da remuneração do cargo-paradigma, quanto as provenientes de variações do salário mínimo.

Referida expressão, como salientou o eminente Ministro Moreira Alves, então Procurador-Geral da República, em parecer na Rp. nº 915-GB, tem precisamente o sentido de impedir vinculações indiretas ou dissimuladas, que importem aumentos auto-

máticos da remuneração dos servidores públicos (*RTJ*, 72:329). Na mesma linha, acentua H. L. Meireles (*Direito Administrativo Brasileiro*. 6. ed., 1978. p. 404):

'Ressalvada a hipótese do *caput* do art. 98, autorizando a equiparação dos cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário que possuam atribuições iguais ou assemelhadas aos correspondentes cargos do Poder Executivo (paridade), a Constituição proíbe o tratamento jurídico paralelo de cargos com funções desiguais (equiparação) e a subordinação de um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, ou a qualquer fator que funcione como índice de reajustamento automático, como o salário mínimo ou a arrecadação orçamentária (vinculação), para fins de remuneração do pessoal administrativo.'

No julgamento da Rp. nº 826-MT, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do estado de Mato Grosso que estabelecia vinculação idêntica. Assinalou, a propósito, o eminente relator, Ministro Barros Monteiro (*RTJ*, 57:366): 'A vinculação dos vencimentos dos serviços públicos às alterações do salário mínimo regional choca-se com o que dispõe o art. 98, parágrafo único, da Constituição. Nesse sentido, são reiterados os pronunciamentos desse Excelso Tribunal, como a lembrada declaração de inconstitucionalidade de idêntico preceito da Constituição da Guanabara (Rp. 754, *RTJ*, 50:218').

Na Rp. nº 759-MT, essa Colenda Corte declarou inconstitucionais preceitos da Constituição do mesmo estado de Mato Grosso, acentuando então o eminente relator, Ministro Djaci Falcão: 'Consoante observa a Procuradoria-Geral da República, as disposições sob exame afrontam não só a regra proibitiva de vinculação (art. 96 da Lei Magna), mas também o princípio da iniciativa governamental para as leis de aumento de vencimentos (art. 60, inciso II, c/c o art. 13, inciso III, da Constituição de 1967').

Cite-se, por último, a decisão proferida na Rp. nº 1.027-SP, relatada pelo eminente Ministro Djaci Falcão, em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de emenda à Constituição do estado de São Paulo, que estabelecia reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos, com base no fator de reajustamento salarial fixado pela legislação federal, além de correção monetária (*RTJ*, 99:555).

Em face do exposto, o parecer é no sentido da procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade do art. 4º e seu parágrafo único da Lei nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul (fls. 84-92).

2. O eminente procurador-geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence, aprovou o parecer do ilustre subprocurador-geral da República, mas aduziu a fl. 92:

"Reservo-me, entretanto, *data venia*, para maior reflexão sobre a afirmada ofensa do parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, aliás, desnecessária à conclusão, que subscrevo" (fl. 92).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Relator): 1. Acolho a manifestação do Ministério Público federal. Adoto, ainda, os fundamentos do parecer da Procuradoria-Geral do estado do Rio Grande do Sul, com que instruído o ofício do Exmo. Sr. Governador ao Procurador-Geral da República (fls. 13-27) e os das informações de fls. 53-8.

2. Com efeito: firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a lei estadual, mesmo com iniciativa do Poder Executivo, não pode autorizar reajustes automáticos de vencimentos dos funcionários públicos do estado, menos ainda os vinculando às variações de salário mínimo, ditadas pelo Poder Executivo federal.

Entendeu-se, nas várias ocasiões em que o tema foi enfrentado, que tal critério viola, sobretudo, o princípio irremovível da autonomia do Estado, pois os vencimentos do funcionalismo estadual acabam automaticamente reajustados por efeito de ato do governo federal.

Consideram-se violados, em tal situação, senão todos, ao menos alguns dos seguintes dispositivos da Constituição Federal: arts. 6º, parágrafo único, 13, incisos I, III e V, 98, parágrafo único, 57, I e II, 65, 108 e 200.

3. *Mutatis mutandis,* com invocação de tais dispositivos, no todo ou em parte, comportam referência os seguintes julgados: Rp. nº 745-DF (*RTJ, 45*:1), Rp. nº 754-GB (*RTJ, 50*:218), Rp. nº 898-RS, Rp. nº 1.087-RS (*DJU,* 2 abr. 1982, Ementário, *1.248*:1), Rp. nº 1.027-SP (*RTJ, 99*:555), Rp. nº 716 (*RTJ, 52*:293), Rp. nº 915 (*RTJ, 72*:329), Rp. nº 826-MT (*RTJ, 57*:358), Rp. nº 759-MT (*RTJ, 63*:583), Rp. nº 1.030-GO (*RTJ, 96*:972), R.E. nºs 65.197 (*RTJ, 50*:132), 95.751-1-MG (*JSTF-Lex, 66*:120).

4. De todos esses precedentes, destaque especial merecem os seguintes, pela semelhança maior de situações jurídicas:

a) Rp. nº 745-DF, relator o saudoso Ministro Themístocles Cavalcanti (TP, julgado em 13.3.68, publicado em 22.5.68):

"Representação — Salário dos engenheiros, arquitetos e agrônomos, na base do *salário mínimo* — Sua fixação em lei — Sua constitucionalidade parcial. A lei que fixa vencimentos a servidores públicos depende de iniciativa do Poder Executivo. *Salário móvel* não se concilia com essa exigência constitucional, porque está sujeito a modificação automática, em função do *salário mínimo,* à revelia da iniciativa do Poder Executivo. Aplicação da lei a quantos se acham subordinados ao seu regime, servidores públicos ou autárquicos ou empregados de empresas privadas. Recebida em parte a representação para julgar inconstitucional a lei, somente em relação aos servidores públicos e autárquicos não sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho e constitucional àqueles a ela subordinados";

b) Rp. nº 754-GB, relator também o saudoso Ministro Themístocles Cavalcanti (TP, julgado em 19.3.69, publicado em 13.8.69):

"1. A lei não pode fixar vencimentos de servidor público, na base de *salário mínimo* profissional. Inconstitucionalidade dessa prática porque suprime a iniciativa do Poder Executivo na fixação dos vencimentos dos funcionários públicos estaduais, sujeitando-os a salário móvel. Inconstitucionalidade do art. 73, letra *l,* da Constituição do estado da Guanabara (...)";

c) Rp. nº 1.027-9-SP, relator o eminente Ministro Djaci Falcão (TP, julgado em 4.9.80, *DJU,* 14-nov.-1980; Ementário nº 1.192-1; *RTJ, 99*:555):

"Emenda à Constituição Estadual, estabelecendo *reajuste automático e permanente de vencimentos, salários e proventos* de servidores dos três Poderes do estado, além de correção monetária, contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 6º, c/c o art. 13, inciso I, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, de 30 de agosto de 1979, promulgada pela Assembléia Legislativa do estado de São Paulo. Representação julgada procedente." Anoto que, nesse caso, o reajustamento dos vencimentos dos servidores do estado havia sido vinculado ao reajustamento salarial fixado pela *legislação federal* correspondente ao período anual anterior;

d) Rp. nº 1.087-RS, relator o eminente Ministro Cunha Peixoto *(DJU,* 2-abr.-1982, Ementário nº 1.248-1):

"Representação — Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 15, de 6 de novembro de 1980, do estado do Rio Grande do Sul, que estabelece *majoração periódica* nos vencimentos do funcionalismo do estado, vez que fere os princípios firmados nos arts. 65, *caput,* c/c o art. 13, III, e 57,

II, todos da Constituição Federal. Representação julgada procedente."

5. Aliás, na sessão plenária da semana passada, a 10.12.87, o Supremo Tribunal Federal, por votação unânime, relator o eminente Ministro Néri da Silveira, pelas mesmas razões (senão todas, ao menos algumas), invocadas nos precedentes já referidos, ao julgar a Representação nº 1.426-6, declarou a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 8.020 de 1 de julho de 1985 e do art. 4º da Lei 8.032, de 4 de setembro de 1985, ambas do estado do Rio Grande do Sul, a primeira referente aos quadros de pessoal do estado e a segunda ao pessoal da Assembléia Legislativa.

Um e outro assim redigidos:

"Art. 4º A contar do exercício financeiro de 1986, nos meses de maio e novembro, serão concedidos reajustes semestrais, cujos percentuais não serão inferiores à variação semestral do *INPC* integral do período, aplicável aos reajustes salariais dos referidos meses, ficando instituída a semestralidade aos servidores de que trata esta lei."

No julgamento dessa Representação nº 1.426-6-RS, só foi declarada a constitucionalidade do art. 5º das mesmas leis gaúchas, porque a maioria do Plenário entendeu que se aplica apenas aos servidores celetistas a norma vinculativa de vencimento básico a um *único* salário mínimo, invocando o princípio do inciso I' do art. 165, da Constituição Federal.

6. No caso, o art. 4º e suas alíneas *a* a *e* da Lei 8.026, de 14 de agosto de 1985, ora impugnada (fl. 81), trata de servidores estatutários, pertencentes ao quadro de carreira do magistério do Rio Grande do Sul. E vincula o reajuste automático de seus vencimentos a *mais de um salário mínimo* (1,5 a 2,5). Não é de se observar, portanto, o precedente, que se apoiou em outro princípio, qual seja o do mínimo salarial (único).

E, quanto ao parágrafo único do mesmo artigo, que aqui também é acoimado de inconstitucional (fl. 2, *in fine*), seu teor, permitindo reajuste automático, nas mesmas proporções previstas nas referidas alíneas do mesmo artigo, ou seja de 1,5 a 2,5 salários mínimos, aplicável ao quadro único do magistério público estadual criado pela Lei nº 6.181/71, e aos salários dos membros do magistério extranumerários e contratados, pelas mesmas razões aqui expostas, é igualmente inconstitucional, pois, se não viola o princípio da autonomia estadual e da iniciativa do governador, afronta proibição de vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público (art. 98, parágrafo único, da Constituição Federal).

7. Por todas essas razões e pelo mais que ficou dito no parecer do Ministério Público federal e nos precedentes referidos, julgo procedente, *in totum*, a representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º, suas alíneas e parágrafo único da Lei 8.026, de 14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.425-8-RS — Relator: Ministro Sydney Sanches. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Governador e Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do art. 4º, suas alíneas e parágrafo único da Lei nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, do estado do Rio Grande do Sul. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 18.12.87.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.