SERVIDOR MILITAR — VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÃO — CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

É contrário ao princípio federativo (art. 25 da Constituição Federal) o estabelecimento de equiparação ou vinculação entre servidores (civis ou militares) estaduais e federais, de modo a que do aumento de remuneração concedido, aos últimos, por lei da União, pudesse resultar majoração de despesa para os Estados.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 237
Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro OCTÁVIO GALLOTTI

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, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 186 da parte permanente da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e dos arts. 61 a 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da mesma Constituição.

Brasília, 1º de fevereiro de 1993.

SYDNEY SANCHES, Presidente, OCTÁVIO GALLOTTI, Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO OCTÁVIO GALLOTTI: — Acha-se a questão perfeitamente descrita, pelo ilustre Vice-Procurador-Geral MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA, na parte expositiva de seu douto parecer, abaixo transcrito, onde, além da reprodução das normas impugnadas, se contém o resumo dos fundamentos da inicial, das informações da Assembléia Legislativa e da manifestação da Advocacia-Geral da União:

"O Governador do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, I, "a", combinado com o art. 103, V, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade do § 3º do art. 186 da Parte Permanente da Carta Estadual, bem como dos arts. 61 e 92 do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõem:

"Art. 186 — .....

§ 3º. É assegurada aos servidores militares isonomia de vencimentos com os servidores militares federais."

"Art. 61. A lei objetivará atribuir aos servidores militares estaduais, por força do disposto nos artigos 42 e 144, § 6º, da Constituição da República e observado o princípio do seu artigo 37, inciso II, remuneração que não lhe seja inferior à dos postos ou graduações correspondentes no Exército e que não lhe poderá, em caso algum, ser superior".

"Art. 92. Ficam restabelecidos, a contar da data da promulgação desta Constituição, os direitos e vantagens dos servidores estaduais do antigo Estado da Guanabara, decorrentes de situações jurídicas efetivamente constituídas até a vigência da Lei Estadual nº 2.276, de 21 de novembro de 1973."

2. Sustenta o Autor que os dispositivos impugnados, majoradores de remunerações no setor público, contrariam a regra do art. 37, XIII, da Carta Federal, uma vez que estabelecem vinculação ou equiparação de vencimentos entre cargos que se distinguem tanto pela natureza de suas respectivas atribuições como pela circunstância de pertencerem a quadros estatais diversos.

3. Além disso — assevera —, a referida vinculação afronta o princípio federativo, assentado na autonomia dos entes federados, ao submeter o erário estadual às contingências da política de remuneração do funcionalismo público da União, comprometendo o orçamento financeiro do Estado-Membro, independente de qualquer prévia manifestação de suas autoridades constituídas.

4. Esclarece o Autor que o art. 92, do ADCT, intenta resgatar o regime de isonomia de vencimentos entre os servidores militares estaduais e federais, vigente antes da promulgação da Lei Estadual nº 2.276/73, incidindo, pois, em inconstitucionalidade.

5. Prosseguindo, destaca a inicial a incongruência existente no propósito dos dispositivos impugnados de retirar da esfera de competência do Estado-Membro a fixação dos vencimentos de seus servidores militares, transferindo tal incumbência à União, através da relação isonômica, quando o próprio constituinte federal cuidou de liminar as despesas realizadas pelo Estado-Membro com o pagamento de seu funcionalismo público (art. 169 da Parte Permanente e art. 38 do ADCT).

6. Por fim, contesta a própria competência do constituinte estadual para regular as matérias em causa, tendo em vista os arts. 61, § 1º, II, "a" e 84, VI, da Constituição Federal, e os diversos precedentes jurisprudenciais que elenca.

7. Através de petição, de fls. 55, requer o Autor a retificação da inicial, para o fim de

excluir da ação direta o art. 61 do ADCT, mantidos os seus demais termos.

8. Nas informações, a eg. Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro alega, em síntese que:

a) a vinculação remuneratória dos policiais militares aos membros das Forças Armadas decorre da própria vinculação estratégica entre as partes, estabelecida pela Carta Federal, quando considerou aqueles como integrantes das forças auxiliares e reserva do Exército (art. 144, § 6º), bem como da vinculação normativa, pela qual se reservou à União a competência privativa para legislar sobre norms gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização dos policiais militares e corpo de bombeiros militares (art. 22, XXI);

b) além do mais, é certo que os policiais militares são servidores assemelhados aos membros das Forças Armadas, tanto que prestam serviço de interesse da União, relativo à Defesa Interna e Territorial, como integrante da força auxiliar e reserva do Exército, muito embora sejam estipendiados pelo Estado-Membro (art. 42 da Carta Federal);

c) ao lado disto, ressalte-se que a isonomia para os servidores militares não é vedada nem contingenciada pela Carta Federal, vez que o seu art. 39, § 1º, tem aplicação restrita aos servidores civis, sendo estes os únicos que atuam no âmbito dos três Poderes a que se refere a isonomia, ao paso que aqueles pertencem exclusivamente ao quadro do Poder Executivo; e

d) por fim, improcede a alegação de inconstitucionalidade formal, visto que o poder constituinte estadual, nos termos do art. 11 das Disposições Transitórias da Carta Federal, não se submete às limitações de iniciativa e de competência, concernentes ao processo legislativo federal.

9. Pronunciou-se o Ministério Público Federal, como Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição Federal), da defesa da legitimidade constitucional dos dispositivos impugnados, sustentando que:

a) a competência da União para legislar sobre matéria relativa às forças policiais estaduais, existente desde a Constituição de 1891, passando pela de 1937, manifesta-se no regime vigente a partir do disposto no art. 22, XXI;

b) para efeito de definição, os policiais militares estaduais são considerados servidores militares federais, tanto que atuam como forças auxiliares e reserva do Exército (art. 42 e 144, § 6º, da Carta Federal), decorrendo disto o estreito vínculo com o Governo Central, por razões de segurança interna e externa, embora estejam subordinados imediatamente ao Governador do Estado;

c) em face destas necessidades de segurança, o estreitamento do vínculo dos policiais militares estaduais ao Governo Central não importa em ofensa contundente à autonomia do Estado;

d) o regramento comum dado aos servidores militares estaduais e federais pela Constituição Federal permite, pois, justificar "a conclusão no sentido de que é natural atribuir soldos iguais para postos iguais" (art. 39, § 1º, da CF); e

e) não é sustentável o argumento da limitação de gastos dos Estados-Membros com os servidores públicos (art. 169 da CF e 30 do ADCT, visto que não foram objeto de comprovação nos autos.

10. Em cumprimento ao r. despacho de fls. 64, vieram os autos com vista ao Procurador-Geral da República, para pronunciamento final acerca da matéria (Constituição, art. 103, § 1º)." (fls. 72/6)

Isto posto, opina, o Ministério Público Federal, pela procedência da ação, com aprovação do eminente Procurador-Geral da República e diante dos seguintes argumentos:

"A controvérsia constitucional versa sobre a questão relativa à vinculação, para fins de isonomia, de vencimentos entre servidores militares estaduais e federais, instituída no § 3º do art. 186 da Carta Estadual, e complementada nos arts. 61 e 92, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que conferem à lei a competência para a efetivação da referida isonomia e a estendem aos servidores militares do antigo Estado da Guanabara, admitidos antes da vigência da Lei Estadual nº 2.276, de 21 de novembro de 1973.

12. Relativamente ao art. 61, formula o Autor pedido de desistência da ação direta, ar-

gumentando que se trata de norma programática de eficácia contida.

13. Não é possível, porém, aceitar-se a desistência, porque a jurisdição constitucional no processo objetivo de controle abstrato de normas não está subordinado ao interesse das partes. Embora referida à representação de inconstitucionalidade do Procurador-Geral da República, aplica-se ao caso a regra do art. 169, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, por força do qual, proposta a ação, não se admite desistência.

14. Considera o Autor que os dispositivos impugnados incidem em inconstitucionalidade formal, usurpando a competência do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em matéria de majoração de remuneração de cargos da Administração Pública, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "a", da Carta Federal.

15. Sob esse aspecto, o pronunciamento do Ministério Público Federal tem sido reiteradamente no sentido de que se impõe à observância dos Estados-Membros as regras do processo legislativo concernentes à exclusividade de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que decorre do princípio da independência dos Poderes, cuja imanência ao espírito de nossa ordem constitucional se apura, ademais, pela sua própria condição de cláusula pétrea, que o torna imune inclusive ao poder constituinte derivado federal.

16. O entendimento de que o princípio da iniciativa reservada não vincularia a Assembléia Legislativa, enquanto no exercício de poderes constituintes e unicamente para o fim de elaborar a Constituição Estadual, levaria a conceber a existência de um conjunto de normas nas Cartas Estaduais insucetíveis de modificação, verdadeiras cláusulas pétreas, que passariam a constituir limitações materiais ao poder de emenda constitucional. Essa tese decididamente não se harmoniza com o texto fundamental (art. 60 combinado com o art. 25), e ainda terminaria por criar a imutabilidade de normas relativas a assuntos, que, por sua própria natureza, exigem constantes revisões.

17. Os dispositivos impugnados são, portanto, incompatíveis com o disposto no art. 61, § 1º, II, "a", combinado com o art. 11 do ADCT e 25 da Parte Permanente, todos da Constituição Federal, pois estabelecem critérios de remuneração de servidores públicos militares estaduais, afastando, por completo, o discricionarismo do Governador do Estado, na iniciativa dos projetos de leis sobre o assunto.

III

18. Na linha do que dispunha o art. 98, parágrafo único, da EC nº 1/69, a ordem constitucional vigente consagrou como princípio da Administração Pública, extensível a todas as esferas de governo, a vedação de vinculação ou equiparação de vencimentos, não se admitindo, para esse fim, qualquer distinção entre servidores civis ou militares, mesmo porque o dispositivo que a consigna encontra-se inserido nas Disposições Gerais referentes à administração Pública (Capítulo VII, Seção I, art. 37, XIII, da Carta Federal).

19. A isonomia de vencimentos, estabelecida no art. 39, § 1º, da Constituição Federal, refere-se a cargos de atribuições iguais ou cargos assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos três Poderes, circunscrita, porém, ao âmbito de cada uma das entidades políticas, em face da autonmia ampla que têm para a organização de seu funcionalismo, emergente da própria Lei Fundamental.

20. Os dispositivos impugnados, dessa forma, ao vincularem a remuneração dos servidores militares estaduais àquela percebida pelos servidores militares federais, atentam contra a própria autonomia estadual (Constituição, art. 25).

21. Os membros das corporações militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar) não integram, evidentemente, a estrutura orgânica da União, como elucida o art. 42 da Carta Federal, sendo irrelevante, para este efeito, a circunstância de serem tais instituições consideradas forças auxiliares e reserva do Exército. A autoridade que se lhes impõe, em função da entidade estatal a que pertencem, é a do Governador do Estado (art. 144, § 6º, da Carta Federal).

22. A política de remuneração do funciona-

lismo público incumbe a cada esfera governamental, em razão mesmo de se tratar de decisão vinculada às peculiaridades locais, especialmente as relativas à conjuntura financeira e às condições do respectivo erário, constituindo, portanto, atentado ao princípio da autonomia estadual a vinculação consagrada nas normas impugnadas, que instituem verdadeiro sistema de majoração remuneratória automática de servidores militares estaduais — com base no padrão fixado para os servidores militares federais —, cerceando a autonomia legislativa local, inclusive a iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo na matéria.

23. A legislação estadual, que submeta a despesa pública local a atos de iniciativa exclusiva da União — como é o caso da lei sobre remuneração dos servidores militares federais —, incide, como já decidiu esta Colenda Corte, em ofensa à autonomia do Estado-Membro a quem incumbe pelo processo legislativo próprio, no dizer do em. Ministro NÉRI DA SILVEIRA, "a fixação e aumento da despesa pública com pessoal, que cumpre seja informado por juízo político de oportunidade, onde se hão de conciliar, em cada caso, o princípio da justiça social concernente à remuneração justa dos servidores e o postulado da pública administração relativo às forças do Tesouro" (Rp. nº 1.425, DJU de 22.09.89).

24. É verdade que, nesse precedente, discutiu-se a vinculação remuneratória de servidores estaduais a partir do padrão representado pelo salário mínimo, fixado pelo legislador federal, mas o fundamento do acórdão é de todo aplicável ao caso concreto, tanto que esta Colenda Corte, apreciando medidas liminares em ações diretas de inconstitucionalidade com impugnação semelhante (vg. ADIn nº 117-PR, *in* DJU de 22.11.89, ADIn nº193-ES, *in* RTJ 132/75, e ADIn nº 196-AC, *in* RTJ 131/502), considerou juridicamente relevante o argumento relativo à violação da autonomia estadual a partir de vinculações desta natureza.

25. É expressivo desta orientação o voto do em. Ministro CARLOS MADEIRA, relator da ADIn nº193-AC:

"*A isonomia de que trata o § 1º do art. 38 da Carta da República é estabelecida ao âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com a competência de cada uma dessas esferas de poder, não sendo aplicáveis os padrões de remuneração de uma para outra senão nos casos expressamente previstos na Constituição.*" (*sic in*, RTJ 132, p. 76).

26. Dessa forma, a isonomia remuneratória estabelecida no § 3º do art. 186, a que dão concretude os arts. 61 e 92 do ADCT da Carta Estadual, é também incompatível com os arts. 18 e 25, § 1º, da Carta Federal, que garantem aos Estados-Membros, a capacidade de auto-organização, incluída a disciplina do seu funcionalismo e as regras sobre a sua remuneração.

IV

27. Nestes termos, o parecer é no sentido da procedência da ação direta, declarada a inconstitucionalidade do § 3º do art. 186, da Parte Permanente, bem como dos arts. 61 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 05 de outubro de 1989." (fls. 77/81)

Do presente Relatório, distribuam-se cópias aos eminentes Senhores Ministros (art. 172 do Regimento Interno).

Brasília, 4 de novembro de 1992.

MINISTRO OCTÁVIO GALLOTTI, Relator

VOTO

O SENHOR MINISTRO OCTÁVIO GALLOTTI: Examino o pedido em relação a todos os três dispositivos indicados na petição inicial, defeso, que é, à parte, oferecer desistência, nesta espécie de ação, ante o que dispõe o § 1º do art. 169 do Regimento Interno do Supremo Tribunal.

Esses três dispositivos dizem respeito à isonomia de remuneração entre militares estaduais (da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros) e federais (Exército Nacional), sendo o art. 92 do ADCT especificamente destinado aos oriundos do antigo Estado da Guanabara.

Ora, a equiparação ou vinculação de soldos ou vencimentos de determinada categoria de servidores estaduais (civis ou militares), a certa classe de servidores federais fere, antes de tudo, a regra maior da autonomia dos Estados (art. 25 da Constituição Federal). Nem se concebe como seria possível conciliar, com o princípio federativo, a transferência, do Poder Legislativo da unidade federada, para o da União, da competência para fixar a retribuição de funcionários, como efetivamente sucede ao estabelecer-se a vinculação de estipêndios entre servidores das duas órbitas da Federação.

Por isso, em pelo menos quatro oportunidades, o Supremo Tribunal já deferiu medidas cautelares, para suspender a eficácia de normas constitucionais estaduais, ou atributivas de vinculação entre o soldo dos policiais militares e dos membros das Forças Armadas. Veja-se, além dos três precedentes citados no parecer e relativos aos Estados do Paraná (ADIn 117), do Espírito Santo (ADIn 193), e do Acre (ADIn 196), também a decisão proferida na Ação Direta nº 145, do Ceará.

Ao intentar ineficazmente a desistência a que aludi no início deste voto, o então Governador do Rio de Janeiro ponderou, na petição de fls. 55, que fora, "indevidamente incluído o artigo 61 do ADCT, embora esse último seja norma programática de eficácia contida, como deflui do seu parágrafo único" (fls. 55). Eis o teor do parágrafo citado, que não se ataca na presente ação, mas cuja aplicação ficará prejudicada, no caso de procedência da demanda:

"Parágrafo único — Nos termos dos artigos 165, II e § 2º, e 169, parágrafo único, II da Constituição da República, a aplicação da norma programática deste artigo far-se-á gradualmente, no prazo de dezoito meses a contar da promulgação desta Constituição."

O caráter programático, no caso, parece simplesmente consistir em dilação temporal, para o cumprimento da norma constitucional estadual. Mas, o que, de toda sorte, não se pode admitir, é a instituição de algum programa, na Carta fluminense, adverso ao princípio federativo que impede a majoração, por lei da União, de soldos ou vencimentos de servidores estaduais, seja ostensivamente, seja por meio do usual artifício da vinculação, estabelecido na Constituição estadual.

Julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 186 da Constituição do Rio de Janeiro, bem como os artigos 61 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989, daquele mesmo Estado.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, a partir do momento em que a matéria é trazida à balha — o vício formal — e em que há votos no sentido de acolher o que propugnado quanto à declaração de inconstitucionalidade, devo manifestar-me. O silêncio pode parecer que refuto esse fundamento.

Peço vênia ao nobre Relator para acompanhar aqueles que entendem que também há o vício formal, isto diante da simetria com a Carta Federal, no que prevê a iniciativa do encaminhamento do projeto de lei como sendo do Chefe do Poder Executivo.

VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO: — Sr. Presidente, acompanho integralmente o Sr. Ministro Relator, mas declaro, também, a inconstitucionalidade formal, tendo em vista que considero aplicável, no âmbito dos Estados-membros, as regras do processo legislativo federal. Há, no caso, infringência ao art. 61, § 1º, inciso II, letra *a* da Constituição Federal.

VOTO

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, salientando que, no caso, também há inconstitucionalidade formal.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE): — Acompanho o voto do eminente Relator, julgando procedente a ação, por ambos os fundamentos, inclusive, pois, o do vício formal.

EXTRATO DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 237-6

Origem: Rio de Janeiro. *Relator*: Min. Octávio Gallotti. *Reqte.*: Governador do Estado do Rio de Janeiro. *Advs.*: Jose Eduardo Santos Neves e Outros. *Reqda.*: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 186 da parte permanente da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e dos arts. 61 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da mesma Constituição. Votou o Presidente. Plenário, 01.2.93.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva

LUIZ TOMIMATSU, Secretário