FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTO — ISONOMIA

Artigos 32, parágrafo único, e 136, VII, da Constituição Estadual e Leis complementares números 4 e 5, de 08-01-1991, do Estado da Paraíba, que estabeleceram vinculação e isonomia de vencimentos entre as carreiras do Ministério Público, dos advogados de ofício e dos procuradores do Estado. Alegado conflito com os arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal.

— Alegação insustentável, relativamente ao primeiro dispositivo indicado, da Carta Estadual, que se limita a reproduzir o art. 39, § 1º, da Constituição Federal.

— Inconstitucionalidade manifesta dos demais, por configurarem a hipótese de vinculação proibida, prevista no art. 37, XIII, da referida Carta, já que o art. 39, parágrafo único, não conferiu isonomia automática de vencimentos entre os cargos da carreira do Ministério Público e os das demais carreiras em referência.

— Procedência parcial da ação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 465

Requerente: Governador do Estado da Paraíba
Requeridos: Governador do Estado da Paraíba e Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba
Relator: Sr. Ministro ILMAR GALVÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 136, item VII, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como das Leis Complementares nºs 04 e 05, ambas de 08.01.91, do mesmo Estado, vencidos os Ministros Relator, Francisco Rezek, Marco Aurélio e Carlos Velloso, que a julgavam *in tetum* improcedente. Votou o Presidente.

Brasília, 17 de junho de 1993.

Octávio Gallotti — Presidente, Ilmar Galvão — Relator p/o Acórdão

RELATÓRIO

O senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar,

ajuizada, com fundamento no art. 103, item V, da Constituição, pelo Governador do Estado da Paraíba, argüindo a inconstitucionalidade dos arts. 32, parágrafo único, e 136, item VII, ambos da Constituição do aludido Estado, bem assim das Leis Complementares nºs 4 e 5, ambas de 08/01/1991, arts. 1º e seguintes, "que estabeleceram vinculação e isonomia de vencimentos entre as carreiras do Ministério Público e dos Advogados de Ofício, integrantes do Grupo Assistência Judiciária (LC nº 4) e do Ministério Público e Procuradores do Estado (LC nº 5)."

Alega o requerente que as equivalências e equiparações de que cuidam os mencionados diplomas estão em conflito com os arts. 37, item XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, tendo em vista não se tratar de cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, sendo inadmissível, em conseqüência, a vinculação de vencimentos.

Registra a inicial o aspecto da vedação constitucional sobre equivalências e equiparações, asseverando o requerente, às fls. 3/4:

"Tais atos e definições atentam mais que dispositivos legais da lei maior, os quais preconizam sobre os mesmos, vedando equivalências e equiparações que não sejam entre atividades similares ou correlatas, o que não se adequa "In Casu", a matéria objeto da presente demanda, vez que as atribuições que se pretende atrelar para uma interpretação igualitária, são distintas e díspares. O Ministério Público, dentro do seu honroso mister de fiscalizar a lei e representar a sociedade à luz das atribuições que lhe são conferidas pela lei maior nos seus dispositivos e normas, quais sejam, aquelas predispostas no artigo 127 e seguintes, e que, inclusive, o transforma em Instituição autônoma e representativa da sociedade, e em nome dela, com poderes para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, não se assemelha, em nenhuma forma ou ótica, a atividade do advogado de ofício ou aqueles que formam os quadros da Procuradoria Geral do Estado. São atividades amplas e totalmente distintas, e a Constituição apenas prevê a eqüidade de vencimentos sob o prisma da similitude das atribuições ou do mesmo poder. Não estando inseridos nestas características os advogados e procuradores do Estado da Paraíba e os membros do Ministério Público, posto que o reconhecimento pelas aludidas leis transborda os limites constitucionais, sendo abusivas e ilegais, carecedoras de suprimentos jurídicos que lhes dê a mais remota guarida. Os reconhecimentos de igualdades de atribuições por assemelhações de atividades entre os que integram o Ministério Público e os advogados de ofício e procuradores do Estado, vez que as funções são diversas, e tanto as são, que a atual Constituição federal, tratou de disciplinar cada carreira em separado e em seções distintas, e cada qual tem suas leis orgânicas estaduais ou federais, mostrando atribuições, organizações e funções diversas."

Adiante, anota o Chefe do Executivo paraibano, "que cada uma das atividades, as quais pretendem os legisladores estaduais equiparar, guardam suas características e peculiaridades próprias e inerentes às suas atividades, sendo notoriamente desiguais suas atribuições, ademais, o dispositivo constitucional é de uma clareza felina, não se admitindo interpretação analógica, extensiva ou ampliativa ou por último, de privilégios de carreiras antagônicas em seu mistér."(fls. 6).

Apreciando o pedido de cautelar, decidiu o Plenário, em sessão de 09/05/1991, por unanimidade, deferir, em parte, a súplica, estando o aresto assim ementado (fls. 50):

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Constituição do Estado da Paraíba, art. 136, VII; Leis complementares nºs 4 e 5, ambas de 08.01.1991, do mesmo Estado. Vinculação e isonomia de vencimentos entre as carreiras do Ministério Público, Advogados de Ofício e Procuradores do Estado. Precedentes do STF, concedendo liminar para suspender normas semelhantes de outros Estados. Relevância dos fundamentos do pedido e conveniência de se deferir a cautelar, até se fixe o entendimento das normas constitucionais em torno das denominadas carreiras jurídicas, a que se refere o art. 135 da Constituição Federal, em confronto com os preceitos dos arts. 39, parágrafo 1º, e 37, XIII, da mesma Carta Maior. Medida liminar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência dos dispositivos indi-

cados da Constituição do Estado da Paraíba. Quanto ao art. 32, parágrafo único, da Carta Política paraibana, objeto da inicial, corresponde a norma da Constituição Federal (art. 39, parágrafo 1º), o que não autoriza sua suspensão."

Solicitadas informações às autoridades requeridas, prestou-as, apenas, o Senhor Governador do estado da Paraíba, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 53/54), nas quais, após tecer considerações acerca da situação financeira em que se encontra aquela Unidade da Federação, asseverou (fls. 54):

"Assim, dentro desse quadro de dificuldades imensas, Senhor Ministro, é natural que o atual governo da Paraíba discorde da isonomia adotada — fórmula justa de homogeneização salarial em países de economia equilibrada e próspera. Mas, não no Brasil atual. Não em Estados como a Paraíba, em situação espasmódica de decomposição econômica e ruína financeira iminente.

Além do mais, a isonomia concedida nas leis impugnadas fere no âmago — segundo nos parece — a compreensão do que seja "igualdade" ou "semelhança" de atividades ou exercício no serviço público, como exatamente impõe o art. 37, parágrafo único, da vigente carta constitucional.

De fato, referindo-se o "caput" do dispositivo citado à obrigatoriedade da "existência de lei" ("a lei assegurará") propiciadora de tal benefício, não pode ele ser concedido na ausência da norma complementar regulamentadora, que a clareza bem explícita dos seus conceitos retire do arbítrio tão comum aos exegetas de ocasião a interpretação interesseira da regra inovadora, suscetível de, por demagógica aplicação, ferir de morte a capacidade remuneratória do Estado.

São estas, Excelência, as informações que o Governo do Estado da Paraíba tem a emitir sobre o assunto, suplicando que, afinal, Vossa Excelência e o Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarem a inconstitucionalide das leis complementares referidas e do inciso VII, do artigo 136, da Constituição da Paraíba, como requerido na petição preambular."

Não vindo aos autos as informações solicitadas pelo Ofício nº 49/P, de 15/05/1991, à Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, foi o processo com vistas aos Drs. Advogado-Geral da união e Procurador-Geral da República.

No parecer de fls. 57/63, manifestou-se o Dr. Advogado-Geral da União no sentido de que fosse julgada improcedente a ADIN. À sua vez, opinou a Procuradoria-Geral da República, no parecer de fls. 64/76, pela parcial procedência da ação, declarando-se a "inconstitucionalidade do inciso VII do art. 136 da Constituição do Estado da Paraíba, bem como dos dispositivos das Leis Complementares Estaduais nºs 04 e 05, ambas de 08 de janeiro de 1991.

É o relatório, do qual a Secretaria distribuirá cópia aos Senhores Ministros.

VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Quanto ao art. 32, parágrafo único, da Constituição paraibana, a ação não procede, como bem anotou o parecer da Procuradoria-Geral da República, às fls. 69, "pois, conforme destacado na própria decisão liminar, de fls. 47, o dispositivo reproduz norma da própria Constituição Federal (art. 39, § 1º)".

2. O art. 36, VII, da Constituição do Estado da Paraíba, estipula "remuneração correspondente a vencimento, adicionais, vantagens pecuniárias e estatutárias, em níveis não inferiores aos de quaisquer das carreiras referidas nos arts. 93, 127 e seguintes, e 135, da Constituição Federal, observada a devida correspondência das classes e entrâncias".

A Lei Complementar nº 4, de 08.01.1991, dispõe sobre isonomia de vencimentos, no que tange à correspondência entre as carreiras do Ministério Público e dos Advogados de Ofício — integrantes do Grupo de Assistência Judiciária. A Lei Complementar nº 5, de 08.01.1991, disciplina a isonomia de vencimentos entre as carreiras do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do Estado.

Questionam-se esses dispositivos, em face

dos arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal.

Matéria idêntica foi examinada pelo Plenário, no julgamento da ADIN nº 171, de Minas Gerais.

Na oportunidade, cinco dos membros desta Corte decidiram no sentido de se compreenderem no âmbito do art. 135 da Constituição as carreiras do Ministério Público, dos Procuradores de Estado e dos Defensores Públicos. São as carreiras denominadas "funções essenciais à Justiça" (Constituição, Título IV, Capítulo IV).

Nessa linha de entendimento votei. Destaco do pronunciamento que fiz, na ocasião, o se segue, onde, também, aludi à lição do ilustre Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em ensaio de merecimento científico, publicado, em 1991, em sua obra "CONSTITUIÇÃO e REVISÃO — Temas de Direito Político e Constitucional", Ed. Forense, pp. 242/243, "verbis":

"Observe-se, porém, que não se trata de funções auxiliares mas de funções essenciais, vale dizer, tão imprescindíveis quanto as demais reguladas no mesmo Título IV, da Organização dos Poderes.

Essa essencialidade à Justiça, ressalte-se, não se deve entender que seja referente apenas à ação do Poder Judiciário, ou seja, à "Justiça" no estrito sentido orgânico, referida especificamente à função jurisdicional do Estado, mas, na verdade, estendida à ação de todos os Poderes do Estado, enquanto digam respeito à legalidade e à legitimidade. Está entendida a "Justiça", portanto, no seu sentido mais amplo, como a finalidade última do Estado Democrático de Direito, sem nenhum qualificativo parcializante que possa restringir o âmbito de atuação da advocacia geral dos interesses constitucionalmente garantidos.

A essencialidade deve entender-se, assim, como dirigida à totalidade das instituições que atuam no Estado, tanto as propriamente estatais quanto as de vigência na sociedade.

Como se verá a seguir, no cerne dessas funções essenciais à Justiça, está a defesa intransigente das múltiplas variedades de interesses que o homem desenvolve, individual ou coletivamente, dentro ou fora do Estado, mas que necessitam e necessitarão sempre de proteção: do Estado, pelo Estado, para o Estado e até contra o estado. São, em conseqüência, tipos variados de ministérios da advocacia dos interesses."

A Lei Magna regula, nas três Seções do Capítulo IV em referência, o que se tem denominado de procuraturas constitucionais, como em magnífico trabalho as examinou o ilustre Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, considerando as categorias de interesses defendidos e a constitucionalização dos órgãos para sua atuação. Anota, nesse sentido, que cada uma de tais procuraturas exerce "atribuições consultivas e postulatórias, todas bem definidas nos arts. 127, 129, 131, 132, 133 e 134, da Constituição". E acrescenta: "O primeiro conjunto de interesses abrange, basicamente, dois importantes subconjuntos: os interesses difusos da defesa da ordem jurídica e do regime democrático e os interesses sociais e individuais, indisponíveis (art. 127, "caput", da Constituição), detalhados em rol de funções (art. 129 da CF), em relação aberta, pois pode ser acrescida de outras funções desde que compatíveis com a finalidade institucional (art. 129, IX). Para esse conjunto, a função essencial à justiça que lhe corresponde é a advocacia da sociedade, e a procuratura que a tem a seu cargo é o Ministério Público, em seus ramos federais, distrital federal e estaduais. O segundo conjunto de interesses são os interesses públicos, assim entendidos os estabelecidos em lei e cometidos ao Estado, em seus desdobramentos políticos (União, Estados e Distrito Federal). Para esse conjunto, a função essencial à justiça que lhe corresponde é a advocacia de Estado (art. 131, para a União, e 132, para os Estados e Distrito Federal) e as procuraturas que a têm a seu cargo são a Advocacia Geral da União (Órgão coletivo) e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Órgãos singulares). O terceiro conjunto de interesses são individuais, coletivos e até difusos, mas todos qualificados pela insuficiência de recursos daqueles que devam ou queiram defendê-los: são os interesses dos necessitados (art. 5º, LXXIV, da Constituição). Para esse conjunto, a função essencial à justiça que lhe corres-

ponde é a advocacia dos necessitados e a procuratura que a tem a seu cargo é a Defensoria Pública, federal, distrital federal e estadual (art. 134, da C.F.)" ("in" Rev. da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vol 36, pág. 24).

Referindo-se, em particular, às DEFENSORIAS PÚBLICAS, acentua José Afonso Da Silva, à vista do novo sistema constitucional: "Os Estados não têm a faculdade de escolher se instituem e mantêm, ou não, a Defensoria Pública. Trata-se de instituição já estabelecida para eles na Constituição Federal, sujeita até mesmo a normas gerais a serem prescritas em lei complementar federal para a sua organização em cada Estado, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes (...) a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais". Em prosseguimento, anota: "Não satisfaz aos ditames do art. 134 a simples criação ou manutenção de Procuradoria de Assistência Judiciária, subordinada à Procuradoria-Geral ou à Advocacia-Geral. A Constituição considera a Defensoria Pública uma instituição essencial à função jurisdicional, destinada à orientação jurídica e à defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, item LXXIV. Se é uma instituição e ainda sujeita a normas gerais de lei complementar federal, a toda evidência, não pode ser órgão subordinado ou parte de outra instituição, que não ao próprio Estado. (...)". ("in" CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 5ª ed., págs. 533/534).

Celso Ribeiro Bastos, discorrendo sobre o mesmo tema, com base na Constituição de 1988, observa:

"Não se sabe, ainda, qual a coloração que assumirá a Defensoria Pública nos Estados, pois que a matéria depende do que vier a ser estipulado pelas normas gerais a que se refere o parágrafo único do art. 134.

O que é certo é que se excluem outras modalidades de assistência jurídica aos necessitados que não seja a da própria defensoria pública.

Esta detém, com exclusividade, a função de orientar juridicamente e de defender, em todos os graus, os necessitados. Impõe-se, portanto, a relação da defensoria pública, tanto no âmbito federal, quanto no estadual" (op. cit., págs. 245/246).

No que respeita à organização das Defensorias Públicas, compreendo, por igual, que devem ser entidades com autonomia, em relação ao Ministério Público e à Procuradoria-Geral do Estado, ambas instituições também essenciais à função jurisdicional, nos termos da Constituição, cada qual, todavia, com atribuições específicas. A Defensoria Pública, no patrocínio de direitos de necessitados, poderá, "ad exemplum", mover ação contra o Estado, intervindo, então, a Procuradoria respectiva, na defesa da pessoa jurídica de direito público. Pode a Defensoria Pública defender réu em ação cível movida pelo Estado, ou em ações penais patrocinadas pelo Ministério Público. Distintos os domínios de sua atuação, convém sejam órgãos, entre si, não dependentes, na perspectiva da herarquia administrativa. Exato é que ambas, a Procuradoria e a Defensoria, hão de ter, nos Estados, subordinação hierárquica ao Chefe do Poder Executivo, tal como se desenha o modelo federal, no que concerne à Advocacia-Geral da União e à Defensoria Pública (C. F., art. 131, § 1º, e parágrafo único, do art. 134).

De outra parte, é certo, as três procuraturas "não defendem interesses hierarquizados entre si", anotando, com inteira propriedade, o ilustre professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no trabalho citado, pág. 26: "Nenhum interesse tem supremacia absoluta sobre os demais: a prevalência de um interesse qualquer, público, difuso, coletivo ou mesmo individual, depende da natureza de cada relação. Não se justifica, tampouco, sob essa óptica, nem que se discrimine, em termos de prerrogativas e garantias, seja a advocacia privada da advocacia pública e, nesta, que se discrimine funcionalmente qualquer das procuraturas públicas. Ao contrário: o aperfeiçoamento institucional das funções essenciais à justiça há de seguir a linha apontada pelos princípios dessumidos do ordenamento constitucional, de modo a que se obtenha o máximo de prestância na afirmação de um Estado

de Justiça". Em outro passo, dentre os princípios comuns às funções essenciais à Justiça que entende resultarem do texto constitucional, aponta o professor Diogo de Figueiredo a igualdade, que "decorre da inexistência de hierarquia entre os interesses cometidos a cada uma das funções essenciais à Justiça; a igual importância das funções determina a igualdade constitucional das procuraturas que as desempenham" (op. cit., pág. 27).

Compreendo, da mesma maneira, que as carreiras constitucionalmente previstas, a que incumbe o desempenho das funções essenciais à Justiça, estão, de igual modo, abrangidas na norma do art. 135, da Constituição, que se inseriu no fecho do Capítulo IV de seu Título IV, com esta redação:

"Art. 135. Às carreiras disciplinadas neste Título aplicam-se o princípio do art. 37, XII, e o art. 39, § 1º."

Para os efeitos do art. 135, não há elementos, na Constituição, a afastar os cargos do Ministério Público daqueles da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública, disciplinados no mesmo Capítulo, cada qual com a incumbência da defesa de interesses relevantes, sem hierarquia de uns sobre outros. Não impede considerar assemelhados esses cargos, aos efeitos da isonomia do art. 39, § 1º, da Lei Magna de 1988, que o art. 135 manda cumprir, a circunstância de a Constituição, de maneira explícita, haver arrolado, em seu texto, com mais amplitude, garantias institucionais ao Ministério Público, assim como inscritas nos parágrafos 1º e 2º do art. 127 e no parágrafo 5º e incisos, do art. 128 da Constituição, notadamente quanto à iniciativa de certas leis. Excluídas do regime jurídico único dos servidores públicos essas carreiras, não marca ponto contrário à isonomia de vencimentos o fato de se regerem por normas orgânicas específicas, sendo certo que, entre si, não hão de divergir substancialmente. Aos objetivos da isonomia prevista no art. 39, § 1º, da Lei Maior, desses aspectos institucionais não se há de cogitar, nem é de trazê-los, à evidência, para os fins de discriminar qualquer das três carreiras em exame, quanto à aplicação do art. 135, que é norma especial destinada a regular vencimentos. O que conta, na espécie, por primeiro, é haver a norma do art. 135, do explícito, definido, concretamente, a extensão do princípio isonômico do art. 39, § 1º, às carreiras jurídicas, dentre elas, não se podendo excluir qualquer das três, relativas às funções essenciais à Justiça, já porque situadas no mesmo Capítulo em que se inseriu o dispositivo em apreço, quer à vista dos conteúdos ocupacionais dos cargos em confronto, atuando seus agentes, na lição judiciária, em igualdade formal e efetiva, esta proveniente das qualificações profissionais de todos os ocupantes das carreiras citadas, em que o ingresso se dá por concurso público e cada qual, com exclusividade, impedido de exercer a advocacia privada, assume no processo posição equiparada, ou como autor, ou representante do autor ou do réu, desempenhando, além disso, extrajudicialmente, cada um, em âmbito consultivo, funções igualmente relevantes. O aspecto material ou de conteúdo das atividades desses profissionais do direito não autoriza afastar o caráter de "cargos assemelhados", e é destes que também trata a isonomia do art. 39, § 1º, da Constituição, em cujo conceito não se inclui, necessariamente, o pressuposto da identidade, observadas apenas as peculiaridades de cada qual".

Senhor Presidente. Nessa oportunidade, na linha de tal entendimento, afastei a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição e da lei mineiras que estavam, então, em debate e onde também se discutia quanto à isonomia entre as carreiras jurídicas.

Mantenho essa compreensão, no caso concreto. Os dispositivos cuidam exatamente da isonomia entre o Ministério Público e a Defensoria Pública, — aqui, na primeira lei estadual, chamada Advocacia de Ofício, a que corresponde a Defensoria Pública, — e, na outra lei, entre o MP e os Procuradores do Estado.

As leis do Estado da Paraíba, que estão sendo impugnadas, estabelecem, em síntese, uma correspondência entre os padrões do Ministério Público e dessas duas carreiras.

Do exposto, na conformidade do voto que proferi na ADIN nº 171, com a devida vênia, persistindo em seus fundamentos, dou pela improcedência da ação.

Entendo que a equivalência das carreiras jurídicas há de se fazer entre as três carreiras que são funções essenciais à Justiça, e elas estão, destarte, na compreensão do art. 135 da Constituição.

VOTO

O sr. Ministro Francisco Rezek — Penso haver entendido que o Ministro Néri da Silveira prestigia, desta vez, o mesmo ponto de vista que resultou minoritário naquele precedente de Minas Gerais, onde também fiquei em minoria. Não seria eu a pronunciar o primeiro voto dissidente.

Acompanho o eminente relator, julgando improcedente a ação.

VOTO

O senhor Ministro Ilmar Galvão: Senhor Presidente, ao votar, como relator, na ADIN 171, ação análoga à presente, afirmei:

"A Constituição Federal, ao estatuir disposições gerais para organização da administração pública direta, indireta ou fundacional, dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no Capítulo VII, do seu Título III (Da Organização do Estado), estabeleceu teto para remuneração dos servidores públicos, no âmbito de cada Poder; paridade entre cargos de atribuições ou assemelhados, de Poderes diversos, tomados, como parâmetro, os vencimentos pagos pelo Poder Executivo; e isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, do mesmo Poder. Ao mesmo tempo, proibiu vinculação (subordinação de um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, ou a qualquer fator que funcione como índice de rejustamento automático, como o salário, arrecadação etc.) e equiparação (igualação de cargos de atribuições desiguais) para o efeito de remuneração, salvo paridade e isonomia.

Assim, é que dispôs, no art. 37, incisos XI, XII e XIII, e, ainda, no art. 39, § 1º, *verbis*:

"Art. 37. .....

XI — a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre o maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

XII — os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII — é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

Art. 39. .....

§ 1º — A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho."

No art. 39, § 1º, está consagrada a isonomia geral, que compreende a isonomia propriamente dita (entre cargos do mesmo Poder) e a paridade isonômica (cargos de Poderes diversos), as quais consubstanciam princípio por efeito do qual deverão ser contemplados, com a mesma remuneração, os cargos de atribuições iguais e os cargos assemelhados.

No último artigo do Título IV (art. 135), dispôs a nova Carta, *in verbis*:

"Art. 135. Às carreiras disciplinadas neste Título aplicam-se o princípio do art. 37, XII, e o art. 39, § 1º."

O referido Título IV cuida da "Organização dos Poderes", estende-se do art. 44 ao 135, e abrange os Poderes Legislativo (Capítulo I, arts. 44 a 75), Executivo (Capítulo II, arts. 76 a 91) e Judiciário (Capítulo III, arts. 92 a 126), e as Funções Essenciais à Justiça (Capítulo IV, arts. 127 a 135).

Em toda a sua extensão, só chega a disci-

plinar carreiras nos dois últimos capítulos. São elas: a dos Magistrados, a dos Membros do Ministério Público, a dos Advogados da União, a dos Procuradores dos Estados e a dos Defensores Públicos.

Impende examinar, portanto, qual o alcance, em relação a essas carreiras, dos efeitos da norma acima transcrita.

Como já se viu, o art. 37, XII, consagra o princípio de que os vencimentos pagos pelo Poder Executivo servem de teto para os vencimentos dos cargos dos demais Poderes. Diz, portanto, com a paridade, isto é, com a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados de Poderes diversos.

Significa, por conseguinte, que as carreiras em referência, conquanto disciplinadas na própria constituição, não estão excluídas da limitação imposta pelo princípio excogitado. A despeito, pois, de estarem protegidas pelo princípio da paridade remuneratória dos servidores dos três Poderes, estão jungidos ao teto representado pelos vencimentos pagos pelo Poder Executivo.

De outra parte, mandou a norma do art. 135 aplicar às ditas carreiras o art. 39, § 1º, que, como se viu, cuida não apenas da paridade isonômica, de que já se falou acima, mas também, especialmente, da isonomia propriamente dita, consistente na igualdade de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, do mesmo Poder.

Não está dito, no dispositivo ora enfocado, em absoluto, que os cargos das ditas carreiras são assemelhados, vale dizer, parecidos, entre si, nem, muito menos, que devem ser considerados assemelhados, isto é, equiparados, para efeito de paridade remuneratória. Aliás, se a Constituição, no dispositivo em apreço, tivesse o propósito de assemelhar cargos e carreiras, é porque assemelhação não havia entre estes. Conseqüentemente, estar-se-ia diante de norma excepcionadora do princípio da não equiparação, do art. 37, XIII. Acontece que, segundo elementar regra de hermenêutica, as exceções não se presumem, havendo de resultar inconfundíveis do texto da lei, a qual, ademais, como é por demais sabido, não admitirá exegese extensiva, mas restrita. Efeito, portanto, de tamanha latitude, não se poderia retirar de norma que, não obstante desprovida de técnica redacional apurada, aponta nitidamente em outra direção.

Na verdade, a Carta de 1988, quando teve o propósito de ladear a regra do art. 37, XIII, fê-lo de modo direto e claro, como é exemplo patente a norma do art. 73, § 3º, que estendeu aos Ministros do Tribunal de Contas da União "as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça", não bastando, pois, argumentar com a remissão que o art. 135 faz ao art. 39, § 1º, para concluir-se que as carreiras mencionadas no primeiro tiveram seus vencimentos equiparados.

Tendo em vista a óbvia subordinação lógica do § 1º, em questão, à norma do *caput* do art. 39, que — inserido em outro Título (o III, que trata da Organização do Estado), em seção específica dedicada aos "Servidores Públicos Civis" —, ordena a instituição, pelos entes políticos, de "regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública", quis o legislador, tão-somente, deixar estreme de dúvida, que as carreiras disciplinadas na própria Carta, também elas, estão jungidas aos princípios da paridade, paragonada pela remuneração paga pelo Poder Executivo, e da isonomia propriamente dita. Não há ver, aí, qualquer redundância capaz de afastar essa interpretação, porquanto, uma coisa é a Constituição mandar organizar planos de carreira para os servidores da administração pública, com observância dos princípios da paridade e da isonomia; outra coisa é a própria Carta organizar carreiras funcionais, quando também lhe era dado dispor especificamente sobre os respectivos regimes de remuneração, faculdade de que, todavia, não se utilizou, senão no concernente à carreira de magistrados (art. 93, V), remetendo as demais para o regime do referido art. 39, § 1º, próprio dos servidores públicos em geral, cujos planos de carreira foram confiados ao legislador ordinário.

Veja-se que, quanto aos membros do Ministério Público, sequer lhes estendeu a Constituição o regime de remuneração dos magis-

trados, previsto no referido art. 93, V, embora o tivesse feito no respeitante aos regimes de promoção (inc. II) e de aposentadoria (VI), conforme previsto no art. 129, § 4º.

A mesma coisa é de dizer-se relativamente à norma do art. 241, que dispõe, *verbis*:

"Art. 241. Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição."

Com efeito, se resultou demonstrado, pelo raciocínio acima desenvolvido, que, do texto do art. 135, não se pode recolher a interpretação de haverem sido equiparadas as carreiras nele indicadas, é curial que, pela mesma razão, não há vislumbrar-se equiparação automática dos integrantes da carreira de Delegados de Polícia com os Magistrados, Membros do Ministério Público, Procuradores Judiciais, inclusive os da União, e Defensores Públicos. O entendimento que, aqui, de igual modo, se impõe, é o de que aos Delegados de Polícia também se aplicam os princípios da paridade e da isonomia previstos no referido art. 39, § 1º, observadas, obviamente, no que couberem, as regras aplicáveis às carreiras apontadas no art. 135. Reforça o entendimento exposto, a circunstância de que a carreira de Delegados de Polícia não haver sido sequer incluídas entre aquelas cujas funções foram consideradas "essenciais à Justiça", inexistindo razão para que, por via de interpretação abrangente, de todo descabida na espécie, se retire do mencionado art. 241 uma equiparação ainda mais esdrúxula e desafinada.

No art. 39, § 1º, como já restou assentado, está consagrada a isonomia geral, consubstanciadora de princípio em razão do qual deverão ser contemplados, com a mesma remuneração, os cargos de atribuições iguais e os cargos assemelhados.

Trata-se de norma dirigida ao legislador, como declarado em seu próprio texto. Serve-lhe de baliza, na missão que é de sua exclusividade, de eleger os critérios identificadores dos cargos de atribuições iguais e dos cargos assemelhados, para fins de remuneração. Age ele, nesse mister, com inteira discricionariedade.

Conforme adverte o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, no valioso memorial oferecido, tais critérios são virtualmente inumeráveis, não havendo rol, que deles se faça, que se possa considerar completo e exauriente.

Por isso, encontra-se o Poder Judiciário, em princípio, tolhido de submeter a seu controle os critérios que o legislador utilizou, para convencer-se de que determinado cargo atende aos pressupostos do tratamento isonômico. Ressalvam-se, apenas eventuais situações em que se veja diante de quadro nítido de ultrapassagem dos limites da discricionariedade e de flagrante invasão dos domínios do arbítrio, com configuração de hipótese de equiparação pura e simples, onde o descabimento da isonomia se mostra patente.

Daí ser imperioso ao legislador agir de molde a deixar bem claro que não foi movido pelo propósito de equiparar ou de vincular cargos, mas de dispensar-lhes tratamento igualitário ou paritário, em face da identidade de atribuições ou de sua assemelhação.

Um exame dos autos demonstra não haver o legislador procedido do modo acima alvitrado, ao elaborar os dispositivos impugnados na inicial, a partir do art. 273 da Constituição mineira. Rememore-se-lhe o texto:

"Art. 273. Para cumprimento do disposto no art. 131, é assegurada isonomia de remuneração entre os cargos finais das carreiras do Ministério Público, de Procurador do Estado, de Procurador da Fazenda Estadual, de Defensor Público e de Delegado de Polícia, observada a diferença não excedente a dez por cento de uma para outra classe das respectivas carreiras."

Conquanto faça menção a isonomia, o que estabeleceu o dispositivo sobre enfoque foi uma equiparação das carreiras indicadas, aliada a uma vinculação dos respectivos cargos, como não deixa dúvida a instituição de uma gradação percentual de salários por categoria funcional.

Registre-se que a Assembléia Legislativa, para elaborar a Carta estadual, não foi investida senão de poder constituinte derivado, a ser exercido, no caso específico em tela, nos estritos limites da delegação contida no art. 11 do ADCT/88, como já reiteradamente as-

sentado pelo STF, vale dizer, com observância dos princípios da Constituição Federal delegante, entre os quais se insere, como já reiteradamente assentado nesta Corte, o da proibição das vinculações e equiparações de cargos públicos, para fim de remuneração.

Mas, se assim não fosse, bastaria, para a declaração de invalidade do texto apreciado a circunstância de regular ele matéria inteiramente estranha ao texto da Constituição. Na verdade a Constituição "institui as vigas mestras do Estado, efetua a repartição das funções estatais entre os Poderes, proclama os direitos e garantias fundamentais do cidadão, delimita os direitos políticos, firma os princípios gerais da ordem econômica. É, enfim, um corpo de normas que se ocupa das questões macroestruturais, da anatomia do Estado" (cf. Walter Paulo Sabella e Ruy Alberto Gatto, *in* "Isonomia de Vencimentos entre as Carreiras Jurídicas", Rev. do TCESP), constituindo verdadeira depreciação de sua magnitude a suposição de que pudesse o constituinte estadual ocupar-se de questões de somenos, como a fixação de vencimentos de cargos públicos. Para esse mister, não lhe foram delegados poderes no referido art. 11, do ADCT/88.

Acresce, no caso, a circunstância de estar-se diante de norma para cuja elaboração se fazia imprescindível a iniciativa do Chefe do Ministério Público estadual, na parte que lhe toca (art. 127, § 2º) e do Chefe do Poder Executivo, quanto ao mais (art. 61, § 1º. II, a, da CF).

A inconstitucionalidade do texto, portanto, não é só de ordem material, senão também formal.

Anote-se, a propósito, que entendimento em sentido contrário conduziria ao absurdo de admitir-se que a iniciativa, acima aludida, já reconhecida por esta Corte ao Ministério Público, de propor as leis relativas à remuneração dos seus membros, compreenderia, também, a remuneração dos membros das Procuradorias dos Estados, dos membros das Defensorias Públicas e, também, dos integrantes das carreiras de Delegados de Polícia. Resultaria, por conseguinte, na supressão da iniciativa que, para tanto, foi expressamente reservada pelo Texto Federal, no art. 61, § 1º. II, a, ao Chefe do Poder Executivo.

O mesmo é de dizer-se no que diz respeito à magistratura.

O art. 6º da Lei nº 9.769/89 e seu parágrafo único, de sua vez dispõem:

"Art. 6º. A remuneração dos integrantes da carreira de Delegado de Polícia, prevista nas Leis nº 6.499, de 4 de dezembro de 1974, e nº 8.582, de 22 de junho de 1984, corresponderá, a partir de 1º de julho de 1989, a 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração dos membros do Ministério Público, e a 100% (cem por cento) da mesma remuneração, a partir de 1º de dezembro de 1989.

Parágrafo único. A correspondência de classes do Ministério Público e de Delegado de Polícia, para efeito deste artigo, obedecerá à seguinte ordem:

1 — Promotor de Justiça de Entrância inicial — Delegado de Polícia I;

2 — (...)"

Ressalta aos olhos, que se está, por igual, diante de dispositivos infringentes do princípio vedatório da vinculação e da equiparação de cargos, para efeito de vencimentos. A própria técnica de redação utilizada o demonstra, quando apenas se indica, como vencimentos dos Delegados de Polícia, os previstos em lei para os membros do Ministério Público, observada, inclusive, a mesma escala por categoria, de tal modo que, daí em diante, indefinidamente, os respectivos valores serão automaticamente revistos, em idêntica proporção, sempre que forem reajustados ou aumentados os vencimentos dos membros do *Parquet*. Mais rematado exemplo de equiparação não se poderia exibir."

Trata-se de argumentos que têm inteira aplicação ao presente caso, onde se atacam, por igual, leis que, como afronta à Constituição, pretendem estabelecer vinculação, para efeitos remuneratórios, entre certas carreiras jurídicas e a carreira do Ministério Público.

Registre-se, por derradeiro, que o STF, no precedente invocado, assentou entendimento no sentido da inconstitucionalidade dessas vinculação.

Ante o exposto, meu voto, com a devida vênia do eminente Relator, é pela parcial procedência da ação, nos termos do parecer da douta Procuradoria Geral da República.

VOTO
(Medida Liminar)

O senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, também assento que o disposto no artigo 135 da Constituição Federal não alcança a magistratura, em face às peculiaridades inerentes a esta. Todavia, não posso desconhecer que as atividades desenvolvidas pelos membros do Ministério Público — e em alguns Estados o Ministério Público continua englobando a Defensoria Pública — aproximam-se daquelas inerentes aos Procuradores do Estado e aos advogados de ofício.

Se se retirar o Ministério Público da abrangência do artigo 135, consideradas a semelhança dos cargos e a aproximação das atividades desenvolvidas, restarão, apenas, quanto à isonomia, os Defensores e Procuradores do Estado e creio que este não é o sentido do artigo em comento.

Por maior que seja a relevância dos serviços desenvolvidos pelo Ministério Público, não posso colocar o Órgão no mesmo patamar da magistratura.

Por isso, mantenho o voto proferido na ação direta de inconstitucionalidade mencionada pelo nobre Relator e o acompanho, julgando improcedentre o pedido formulado nesta ação.

VOTO

O senhor Ministro Paulo Brossard: Neste sentido foi o meu voto, Senhor Presidente, quando do julgamento da ADIn nº 171, e é o meu voto no presente julgamento, com a vênia que peço ao eminente Relator e aos que o acompanharam.

VOTO

O sr. Ministro Sydney Sanches — Sr. Presidente, integrei a maioria no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 171 — MG. Mantenho a orientação então adotada, e por isso peço vênia ao Sr. Ministro-Relator e aos que o acompanham, para julgar procedente, em parte, a ação, nos termos do parecer da Procuradoria-Geral da República.

VOTO
(MEDIDA LIMINAR)

O sr. Ministro Moreira Alves: — Também eu, Sr. Presidente, não apenas pelo fato de ter sido um dos votos vencedores no caso anterior, mas porque entendo que proximamente, com a mesma composição, em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade, é difícil que esta Corte julgue, ora constitucional, ora julgue inconstitucional, normas que são rigorosamente iguais.

Assim, com a devida vênia, acompanho o primeiro voto dissidente, que é do Sr. Ministro Ilmar Galvão.

VOTO

O senhor Ministro Octávio Gallotti (Presidente): — Srs. Ministros, também eu guardo coerência com a decisão do Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 171 — e com o meu próprio voto naquela assentada, que foi um dos vencedores —, para acompanhar o voto do eminente Ministro Ilmar Galvão.

Julgo, pois, em parte, procedente a ação, nos termos do parecer da douta Procuradoria-Geral da República.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 465-4

Origem: Distrito Federal

Relator: Min. Neri da Silveira

Reqte. Governador do Estado da Paraíba

Adv. Luiz da Costa A. Bronzeado

Reqdos. Governador do Estado da Paraíba e Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente, em parte, a ação, para de-

clarar a inconstitucionalidade do art. 136, item VII, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como das Leis Complementares nºs 04 e 05, ambas de 08.01.91, do mesmo Estado, vencidos, os Ministros Relator, Francisco Rezek, Marco Aurélio e Carlos Velloso, que a julgavam "in totum" improcedente. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão. Plenário, 17.6.93.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu — Secretário