— Decreto legislativo n.º 243, de 18 de dezembro de 1986, da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, que, nos arts. 1.º, 2.º e 3.º, para a legislatura de 1987, vinculou a remuneração dos deputados estaduais (parte fixa e parte variável, inclusive o respectivo reajuste automático) à remuneração (e respectiva variação) percebida, a qualquer título, pelos deputados federais.

Representação julgada procedente, por ofensa aos arts. 13, III e IV, 33 e seus parágrafos, 44, VII, e 200 da Constituição Federal.

Ofende o princípio da autonomia do estado decreto de Assembléia Legislativa que vincula a remuneração de seus deputados (e respectivo reajuste) à remuneração (e respectiva variação) percebida, a qualquer título, pelos deputados federais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.437
Representante: Procurador-Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas
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 dos arts. 1º, 2º e 3º, do Decreto legislativo nº 243, de 18 de dezembro de 1986, da Assembléia Legislativa do estado de Alagoas.

Brasília, 3 de fevereiro de 1988. — *Rafael Mayer,* Presidente. *Sydney Sanches,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: 1. O ilustre procurador da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco, assim resumiu a espécie e, em seguida, opinou pela procedência da presente representação (fls. 107-13):

"O procurador-geral da República, atendendo a solicitação do governador de Alagoas, ofereceu representação por inconstitucionalidade de dispositivo do Decreto legislativo nº 243/86 do estado. As normas tiveram a eficácia suspensa, em virtude da medida cautelar deferida pelo acórdão de fls. 77-104. Prestadas as informações de estilo, retornaram os autos ao Ministério Público Federal para o pronunciamento de mérito.

1. O artigo inaugural do diploma alagoano, que foi impugnado na sua totalidade, guarda o seguinte teor:

'Art. 1º Os deputados à Assembléia Legislativa do estado de Alagoas percebe-

rão, na legislatura que se inicia em 1 de fevereiro de 1987, a título de remuneração e na forma do estabelecido nas Constituições Federal e Estadual, dois terços do que for pago a qualquer título aos deputados federais.'

A Carta da República, em dispositivo que fixa modelo a ser seguido pelos estados por força do que estatui o art. 200, determina que os subsídios e a ajuda de custo dos deputados devem ser estabelecidos no fim de cada legislatura para a subseqüente (art. 33). Trata-se de matéria da exclusiva competência do Congresso Nacional no âmbito federal (art. 44, VII da Lei Maior). Transposta a regra para o estado-membro, resulta que as assembléias legislativas detêm competência exclusiva para fixar tais verbas no que respeita aos deputados estaduais. O decreto legislativo em exame despreza essa exata norma, uma vez que vincula a remuneração dos deputados estaduais a uma fração do que é fixado pelo Congresso Nacional para os seus integrantes. Assim, por via indireta, delegou-se ao Congresso Nacional a tarefa de fixar os subsídios dos deputados estaduais. O procedimento importa a quebra da regra constitucional que veda a delegação de poderes e desconsidera a exclusividade da competência da Assembléia Legislativa na matéria — afronta, enfim, a autonomia estadual. O processo legislativo imposto aos estados por força do art. 13, III da Constituição queda, por igual, desrespeitado, já que não se observou a proibição de delegar atos da competência exclusiva da corporação legislativa (cf. art. 52, parágrafo único, da Carta da República).

O Supremo Tribunal Federal registra precedente que atesta ser antiga a repulsa da Corte por normas que ostentam semelhantes vícios. No RE nº 65.197 (*RTJ*, 50:132), o Plenário fulminou de inconstitucionalidade certa norma da Constituição de Pernambuco que estabelecia os vencimentos dos desembargadores em dois terços do que fosse pago aos ministros do STF. Naquela hipótese — que, como esta, cuidava da remuneração de agentes políticos — o Ministro-Relator Barros Monteiro ponderou: 'ainda que (...) se abstraia a incidência à situação de magistrados das regras dos arts. 96 e 106, ainda aí inquestionável é que, editando a regra (...), não só inseriu o legislador constituinte do grande estado nordestino não só intolerável exceção ao processo legislativo recomendado, senão imposto aos estados-membros, no art. 13, nº III, da Lei Magna, como, por via oblíqua, transferiu à União competência para legislar acerca dos vencimentos dos seus juízes.' O julgado ilustra e robora a tese da inconstitucionalidade da norma em estudo.

Cobra relevo assinalar que, prevalecendo a vinculação impugnada, o estado de Alagoas verá turbada a previsão das despesas que seus deputados estaduais carrearão aos cofres públicos, criando obstáculo ao cumprimento do art. 62 da Lei Maior, que determina se compreendam no orçamento anual as despesas relativas a todos os Poderes.

A regra impugnada enfrenta, ademais, o art. 33, § 1º da Carta da República. No que tange à ajuda de custo, a norma constitucional dispõe que a verba deve ser tida como compensação das despesas suportadas pelo parlamentar para atender às sessões legislativas. O decreto legislativo fixou a ajuda de custo simplesmente à base de uma fração (dois terços) do recebido a esse título pelos deputados federais. Conforme atiladamente intuiu o Ministro Sydney Sanches, ao votar, nestes autos, por conceder a medida cautelar, os gastos para o exercício do mandato pelo parlamentar federal hão de superar os do deputado estadual e isso 'até porque a comunicação e locomoção do deputado federal e do senador, em princípio, são do estado de origem para a capital federal e vice-versa, enquanto a do deputado estadual, em princípio, se restringe ao âmbito local' (fl. 101). Essa circunstância se faz tanto mais frisante quando se comparam as distâncias entre as cidades do estado de Alagoas, em face mesmo das dimensões territoriais deste, e as que separam a capital da República das várias unidades federadas. Exato esse entendimento, resulta que a aleatória vinculação de verba

estadual com a da federal termina por desnaturar a parcela. A Constituição atribuilhe natureza indenizatória dos gastos normalmente enfrentados pelos parlamentares para o cumprimento do mandato; fixando o seu valor por critério que autoriza ver o descompasso entre o montante da verba e os gastos que ela está vocacionada a cobrir, o estado-membro empresta à parcela finalidade distinta da que a Constituição lhe assinara, divorciando-a do modelo federal e fazendo atrair a censura de inconstitucionalidade.

2. O art. 2º do diploma alagoano está redigido da seguinte forma:

'Art. 2º Da remuneração a que se refere o artigo anterior constará, entre outros títulos, o subsídio dividido em duas partes, uma fixa referente a um terço, e uma variável referente a dois terços do que for atribuído sob o mesmo título aos deputados federais.'

Argüi-se a inconstitucionalidade das expressões 'entre outros títulos' e 'do que for atribuído sob o mesmo título aos deputados federais'. A primeira se acha em linha colidente com o modelo expresso no art. 33 e parágrafos da lei maior. A norma da Constituição somente prevê, para os deputados, o percebimento de subsídios e da ajuda de custo. A redação do decreto legislativo alagoano, referindo-se a *outros títulos*, além dos subsídios, dá entrada a que verbas outras, distintas da ajuda de custo, integrem a remuneração do deputado estadual, em desacordo, portanto, com o padrão imposto na Carta Magna.

A segunda expressão impugnada do dispositivo interliga, uma vez mais, os subsídios dos deputados estaduais com os dos parlamentares federais, padecendo dos mesmos vícios que afetam o art. 1º do diploma local.

3. O art. 3º do decreto legislativo está assim concebido:

'Art. 3 A remuneração de que trata o art. 1º corresponderá sempre a dois terços do que for atribuído aos deputados federais por atos específicos da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, cujos valores ali estabelecidos serão revistos, quando da alteração das tarifas em cujas bases foram baixadas.'

Essa norma, toda ela argüida de ilegítima nesta representação, repisa a inconstitucionalidade do artigo inaugural do decreto. Inválida a vinculação com o *quantum* recebido pelos deputados federais, não há de prevalecer tampouco o critério de revisão da quantia remuneratória afrontosa da Carta da República.

Além disso, é digno de nota que a norma estadual determina que a cada reajuste de tarifa dos serviços de que o deputado em tese se vale para comunicação e locomoção deve corresponder equivalente reajuste na sua ajuda de custo. Nesses termos, a regra impugnada não traduz uma mera hipótese de atualização monetária da verba estipulada antes da legislatura, certo que as oscilações das tarifas não guardam passo necessariamente com o ritmo da inflação, freqüentemente superando-o. A norma alagoana, em realidade, engendra um permissivo para automáticas novas fixações de ajuda de custo no decorrer da legislatura; entra, portanto, em desarmonia com o disposto no art. 33 da Lei Fundamental.

Ainda, porém, que se descartasse esse aspecto, seria bastante para invalidar a norma a consideração de que a base assumida para o reajuste das remunerações é valor cujo montante a Assembléia Legislativa deixa ao alvedrio da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Assim deduzido, o dispositivo colide com a autonomia estadual, consagra inaceitável delegação de poderes e não observa o processo legislativo adequado. Colhe, em suma, as mesmas críticas de que o art. 1º do decreto é merecedor.

Opina, afinal, o Ministério Público Federal por que seja julgada procedente esta representação, declarando-se inconstitucionais os arts. 1º e 3º, *in totum*, e as expressões 'entre outros títulos' e 'do que for atribuído sob o mesmo título aos deputados federais' constantes do art. 2º do Decreto Legislativo nº 243/86 do estado de Alagoas" (fls. 107-13).

2. O eminente procurador-geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence,

ao aprovar o parecer do procurador da República, aduziu:

"Assinalo, em reforço do raciocínio do parecer, que hoje, ao prosseguir no julgamento da Rp. nº 1.396, também de Alagoas, o egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmou — vencido apenas o eminente Ministro Francisco Rezek — a incidência, sobre a remuneração de agentes políticos dos poderes do estado, da regra constitucional proibitiva de equiparações e vinculações de qualquer natureza" (fl. 113).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Relator): 1. Tenho que o parecer do ilustre procurador da República basta para demonstrar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º (petição inicial de fl. 2 e aditamento de fl. 32) e das expressões "entre outros títulos" e "do que for atribuído sob o mesmo título aos deputados federais" (petição inicial de fl. 2).

Penso, porém, que as razões ali invocadas levam também, por via de conseqüência, à inconstitucionalidade de todo o art. 2º e não apenas das expressões impugnadas.

2. Convém reproduzir-se aqui o inteiro teor dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto legislativo nº 243, de 18 de dezembro de 1986, do estado de Alagoas (fl. 10):

"Decreto Legislativo nº 243, de 18 de dezembro de 1986.

Dispõe sobre a fixação da remuneração dos deputados à Assembléia Legislativa estadual para a legislatura que se inicia em 1 de fevereiro de 1987.

O Presidente da Assembléia Legislativa faz saber que o Poder Legislativo decreta e promulga o seguinte decreto legislativo:

Art. 1º Os deputados à Assembléia Legislativa do estado de Alagoas perceberão na legislatura que se inicia em 1 de fevereiro de 1987, a título de remuneração e na forma do estabelecido nas Constituições Federal e Estadual, dois terços do que for pago a qualquer título aos deputados federais.

Art. 2º Da remuneração a que se refere o artigo anterior, contará entre outros títulos, o subsídio dividido em duas partes: uma fixa referente a um terço, e uma variável referente a dois terços do que for atribuído sob o mesmo título aos deputados federais.

Art. 3º A remuneração de que trata o art. 1º corresponderá sempre a dois terços do que for atribuído aos deputados federais por atos específicos da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, cujos valores ali estabelecidos serão revistos, quando da alteração das tarifas em cujas bases foram fixadas" (fl. 10).

3. Ora, tais dispositivos, em sua integralidade, estão a afrontar a autonomia do estado de Alagoas, representado por sua Assembléia Legislativa, na fixação da remuneração devida a seus deputados, pois a vincula percentualmente àquela percebida pelos deputados federais.

Vale dizer, se houver reajuste da remuneração dos deputados federais, automaticamente estará reajustada também a dos deputados do estado de Alagoas, sem que a Assembléia Legislativa precise baixar decreto legislativo a respeito, pois com o ora impugnado acabou abrindo mão desse poder, vinculando a fixação àquela dos deputados federais. E a quebra dessa autonomia não é tolerada pelo sistema constitucional.

4. Peço licença para reproduzir e reafirmar aqui o que disse no voto proferido, como relator, quando do deferimento da medida cautelar de suspensão dos dispositivos impugnados, a partir de fls. 100-1, itens 7 a 11, inclusive, *verbis*:

"7. Diz o art. 13, inciso III, da Constituição Federal, referido na representação, que os estados se organizarão e se regerão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, entre outros princípios estabelecidos na Constituição, aquele sobre o processo legislativo.

8. E o art. 33 com seus parágrafos:

'Art. 33. O subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de deputados e senadores serão iguais e

estabelecidos no fim de cada legislatura para a subseqüente.

§ 1º Por ajuda de custo entender-se-á compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocada na forma do § 1º do art. 29.

§ 2. O pagamento de ajuda de custo será feito em duas parcelas, somente podendo o congressista receber a segunda se houver comparecido a dois terços da sessão legislativa ordinária ou da sessão legislativa extraordinária.

§ 3º O pagamento da parte variável do subsídio corresponderá ao comparecimento efetivo do congressista e à participação nas votações.

§ 4º Serão remuneradas, até o máximo de oito por mês, as sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; pelo comparecimento a essas sessões e às do Congresso Nacional, será paga remuneração não excedente, por sessão, a 1/30 da parte variável do subsídio mensal.'

9. Por sua vez o art. 200 da Constituição Federal incorpora as disposições dela constantes, no que couber, ao direito constitucional legislado dos estados.

10. De tudo se extrai que, em tema de remuneração de seus deputados (parte fixa, parte variável, ajuda de custo), as assembléias legislativas dos estados devem observar os princípios fixados relativamente aos senadores e deputados federais.

11. Não me parece, porém — e o digo, em cognição sumária, nos estreitos limites permitidos em apreciação de simples medida cautelar — que a Assembléia Legislativa do estado possa se utilizar dos mesmos valores fixados pela Câmara dos Deputados, ainda que em proporção de um ou dois terços, com reajuste automático ditado pela respectiva variação, inclusive os relativos a tarifas telefônicas, telegráficas, preços de passagens aéreas e despesas de transporte.

Até porque a comunicação e locomoção do deputado federal e do senador, em princípio são do estado de origem para a capital federal e vice-versa, enquanto a do deputado estadual, em princípio, se restringe ao âmbito local.

De qualquer maneira, o reajuste automático da remuneração dos deputados estaduais, com base apenas na variação atribuída aos federais, permite entrever-se possível quebra de autonomia estadual, em face do que dispõem os arts. 13, III e IV, 33 e seus parágrafos, 44, VII, 46, VI, e 200 da Constituição Federal."

5. Isto posto e pelo mais que ficou dito no parecer do ilustre procurador da República (fls. 107-13), sem precisar me socorrer do acréscimo feito pelo eminente procurador-geral (fl. 113), sobre precedente de vinculação de vencimentos de desembargadores aos de ministros do Supremo Tribunal Federal, proibida pelo parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, que considero inaplicável a deputados, por não se tratar de "pessoal do serviço público", julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 3º, *in totum*, do Decreto legislativo nº 243, de 18 de dezembro de 1986, da Assembléia Legislativa do estado de Alagoas, apenas por ofensa aos arts. 13, III e IV, 33 e seus parágrafos, 44, VII, e 200 da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade do art. 2º do decreto legislativo é total — e não apenas das expressões impugnadas, pois todo ele também vincula percentualmente o subsídio fixo e o variável ao atribuído aos deputados federais.

É meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.437-1-AL — Relator: Ministro Sydney Sanches. Representante: Procurador-Geral da República. Representada: Assembléia Legislativa do estado de Alagoas.

Decisão: apresentados em mesa pelo relator, foi adiado o julgamento em face do adiantado da hora. Plenário, 18.12.87.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto legislativo nº 243, de 18 de dezembro de 1986, da As-

sembléia Legislativa do estado de Alagoas. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 3.2.88.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Procurador-Geral da República substituto, Dr. Mauro Leite Soares.