*SERVIDOR PÚBLICO — IRREDUTIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO — LIMITE DE DESPESA*

*— Os partidos políticos têm legitimação ativa universal para propor ação direta de inconstitucionalidade.*

*— Constitui ato normativo o decreto executivo que estabelece limite máximo de despesa para a folha de pagamento de servidores públicos estaduais.*

*— A cláusula constitucional de irredutibilidade de vencimentos veda qualquer medida que importe em diminuição do valor nominal atribuído em lei a título de remuneração devida aos servidores públicos.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.396
Medida liminar
Despacho do Relator

*Requerente:* Partido dos Trabalhadores
*Requerido*: Governador do Estado de Santa Catarina
*Relator*: Sr. Ministro Celso de Mello

*DESPACHO:* O Partido dos Trabalhadores ajuíza ação direta destinada a questionar a validade jurídico-constitucional do Decreto nº 624, de 08/01/96, que, editado pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, "Estabelece diretrizes para observância do limite das despesas com o funcionalismo público estadual" (fls. 26 vº).

O ato estatal ora impugnado — enfatizando, dentre outras razões, que o art. 169 da Constituição da República prescreve que a despesa com o pessoal ativo e inativo do serviço público não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar e acentuando que a União Federal já editou a Lei Complementar nº 82/95, que fixou, inclusive para os Estados-membros, o limite máximo para a realização das despesas totais com o funcionalismo público — assim disciplinou, no âmbito do Poder Executivo local, o processo de desembolso mensal concernente ao pagamento dos servidores públicos daquela unidade da Federação (fls. 26 vº):

"Art. 1º. O desembolso mensal com a folha de pagamento do funcionalismo estadual do Poder Executivo fica limitado a 65% (sessenta e cinco por cento) da respectiva receita líquida disponível, consoante as Leis nºs 9.900, de 21 de julho de 1995, 10.056, de 29 de dezembro de 1995, e 10.057, de 29 de dezembro de 1995.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos órgãos da administração direta, autarquias, fundações e às empresas públicas e sociedades de economia mista cujas despesas de pessoal sejam custeadas total ou parcialmente com recursos do orçamento geral do Estado, compreendidos na Lei nº 9.831, de 17 de fevereiro de 1995.

Art. 2º. O comprometimento da receita será determinado mensal e percentualmente, mediante o confronto entre a despesa de pessoal do mês e a receita ingressada no período que compreende o dia 16 (dezesseis) do mês anterior e o dia 15 (quinze) do mês de referência.

Art. 3º. Na hipótese de o comprometimento resultar em percentual superior ao fixado no art. 1º, fica suspenso proporcionalmente o pagamento do excesso.

§ 1º. A suspensão será implementada na remuneração mensal do servidor.

§ 2º. O valor a ser suspenso corresponderá ao percentual de participação da remuneração de cada servidor na despesa total com a folha de pagamento, aplicado sobre a parte excedente da despesa.

§ 3º. Os valores suspensos serão computados em código específico no Sistema Integrado de Recursos Humanos, responsável pela elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos.

Art. 4º. Será suspenso também o pagamento do valor que ultrapassar uma remuneração bruta de R$ 6.000,00 (seis mil reais).

Parágrafo único. O valor suspenso será considerado para a determinação prevista no art. 2º.

Art. 5º. O pagamento dos valores suspensos será feito automaticamente, no todo ou em parte, na ordem da suspensão, do menor para o maior, no mês em que for apurado percentual de comprometimento inferior ao estabelecido no art. 1º, respeitado sempre o limite nele fixado.

Parágrafo único. Terão prioridade no pagamento os valores suspensos na forma do art. 3º.

Art. 6º. Tratando-se de empresas públicas e sociedades de economia mista cujas despesas de pessoal sejam custeadas total ou parcialmente com recursos do orçamento geral do Estado, as suspensões estabelecidas neste Decreto serão implementadas diretamente no montante dos recursos a serem repassados pelo Tesouro Estadual.

Parágrafo único. O setor responsável pelo processamento da folha de pagamento do pessoal das entidades consignará o valor da suspensão na forma prevista no art. 3º e seus §§ 1º e 2º, computando-o em código específico no seu sistema.

Art. 7º. Compete às Secretarias de Estado da Administração e da Fazenda adotar em conjunto os procedimentos indispensáveis à aplicação do disposto neste Decreto.

Art. 8º. Este Decreto entre em vigor na data de sua publicação."

O autor da presente ação direta, ao postular o reconhecimento da inconstitucionalidade do decreto executivo ora questionado, sustenta que esse ato editado pelo Senhor Governador do Estado importou em múltiplas transgressões ao ordenamento constitucional, afetando, de modo direto, cláusulas fundamentais concernentes (*a*) ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, (*b*) à garantia da intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas e (*c*) ao postulado da reserva de lei formal (fls. 5 e 9/19).

Pretende-se a suspensão cautelar de eficácia do Decreto n. 624, de 08/01/96, eis que concorreriam, na espécie, os requisitos da plausibilidade jurídica e, também, do *periculum in mora*, caracterizado este pela natureza alimentar que qualifica "os vencimentos do serviço público estadual, alvo de suspensão arbitrária e inconstitucional" (fls. 23).

Sendo esse o contexto, passo a analisar a postulação de ordem cautelar deduzida na presente sede processual.

Preliminarmente, impõe-se reconhecer a plena legitimidde ativa *ad causam* do Partido dos Trabalhadores para a instauração do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, eis que, além de possuir representação no Congresso Nacional, não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas.

Sabemos todos que é extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos políticos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensáveis à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, "concorrem para a formação da vontade política do povo" (v. art. 21, n. 1, da Lei Fundamental de Bonn).

Essa é a razão pela qual o eminente Ministro PAULO BROSSARD — tendo presente a essencialidade da atuação das agremiações partidárias, notadamente em tema de defesa jurisdicional da própria Constituição — deixou consignada, com inteira procedência, a necessidade de se conferir aos Partidos Políticos pleno acesso ao uso da ação direta de inconstitucionalidade:

"O fato é que qualquer partido político, tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel da mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembléia, do Presidente da República.

O partido político, ou pode questionar sobre toda e qualquer matéria ou ficaria adstrito a um capítulo muito reduzido de assuntos que poderia equacionar em uma ação direta."

(*RTJ* 133/1020-1021).

Dentro desse contexto, o reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo da pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em

nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

Todas essas observações fazem-se necessárias, porque esta Suprema Corte — defrontando-se com a objeção de que *Partidos Políticos* somente poderiam impugnar, mediante ação direta, leis ou atos normativos cujo conteúdo guardasse estrita conexão com os objetivos institucionais das agremiações partidárias — reconheceu assistir a essas instituições a *condição de legitimadas ativas universais*, em ordem a qualificá-las ao exercício do poder de iniciativa do processo de fiscalização abstrata em face de atos estatais revestidos de qualquer conteúdo normativo.

Com efeito, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar esse específico e relevante aspecto da questão, proferiu decisão assim ementada:

"PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em conseqüência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.

A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o *STF*, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República.

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo — fonte de que emana a soberania nacional — tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal enrigiu o vínculo de pertinência temática à condição objetiva de requisito, qualificador da própria legitimidade ativa *ad causam* do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes." (*ADIn* nº 1.096/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJU* de 22/09/95).

Sendo assim, reconheço configurada a legitimidade ativa *ad causam* do Partido dos Trabalhadores para a instauração deste processo de controle normativo abstrato.

Passo, agora, a analisar outra questão prévia, que concerne à qualificação do decreto estadual ora impugnado como *ato de caráter normativo*.

Entendo, ao menos para efeito de um juízo de mera *delibação*, que o ato ora impugnado qualifica-se, para fins de controle abstrato de constitucionalidade (*RTJ* 143/510, Rel. Min. CELSO DE MELLO), como espécie revestida de conteúdo normativo.

Na realidade, o ato estatal em questão — que se destina a todos os órgãos e entes situados na estrutura orgânica do Poder Executivo estadual e projeta os seus efeitos sobre o universo funcional dos servidores administrativos desse mesmo Poder — veicula prescrições gerais e abstratas destinadas a reger as diversas situações concernentes ao processo de desembolso mensal pelo Estado e respectiva repercussão no pagamento do funcionalismo público local.

Mais do que isso, o decreto ora impugnado, em regra qualificada pela nota da generalida-

de e da impessoalidade — e uma vez configurada a hipótese de comprometimento da receita líquida disponível em limite superior a certo percentual —, determina que ficará suspenso, em bases proporcionais, o pagamento do excesso, com direta repercussão sobre a remuneração mensal devida ao servidor público vinculado ao Poder Executivo estadual.

O ato questionado nesta sede processual também prescreve que ficará suspenso o pagamento de qualquer estipêndio funcional que ultrapasse o valor bruto de R$ 6.000,00 (seis mil reais).

Esse conteúdo material do ato em causa claramente evidencia que o decreto impugnado encerra uma proposição de dever-ser e veicula, em seu âmbito, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição — revestida de inquestionável positividade — destinada a ser cumprida pelos orgãos administrativos aos quais é destinada (e suportada, em seus efeitos financeiros, pelos servidores do Poder Executivo), subsumindo-se, desse modo, no plano jurídico, à noção conceitual de norma (v. HANS KELSEN, "Teoria Geral das Normas", p. 2/6, 1986, Fabris Editor, Porto Alegre/RS).

O Decreto ora impugnado, ao generalizar a dimensão subjetiva de sua aplicabilidade, deu efetividade à função normativa ordinariamente imputável aos atos estatais, gerando, quanto ao segmento funcional do aparelho executivo do Estado uma situação subjetiva de desvantagem, que, aparentamente — e uma vez respeitada a cláusula de irredutibilidade — só poderia emergir de fonte constitucionalmente qualificada, vale dizer, de fonte situada no plano institucional do Poder Legislativo.

Vê-se, desse modo, que o ato ora em exame, ao dar expressão formal a uma atividade nitidamente criadora de direitos, tornou possível realizar, na dimensão do seu alcance, um dos momentos concretizadores do processo normativo, muito embora o procedimento institucional concernente à edição desse ato estatal tenha sido efetivado de maneira aparentemente incompatível com a ortodoxia dos padrões que regem, de modo estrito, dentro da organização constitucional brasileira, o sistema de poderes limitados.

Analiso, agora, se se acham configurados, na espécie, os pressupostos necessários ao deferimento da medida cautelar ora postulada.

*Não hesito em reconhecer a extrema plausibilidade jurídica de tese suscitada pelo Partido dos Trabalhadores*, especialmente quando este sustenta — não obstante a reta e louvável preocupação demonstrada pelo ilustre Governador do Estado de Santa Catarina na solução e superação dos gravíssimos problemas que hoje comprometem a ação eficaz e responsável do Poder Público — a ocorrência de múltiplas transgressões ao ordenamento constitucional brasileiro.

O primeiro fundamento em que se apóia a presente argüição reside na alegada ofensa, pelo ato estatal em questão, ao *postulado constitucional da reserva da lei formal.*

Sabemos que o tema concernente à disciplina normativa da remuneração funcional submete-se ao regime jurídico dos servidores públicos, que — consoante já proclamado pelo Supremo Tribunal Federal (*ADIn* 766/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO) — "Corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes."

Na realidade, a cláusula constitucional pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos — precisamente em virtude da extensão de sua abrangência conceitual — compreende, como pude enfatizar no julgamento da *ADIn 766/RS*, de que fui Relator, "todas as regras pertinentes (*a*) às formas de provimento; (*b*) às formas de nomeação; (*c*) à realização do concurso; (*d*) à posse; (*e*) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (*f*) às hipóteses de vacância; (*g*) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (*h*) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (*k*) aos adi-

cionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (*l*) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (*m*) aos deveres e proibições; (*n*) às penalidades e sua aplicação; (*o*) ao processo administrativo".

Não custa enfatizar — até mesmo porque a análise desse aspecto da questão se torna inafastável — que o princípio da reserva de lei, que submete ao domínio normativo desse ato estatal primário a disciplinação da matéria pertinente a vencimentos, deriva de cláusula constitucional que discrimina determinadas categorias temáticas, como a de que ora se trata, exigindo, para efeito de seu válido regramento normativo, a utilização de diploma legislativo. Sem lei vigorante, que autorize o tratamento normativo pertinente aos diversos aspectos que concernem ao estipêndio devido aos servidores públicos em geral, não há como disciplinar essa matéria, autonomamente, mediante simples decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo, sem que se incida em grave ofensa a um dos princípios nucleares de nossa organização constitucional: o princípio da divisão funcional do poder.

O ato estatal em causa, ao veicular o conteúdo material anteriormente referido, parece haver incidido em domínio constitucionalmente reservado à atuação institucional do Poder Legislativo, o que tornaria inviável, juridicamente, a possibilidade de o Executivo interferir, mediante prescrições normativas autônomas, na disciplinação do tema em questão.

*A disciplina concernente à remuneração funcional*, na verdade, acha-se submetida ao postulado da reserva de lei, cabendo assinalar — ante a inegável importância de que se reveste a retribuição pecuniária devida pelo Estado aos servidores que lhe prestam serviços (RAFAEL BIELSA, "Derecho Administrativo", tomo II/174, 4ª ed. *El Ateneo*, Buenos Aires; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 384/386, 5ª ed., 1995, Atlas; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 397/401, 17ª ed., 1992, Malheiros, *v.g.*) — que existe um articulado sistema jurídico de proteção constitucional ao direito ao estipêndio, cujo regramento, em seus diversos aspectos, tem, na lei, a sua *sedes materiais* por excelência (IVAN BARBOSA RIGOLIN, "O Servidor Público na Constituição de 1988", p. 145, item n. 3, 1989, Saraiva), circunstância esta que, como procedentemente já enfatizado, *pré-exclui*, por efeito do que dispõe o próprio estatuto constitucional, a possibilidade de qualquer ingerência normativa por parte da instância executiva do Poder.

Sustenta-se, de outro lado, que o ato estatal em questão afeta, de maneira frontal, a garantia da *irredutibilidade do estipêndio* devido aos servidores do Poder Executivo, ela que as regras consubstanciadas no Decreto n. 624/96 — ao determinarem a suspensão do pagamento da remuneração funcional, quando superado determinado limite, ou ultrapassado certo índice percentual, ou comprometida a arrecadação da receita pública — importam, em essência, no pagamento de valores pecuniários inferiores ao *quantum* nominal a que, por lei, já fazem jus os agentes públicos.

É preciso enfatizar que a garantia da irredutibilidade de vencimentos reflete importantíssima conquista jurídico-social (que cumpre não ignorar), outorgada pela vigente Constituição da República a todos os servidores públicos, em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Poder.

Essa especial tutela de índole constitucional impede que o Poder Público adote qualquer medida, especialmente no plano infraconstitucional, que importe em diminuição do valor nominal fixado em lei a título de remuneração devida aos servidores públicos.

Daí a advertência constante do autorizado magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 628, 10ª ed., 1995, Malheiros), para quem a extensão da garantia tutelar concernente à irredutibilidade de vencimentos "significa que nem o padrão, nem os adicionais ou outras vantagens fixas poderão ser reduzidas".

Esta Corte, pronunciando-se sobre o alcance da cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos, deixou assentado que o princípio em questão "*veda a redução do que*

*se tem" (RTJ 104/808, Rel. Min. MOREIRA ALVES).*

O Supremo Tribunal Federal, tendo presente a concreta abrangência desse postulado fundamental, enfatizou que "... a garantia constitucionaal de irredutibilidade de vencimentos (...) torna intangível o direito que já nasceu e que não pode ser suprimido..." (*RTJ 118/300,* Rel. Min. CARLOS MADEIRA), pois, afinal, a garantia da irredutibilidade incide sobre aquilo que, a título de vencimentos, o servidor já vinha percebendo (*RTJ* 112/768, Rel. Min. ALFREDO BUZAID).

Cumpre ter presente, neste ponto, a sempre relembrada decisão desta Suprema Corte, em período no qual a garantia em causa somente dizia respeito aos membros do Poder Judiciário, na qual se assentou, concernentemente ao tema em debate, que "O que a irredutibilidade veda é a diminuição, por lei posterior, dos vencimentos que o juiz, em exercício antes de sua vigência, estivesse recebendo" (*RTJ* 45/353, 355, Rel. Min. EVANDRO LINS).

Esse entendimento — impõe-se enfatizar — tem sido reiterado em diversos pronunciamentos dessa Corte Suprema, nos quais, por mais de uma vez, já se proclamou que a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos proíbe que o estipêndio funcional seja reduzido ou afetado, por ato do Poder Público, em seu valor nominal (*RTJ* 105/671, *675*, Rel. Min. SOARES MUÑOZ).

Todas essas razões, além de conferirem relevância jurídica à tese exposta pelo Partido dos Trabalhadores, parecem justificar as observações feitas pelo eminente Desembargador JOÃO MARTINS, Vice-Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em decisão recentemente proferida a propósito do decreto ora questionado (fls. 36):

"Por outro lado, o Decreto nº 624/96 menospreza o artigo 37, inciso XV, da Constituição da República. Seja qual for a expressão que se utilize para cunhar o não-pagamento de parte dos vencimentos, o que induz à convicção quanto à ofensa direta à regra da irredutibilidade dos vencimentos é o fato objetivo de o impetrante estar correndo o risco de receber, a título de remuneração, importa nominal inferior ao do mês anterior, sem que, como aposentado, tenha havido qualquer alteração na sua posição funcional."

É certo que o ato estatal ora questionado dispõe, em seu art. 5º, *caput*, que "O pagamento dos valores suspensos será feito automaticamente, no todo ou em parte, na ordem da suspensão, do menor para o maior, no mês em que for apurado percentual de comprometimento inferior ao estabelecido no art. 1º, respeitado sempre o limite nele fixado".

Vê-se, no que concerne a essa regra ora transcrita, que o Senhor Chefe do Poder Executivo do Estado, ao autorizar o pagamento oportuno dos valores suspensos, quando a arrecadação da receita pública o permitir, está, na realidade, reconhecendo a plena legitimidade jurídica do direito e da pretensão dos servidores administrativos à percepção do estipêndio a que fazem jus por efeito de concessão legal.

Essa circunstância, além de evidenciar — e é o que transparece, de modo inequívoco, do próprio texto normativo ora impugnado — que a "suspensão" de pagamento não decorre de qualquer das situações referidas no art. 17 do ADCT/88, apenas faz confirmar a impressão de que o Estado pretende transferir aos servidores do Poder Executivo, num aparentemente questionável processo de sub-rogação subjetiva de obigações, a responsabilidade pessoal e os ônus financeiros decorrentes de eventual inobservância, pelos órgãos estatais, do dever institucional de contenção da despesa pública com o pessoal administrativo (CF, art. 169, *caput*).

Sob essa escrita perspectiva, parece-se assistir razão ao eminente Desembargador JOÃO MARTINS, quando, em decisãso jurisdicional proferida *initio litis* em causa mandamental instaurada perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, advertiu:

"O argumento de que os valores, apenas suspensos, serão pagos quando a arrecadação permitir não faz desaparecer o vício de inconstitucionalidade. Notadamente quando se pretende deixar o servidor sob a dependência do implemento de condição totalmente estranha à sua vontade aleatória e puramente potestativa, que, em tese, pode levar anos para

se verificar, conforme o Estado seja, ou não, competente para arrecadar. Os vencimentos do servidor, devidos mês a mês, são também irredutíveis mês a mês."

(fls. 36)

É certo, tal como já precedentemente enfatizado, que a Constituição promulgada em 1988 prescreveu, em seu art. 169, *caput*, que a despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá superar os limites fixados em lei complementar.

Convém assinalar, neste ponto, como mero registro histórico, que a norma inscrita no art. 169, *caput*, da Constituição de 1988 não se reveste de qualquer originalidade, eis que reproduz, em termos virtualmente idênticos, a regra consubstanciada no art. 64 da Carta Federal outorgada em 1969, que assim dispunha: "Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios".

É de acentuar, por pertinente, que essa preocupação revelada pelo legislador constituinte já se manifestara, anteriormente, em 1967, quando a Carta Política promulgada naquele ano fixou, desde logo, o limite de 50% das receitas correntes como parâmetro destinado a conter a despesa de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios (CF/67, art. 66, § 4º).

O legislador constituinte de 1988, desejando tornar imediatamente exeqüível esse comando normativo inscrito no art. 169, *caput*, da Constituição, estipulou, em cláusula de direito transitório, que as pessoas estatais referidas — enquanto não sobreviesse a lei complementar mencionada no preceito em questão — submeter-se-iam, em tema de despesa com o pessoal administrativo, ao limite de 65% do valor das respectivas receitas correntes (*ADCT/88*, art. 38).

Com a superveniência da Lei Complementar n. 82, de 27/03/95 — que disciplina os limites (60%) das despesas com o funcionalismo público —, regulamentou-se a prescrição consubstanciada no art. 169, *caput*, da vigente Constituição, com o conseqüente exaurimento de eficácia da norma transitória inscrita no art. 38 do *ADCT/88*.

Esse diploma legislativo, tendo presente a possibilidade de as despesas totais com o pessoal do serviço público eventualmente superarem o limite máximo de sessenta por cento (60%), instituiu, com estrita observância dos postulados constitucionais que regem a disciplina jurídica pertinente à remuneração funcional, solução normativa consistente (*a*) em serem reduzidas as despesas de pessoal ao limite estipulado, no prazo máximo de três exercícios financeiros, à razão de um terço do excedente por exercício, a contar daquele em que essa Lei Complementar entrou em vigor (art. 1º, § 1º) e *(b)* em vedar, "até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas" (art. 1º, § 3º).

Na realidade, e é importante acentuar esse aspecto, o próprio legislador constituinte ministrou solução semelhante ao da lei complementar em referência, ao prescrever, no art. 38, parágrafo único, do *ADCT/88*, que as pessoas estatais, quando a respectiva despesa de pessoal superasse o limite percentual máximo previsto, retornassem a esse mesmo limite, "reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano".

Vê-se, desse modo, ao menos em análise compatível com um juízo de mera delibação, que há soluções normativas destinadas a neutralizar, de modo legítimo — sem qualquer suspensão, retenção ou bloqueio de vencimentos do servidor público — a superação dos problemas, efetivamente reais, motivados por razões de constrangimento orçamentário ou de insuficiência de arrecadação tributária.

Entendo, salvo melhor juízo, que a Administração Pública, ao implementar o parâmetro de sessenta por cento (60%) fixado pela Lei Complementar nº 82/95, *não poderá adotar providências que importem em desconsideração da garantia insuprimível da irredutibilidade de vencimentos*, ou de qualquer outro direito assegurado pela Constituição da República, eis que é nenhum o valor jurídico do ato inconstitucional (MARCELO REBELO DE SOUZA, "O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional", vol. I/15-19, 1988, Lisboa). É importante ressaltar, neste ponto, que

é absoluta — ante a jurisdição de controle exercida pelo Supremo Tribunal Federal — *a desvalorização da conduta inconstitucional*, eis que os atos do Poder Público que ofendem a Lei Fundamental, por serem nulos e ineficazes, revestem-se de total inaplicabilidade (*RTJ 146/461*, Rel. Min. CELSO DE MELLO). "Sendo inconstitucional, a regra jurídica é nula" (*RTJ* 102/671).

As soluções indicadas pela Lei Complementar nº 82/95 podem tornar-se exeqüíveis na medida que o Poder Público, para reduzir os gastos de pessoal até o limite máximo estipulado (60%), adoto as providências nela indicadas ou, então — se isso se tornar estritamente necessário ), *deixe de admitir novos servidores,* para, desse modo, atender a exigência de redução do excedente, consoante sugere WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA ("Comentários à Constituição de 1988", vol. 3/1280, 1989, Julex).

É fundamental insistir, no entanto, que, nesse processo de ajuste, *não se vulnerem direitos e garantias* outorgados pela Constituição aos servidores públicos. Daí a correta observação de IVES GANDRA MARTINS ("*Comentários à Constituição do Brasil*", vol. 6º, tomo II/388, 1991, Saraiva), verbis:

"O art. 169 objetiva pôr termo a tal quadro, que exigirá uma exegese de conciliação, impondo normas superiores a regerem a matéria concernente à remuneração dos servidores. O que a lei complementar determinar servirá de parâmetro, à evidência, devendo esta também ficar sujeita aos limites colocados pela Constituição" (grifei).

É impeiroso reconhecer, portanto, que a norma inscrita no art. 169 da Constituição — que tem por exclusivos destinatáros os entes governamentais — não pode legitimar, no processo de contenção de gastos públicos e de equilíbrio do orçamento, medidas que se projetem de modo inconstitucional sobre situações jurídicas validamente titularizadas pelos servidores públicos e ampardas por um regime de direito instituído pela própria Carta da República.

Desse modo, a norma consubstanciada no art. 169 da Carta Política, mais do que mera exortação dirigida ao aparelho de Estado, impõe ao Poder Público a implementação de medidas que se destinem, em tema de planejamento governamental fundado em padrões de racionalidade e de controle de indevidos gastos públicos, a dar estrita concreção aos mecanismos de controle instituídos, para esse específico efeito, pelo ordenamento constitucional ao parágrafo único do já referido art. 169.

Cumpre ter presente, dentro desse contexto, a advertência de RICARDO LOBO TORRES ("O Orçamento na Constituição", p. 220, 1995, Renovar):

"Não basta restringir os gastos com pessoal. É preciso também impedir que, dentro dos limites da lei complementar, possam ser concedidos aumentos não previstos no orçamento ou na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A vedação se estende a qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. A providência do art. 169 da CF, que visa precipuamente a impedir a edição de leis de pessoal que impliquem aumento do gasto sem prévia garantia de cobertura por dotação orcamentária ou previsão nos planos financeiros, tem sido adotada em outros países, pela legislação infraconstitucional, no esforço para a obtenção do equilíbrio orçamentário" (grifei).

Impende destacar, de outro lado, que o ato ora impugnado ordenou a suspensão, sempre ao âmbito do Poder Executivo local, do pagamento de qualquer estipêndio funcional cujo valor "ultrapassar uma remuneração bruta de R$ 6.000,00 (seis mil reais)" (art. 4º).

Não há dúvida de que a remuneração inerente ao cargo de Secretário de Estado constitui referência paradigmática, na esfera do Poder Executivo estadual, para efeito de definição dos valores estipendiários a serem pagos aos servidores vinculados a esse Poder de Estado (*CF*, art. 37, XI).

Ocorre, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a *ADIn* n. 14/DF, Rel. Min.

CÉLIO BORJA (*RTJ* 130/475), firmou orientação no sentido de que o teto constitucional fixado em *tema de remuneração funcional não compreende vantagens pecuniárias da ordem pessoal*, tais como os adicionais por tempo de serviço, por exemplo.

As vantagens de caráter individual — precisamente pela singularidade de que se revestem (anuênios, triênios, qüinqüênios, *v.g.*) — não se qualificam como valores incluíveis no cômputo do limite remuneratório máximo a que se refere o texto constitucional em seu art. 37, XI, eis que, conforme adverte o saudoso HELY LOPES MEIRELLES ("Direito Administrativo Brasileiro", p. 405, 17ª ed., 1992, Malheiros), essa particular modalidade de gratificação assume caráter eminentemente pessoal, circunstância esta que lhe confere *expressão de absoluta neutralidade* para efeito de consideração do teto remuneratório.

Isso significa que o Poder Público, nem mesmo mediante lei, poderá, em incidir em possível inconstitucionalidade, fixar, para efeito do teto constitucional (*CF*, art. 37, XI), um valor global que também abranja, para efeito de seu cômputo, vantagens de ordem meramente individual.

Tenho para mim que a norma inscrita no art. 4º, *caput*, do Decreto n. 624/96, para que subsista válida em sua aplicabilidade, deverá sofrer — considerada a exegese dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da *ADIn* 14-DF — *necessária interpretação conforme a Constituição.*

Em situações com essa — em que a norma impugnada, porque revestida de conteúdo abrangente, admite interpretações múltiplas, sendo algumas compatíveis e outras inconciliáveis com o texto da Constituição —, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, objetivando impedir que o ato estatal, considerado em sua literalidade, venha a ser afetado, quer pela concessão de medida cautelar, quer pela declaração de inconstitucionalidade, tem utilizado o método da interpretação conforme a Constituição.

Trata-se, na realidade, de uma técnica, que, sem redução do texto normativo veiculador de conteúdo polissêmico e plurissignificativo, inibe e exclui interpretações que conduzem a uma exegese que se divorcia do único sentido autorizado pela Lei Fundamental.

Esse método, portanto, preserva a única interpretação que se revela compatível com a Constituição, suspendendo, em conseqüência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional.

Vê-se, desse modo, que o princípio da interpretação conforme a Constituição — inteiramente aplicável em sede de medida cautelar nas ações diretas (*RTJ* 137/90, Rel. Min. MOREIRA ALVES; *ADIn* n. 1.370-DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) —, mais do que fundamento doutrinário para um qualificado processo exegético, traduz elemento viabilizador do próprio controle de constitucionalidade, inclusive na esfera mesma da fiscalização normativa abstrata (*RT* 631/211, Rel. Min. MOREIRA ALVES), ensejando a preservação da eficácia de atos estatais cujo conteúdo normativo, revestindo-se de sentido polissêmico, admita múltiplas significações que se revelem, algumas, compatíveis com a Carta Política (sendo válidas, portanto) e outras, conflitantes com o que dispõe a Lei Fundamental do Estado (KARL LARENZ, "Metodologia da Ciência do Direito", p. 410/414, 2ª ed., trad. de José Lamego, Fundação Calouste Gulbenkian; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo II/232, item n. 57, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 235, 5ª ed., 1991, Livraria Almedina, Coimbra; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Curso de Direito Constitucional", p. 101/102, 11ª ed., 1989, Saraiva).

Tenho para mim, presentes tais considerações, que se justificaria, mediante interpretação conforme a Constituição — e sem redução de texto, conseqüentemente — a suspensão, na regra em causa (art. 4ª, *caput*), da exegese que, dissentindo da orientação firmada pelo STF no julgamento de *ADIn n. 14-DF*, pretendesse incluir, no cômputo do teto remuneratório, quaisquer vantagens de caráter individual ou de natureza pessoal.

As razões ora expostas levam-me a reconhecer presente, na espécie, o requisito da plausibilidade jurídica subjacente à tese de

inconstitucionalidade sustentada pelo Partido dos Trabalhadores.

Impõe-se verificar, agora, se também concorre, no caso, o pressuposto concernente ao *periculum in mora*.

O Autor da presente ação sustenta que "o *periculum in mora* decorre diretamente do caráter alimentar que reveste os vencimentos do serviço público estadual" (fls. 23).

Entendo que se registra, na espécie, a situação exposta pelo Partido dos Trabalhadores, eis que o ato estatal ora impugnado afeta, desde logo, valores remuneratórios que vêm sendo pagos — inclusive ao estrato menos favorecido do funcionalismo estadual — há muito tempo.

Essa circunstância, quando a ela associada a relevância da tese de inconstitucionalidade — e ante o caráter alimentar que assume a remuneração funcional — justifica o deferimento da medida cautelar, consoante tem sido enfatizado em decisões várias nas quais esta Corte, considerando a alta indagação das questões suscitadas, preservou, até o julgamento indagação das questões suscitadas, preservou, até o julgamento final da ação direta, a continuidade do pagamento integral do estipêndio ou de vantagens pecuniárias (*RTJ* 140/430, Rel. p/ o acórdão, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE — *RTJ* 142/80, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI — *RTJ 142/86*, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI — *ADIn nº 1137-RS*, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, *v.g.*).

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, e na linha do melhor magistério doutrinário, que a remuneração devida ao servidor público reveste-se de caráter alimentar (HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 401, 17ª ed., 1992, Malheiros). Essa especial natureza jurídica que tipifica o estipêndio funcional permite, por isso mesmo, qualificá-lo como dívida de valor.

A natureza essencialmente alimentar dos vencimentos funcionais tem sido interativamente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (*RTJ* 110/709 — *RTJ* 117/1335), inclusive por aquela que se formou sob a égide do vigente ordenamento constitucional (*RTJ* 136/1351 — *RTJ* 139/364-368 — *RTJ* 139/1009 — *RTJ* 141/319 — *RTJ* 142/942).

Assim sendo, tendo presentes as razões ora expostas e os motivos de urgência invocados, defiro, *ad referendum* do Egrégio Plenário desta Tribunal (*RISTF*, art. 21, V), a medida cautelar postulada pelo Partido dos Trabalhadores e suspendo, em conseqüência, a eficácia e a aplicabilidade do Decreto n. 624, de 08/01/96, editado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, observando, no que concerne particularmente ao art. 4º, *caput*, desse mesmo ato estatal, que não deverão ser consideradas, na aferição do teto constitucional pertinente aos servidores do Poder Executivo estadual (remuneração paga a Secretário de Estado), as vantagens pecuniárias de caráter individual ou de natureza pessoal, nestas incluídos os adicionais por tempo de serviço (*ADI*n n. 14-DF).

Comunique-se, com urgência.

Publique-se.

Brasília, 27 de janeiro de 1996 (01.05h).

Ministro CELSO DE MELLO no exercício da Presidência (*RISTF*, art. 37, I)