REPRESENTAÇÃO INTERPRETATIVA – EXTINÇÃO CONSTITUIÇÃO DE 1988

– Com o advento da Constituição de 5 de outubro de 1988, o Supremo Tribunal Federal já não tem mais competência para processar e julgar representação cujo objetivo seja interpretar lei ou ato normativo federal ou estadual; e, como tal instituto jurídico inexiste na nova ordem constitucional, esta ação não se enquadra na prorrogação de competência determinada pelo art. 27, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme decidiu o Plenário do STF relativamente ao processo de Avocação (sessão de 12.10.88). Representação prejudicada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.496
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Ceará
Relator: Sr. Ministro *Célio Borja*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar prejudicada a representação.

Brasília, 20 de outubro de 1988. – *Rafael Mayer*, Presidente. *Célio Borja*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Célio Borja:* O douto Procurador-Geral da República, substituto, Aristides Junqueira Alvarenga, no uso das prerrogativas constitucionais e regimentais, ajuizou, perante a Suprema Corte, a presente Representação para Interpretação do art. 28 da Lei nº 11.039, de 25 de junho de 1985 e do art. 14 da Lei nº 11.165, de 20 de dezembro de 1985, ambas do Estado do Ceará, pelas razões que, a seguir, reproduzo:

"1. A representação atende à solicitação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Ceará, em virtude de divergência interpretativa que, de um lado, os Poderes Judiciário e Legislativo e, de outro, o Poder Executivo dão às normas legais acima aludidas, cujo teor é o seguinte:

Lei nº 11.039/85

'Art. 28 – Fica instituído o 13º salário em benefício dos servidores estaduais, ativos e inativos devendo ser calculado sobre o vencimento-base, salário-base ou soldo, implantado gradativamente da seguinte forma: 20% (vinte por cento), no exercício de 1985; 40% (quarenta por cento), no exercício de 1986; 40% (quarenta por cento), no exercício de 1987.'

Lei nº 11.165/85

'Art. 14 – O 13º (décimo-terceiro) salário instituído pelo art. 28 da Lei nº 11.039, de 25 de junho de 1985, em benefício dos servidores estaduais, ativos e inativos, será calculado sobre o vencimento-base, salário-base ou soldo, e implantado, gradativamente, da seguinte forma: 30% (trinta por cento), no exercício de 1985; 40% (quarenta por cento), no exercício de 1986; 30% (trinta por cento), no exercício de 1987.'

Como posto no formal pedido do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, a divergência se restringe à interpretação das expressões 'vencimento-base' e 'salário-base'.

Enquanto o Poder Executivo entende que o 13º salário é mero abono, não incidindo sobre

ele, portanto, quaisquer parcelas que tenham por base de cálculo o vencimento, mas apenas o vencimento-base, o Tribunal de Justiça e a Assembléia Legislativa determinaram que o 13º salário, relativo aos servidores do Poder Judiciário e do Poder Legislativo fosse pago, 'com a aplicação do percentual de 100% (cem por cento) sobre os vencimentos percebidos no mês de dezembro' do corrente ano, não excluídas as vantagens que compõem os vencimentos.

Em suma, para o Poder Executivo, a base de cálculo do 13º salário é o vencimento-base, tão-somente, excluídas as demais parcelas relativas a vantagens, gratificações, etc.

Para os Poderes Judiciário e Legislativo o cálculo do 13º salário há de ser feito sobre os vencimentos integrais, e não só sobre a parcela básica de vencimento.

3. Sendo patente a divergência, não é menos evidente a necessidade de dirimi-la, por se tratar de questão que afeta a harmonia dos Poderes, bem como as finanças públicas de um dos Estados-membros da Federação, além de acarretar quebra de isonomia entre os servidores dos três poderes, caso permaneça a divergência interpretativa, em conseqüente afronta ao art. 98, *caput*, da Constituição Federal.

Ademais, os inúmeros litígios que podem ser ajuizados por servidores contra o Estado-membro estão a recomendar a aplicação do instituto da interpretação de lei em tese.

4. Expostos os motivos que justificam a necessidade da interpretação prévia, o Ministério Público Federal entende que a exegese do Poder Executivo deve prevalecer, pedindo vênia para adotá-la, transcrevendo os seguintes trechos:

a) *data venia*, não há no texto do art. 28 da Lei nº 11.039/85, ou no do art. 14 da Lei nº 11.165/85, qualquer construção lógico-semântica capaz de amparar a afirmação de que, ao determinar que o benefício será calculado sobre o vencimento-base, deste (do benefício) não exclui 'as demais vantagens que compõem os vencimentos dos servidores'. Há três orações no texto instituidor da vantagem, cujo comando normativo pode ser assim decomposto: 1) *institui* o 13º salário (que); 2) *deve ser* calculado sobre o vencimento-base, salário-base ou soldo (e); 3) *implantado* gradativamente.

Ora, como chegou a assinalar o conspícuo Ministro Orozimbo Nonato, 'A interpretação gramatical é ponto de partida necessário de toda exegese da lei. É um estágio obrigatório, mas, tantas vezes insuficiente, da interpretação da lei. E quando esse próprio exame rudimentar põe de manifesto o absurdo da interpretação que se desvela de logo, inacolhível, ocorre ofensa à letra da lei' (DJ, 5.8.43, p. 3.197).

De fato, inocorre nessa configuração de inacolhível a interpretação irrazoavelmente ampliativa oferecida, conforme a alínea *a* do item anterior, à norma (imperativa) de ser o 13º salário calculado sobre o vencimento-base, salário-base ou soldo. Tal interpretação, traduzindo – rogada *venia* – 'inexatidão flagrante, verificável ao primeiro súbito de vista, vulneraria a lei em sua superfície verbal' caso viesse a ter aplicação!

Para realçar a vontade legislativa de que o 13º salário deverá ser calculado percentualmente sobre a parte fixa, correspondente ao símbolo ou padrão do cargo ou da função, falou a lei em *vencimento-base, salário-base e soldo*. Desnecessariamente, só para firmar a idéia de cálculo exclusivamente sobre a parcela inicial da remuneração. Pois, vencimento-base é o mesmo que vencimento, simplesmente.

Vencimentos (no plural) é que incorporam o valor do padrão, mais vantagens (gratificações e adicionais). Leia-se, a esse respeito, Hely Lopes Meirelles: 'Quando o legislador pretende restringir o conceito ao padrão do funcionário, emprega o vocábulo no singular – *vencimento;* quando quer abranger também as vantagens conferidas ao servidor, usa o termo no plural – *vencimentos* (Meirelles, H. L. *Dir. Adm. Brasileiro*, RT, 7ª ed., p. 440).

(...)

'8. Diga-se ainda que, ao substituir a base do cálculo da vantagem, que na lei é o vencimento-base, o salário-base ou soldo pela remuneração dos servidores do Poder Judiciário no mês de dezembro corrente, investe-se o eg. Tribunal em função legislativa. Convém lembrar, pertinentemente, a Súmula 339 do C. STF.'

(...)

11. Seria diferente se, na regra legal cuja interpretação se pede, estivesse estabelecido que a vantagem corresponderia a um dado percentual sobre a remuneração, ou o total dos estipêndios do servidor civil ou militar! Aí, bem, procederia o en-

tendimento expendido pelo Sr. Presidente do eg. Tribunal de Justiça, aqui apontado como a divergência ora originadora do presente pedido de interpretação judicial. Todavia, como não é isso o que está escrito, e como o que está escrito não pode ser arbitrariamente afastado pelo exegeta – cada palavra no texto tem a sua função – mais se fortalece logicamente o entendimento acolhido pelo ora representante ao aprovar o Parecer nº 1.024/87 (Doc. 5) da Procuradoria-Geral do Estado.

12. Histórica e sociologicamente, as condições de pobreza, as carências do Estado e as poucas forças do erário público depõem no sentido de que se limitou conscientemente o favor pecuniário em causa a uma percentagem sobre *apenas* o *vencimento* (no singular), nas duas leis estaduais designado como *vencimento-base*. O mesmo ocorreu quanto a salário-base (paga do pessoal de regime especial), quanto ao soldo (paga dos militares) e relativamente aos proventos que, segundo a legislação cearense, devem ter suas parcelas discriminadas (Lei estadual nº 10.643, de 29 de abril de 1982, art. 1º – Doc. 7)' (fls. 4-9 do requerimento do Sr. Governador).

5. Há, pois, de ser repudiada a interpretação do Tribunal de Justiça, porque ela implica alteração legislativa. e não mera exegese, dada a redação do texto legal em foco."

Prestaram informações o Governador e os Presidentes da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça do Estado, após o que a douta Procuradoria-Geral da República reiterou o entendimento manifestado inicialmente.

É o relatório que deverá ser, previamente e por cópia, distribuído aos Srs. Ministros.

Brasília, 23 de junho de 1988.

VOTO (QUESTÃO DE ORDEM)

O *Sr. Ministro Célio Borja* (Relator): A Constituição de 5 de outubro de 1988, não contempla a representação para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual entre as formas de controle de constitucionalidade nem, mais atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência originária para processá-la e julgá-la. Confira-se no art. 102 da Lei Fundamental em vigor.

No julgamento da Avocatória nº 16-9, na sessão de 12.10.88, o Colendo Plenário desta Corte decidiu que a prorrogação da competência anterior do Supremo Tribunal, operada pelo art. 27, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não alcança os institutos jurídicos expressa ou tacitamente revogados pela nova ordem constitucional, tais como a avocação de causas e a representação para interpretação de lei ou ato normativo.

Nessa conformidade, tenho como prejudicada esta representação.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp 1.496-7-CE (Questão de Ordem) – Rel.: Min. Célio Borja. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.

Decisão: indicou-se adiamento. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Rafael Mayer (Presidente) e Francisco Rezek. Presidiu ao julgamento o Sr. Ministro Néri da Silveira. Plenário, 22.9 88.

Decisão: julgou-se prejudicada a Representação, nos termos do voto do Ministro Relator, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, 20.10.88.

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